

Le nouveau système de suivi des chômeurs : une évaluation

B. Cockx, A. Defourny, M. Dejemeppe, B. Van der Linden

Rapport de recherche dans le cadre du programme *Action de soutien aux priorités stratégiques de l'Autorité Fédérale de la Politique scientifique*

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



UCL

Le nouveau système de suivi des chômeurs : une évaluation

RAPPORT FINAL

Janvier 2007

Bart COCKX

Anne DEFOURNY

Muriel DEJEMEPPE

Bruno VAN DER LINDEN

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

&

Fonds Nationale de la Recherche Scientifique¹

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

¹ Pour Anne Defourny et Bruno Van der Linden

PLAN DU RAPPORT

1. Introduction générale.....	1
2. Le nouveau Plan d'Accompagnement et de Suivi des chômeurs («PAS»).....	4
2.1. Contexte et genèse	4
2.1.1. Contexte	4
2.1.2. Un aperçu des dispositifs d'accompagnement initiés par le gouvernement fédéral (1993-2004).....	5
2.1.3. Un aperçu des dispositifs d'accompagnement initiés par les Régions (1993-2002)	6
2.1.4. La genèse du système d'activation du comportement de recherche («ACR») et du Plan d'Accompagnement et de Suivi des chômeurs («PAS»)	8
2.2. L'Activation du Comportement de Recherche d'Emploi («ACR») de l'ONEM.....	11
2.2.1. Avant juillet 2004 : l'article 80	11
2.2.2. A partir de juillet 2004 : l'ACR.....	11
2.2.3. Etat de la procédure d'ACR au 30 juin 2006	19
2.3. Les actions des Régions	26
2.3.1. L'ORBEM en Région bruxelloise.....	26
2.3.2. Le VDAB en Région flamande	34
2.3.3. Le FOREM en Région wallonne.....	44
2.4. Transfert électronique de données.....	53
3. Revue de la littérature	54
3.1. L'accompagnement à la recherche d'emploi.....	56
3.1.1. Accélération directe du rythme d'arrivée des offres d'emploi et réduction des coûts de recherche.....	56
3.1.2. Amélioration de la qualité d'appariement	58
3.2. La formation.....	59
3.3. Le contrôle de l'effort de recherche et l'imposition de sanctions	60
3.3.1. Le contrôle de l'effort de recherche	61
3.3.2. L'imposition d'une sanction	63
3.3.3. La théorie à l'épreuve des études empiriques	63
3.4. Les effets d'anticipation	65
3.5. Le rôle de la demande de travail et les effets d'éviction.....	67
3.5.1. La demande de travail.....	67
3.5.2. Les effets d'éviction	68
3.6. Synthèse et enseignements principaux pour l'évaluation du PAS	69
3.6.1. Synthèse	69
3.6.2. Enseignements principaux pour l'évaluation du PAS	71
4. La base de données	73

4.1. Critères de sélection de l'échantillon initial.....	73
4.2. Critères de sélection de l'échantillon utilisé dans l'analyse	74
4.3. Période d'analyse.....	75
4.4. Description de l'échantillon.....	76
4.5. Implications pour l'évaluation.....	81
4.5.1. Pour quels chômeurs évalue-t-on les effets du PAS ?.....	81
4.5.2. Quelles sont les composantes du PAS que nous sommes en mesure d'évaluer ?	82
5. L'impact du nouveau Plan d'Accompagnement et de Suivi des chômeurs («PAS»).....	85
5.1. Les indicateurs de résultat	85
5.1.1. L'indicateur de base : ne pas être CCI*	85
5.1.2. L'accès aux formations ou la reprise d'études.....	87
5.1.3. L'octroi d'une dispense pour raisons sociales et familiales	87
5.1.4. L'imposition d'une sanction ou d'une suspension.....	87
5.2. La méthode	88
5.3. Les effets estimés et leurs interprétations	93
5.3.1. L'indicateur de résultat de base	95
5.3.2. L'accès à la formation ou reprise d'études.....	107
5.3.3. L'octroi de dispenses pour raisons sociales et familiales.....	110
5.3.4. L'octroi d'une sanction ou d'une suspension	112
5.4. Vérification de la robustesse des résultats.....	114
5.4.1. Réduction de la fenêtre d'observation.....	114
5.4.2. Vérification de l'absence d'effets en 2003	115
5.4.3. Vérification de l'absence d'effets avant l'envoi de la lettre.....	117
5.4.4. Vérification de l'absence de biais liés au maintien de l'article 80 pour les chômeurs > 30 ans.....	117
5.4.5. Vérification de l'absence de biais liés au fait qu'une petite fraction des CCI-DE de 25-29 ans n'ont en réalité pas reçu la lettre d'avertissement de l'ONEM.....	118
5.5. Comparaison avec les résultats d'une évaluation de l'ONEM	119
6. Synthèse et recommandations politiques	124
1. Le Plan d'Accompagnement et de Suivi des chômeurs	124
2. Champ et échantillon de l'étude.....	125
3. Résumé des résultats et interprétation	128
3.1. Effets du PAS sur la probabilité d'emploi.....	128
3.2. La probabilité de suivre une formation ou des études.....	131
3.3. La probabilité d'être dispensé pour raisons sociales et familiales.....	132
3.4. La probabilité d'être sanctionné ou suspendu	132
4. Quels effets peut-on attendre des entretiens et des sanctions ?.	132
4.1. Les entretiens d'évaluation à l'ONEM.....	133
4.2. Les sanctions et suspensions	133
5. Enseignements et recommandations politiques	134

Lexique	144
Annexes	147
Annexe 1. La lettre d'avertissement de l'ONEM	147
Annexe 2. Le plan d'action dans le cadre de l'ACR.....	149
Annexe 3. Modèle économétrique.....	152
Annexe 4. Tableaux	154
Annexe 5. Graphiques.....	156
Annexe 6. Explications de la discordance entre les données simulées et les données réelles.....	162

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1. Critères de sélection de l'échantillon de l'ONEM	74
Tableau 2. Taille de l'échantillon par Région de résidence et groupe d'âge	75
Tableau 3. Selon le mois d'envoi de la lettre, mois calendrier en fonction de la durée écoulée depuis l'envoi.....	76
Tableau 4. Description de l'échantillon en fonction des caractéristiques individuelles, par Région de résidence et groupe d'âge	76
Tableau 5. Effet en points de % sur la probabilité de ne pas être CCI*, 5 mois après l'envoi de la lettre, par groupe de chômeurs et Région de résidence	96
Tableau 6. Effet en points de % sur la probabilité de ne pas être indemnisé par l'ONEM, 5 mois après l'envoi de la lettre, par groupe de chômeurs et Région de résidence	98
Tableau 7. Effet en points de % sur la probabilité de participer à une mesure d'activation, 5 mois après l'envoi de la lettre, par groupe de chômeurs et Région de résidence	99
Tableau 8. Effet en points de % sur la probabilité d'occuper un emploi à temps partiel avec AGR, 5 mois après l'envoi de la lettre, par groupe de chômeurs et Région de résidence	100
Tableau 9. Effet en points de % sur la probabilité de suivre une formation ou des études, 5 mois après l'envoi de la lettre, par groupe de chômeurs et Région de résidence	108
Tableau 10. Effet en points de % sur la probabilité d'obtenir une dispense pour raisons sociales et familiales, 5 mois après l'envoi de la lettre, par groupe de chômeurs et Région de résidence	111
Tableau 11. Effet en points de % sur la probabilité d'obtenir une sanction ou une suspension, 5 mois après l'envoi de la lettre, par Région de résidence	113
Tableau 12. Effet moyen en points de % sur la probabilité de ne pas être CCI* sur un échantillon restreint aux CCI-DE âgés de 29 et 30 ans, 5 mois après l'envoi de la lettre, par Région de résidence	115
Tableau 13. Effet estimé sur la probabilité de ne pas être CCI* sur l'échantillon de 2003, 5 mois après l'envoi (fictif) de la lettre, par Région de résidence	116
Tableau 14. Effet moyen estimé sur la probabilité de ne pas être CCI*, de 2 mois avant jusqu'au mois d'envoi de la lettre, par Région de résidence	117
Tableau 15. Fraction des 30-34 ans de notre échantillon ayant reçu un avertissement Article 80 au cours de la période d'analyse, par Région de résidence	118

Tableau 16. Effet moyen sur la probabilité de ne pas être CCI* 5 mois après l'envoi de la lettre, selon qu'on tienne ou ne tienne pas compte du fait qu'une part des chômeurs de moins de 30 ans n'a en réalité pas encore reçu la lettre au moment où on évalue les effets, par Région de résidence	119
Tableau 17. Selon le mois d'envoi de la lettre, durée (en mois) écoulée depuis l'envoi en avril 2005.....	120
Tableau 18. Effet du PAS sur la probabilité de ne plus être indemnisé en avril 2005 selon la Région de résidence (étude ONEM)	121
Tableau A4. Effet moyen en points de %, 5 mois après l'envoi de la lettre, par indicateur de résultat et par Région de résidence	154
Tableau B4. Effet moyen en points de % pour les diplômés du supérieur, 5 mois après l'envoi de la lettre, par indicateur de résultat et par Région de résidence	155
Encadré 1 : Ligne directrice 1 Mesures actives et préventives en faveur des chômeurs et des inactifs	10
Encadré 2 : Calculs de la durée de chômage DISPO et de la durée de chômage EUROSTAT	19

LISTE DES GRAPHIQUES

Graphique 1. Distribution de la durée de chômage <i>Eurostat</i> à la date de sélection, par Région de résidence et groupe d'âge	79
Graphique 2. Fraction des 25-29 ans de notre échantillon ayant eu leur 1 ^{er} entretien à l'ONEM en fonction du nombre de mois écoulés depuis l'envoi de la lettre d'avertissement, par Région de résidence	80
Graphique 3. Fraction des 30-34 ans de notre échantillon ayant reçu une lettre d'avertissement en fonction du temps calendrier, par Région de résidence	81
Graphique 4. Fraction des chômeurs de notre échantillon qui ne sont pas CCI* 5 mois après la réception de la lettre d'avertissement de l'ONEM, selon l'âge (en années) et par Région de résidence.....	90
Graphique 5. Evolution de l'effet estimé sur la probabilité de ne pas être CCI*, selon le nombre de mois écoulés depuis l'envoi de la lettre, par Région de résidence	97
Graphique 6. Evolution de l'effet (en points de %) sur la probabilité de suivre une formation ou des études, en fonction du nombre de mois écoulés depuis l'envoi de la lettre d'avertissement, en WALLONIE.....	109
Graphique 7. Evolution de l'emploi national total (corrigée des variations saisonnières).....	123
Graphique 8. Niveau d'activité dans l'intérim (corrigé des variations saisonnières, 1995=100)	123
Graphique A5. Evolution de l'effet (en points de %) sur la probabilité de ne plus être indemnisé par l'ONEM, en fonction du nombre de mois écoulés depuis l'envoi de la lettre d'avertissement, par Région de résidence	156
Graphique B5. Evolution de l'effet (en points de %) sur la probabilité de participer à une mesure d'activation, en fonction du nombre de mois écoulés depuis l'envoi de la lettre d'avertissement, par Région de résidence	157
Graphique C5. Evolution de l'effet (en points de %) sur la probabilité d'occuper un emploi à temps partiel avec AGR, en fonction du nombre de mois écoulés depuis l'envoi de la lettre d'avertissement, par Région de résidence	158
Graphique D5. Evolution de l'effet (en points de %) sur la probabilité de suivre une formation ou des études, en fonction du nombre de mois écoulés depuis l'envoi de la lettre d'avertissement, par Région de résidence	158
Graphique E5. Evolution de l'effet (en points de %) sur probabilité d'être dispensé pour raisons sociales et familiales, en fonction du nombre de mois écoulés depuis l'envoi de la lettre d'avertissement, par Région de résidence	159

Graphique F5. Evolution de l'effet (en points de %) sur la probabilité d'être sanctionné ou suspendu, en fonction du nombre de mois écoulés depuis l'envoi de la lettre d'avertissement, par Région de résidence160

1. Introduction générale

Les programmes d'accompagnement et de contrôle des chômeurs à grande échelle ont vu le jour en Belgique en 1993. Les modalités de l'accompagnement ont changé au fil du temps. Mais le principe de base est demeuré identique: allier une aide à la recherche d'emploi et à l'insertion professionnelle et un contrôle du comportement des chômeurs. Le recours à ce type de dispositif doit être compris dans le contexte propre de la Belgique fédérale, marqué par un chômage de longue durée fort important, par le principe d'une indemnisation d'assurance-chômage à durée indéterminée et par une régionalisation qui octroie aux Communautés et aux Régions l'essentiel des compétences en matière d'insertion des chômeurs tout en maintenant l'assurance-chômage dans le système de sécurité sociale fédérale.

À l'initiative du gouvernement fédéral, on a assisté depuis 2004 à des changements majeurs dans le cadre de l'assurance-chômage. Le principe d'octroi d'allocations d'assurance à durée illimitée a en soi été renforcé par l'abolition progressive de l'article 80, qui limite uniquement la durée de l'indemnisation des chômeurs cohabitants. Parallèlement, s'est mis progressivement en place le dispositif d'Activation du Comportement de Recherche d'emploi (ACR), qui consiste à convoquer les chômeurs pour un ou plusieurs entretiens visant à stimuler mais aussi vérifier l'intensité de la recherche d'emploi. L'introduction de l'ACR implique que toutes les catégories de chômeurs courent un risque de réduction ou de suspension, temporaire ou non, des allocations de chômage en raison d'une intensité de recherche insuffisante. La première convocation intervient environ huit mois après l'envoi d'une lettre d'avertissement. L'envoi de celle-ci s'effectue après une durée d'inoccupation mesurée de manière spécifique et variable selon l'âge (7 mois sous l'âge de 25 ans, 13 mois au-delà). Ces entretiens réalisés par l'ONEM traduisent un changement institutionnel important. Auparavant, à côté du contrôle de la disponibilité des chômeurs, celui de l'effort de recherche d'emploi apparaissait limité. Il relevait de la compétence exclusive des Régions et Communautés. À présent, l'ONEM est autorisé à assurer lui-même le contrôle de l'intensité de l'effort de recherche d'emploi, en s'appuyant notamment sur les informations transmises par les organismes régionaux en charge du placement des chômeurs.

L'introduction de l'ACR est indissociable d'évolutions survenues dans les Régions et Communautés du pays. Celles-ci avaient des pratiques plus ou moins intensives et précoces d'accompagnement de la recherche d'emploi. Depuis 2004, toutes les Régions et Communautés ont, selon des modalités qui leur sont propres, maintenu et, le plus souvent, notablement renforcé leurs efforts pour accompagner les chômeurs. Ce renforcement s'observe tant durant les premiers mois de chômage qu'au-delà d'un seuil de durée d'inoccupation assez avancé. Enfin, l'introduction de l'ACR doit se comprendre dans le cadre d'un nouvel accord de coopération entre les entités de notre système fédéral. Le gouvernement fédéral et l'ONEM ont dans le passé fréquemment regretté un manque d'information des Régions et Communautés à propos de la disponibilité des chômeurs vis-à-vis du marché du travail. Il semble que le nouvel accord de coopération marque un tournant à cet égard.

Ce rapport appelle Plan d'Accompagnement et de Suivi des chômeurs (PAS) l'ensemble formé par l'ACR et les dispositifs d'accompagnement des Régions et Communautés, ensemble qui se place dans le cadre de ce nouvel accord de coopération. Il est nécessaire d'évaluer l'ACR en tenant compte des pratiques d'accompagnement des entités fédérées. Autrement dit, l'objet de l'évaluation doit être le PAS. Cette tâche est un effort de longue haleine. Elle requiert en effet de disposer d'informations pertinentes sur les actions menées à tous les niveaux de pouvoir. Elle requiert aussi de compléter les informations relatives aux trajectoires en chômage par des données appropriées sur ce qu'il advient quand les personnes disparaissent des registres du chômage. Dans le délai accordé à cette évaluation, nous avons entamé la procédure de collecte de ce vaste ensemble de données. Nous avons aussi procédé à une première évaluation sur base de données mises à disposition en temps utile par l'ONEM. Ce rapport de première évaluation contient donc un ensemble de résultats et de conclusions préliminaires obtenues au départ de ce premier ensemble de données. Ce rapport s'appuie aussi sur les acquis de la littérature internationale d'évaluation des politiques d'accompagnement et de contrôle. Cette recherche sera approfondie par l'exploitation de données plus complètes provenant d'autres institutions. Elle donnera donc lieu ultérieurement à un deuxième rapport plus précis et détaillé.

Puisqu'un certain recul est indispensable à l'évaluation, nous étudions ici le dispositif dans sa phase de lancement et dès lors pour le public qui le premier est entré dans l'ACR : les moins de trente ans qui ont reçu la lettre d'avertissement entre juillet et octobre 2004. Dans les limites de l'appareil statistique disponible, nous utilisons une diversité de critères d'évaluation pour mesurer les effets du PAS sur ce public.

Toute évaluation des effets d'une politique doit comparer la trajectoire socio-économique des participants à ce qui leur serait advenu s'ils n'avaient pas pris part au dispositif. Cette comparaison, sans laquelle aucune évaluation n'est possible, requiert la construction la plus rigoureuse possible d'une situation de référence. Pour cela, nous nous appuyons sur les trajectoires de chômeurs semblables aux participants, mais qui n'ont pas été avertis en raison d'un âge légèrement supérieur à 30 ans. Ce choix, que nous justifions dans le rapport, implique que la période durant laquelle nous suivons les chômeurs est limitée par l'entrée des personnes de 30 ans et plus dans le dispositif ACR et les politiques d'accompagnement mises en place par les services publics régionaux d'emploi. Hormis en fin de période d'observation, les jeunes de moins de 30 ans n'ont pas encore participé au premier entretien à l'ONEM. Pour l'essentiel, nous évaluons donc l'effet de la lettre d'avertissement et des actions spécifiques menées par certains services publics régionaux de l'emploi.

La littérature internationale montre que l'envoi d'une lettre d'avertissement fait partie intégrante de la politique et que des changements de comportement, parfois importants, peuvent découler de l'annonce d'un programme obligatoire du type de l'ACR belge. La rareté des premiers entretiens durant notre période d'observation n'entraîne donc nullement que notre évaluation porte sur une partie secondaire du dispositif instauré en Belgique. Quant à l'évaluation des effets des entretiens et, plus globalement, des effets à long terme de la politique, elle pose des problèmes méthodologiques aigus auxquels ce rapport n'a pas

l'ambition de répondre. Dans la mesure où tous les chômeurs entrent progressivement dans l'ACR, il faut reconnaître que la construction de la situation de référence (en l'absence de la participation à la politique) est particulièrement difficile. Renoncer à une telle construction et se satisfaire d'une observation des faits pour les participants n'est pas, faut-il le souligner, la réponse appropriée à ce défi.

Ce rapport se structure de la manière suivante. Le chapitre 2 décrit les mécanismes et actions mises en place tant au niveau fédéral qu'au niveau des Régions et Communautés. Nous veillons à décrire les mesures actuelles mais aussi celles qui prévalaient dans le passé. Nous y mettons clairement en évidence les principales innovations introduites par le PAS. Le chapitre 3 est consacré aux enseignements tirés de la littérature internationale d'évaluation des dispositifs similaires aux politiques belges. Le chapitre 4 présente les données à notre disposition. Elle précise aussi la portée de l'évaluation (public concerné, composantes du PAS évaluées). Le chapitre 5 présente nos critères d'évaluation, notre méthodologie et les résultats obtenus. Elle situe aussi ceux-ci par rapport à d'autres évaluations dont nous avons connaissance. Le dernier chapitre résume les résultats et propose des recommandations.

Notre recherche n'aurait pu voir le jour ni aboutir sans le soutien du SPF Politique Scientifique Fédérale et du SPF Emploi, Travail et Concertation Sociale, que nous remercions ici. Nous remercions aussi vivement l'ONEM, la Banque Carrefour de la Sécurité Sociale, le VDAB, l'ORBEM et le FOREM pour leur très précieuse collaboration.

2. Le nouveau Plan d'Accompagnement et de Suivi des chômeurs («PAS»)

2.1. Contexte et genèse

Cette section situe rapidement le contexte national dans lequel se développent les actions d'accompagnement et de suivi des chômeurs. Elle retrace ensuite brièvement les initiatives prises en ces domaines par les gouvernements fédéraux et par les Régions au cours de la période 1993 - 2002. La description des actions en vigueur par la suite relève des sections 2.2 et 2.3. Enfin, nous retraçons les étapes qui ont conduit à la mise en place du dispositif d'Activation du Comportement de Recherche d'emploi («ACR») sous le gouvernement fédéral actuel.

2.1.1. Contexte

Les politiques d'orientation et d'accueil de chômeurs ont vu le jour en Belgique peu après le premier choc pétrolier. La notion de *plan d'accompagnement* a vu le jour en Belgique en 1993. Les modalités de l'accompagnement ont changé au fil du temps. Mais le principe de base demeure: allier une aide à la recherche d'emploi et à l'insertion professionnelle et un contrôle du comportement des chômeurs, le dosage des deux types d'action étant variable dans le temps et selon l'institution qui les met en oeuvre.

Ces dispositifs successifs ont émergé dans un contexte institutionnel marqué par cinq caractéristiques essentielles :

1. Un chômage persistant depuis 1975, très inégalement réparti selon les Régions et les catégories socio-démographiques. Comparé aux pays anglo-saxons et nordiques de l'OCDE, ce chômage persistant se caractérise par un risque faible d'entrée en chômage mais aussi par de faibles chances de sortie du chômage.
2. L'assurance-chômage belge qui *en principe* octroie des indemnités pour une durée indéterminée alors que diverses instances, surtout internationales, ne cessent de répéter que l'assurance-chômage doit être limitée dans le temps, à l'instar des autres pays de l'OCDE où des mécanismes d'assistance prennent souvent le relais au terme de la période couverte par l'assurance.
3. Les mécanismes de suspension (fin de droit) et de sanction des chômeurs, conçus comme complémentaires au principe d'indemnisation à durée indéterminée. La restriction des suspensions aux chômeurs cohabitants entraîne une très forte surreprésentation des femmes dans la population suspendue.
4. La régionalisation qui octroie aux Communautés et Régions l'essentiel des compétences en matière d'insertion des chômeurs, mais maintient l'assurance-chômage dans le système de sécurité sociale fédérale. Ceci soulève des interrogations en termes de cohérence des objectifs et des pratiques des divers niveaux de pouvoir concernés.² Le niveau fédéral a dès

² Voir par exemple Ministère de l'Emploi et du Travail, *La politique fédérale de l'emploi : Rapport d'évaluation 1996*, p. 67.

lors souvent pris l'initiative en vue de susciter un renforcement des efforts d'accompagnement et d'orientation des chômeurs par les Régions.

5. Le processus européen qui dès le Conseil européen d'Essen (1994) fait apparaître des axes prioritaires au niveau des plans pluriannuels pour l'emploi, puis des lignes directrices à partir du Conseil européen extraordinaire de Luxembourg (1997). L'accompagnement et le suivi des chômeurs y occupent une place non négligeable. À partir de janvier 1997, la notion de *parcours d'insertion* fait partie des conditions d'éligibilité au co-financement du Fonds social européen. Le souci d'adopter une approche préventive dans le traitement du chômage est également mis en avant. Sur proposition de la Commission européenne, le Conseil des chefs d'Etat et de gouvernements adressera dès 1999 un ensemble de recommandations à la Belgique parmi lesquelles « de renforcer les politiques préventives en prenant des mesures précoces axées sur les besoins individuels afin d'endiguer les flux d'entrée dans le chômage de longue durée. La Belgique devrait notamment se conformer aux lignes directrices 1 et 2 et proposer des mesures efficaces d'insertion aux jeunes chômeurs et aux chômeurs adultes avant qu'ils n'atteignent, respectivement, six ou douze mois de chômage». ³

2.1.2. *Un aperçu des dispositifs d'accompagnement initiés par le gouvernement fédéral (1993-2004)*

Combinaison des quatre premiers facteurs de contexte ci-dessus, le *plan d'accompagnement des chômeurs* de 1993 est pensé au tout début des années nonante, au terme d'une décennie marquée par l'accroissement rapide des différentiels de chômage entre le Nord et le Sud du pays⁴ et à un moment marqué par une vive remontée de la fréquence de suspensions dans le cadre de l'assurance-chômage⁵. Ce plan est à l'époque vu comme un rempart contre les pressions internationales visant à mettre fin au principe d'indemnisation illimitée. Le *plan d'accompagnement des chômeurs* (P.A.C.), instauré en 1993, visait non pas à guider et orienter les personnes dès leur entrée en chômage mais à déjouer les mécanismes d'enlèvement par une prise en charge des chômeurs de moins de 46 ans entrant dans leur *dixième* mois de chômage⁶. Derrière ce choix, il y avait la conviction selon laquelle l'allongement de la durée individuelle d'inoccupation pénalise l'individu au niveau de ses perspectives de réinsertion. Ces personnes étaient convoquées à une ou plusieurs séances collectives d'information. Ensuite, un ou plusieurs entretiens individuels avec un conseiller aboutissaient à la signature d'une convention (au maximum trois mois après

³ Source : Ministère de l'Emploi et du Travail, *La politique fédérale de l'emploi : Rapport d'évaluation 2000*, p. 174.

⁴ Au départ, vers 1973, le taux de chômage wallon se situait déjà au-dessus du niveau flamand. Durant les dix ans qui suivront les deux régions vont connaître une explosion parallèle des risques de chômage. Lorsque le reflux peut s'entamer, c'est-à-dire vers 1983, la Flandre résorbe son chômage, la Wallonie pas. Le choix de la statistique de taux de chômage, l'inclusion ou non de certains groupes de chômeurs «retirés du marché du travail» nuance le message sans en altérer la substance.

⁵ À la fin des années quatre-vingt, le rapport entre le nombre annuel de suspensions et le stock de chômeurs de longue durée à aptitudes normales était inférieur à 1/2 %. En 1993, il atteint 15 %.

⁶ Dans le cas des jeunes ayant terminé les études, les neuf mois de la période d'attente étaient pris en compte dans le critère de durée.

l'information collective). Cette convention définissait un programme d'action et faisait l'objet d'une évaluation. Une évaluation provisoire pouvait avoir lieu en principe après quatre mois. L'évaluation définitive survenait normalement neuf mois après la signature de la convention. Elle pouvait donner lieu à une sanction administrative à l'égard du chômeur. La convention et le formulaire d'évaluation étaient des documents succincts, qualifiés de sommaires par certains tribunaux du travail. Même si son initiative revient au gouvernement fédéral, il faut noter que l'accompagnement était mis en œuvre par les services publics régionaux, qui transmettaient des informations à l'ONEM en cas de collaboration jugée insuffisante au P.A.C.. Dès le mois d'avril 1995, le groupe cible fut limité aux chômeurs titulaires au plus d'un diplôme de l'enseignement secondaire inférieur (dénommés ci-dessous, sauf mention contraire, les «peu qualifiés»). Durant les années 1993 à 1998, le financement du P.A.C. est assuré au niveau de l'Etat fédéral.⁷

À partir du 1^{er} janvier 1999, un nouvel accord de coopération entre l'Etat fédéral, les Régions et les Communautés⁸, le plan d'accompagnement financé au niveau fédéral cible les jeunes peu qualifiés de 25 ans et moins en chômage (ou en période d'attente) depuis *six* mois. Pour les jeunes de 25 ans et moins sans expérience professionnelle, l'accord de coopération précise les actions à mener : la formation et les modules de recherche active d'emploi.

En 2000, suite à un nouvel accord de coopération entre les entités fédérales, le plan d'accompagnement devient *parcours d'insertion*. S'alignant sur les orientations européennes, il s'adresse de manière obligatoire à des jeunes peu qualifiés de moins de 25 ans sortis de l'école depuis moins de *trois* mois. Le parcours d'insertion est vu comme un passage vers la *convention de premier emploi*. Dans le contexte de la mise en place de cette convention, le public peut être étendu à d'autres demandeurs d'emploi (DE) de moins de 25 ans, voire de moins de 30 ans. Le *parcours d'insertion* ne se distingue pas de la formule de 1999 que par le public visé. On assiste aussi à un élargissement du champ des actions prévues pour les jeunes chômeurs, qui ne doivent plus se limiter à la formation ou à la recherche active d'emploi.

L'accord de coopération de 2001 prolonge celui de 2000 pour une durée indéterminée. Cet accord et donc le parcours d'insertion sont remplacés à partir du 1^{er} juillet 2004 par les dispositifs que nous connaissons actuellement. L'accord de coopération de la fin avril 2004 et l'arrêté royal modifiant la réglementation du chômage de juillet 2004 précisent les modalités du régime actuel. Nous y reviendrons dans la suite.

2.1.3. Un aperçu des dispositifs d'accompagnement initiés par les Régions (1993-2002)

Ce tour d'horizon sera assez bref et s'arrêtera en 2002. La période plus récente fait en effet l'objet d'une analyse plus détaillée à la section 2.3.

⁷ Via des cotisations patronales spécifiques.

⁸ De tels accords se sont succédés depuis 1992 dans la foulée de la régionalisation de diverses compétences relatives au marché du travail.

Durant ces années 1993-1998, parallèlement au P.A.C., toutes les Régions développeront des dispositifs propres visant à soutenir et guider la recherche d'emploi : les ateliers de recherche active d'emploi ou jobclubs, les centres d'accueil et d'orientation, ... Pour un aperçu en fin de période, on consultera l'*Inventaire des Mesures* édité en mai 1999 par le Conseil supérieur de l'emploi.

En Région flamande, l'expression *Trajectbegeleiding* fait son apparition dans le rapport annuel du VDAB de 1996. Elle englobe le P.A.C. issu de l'initiative fédérale mais ne s'y limite pas. On y retrouve le principe d'actions ordonnées telles que les jobclubs et les activités de conseil et d'orientation. En 1997, sous l'impulsion du Fonds social européen (F.S.E.), naissent des consortiums locaux entre partenaires publics (tels que le VDAB) et privés (par exemple, du monde associatif) afin d'offrir des parcours structurés de réinsertion aux chômeurs. Ces parcours s'adressent aux *groupes à risque* éligibles au F.S.E. (personnes menacées de chômage de longue durée ou d'exclusion, etc.) mais aussi à d'autres populations de chômeurs.⁹

À partir de 1999, en Région flamande, le VDAB intègre ses activités de guidance et de formation dans un dispositif de «parcours d'insertion» (*Trajectwerking*) des chômeurs. Ce dispositif est constitué d'une série de modules ordonnés (pour plus de détail, voir la section 2.3.2). Après quelques mois de recherche personnelle d'emploi, le chômeur entre dans le parcours. Le ciblage précis variera souvent entre 1999 et 2001.¹⁰ Au début, en 1999, le dispositif convoque les jeunes dans leur *sixième* mois de chômage et les autres dans leur *douzième*. Les critères des lignes directrices européennes vont inciter la Flandre à agir plus tôt. En fin de période couverte par cette section historique, soit à partir de septembre 2001, les moins de 25 ans peu qualifiés sont visés lorsqu'ils sont inoccupés depuis *trois* mois. Le seuil de durée passe à quatre mois pour les chômeurs de moins de 25 ans davantage qualifiés, puis à dix mois au plus de 25 ans.

En Région wallonne, le gouvernement wallon crée le parcours d'insertion au début de 1997. Il implique des opérateurs publics (FOREM, Enseignement de Promotion sociale, etc.) et du monde associatif (Entreprises de Formation par le Travail, etc.). «Le fonctionnement du Parcours d'insertion repose sur de nombreux acteurs et instances – opérateurs de formation, mais aussi organisations, commissions, comités, et administrations à différents niveaux de décentralisation» (Lohest et Van Haepelen, 2001, p.7).

Au FOREM, à partir de 1999, outre le plan d'accompagnement centré sur les moins de 25 ans peu qualifiés dont les modalités sont fixées au niveau fédéral, la Région wallonne demande également l'accompagnement du public des 25 à 45 ans DE depuis douze mois et peu qualifiés. En 2000, le FOREM propose *parcours d'insertion* visant les moins de 25 ans peu qualifiés (soit le public cible adopté dans le cadre fédéral), baptisé *Plan jeunes + (PJ+)*. Suite à une première

⁹ Voir la mesure N°30 de l'*Inventaire des Mesures* édité en mai 1999 par le Conseil supérieur de l'emploi.

¹⁰ Pour une description détaillée, voir Bollens et Heylen (2006).

évaluation, le PJ+ a été étendu en 2001 aux jeunes diplômés de l'enseignement secondaire supérieur et de l'enseignement supérieur.¹¹

En Région bruxelloise, outre la participation au plan d'accompagnement puis au parcours d'insertion (initiatives fédérales), l'ORBEM forme avec divers partenaires un *Réseau Recherche Active d'Emploi*. Ce réseau propose quatre démarches faites d'un jeu d'actions précises telles que le bilan personnel et professionnel, les techniques de recherche d'emploi, la préparation à l'entretien d'embauche, la sensibilisation aux outils de recherche active d'emploi, etc.

Le Service de Guidance Socioprofessionnelle (SGSP) de l'ORBEM s'occupe des demandeurs d'emploi (DE) "difficiles à placer", nécessitant un accompagnement adapté aux difficultés qui les caractérisent (durée d'inoccupation longue, peu ou pas de qualifications, personnes sans ressources, jeunes migrants,...). Il s'agit donc d'un public plus large que celui visé par le parcours d'insertion fédéral. Ce service développe des actions d'accueil et de suivi, des actions d'orientation vers les formations et de suivi durant celles-ci, des actions de mise à l'emploi et d'autres actions spécifiques (sessions de groupe avec des réunions hebdomadaires de recherche d'emploi, etc.).

2.1.4. La genèse du système d'activation du comportement de recherche («ACR») et du Plan d'Accompagnement et de Suivi des chômeurs («PAS»)

La déclaration gouvernementale du gouvernement Verhofstadt II mentionne p. 8 :

«Afin d'activer les demandeurs d'emplois de longue durée et de mieux les préparer aux demandes du marché du travail, ce qui subsistait du contrôle de chômage sera supprimé. Avec les régions une médiation de travail plus active et un accompagnement plus personnel seront élaborés pour les demandeurs d'emploi qui éprouvent des difficultés à trouver du travail; selon la situation du demandeur d'emploi cet effort peut être complété par une coopération avec d'autres acteurs, tel que les CPAS. L'engagement et la disponibilité des demandeurs d'emploi à l'égard du marché du travail seront suivis intensivement par l'ONEM. Dès l'entrée en vigueur du nouveau système, l'article 80 sera suspendu. Une évaluation du nouveau système aura lieu deux ans après son entrée en vigueur. En cas d'évaluation positive, le nouveau système sera maintenu et l'article 80 sera abrogé. Il va de soi que si le nouveau système n'est pas évalué positivement, il sera abrogé et l'article 80 sera maintenu.»¹²

À l'automne 2003, les conclusions de la conférence pour l'emploi réunissant les partenaires sociaux fédéraux, le gouvernement fédéral et les gouvernements des

¹¹ En Communauté germanophone également, l'ensemble des jeunes DE ayant quitté l'école sont couverts par le parcours d'insertion.

¹² L'article 80 de la législation relative à l'assurance-chômage impose, sous certaines conditions, une fin de droit à l'indemnité aux chômeurs cohabitants de longue durée. L'allocation est suspendue dès que la durée de perception de l'indemnité de chômage dépasse un seuil. Ce seuil varie entre 2 et 8 années environ, en fonction du sexe, de l'âge et du lieu de résidence du chômeur.

entités fédérées rappellent l'intention de l'autorité fédérale de «remplacer l'article 80 de l'assurance-chômage par un autre système plus équitable de contrôle de la disponibilité des chômeurs». Ses conclusions rappellent aussi que le gouvernement s'engage «à adapter à court terme les accords existants en matière de transmission des données des services de placement et de formation professionnelle à l'autorité fédérale». Les syndicats rédigent alors un mémorandum sur le suivi des demandeurs d'emploi.

Le 16 janvier 2004, le Conseil des ministres conclut un accord sur le «Meilleur suivi des chômeurs». Le compte-rendu de cet accord¹³ commence par le rappel que l'octroi d'allocation de chômeurs suppose une recherche effective de travail par le demandeur d'emploi. Critiquant l'article 80, le document annonce un nouveau régime qui «doit aider les demandeurs d'emploi à ne pas perdre courage plutôt que de suspendre aveuglément une catégorie bien déterminée» (à savoir les cohabitant(e)s).

Faisant suite à une vive contestation syndicale, en particulier du côté francophone, une concertation se tient avec les partenaires sociaux. Elle conduit à des ajustements du dispositif début février 2004, qui n'apaisent pas la contestation dans divers milieux. Par la suite, une concertation se tient avec les entités fédérées qui conduit à un accord de coopération en avril 2004. Cet accord de coopération, toujours en vigueur, porte sur

- le transfert d'information entre les organismes régionaux ou communautaires et l'ONEM en vue de contrôler la disponibilité des chômeurs et
- sur la complémentarité entre les actions d'accompagnement des services régionaux et l'ACR du ressort de l'ONEM, l'ensemble des deux formant le Plan d'Accompagnement et de Suivi des chômeurs (PAS).

Concernant ce second aspect, il s'agit de «mettre tout en œuvre pour offrir un accompagnement aux chômeurs dans les premiers mois de leur chômage et créer à terme, pour tous les chômeurs, un droit à un accompagnement lié à l'obligation pour ces mêmes chômeurs d'y collaborer de manière active» (Rapport annuel de l'ONEM, 2005, p. 71).

L'arrêté royal du 4 juillet 2004 met en place le système d'activation du comportement de recherche d'emploi du chômeur complet. Il permet «aux services de l'ONEM d'assurer eux-mêmes le suivi de la disponibilité des chômeurs pour le marché de l'emploi.» (Rapport annuel de l'ONEM, 2005, p. 71)¹⁴ Auparavant, cette tâche incombait aux services régionaux. Les accords de coopération successifs prévoyaient les modalités de transfert d'information des services régionaux vers l'ONEM. La ventilation régionale des statistiques relatives à la fréquence de transfert de ces informations a conduit périodiquement à des polémiques et des tensions communautaires.

Le Plan d'action national pour l'emploi de 2004, achevé en septembre 2004, situe l'accompagnement et l'activation des demandeurs d'emploi comme une

¹³ <http://www.belgium.be/eportal/application?pageid=contentPage&docId=33112>

¹⁴ Cette évolution était notamment réclamée par les quatre organisations patronales (voir Bulletin de la FEB de juin 2002 p. 72-73)

concrétisation de la ligne directrice 1 (rappelée dans l'encadré 1, voir ci-dessous).

Les enjeux fondamentaux sous-jacents à la mise en place de l'ACR nous ramènent à la question du début des années nonante : comment concilier une indemnisation à durée indéterminée et un contrôle crédible de recherche et de disponibilité vu le partage des compétences entre le fédéral et les Régions ? Outre la place prise entre-temps par le niveau européen, deux aspects apparaissent nouveaux : primo, le gouvernement fédéral choisit à présent d'abandonner l'article 80, probablement en raison de son opacité, de sa limitation au seul public cohabitant et dès lors du déséquilibre entre hommes et femmes dans les suspensions; secundo, l'ONEM peut dorénavant lui-même s'assurer de la disponibilité des chômeurs (et plus les seuls services régionaux).

Encadré 1 : Ligne directrice 1

Mesures actives et préventives en faveur des chômeurs et des inactifs

Les États membres élaboreront et mettront en oeuvre des mesures actives et préventives en faveur des chômeurs et des inactifs destinées à endiguer le passage au chômage de longue durée et à encourager l'intégration durable dans l'emploi des chômeurs et des inactifs. Les États membres devront :

- a) veiller à ce que, à une étape précoce de leur période de chômage, les besoins de tous les demandeurs d'emplois soient rapidement identifiés et à ce que ces personnes bénéficient de services tels que conseils, orientation, aide à la recherche d'un emploi et plans d'action personnalisés;
- b) compte tenu de l'identification susmentionnée, offrir aux demandeurs d'emplois un accès à des mesures effectives et efficaces visant à améliorer leurs capacités et leurs chances d'insertion professionnelle, en accordant une attention particulière aux personnes qui sont confrontées aux difficultés les plus marquées sur le marché du travail.

Les États membres garantiront notamment que :

- tous les chômeurs se voient offrir un nouveau départ avant le sixième mois de chômage pour les jeunes, et avant le douzième mois de chômage pour les adultes sous forme de formation, de reconversion, d'expérience professionnelle, d'emploi ou de toute autre mesure propre à favoriser son insertion professionnelle, combinée, le cas échéant, à une assistance permanente en matière de recherche d'emploi,
 - d'ici 2010, 25 % des chômeurs de longue durée participent à une mesure active sous la forme d'une formation, d'un recyclage, d'une expérience professionnelle ou de toute autre mesure propre à favoriser son insertion professionnelle, avec pour objectif d'atteindre la moyenne atteinte par les trois États membres les plus avancés;
- c) moderniser et renforcer les institutions du marché du travail, en particulier les services de l'emploi;
 - d) garantir l'évaluation régulière de l'efficacité des programmes du marché du travail et leur adaptation en fonction de celle-ci.

2.2. L'Activation du Comportement de Recherche d'Emploi («ACR») de l'ONEM

Cette section résume le cadre réglementaire de la procédure d'Activation du Comportement de Recherche d'Emploi («ACR») de l'ONEM. Comme les sections suivantes, elle commence par un aperçu des dispositifs présents avant l'ACR et le PAS. Nous nous limiterons ici à une brève présentation de l'article 80 que l'ACR remplace. Pour une prise de connaissance de l'ensemble des actions de l'ONEM, le lecteur est renvoyé aux rapports annuels de l'Office disponibles sur le site <http://www.onem.be/>. La seconde partie de cette section est consacrée à la description de l'ACR : sa structure, les actions menées par l'ONEM et le public cible.

2.2.1. Avant juillet 2004 : l'article 80

L'article 80 de la législation impose, dans certaines circonstances, une suspension des droits aux indemnités pour les chômeurs cohabitants de longue durée qui ont atteint la durée de chômage maximale autorisée. Cette durée maximale varie en fonction du bureau de chômage auprès duquel le chômeur est inscrit. Le nombre de mois de chômage maximum autorisé est égal à 1,5 fois la durée moyenne de chômage dans la sous-région de résidence du chômeur. Il varie aussi selon l'âge et le sexe du chômeur. Les chômeurs concernés par l'article 80 sont ceux qui habitent avec une ou plusieurs autres personnes ayant un revenu professionnel ou de remplacement (chômeurs «cohabitants»). La disposition de l'article 80 n'est toutefois pas appliquée si le revenu du ménage est trop faible¹⁵, si le chômeur est travailleur à temps partiel avec maintien des droits ou s'il participe à certaines politiques actives comme l'ALE, une formation professionnelle ou autre.

L'article 80 est à présent graduellement remplacé par l'ACR. L'article 80 est supprimé à la date à laquelle la procédure ACR commence : le 1^{er} juillet 2004 pour les moins de 30 ans, le 1^{er} juillet 2005 pour les moins de 40 ans et le 1^{er} juillet 2006 pour les moins de 50 ans.

2.2.2. A partir de juillet 2004 : l'ACR

Nous développons dans cette section la procédure ACR. D'abord, nous présentons sa structure qui se décline en une première étape d'avertissement et en une seconde étape d'entretiens d'évaluation. Ensuite, nous décrivons les différentes actions menées par l'ONEM dans le cadre de l'ACR : l'évaluation des efforts de recherche, le plan d'action, les sanctions et la formation des facilitateurs. Enfin, la dernière section est consacrée à la description des publics ciblés par l'ACR.

¹⁵ Si les revenus annuels nets imposables du ménage ne dépassent pas 17.427,58 EUR majoré de 697,12 EUR par personne à charge (montants valables au 1.10.2004, source : ONEM, «Feuille Info : Pouvez-vous perdre le droit aux allocations si votre chômage se prolonge ?», mise à jour le 1.10.2004.)

(1) La structure du suivi

- L'avertissement

L'ONEM envoie une lettre écrite d'avertissement (voir annexe 1 pour un exemplaire) à des DE indemnisés contenant essentiellement :

- Le rappel de l'obligation de chercher activement un emploi et de collaborer aux actions d'accompagnement.
- L'annonce d'un premier entretien individuel pour évaluer les actions entreprises en vue de trouver un emploi et l'annonce du moment de cet entretien.
- Une invitation à conserver les preuves écrites des actions entreprises lors de la recherche d'emploi.
- Une invitation à reprendre contact avec le service régional pour suivre une action d'accompagnement, de formation ou d'insertion, en précisant que la participation à une telle action peut postposer l'entretien d'évaluation.
- Un renvoi à la Feuille Info de l'ONEM, « L'activation du comportement de recherche d'emploi », jointe en annexe pour prendre connaissance des conséquences de la procédure sur le droit aux allocations; le corps de la lettre ne contient donc pas de référence claire à d'éventuelles sanctions en cas de non-respect de la procédure.

- Les entretiens d'évaluation

Au maximum, le DE indemnisé assistera à trois entretiens d'évaluation avec un facilitateur de l'ONEM. Ces entretiens sont obligatoires. Une absence non justifiée du DE est passible d'une sanction «article 70». Cette sanction entraîne une perte du bénéfice des allocations jusqu'à ce que le chômeur indemnisé se présente à l'entretien¹⁶. Lors des entretiens, le chômeur ne peut pas se faire remplacer par une autre personne. Toutefois, il peut se faire accompagner par une personne de son choix au 1^{er} entretien et peut se faire assister par un délégué syndical ou par un avocat lors du 2^{ème} et 3^{ème} entretien.

Nous décrivons ci-dessous les trois entretiens de suivi par lesquels le DE peut passer dans le cadre de l'ACR. Pour chacun des entretiens, nous développons l'objectif de l'entretien, les conséquences de l'évaluation des efforts de recherche d'emploi ainsi que les sanctions potentielles qui peuvent survenir à l'issue de chaque entretien.

¹⁶ Jusqu'en février 2005 : suspension du paiement des allocations de chômage à partir du jour d'absence et pour une période d'au moins 4 semaines (en cas d'absence au 1^{er} entretien) ou de 8 semaines (en cas d'absence au 2^{ème} entretien). À partir du 3 mars 2005 : suppression de la sanction de minimum 4 ou 8 semaines. La sanction s'interrompt dès que le chômeur se présente à l'entretien. Si le chômeur se présente dans les 30 jours ouvrables à partir de son absence ou s'il invoque un motif valable pour son absence, il peut obtenir le retrait de la suspension de paiement de ses allocations avec effet rétroactif. Cet effet rétroactif du retrait de sanctions n'est accordé qu'une seule fois dans la procédure de suivi.

- Entretien 1

Objectif : évaluer les efforts de recherche d'emploi réalisés au cours des 12 mois précédant l'entretien 1.

- Si les efforts sont évalués suffisants : nouveau 1^{er} entretien en principe 16 mois plus tard.
- Si les efforts sont évalués insuffisants :
 - 1) Plan d'action
 - 2) Puis, deuxième entretien quatre mois plus tard.
- Sanctions potentielles à l'issue de l'entretien 1 :
 - 1) Absence non justifiée à l'entretien
= sanction «article 70»
 - 2) Refus de signer un plan d'action
= sanction temporaire : suspension ou réduction des allocations et convocation à un dernier entretien d'évaluation 4 mois plus tard.

- Entretien 2

Objectif : contrôler si le chômeur a respecté son Plan d'action au cours des quatre mois écoulés depuis le 1^{er} entretien.

- Si oui : nouveau 1er entretien en principe 12 mois plus tard.
- Sinon :
 - 1) Sanction pour non-respect d'un plan d'action
 - 2) Nouveau plan d'action plus intensif
 - 3) Puis, 3^{ème} entretien quatre mois plus tard.
- Sanctions potentielles à l'issue de l'entretien 2 :
 - 1) Absence non justifiée à l'entretien
= sanction « article 70 »
 - 2) Non-respect d'un plan d'action
= sanction temporaire de 4 mois, consistant en une réduction ou une suspension des allocations de chômage
 - 3) Refus de signer un plan d'action
= suspension définitive du paiement des allocations de chômage

- Entretien 3

Objectif : contrôler si le chômeur a respecté son 2^{ème} plan d'action au cours des quatre mois écoulés depuis le 2^{ème} entretien

- Si oui : nouveau 1^{er} entretien en principe 12 mois plus tard et fin de la sanction pour non-respect d'un plan d'action évoquée ci-dessus dans le cadre du 2^{ème} entretien
- Sinon : suspension définitive du paiement des allocations¹⁷.
- Sanctions possibles à l'issue de l'entretien 3 :

1) Absence non justifiée à l'entretien

= sanction « article 70 »

2) Non respect d'un plan d'action

= suspension définitive du paiement des allocations de chômage

(2) Les actions entreprises par l'ONEM

- L'évaluation

Durant les entretiens, l'ONEM *évalue* les efforts de recherche fournis par le DE :

- (i) Les efforts *attendus* par l'ONEM sont décrits dans la Feuille Info envoyée au DE en annexe de la lettre d'avertissement¹⁸. L'ONEM distingue deux types d'efforts attendus. Les efforts peuvent être plutôt passifs (s'inscrire à des formations dans des bureaux de recrutement ou agences d'interim) ou être plutôt actifs (participer à une formation, se présenter chez les employeurs ou des agences d'interim qui ont des offres d'emploi, consulter les offres d'emploi et y répondre, etc.).
- (ii) L'information et les preuves des efforts de recherche d'emploi sur lesquels l'ONEM se base pour l'évaluation :
 - L'ONEM dispose déjà de ses propres données et des informations venant des régions.
 - Le chômeur peut donner des infos complémentaires sur sa recherche d'emploi : tous les moyens de preuves sont admis, y compris la déclaration sur l'honneur mais il est préférable de présenter des preuves écrites telles que : les copies des lettres de sollicitation, coupures de presse auxquelles il a réagi, l'éventuelle réponse des employeurs, etc.
- (iii) Le facilitateur tient compte de la situation spécifique du chômeur (âge, niveau de formation, aptitudes, situation sociale et familiale, ...) et de la situation du marché du travail dans sa sous-région.

¹⁷ La suspension totale des allocations est levée soit lorsque le chômeur réunit à nouveau les conditions normales d'admissibilité, soit lorsqu'il a accompli un stage de 312 jours de travail ou jours assimilés comme travailleur à temps plein au cours des 18 mois précédant la nouvelle demande d'allocations ou 312 demi-jours de travail comme travailleur à temps partiel volontaire au cours de 24 mois précédant la nouvelle demande d'allocation.

¹⁸ ONEM, «Feuille Info : L'activation du comportement de recherche d'emploi», mise à jour le 1.10.2006, pages 7-8.

- *Le plan d'action*

Le plan d'action (voir annexe 2 pour un exemplaire) est un contrat où le facilitateur coche les actions que le chômeur s'engage à entreprendre dans une liste de 9 items. Au 1^{er} entretien, le nombre d'actions doit s'élever au moins à trois actions. Au 2^{ème} entretien, le plan d'action doit être plus intensif : un plus grand nombre d'actions est demandé ou leur intensité est plus élevée.

- Objectif : définir avec le chômeur un plan d'action adapté à sa situation spécifique et à la situation du marché de l'emploi.
- Cette liste de 9 items est la suivante :
 - Recontacter le service régional de l'emploi (= avoir au moins un entretien individuel) dans les 30 jours qui suivent l'entretien avec le facilitateur en vue d'examiner avec ce service son projet professionnel, les possibilités de formation, les possibilités d'accompagnement;
 - Présenter spontanément sa candidature et s'inscrire auprès de X bureaux d'intérim, de sélection ou de recrutement et répondre aux offres d'emploi proposées;
 - Suivre les offres d'emploi en consultant au moins 2 journaux régionaux (1 journal local) et répondre à X offres d'emplois;
 - Suivre les offres d'emploi en consultant au moins 1 journal local et répondre à X offres d'emplois;
 - Suivre les offres d'emploi par le biais de sites Internet spécialisés et/ou de sites Internet d'entreprises ou d'organisations et répondre ensuite à X offres d'emplois au moins;
 - Présenter spontanément sa candidature auprès de X entreprises et/ou organisations au moins;
 - Présenter spontanément sa candidature en complétant les demandes d'inscription «en ligne» (et en mettant par conséquent son CV à disposition);
 - Visiter X bourses d'emploi;
 - Entreprendre une ou plusieurs autres actions, plus précisément : ...
- Le DE est invité à conserver les preuves écrites de ses démarches : copies des lettres de candidature, attestation du bureau d'intérim, sites Internet sur lesquels le CV a été déposé etc. et, *si possible*, une attestation ou une réaction écrite de l'employeur.
- Le facilitateur fait le choix des actions concrètes au départ de la liste d'actions possibles dont une est obligatoirement cochée : (re-)prendre contact avec le service de l'emploi. Les autres actions peuvent être choisies librement par le facilitateur (ONEM, Rapport Annuel 2004, pages 44-45).

- *Les sanctions*¹⁹

Nous avons décrit dans les entretiens le type de sanctions que le chômeur pouvait se voir imposer. À présent, nous détaillons le contenu des sanctions en fonction de la situation du chômeur : allocation d'attente, cohabitant sans charge

¹⁹ Montants en vigueur au 1.10.2006 (ONEM, «Feuille Info : L'activation du comportement de recherche d'emploi», mise à jour le 1.10.2006.).

de famille, cohabitant avec charge de famille ou isolé. Pour chacune de ces situations, deux cas sont possibles :

- (1) refus de signer un plan d'action au 1er entretien ou non-respect du plan d'action signé au 1er entretien et
- (2) refus de signer un plan d'action au 2ème entretien ou non-respect du plan d'action signé au 2ème entretien.

Le chômeur qui n'est pas d'accord avec une décision de l'ONEM concernant une suspension temporaire et/ou définitive peut introduire un recours administratif à l'issue du 3^{ème} entretien auprès de la Commission administrative nationale (CAN). Il peut introduire ce recours dans un délai d'un mois à dater de la réception de la décision. Le recours administratif n'est pas suspensif. S'il veut contester une décision de l'ONEM ou de la CAN, un second type de recours est possible auprès du tribunal du travail dans les trois mois qui suivent la notification de la décision.

- Le chômeur perçoit des allocation d'attente :
 - Situation (1) = paiement des allocations de chômage suspendu pendant 4 mois
 - Situation (2) = paiement suspendu immédiatement et définitivement
- Le chômeur est cohabitant sans charge de famille :
 - Situation (1) = paiement suspendu pendant 4 mois sauf si les revenus annuels nets imposables du ménage ne dépassent pas 18.131,56 EUR, majoré de 725,28 EUR par personne à charge; dans ce cas, la suspension est limitée à 2 mois.
 - Situation (2) = paiement immédiatement suspendu sauf si les revenus annuels nets imposables du ménage ne dépassent pas 18.131,56 EUR, majoré de 725,28 EUR par personne à charge; dans ce cas, avant la suspension, le chômeur bénéficie pendant 6 mois d'une allocation journalière forfaitaire de 15,58 EUR.
- Le chômeur est cohabitant avec charge de famille ou isolé :
 - Situation (1) = les allocations seront pendant 4 mois réduites au niveau du revenu d'intégration : allocation journalière de 33,05 EUR pour les cohabitants et 24,79 EUR pour les isolés.
 - Situation (2) = continue de bénéficier pendant 6 mois de l'allocation journalière réduite au niveau du revenu d'intégration sociale, soit 33,05 EUR pour les cohabitants et 24,79 EUR pour les isolés; ensuite, le paiement sera totalement suspendu.

- *Les facilitateurs*²⁰

L'ONEM a recruté 100 facilitateurs (essentiellement des assistants sociaux) et 14 facilitateurs-coordonateurs pour assurer les entretiens d'évaluation. L'ONEM leur a fait suivre une formation approfondie et intensive de plus d'un mois qui portait sur la réglementation du chômage, les mesure pour l'emploi, le rôle des acteurs régionaux, etc. Enfin, différents documents et lettres types, de la documentation

²⁰ Source : ONEM, Rapport Annuel 2004, page 81.

détaillée et des programmes informatiques ont été élaborés pour les aider dans leur tâche.

(3) Public cible

- Les chômeurs complets obligatoirement inscrits comme DE, aptes au travail et ne se trouvant plus dans la première période d'indemnisation :
 - reçoivent une lettre d'avertissement lorsqu'ils entrent dans leur 7^{ème} mois de chômage (pour les moins de 25 ans) et dans leur 13^{ème} mois de chômage (pour les 25 ans et plus).
 - Sont convoqués à leur 1^{er} entretien lorsqu'ils entrent dans leur 15^{ème} (pour les moins de 25 ans) et dans leur 21^{ème} mois de chômage (pour les 25 ans et plus).
- L'entrée en vigueur de la procédure ACR s'est faite de façon graduelle pour permettre aux Régions de mettre en place leur offre d'accompagnement. L'ACR concerne :
 - les chômeurs de moins de 30 ans à partir de 1er juillet 2004,
 - les chômeurs de moins de 40 ans à partir de 1er juillet 2005,
 - les chômeurs de moins de 50 ans à partir de 1er juillet 2006

Note 1 : à partir du 1^{er} juillet 2004, l'ONEM envoie aussi une lettre d'avertissement au «stock» de chômeurs, c'est-à-dire ceux qui ont déjà dépassé les durées de chômage seuils mentionnées ci-dessus. À cause de la taille de ce groupe, l'ONEM envoie mensuellement une lettre à 1/12^{ème} de ce groupe en commençant par les plus jeunes.

Note 2 : la durée de chômage est une durée propre à la politique ACR appelée durée «DISPO». Cette durée particulière se distingue de la durée «Eurostat» habituellement utilisée dans les statistiques de chômage. En effet, le compteur «DISPO» n'est remis à zéro qu'après une reprise de travail à temps plein pendant 12 mois au moins au cours d'une période de 15 mois calendrier (contre 3 mois pour la durée «Eurostat») et il est mesuré en jours (au lieu d'en mois pour la durée «Eurostat»). Pour plus de détails voir l'encadré 2 à la page 19.

- Peuvent bénéficier d'une suspension de la procédure ACR (=entretien reporté à une date ultérieure), les chômeurs qui :
 - ont récemment suivi une action d'accompagnement, de formation, d'expérience professionnelle ou d'insertion proposées par les organismes régionaux. L'ONEM distingue trois types d'accompagnements : un accompagnement normal (=offrir au chômeur un nouveau départ sous la forme d'un accompagnement individuel à l'orientation professionnelle en vue d'une intégration effective sur le marché du travail), un accompagnement intensif (=au moins une action ou un contact par mois) et une action intensive de formation, d'expérience professionnelle ou d'insertion (=action qui requiert, pendant la journée, la présence du chômeur pendant 3 jours par semaine au moins).

- Dans ces trois cas, les chômeurs peuvent bénéficier d'un report de la procédure de suivi :
 - 1) pendant 12 mois à partir du début d'un accompagnement normal si cet accompagnement a commencé avant le 6^{ème} mois de chômage (<25 ans) ou 12^{ème} mois (>=25 ans).
 - 2) Pendant la durée d'un accompagnement intensif (avec un maximum de 6 mois) et pendant les 4 mois qui suivent si le chômeur n'a pas bénéficié d'un accompagnement normal avant le 6^{ème} mois ou 12^{ème} mois de chômage et si l'accompagnement intensif a commencé avant la fin du 2^{ème} mois calendrier qui suit le jour de réception de la lettre d'avertissement de l'ONEM.
 - 3) Pendant la durée d'un accompagnement intensif (avec un maximum de 6 mois) et pendant les 4 mois qui suivent si le chômeur a déjà bénéficié d'un accompagnement avant mais qu'il s'est écoulé 24 mois au moins entre les deux accompagnements.
 - 4) Pendant la durée d'une action intensive de formation, d'expérience professionnelle ou d'insertion et pendant les 4 mois qui suivent, peu importe le moment où le chômeur suit cette action.
- ont repris un travail à temps plein : ils ne seront pas convoqués tant qu'ils conservent leur emploi.

Encadré 2 : Calculs de la durée de chômage DISPO et de la durée de chômage EUROSTAT

- (1) La durée de chômage DISPO est calculée depuis soit le jour de la 1^{ère} inscription comme demandeur d'emploi après la fin des études, soit le 1^{er} jour de chômage indemnifié qui suit une période de travail à temps plein (en ce compris dans le cadre d'un programme de remise au travail) d'au moins 12 mois au cours d'une période de 15 mois calendrier, soit le 1^{er} jour de chômage indemnifié s'il n'y a pas eu de période de travail à temps plein d'au moins 12 mois dans une période de 15 mois. A partir du point de départ, on comptabilise toutes les journées de chômage indemnifiées. Pour les jeunes en stage d'attente, on compte aussi les journées d'inscription comme demandeur d'emploi. Pour obtenir la durée de chômage en mois, on divise par 26 le nombre total de journées ainsi obtenues. La durée de chômage est remise à zéro après une reprise de travail à temps plein pendant 12 mois au moins (dans une période de 15 mois). Ne sont pas pris en considération pour ce calcul : les périodes de chômage temporaire, les périodes de dispense pour raisons sociales et familiales, les périodes de travail à temps partiel avec maintien des droits et allocation de garantie de revenus (si au moins 1/3 d'un temps plein), les périodes de travail à temps partiel sans allocation de garantie de revenus, les périodes de chômage complet avec inaptitude temporaire au travail de 33 % au moins reconnue pour une durée de 2 ans au moins, les périodes de chômage précédent la levée de la suspension totale des allocations. Cette énumération n'est pas exhaustive. Il existe encore des situations particulières exclues, qui concernent très peu de cas.
- (2) La durée de chômage EUROSTAT fournit le nombre de mois ininterrompus pendant lesquels la personne concernée bénéficie d'allocations en tant que chômeur complet ou prépensionné. Si on ne chôme qu'une fraction du mois, cette fraction est toujours arrondie vers le haut. Par exemple, le compteur de la durée augmente d'un mois, même s'il s'agit d'un travailleur qui touche pendant seulement une journée une indemnité de chômage. Une nouvelle durée prend cours après une interruption du paiement des allocations pendant au moins 3 mois consécutifs. Par ailleurs, des mois couverts entièrement par une sanction de durée déterminée ne sont pas considérés comme une interruption.

2.2.3. Etat de la procédure d'ACR au 30 juin 2006

Ci-dessous, nous synthétisons l'état de la situation de l'ACR au 30 juin 2006. Étant donné la population étudiée par ce rapport, nous nous restreignons aux chômeurs de moins de 30 ans. Nous fournissons un aperçu du nombre de DE dans les différentes étapes, telles que la convocation, les sanctions, etc. Notre source est constituée des tableaux présentés par l'ONEM sur l'état de la situation de l'ACR au 30 juin 2006 lors du Comité d'Évaluation du 13 septembre 2006.

Il est important de noter que l'information disponible mesure des *flux cumulés* de chômeurs passés par diverses étapes de l'ACR entre deux moments (le début de l'ACR – formellement le 1^{er} juillet 2004 – et le 30 juin 2006). Certains chômeurs sont entrés dans l'ACR au début et sont passés par toutes les étapes. À l'autre extrême, des chômeurs sont entrés peu avant le 30 juin 2006 et sont donc au

début du dispositif. Autrement dit, dans les tableaux ci-dessous, on ne trouve pas le suivi d'un flux de chômeurs entrés dans la procédure de l'ACR au cours d'une période (disons de quelques mois) et observés *tout au long* des étapes qui constituent l'ACR.

Par exemple, nous voyons dans les tableaux ci-dessous que 90.683 DE ont été convoqués au premier entretien. Ce chiffre représente le nombre cumulé de chômeurs passés par cet entretien entre le début de l'ACR et le 30 juin 2006. Issus de ce groupe de 90.683 DE, 11.843 DE ont déjà été convoqués au deuxième entretien et 852 au troisième au cours de la même période.

Pour chaque entretien, nous présentons deux types de tableaux.

D'abord, un tableau reprenant les effectifs de chômeurs répartis dans les différents cas de figures qui peuvent se présenter au cours de l'ACR. De façon générale, on retrouve les personnes qui ont reçu une lettre d'avertissement de l'ONEM (uniquement pour le tableau des effectifs du premier entretien) et celles qui sont convoquées aux entretiens. Parmi ceux qui sont convoqués, on distingue les effectifs des absents et des présents. À ce niveau, les différentes situations possibles sont détaillées : absences justifiées, sanctions «article 70» (dues à une absence non justifiée à un entretien), les efforts jugés suffisants, insuffisants, les sanctions, les exclusions, etc.

Ensuite, nous avons aussi calculé, pour chacun des entretiens, certains pourcentages qui nous paraissaient pertinents. Le dénominateur que nous avons choisi rassemble les chômeurs qui ont assisté à l'entretien ou qui ont eu une suspension «article 70» en raison d'une absence non justifiée à l'entretien ainsi que les chômeurs pour qui il y a un report de décision. Ainsi, nous avons soustrait du groupe des chômeurs convoqués les absences justifiées, la rubrique «autres» qui regroupe les chômeurs dont la procédure a été suspendue, dont la date d'entretien est prévue après le 30/06/2006 et dont le dossier est en cours d'examen. Dans ces tableaux de pourcentages, nous avons regardé différentes proportions : le pourcentage de chômeurs²¹ dont les efforts de recherche ont été évalués positivement, le pourcentage de ceux qui ont signé un plan d'action, de ceux qui sont sanctionnés par l'article 70 et de ceux qui sont sanctionnés par une suspension ou une exclusion du bénéficiaire des allocations de chômage. Nous distinguons les chômeurs sanctionnés par l'article 70 des autres sanctionnés pour la raison que certaines sanctions «article 70» recensées au 30 juin 2006 ne seront peut être plus effectives par après. En effet, la sanction «article 70» s'interrompt dès que le chômeur se présente à l'entretien. Par ailleurs, si le chômeur se présente dans les 30 jours ouvrables à partir de son absence ou s'il invoque un motif valable pour son absence, il peut obtenir avec effet rétroactif le retrait de la suspension de paiement de ses allocations.

Dans la suite, nous présentons les deux types de tableaux pour chacun des trois entretiens et nous proposons quelques commentaires.

²¹ Lorsque nous parlons de pourcentage de chômeurs, il est important de garder à l'esprit que notre population de référence est bien les chômeurs qui ont assisté à l'entretien ou qui ont eu une suspension «article 70» en raison d'une absence non justifiée à l'entretien ainsi que les chômeurs pour qui il y a un report de décision.

(i) Premier entretien

Chômeurs < 30 ans – Premier entretien	Région flamande	Région wallonne	Région de Bruxelles-Capitale	Pays
a) Lettre d’avertissement	66.200	105.604	30.568	202.372
b) Date de convocation déjà atteinte :	56.705	91.285	26.083	174.073
c) Convoqués	25.420	51.481	13.782	90.683
d) Non convoqués car pris en charge par le service de l’emploi	3.854	5.457	1.418	10.729
e) Non convoqués car ne répondent plus aux critères	26.636	30.882	7.758	65.276
f) Autres ²²	795	3.465	3.125	7.385
g) Date de convocation pas encore atteinte	9.495	14.319	4.485	28.299
h) Convoqués	25.420	51.481	13.782	90.683
i) Absents	807	1.174	572	2.553
j) Absence justifiée et nouvelle convocation	111	212	112	435
k) Suspension – article 70	696	962	460	2.118
l) Présents	17.509	39.783	10.844	68.136
m) Efforts jugés suffisants et pas de plan d’action	10.130	26.458	6.351	42.939
n) Efforts jugés insuffisants et plan d’action signé	7.269	13.113	4.389	24.771
o) Suspension – article 70 : absence à la signature d’un plan d’action	11	15	9	35
p) Suspension limitée pour cause de refus d’un plan d’action	1	1	0	2
q) Report de décision	98	196	95	389
r) Autres ²³	7.104	10.524	2.366	19944
s) Ont assisté à l’entretien ou ont eu une suspension car absent à l’entretien non justifiée = (h) – (j) – (r)	18.205	40.745	11.304	70.254

22 Dossiers restant à traiter

23 Procédure suspendue, date d’entretien prévue après le 30/06/2006 et dossier en cours d’examen.

Chômeurs < 30 ans – Premier entretien	Région flamande	Région wallonne	Région de Bruxelles- Capitale	Pays
Ont assisté à l’entretien ou ont eu une suspension car absence à l’entretien non justifiée= (s) = 100 %				
Efforts jugés suffisants = (m)/(s)	55,6 %	65 %	56,2 %	61,1 %
Plan d’action signé = (n)/(s)	40 %	32 %	38,8 %	35,2 %
Sanctionnés (suspension limitée) car refus de signer un plan d’action = (p)/(s)	0,005 %	0,002 %	0 %	0,003 %
Suspensions article 70 = [(k)+(o)]/(s)	4 %	2,4 %	4,1 %	3 %
Report de décision = (q)/(s)	0,5 %	0,48 %	0,8 %	0,5 %

On observe que la majorité des chômeurs qui ont assisté ou devaient assister au premier entretien ont fourni des efforts suffisants pour chercher un emploi. C’est en Wallonie qu’on retrouve le plus grand pourcentage de chômeurs dont les efforts sont jugés suffisants tandis qu’en Flandre et à Bruxelles-Capitale, cette même catégorie de chômeurs représente une plus petite part (environ 9 points de pourcentage de moins qu’en Wallonie).

L’autre grand ensemble de chômeurs regroupe ceux qui ont signé un plan d’action suite à une évaluation négative. En Flandre et à Bruxelles-Capitale, la part correspondante est plus élevée qu’en Wallonie.

On notera que très peu ont refusé de signer un tel contrat : un chômeur sur 18.205 en Flandre, un sur 40.745 en Wallonie et aucun refus à Bruxelles. Enfin, en moyenne 3 % ne se sont pas présentés à ce premier entretien et sont dès lors potentiellement²⁴ sanctionnés selon l’article 70.

²⁴ Si le chômeur se présente dans les 30 jours ouvrables à partir de son absence ou s’il invoque un motif valable pour son absence, il peut obtenir le retrait de la sanction «article 70» avec effet rétroactif.

(ii) deuxième entretien

Chômeurs < 30 ans – Deuxième entretien	Région flamande	Région wallonne	Région de Bruxelles- Capitale	Pays
a) Convoqués	3.308	6.979	1.556	11.843
b) Absents	302	553	182	1.037
c) A reconvoquer	71	193	56	320
d) Suspension – article 70	231	360	126	717
e) Présents	1.865	4.397	993	7.255
f) Efforts jugés suffisants	991	2.934	660	4.585
g) Suspension limitée après évaluation négative et nouveau plan d'action signé	817	1.391	304	2.512
h) Exclusion après éva- luation négative et pas de plan d'action signé	21	32	11	64
i) Report de décision	36	40	18	94
j) Autres ²⁵	1.141	2.029	381	3.551
k) Ont assisté à l'entretien ou ont eu une suspension car absence à l'entretien non justifiée = (a) – (c) – (j)	2.096	4.757	1.119	7.972

Chômeurs < 30 ans – Deuxième entretien	Région flamande	Région wallonne	Région de Bruxelles- Capitale	Pays
Ont assisté à l'entretien ou ont eu une suspension car absence à l'entretien non justifiée = (k) = 100 %				
Efforts jugés suffisants = (f)/(k)	47,3 %	61,7 %	59 %	57,5 %
Sanctionnés : suspension limitée suite à une évaluation négative et plan d'action signé = (g)/(k)	39 %	29,2 %	27 %	31,5 %
Exclusions = (h)/(k)	1 %	0,7 %	0,9 %	0,8 %
Suspensions – article 70 = (d)/(k)	11 %	7,5 %	11,2 %	9 %
Report de décision (i)/(k)	1,7 %	0,8 %	1,6 %	1,2 %

Pour le deuxième entretien, à nouveau, les chômeurs évalués positivement constituent la part la plus élevée dans chaque Région. Comme au premier entretien, la Wallonie présente un pourcentage plus grand comparé aux deux

²⁵ Procédure suspendue, date d'entretien prévue après le 30/06/2006, dossier en cours d'examen.

autres Régions. L'écart est moins marqué avec Bruxelles (environ 3 % de différence), mais s'accroît avec la Flandre (environ 14 % de différence). Une différence régionale se marque au niveau du groupe des chômeurs évalués négativement et dès lors sanctionnés temporairement : en Flandre, la part de ce groupe est environ 10 points de pourcentage plus élevée qu'en Wallonie et à Bruxelles-Capitale.

Au deuxième entretien, très peu d'exclusions sont à constater : à peine 1 % des chômeurs de notre population de référence est exclu du droit aux allocations en Flandre et à Bruxelles-Capitale et encore moins en Wallonie.

Comparé au premier entretien, un pourcentage plus important de chômeurs est potentiellement visé par l'article 70 : ce pourcentage a presque triplé pour les trois Régions.

(iii) troisième entretien

Chômeurs < 30 ans – Troisième entretien	Région flamande	Région wallonne	Région de Bruxelles- Capitale	Pays
a) Convoqués	265	469	118	852
b) Absents	39	101	30	170
c) A reconvoquer	5	20	4	29
d) Exclusion car absence au 3 ^e entretien	34	81	26	141
e) Présents	107	200	52	359
f) Efforts jugés suffisants	37	82	28	147
g) Exclusion après éva- luation négative	69	113	23	205
h) Report de décision	1	5	1	7
i) Autres ²⁶	119	168	36	323
j) Ont assisté à l'entretien ou ont eu une suspension car absence à l'entretien non justifiée = (a) – (c) – (i)	141	281	78	500

Chômeurs < 30 ans – Troisième entretien	Région flamande	Région wallonne	Région de Bruxelles- Capitale	Pays
Ont assisté à l'entretien ou ont eu une suspension car absence à l'entretien non justifiée = (j) = 100 %				
Efforts jugés suffisants = (f)/(j)	26,2 %	29 %	36 %	29,4 %
Exclusion (absence à l'entretien) = (d)/(j)	24 %	29 %	33,3 %	28,2 %
Exclusion (évaluation négative) = (g)/(j)	49 %	40,2 %	29,5 %	41 %
Report de décision	0,7 %	1,8 %	1,2 %	1,4 %

Au troisième entretien, on observe que les chômeurs exclus (suite à une évaluation négative et suite à une absence à l'entretien) représentent le groupe le plus important dans les trois Régions : 73 % en Flandre, 69,2 % en Wallonie et 62,8 % à Bruxelles. Le pourcentage de chômeurs évalués positivement est plus faible par rapport aux entretiens précédents.

²⁶ Procédure suspendue, date d'entretien prévue après le 30/06/2006, dossier en cours d'examen.

2.3. Les actions des Régions

Le PAS ne consiste pas seulement en la procédure d'ACR prise en charge par l'ONEM. Il s'agit aussi de «mettre tout en œuvre pour offrir un accompagnement aux chômeurs dans les premiers mois de leur chômage et créer à terme, pour tous les chômeurs, un droit à un accompagnement lié à l'obligation pour ces mêmes chômeurs d'y collaborer de manière active» (Rapport annuel de l'ONEM, 2005, p.71). Pour réaliser cet accompagnement une collaboration avec les services régionaux d'emploi (le VDAB, le FOREM et l'ORBEM) était essentielle. Dans cette section nous décrivons la manière dont les services régionaux ont ajusté leur offre d'accompagnement.

Le lancement du PAS fut l'occasion de (re)concrétiser les recommandations décrites dans la première ligne directrice européenne.²⁷ Celle-ci préconise, d'une part, une approche *préventive* visant à activer les DE à un stade précoce de leur période de chômage et, d'autre part, une approche *curative* visant à orienter les chômeurs de longue durée vers des services particuliers en vue de favoriser leur insertion professionnelle. Avant 2004, le FOREM et l'ORBEM n'offraient une approche préventive qu'aux jeunes DE. A l'occasion du lancement du PAS l'approche préventive a été élargie aux adultes. Chaque Région, y compris la Flandre, a aussi repensé la structure des services offerts dans le cadre de l'accompagnement préventif. Par ailleurs, la réforme de la politique fédérale de l'emploi en 2004 était aussi l'occasion d'introduire l'approche curative, inexistante avant ce moment dans aucune des trois Régions.

Cette section aborde aussi plus en détail la façon dont les Régions ont mis en œuvre ces approches préventives et curatives. Afin de faciliter la lecture, nous tentons tout au long de cette section d'utiliser, dans la mesure du possible, une structure et un vocabulaire uniforme. Pour chaque service régional de l'emploi régional nous décrivons d'abord la structure de l'offre des services en place en 2003 et ensuite les modifications qui sont intervenues à partir de 2004 en phase avec le lancement du PAS. Nous détaillons ensuite, pour chaque service régional, la manière dont les approches préventive et curative sont mises en œuvre. Enfin, quelques statistiques descriptives seront chaque fois brièvement commentées.

2.3.1. L'ORBEM en Région bruxelloise

Avant juillet 2004, l'ORBEM offrait un suivi préventif dans le cadre du «Parcours d'Insertion» visant les jeunes (moins de 25 ans) DE peu qualifiés. Tout autre DE (de moins de 25 ans ou de plus de 25 ans) n'entrant pas dans le groupe cible du «Parcours d'Insertion» pouvait bénéficier d'un accompagnement mais sur base spontanée uniquement. Par ailleurs, l'ORBEM ne proposait pas systématiquement un accompagnement pour les DE de plus longue durée dans le cadre d'une approche curative.

Au 1^{er} juillet 2004, dans le cadre du PAS, l'ORBEM met en place le Contrat de Projet Professionnel (CPP). Le CPP se compose de plusieurs étapes et permet aux DE de bénéficier de différents modules qui leur permettront d'être accompagnés dans leur projet professionnel. Les modules proposés sont au nombre de quatre :

²⁷ Voir encadré 1 de la Section 2.1.

la recherche active d'emploi, la formation, la détermination d'un projet professionnel et enfin, l'accompagnement spécifique. L'ORBEM propose le CPP aux DE ciblés par les approches préventive et curative. Le public cible de l'approche préventive est plus large que celui du «Parcours d'Insertion» et concerne tous les DE de moins de 50 ans. Ils sont convoqués au 3^{ème} mois de leur (ré)inscription. L'approche curative mise en place en juillet 2004 cible les DE ayant reçu une lettre d'avertissement de l'ONEM. Le CPP est aussi accessible à tous les DE qui le souhaitent.

Cette section présente les services proposés par l'ORBEM tels qu'ils étaient conçus en 2003 et leur évolution en juillet 2004. Ensuite, nous décrirons quelles sont les approches préventive et curative de l'ORBEM. Enfin, nous présenterons quelques informations descriptives concernant le CPP.

1. La structure de l'offre des services à l'ORBEM

Nous présentons les services offerts aux DE par l'ORBEM : les services universels proposés aux DE et les services associés à l'accompagnement des DE. Ceux-ci sont assurés notamment par les «Services Accompagnement et Conseil Emploi» qui prennent en charge les DE selon leur âge : les moins de 25 ans s'adressent au Service Accompagnement et les 25 ans et plus au Service Conseil Emploi.

Aujourd'hui, les services Accompagnement et Conseil Emploi restent encore séparés en ce qui concerne l'âge des DE dont ils s'occupent²⁸ mais tous deux proposent une même offre d'accompagnement des projets professionnels des DE, le CPP.

- Les services universels aux DE

Les services universels aux DE concernent les services liés à l'inscription et à l'intermédiation. Il n'y a pas eu de changement important dans l'offre de ces services depuis 2003.

• L'inscription et la clarification :

L'ORBEM estime que le dossier ouvert à l'inscription du DE est assez sommaire car l'inscription se fait souvent rapidement. L'ORBEM convoque alors le DE pour une clarification qui vise à prendre le temps de dresser un dossier complet du DE. Il faut noter qu'à cette étape, le DE peut se voir proposer un CPP mais ce n'est pas le but premier de l'entretien de clarification.

• Les services d'intermédiation²⁹ offerts aux DE :

- La gestion des offres d'emploi, les centraliser et sélectionner les candidats.
- Offres d'emploi consultables à partir de 15 bornes informatiques situées à divers endroits en Région bruxelloise.

²⁸ Dans le futur, l'ORBEM envisage de fusionner ces deux services en un seul.

²⁹ L'ORBEM aide également les employeurs dans leur recherche de personnel et dans l'information des aides à l'emploi auxquelles ils peuvent faire appel.

- *Services d'accompagnement des DE*

2003 :

En 2003, il existait deux formes d'accompagnement de base : «Le parcours d'Insertion» offert systématiquement aux jeunes de moins de 25 ans et un accompagnement de base pour les adultes offert uniquement à ceux qui le demandaient sur propre initiative. Cet accompagnement de base consistait en une session collective d'information (seulement pour les jeunes), un entretien individuel de diagnostic débouchant sur une séquence d'actions à entreprendre et, enfin, un suivi des actions entreprises. Outre cet accompagnement de base, l'ORBEM offrait un certain nombre d'actions comme des mesures d'aide à la recherche d'emploi, des formations professionnelles, des mesures de mise à l'emploi et d'autres formes d'accompagnement spécifique, comme la guidance socioprofessionnelle et d'orientation. En 2004, ces actions ont été restructurées en quatre modules.

Dans cette section, nous nous limitons à décrire les deux formes d'accompagnement de base telles qu'organisées en 2003. Nous postposons la description des autres actions offertes par l'ORBEM au paragraphe suivant consacré aux modifications intervenues à partir de 2004. Cela simplifie en effet la présentation (certaines actions sont désormais regroupées en module). Il importe toutefois de souligner que ces autres actions étaient déjà offertes selon une structure différente en 2003.

- **«Le Parcours d'Insertion»** (=accompagnement de base pour les jeunes)

Le Parcours d'insertion se décline en différentes étapes :

- *Une séance collective d'information*
- *Un entretien individuel*
repérage des besoins du jeune DE et orientation vers différents modules en fonction de ses besoins.
- *Signature d'une convention d'insertion*
le DE s'engage à réaliser certaines actions telles qu'une recherche active d'emploi, une guidance socioprofessionnelle, une formation professionnelle ou un stage de détermination.
- *Un suivi mensuel*
entretiens individuels avec un conseiller.
- *Une évaluation de fin d'accompagnement.*
- **Accompagnement de base sur l'initiative du DE** (pour les DE de plus de 25 ans)

Les DE âgés de plus de 25 ans peuvent demander, de leur propre initiative, un accompagnement à l'ORBEM. Celui-ci offrait, en particulier, deux modules qui consistaient en une séquence d'actions :

- *Un module de transition professionnelle* qui propose notamment une formation professionnelle ou une orientation professionnelle et/ou un soutien dans la recherche active d'emploi;
- *Un module de guidance socioprofessionnelle* comportant quatre phases : orientation, formation de base, formation et mise à l'emploi.

Modifications intervenues à partir de 2004

Le «Parcours d'Insertion» cesse d'être proposé à l'ORBEM en juillet 2004 et est remplacé par le Contrat de Projet Professionnel (CPP) décrit ci-dessous. De façon générale, l'accompagnement proposé reste le même, mais il est offert à un public plus large que le public visé par le «Parcours d'Insertion». Pour les DE âgés de plus de 25 ans, essentiellement trois nouveautés sont apparues : le fait que le DE doit déterminer son projet professionnel, la contractualisation de ce projet et la désignation d'une personne de contact à l'ORBEM pour le DE (= son conseiller référant) qui reste la *même* tout au long de son suivi. Ces caractéristiques étaient quant à elles déjà présentes dans le cadre du «Parcours d'Insertion» avant 2004. Par ailleurs, les actions spécifiques (autres que l'accompagnement de base auquel chaque DE peut participer) ont été réorganisées en quatre modules : l'aide à la recherche d'emploi; la formation professionnelle; la détermination d'un projet personnel; l'accompagnement spécifique.

Le Contrat de Projet Professionnel (CPP)

Le CPP se décline en différentes étapes :

- *Une convocation* :
 - à une séance collective d'information pour tous les DE de moins de 25 ans et pour les DE ayant reçu une lettre d'avertissement de l'ONEM. Pour ce second groupe, la convocation fait clairement référence à procédure de l'ACR.
 - ou directement à un entretien individuel pour les DE de plus de 25 ans.³⁰
- *Une séance collective d'information* :
 - Pour les DE ayant reçu une lettre d'avertissement de l'ONEM, la séance collective est divisée en deux parties : d'abord, présentation de la procédure de l'ACR, ensuite présentation des services de l'ORBEM et invitation à un entretien pour commencer un accompagnement via le CPP.

³⁰ L'ORBEM envisage d'organiser des séances d'information collectives couplées à un entretien individuel pour tous les nouveaux inscrits. Cette séance serait axée sur les différents services disponibles au sein de l'ORBEM. L'accent serait également mis sur l'accompagnement dont le DE peut bénéficier via la signature d'un CPP. Ces séances d'information remplaceraient les entretiens individuels qui concernent actuellement l'axe préventif des plus de 25 ans.

- Pour les DE de moins de 25 ans, la séance collective présente principalement les possibilités d'accompagnement et signale que certains de ces jeunes sont concernés par l'ACR.
- *Un entretien individuel*
l'objectif est de dresser un bilan socioprofessionnel du DE. Cette étape peut se réaliser en maximum trois entretiens d'une demi-heure chacun. Le conseiller veille à la cohérence d'un projet professionnel et élabore un plan d'action avec le DE.
- *Signature d'un CPP*
Le CPP doit contenir au moins un des quatre modules décrits ci-dessous³¹.
- *La participation aux actions spécifiques*
Le plan d'action précise une séquence particulière d'actions spécifiques. Depuis 2004, ces actions spécifiques sont organisées selon quatre modules :
 1. *L'aide à la recherche d'emploi*
 - Seul ou avec le soutien du Réseau Recherche Active d'Emploi (RAE).
 - Différentes formules proposent des formations à la recherche d'emploi en groupe ou seul, et plus ou moins longues : par exemple écrire un CV et une lettre de motivation, se préparer à un entretien d'embauche, cibler les offres d'emploi, etc.
 2. *L'accompagnement spécifique individualisé*
Offre au DE un soutien dans son Projet Professionnel en raison de problèmes particuliers comme des problèmes de santé.
 3. *La détermination d'un projet professionnel*³²
Il est proposé généralement par un organisme d'insertion socioprofessionnelle conventionné avec l'ORBEM. Ce module s'adresse à des DE qui ne savent pas encore ce qu'ils veulent faire de leur vie professionnelle.
 4. *Les formations* :
 - le DE peut suivre une préformation, une formation qualifiante, une formation professionnelle individuelle (= formation sur le terrain) ou une formation de perfectionnement.
 - Le rôle de l'ORBEM est essentiellement un rôle de placement des DE dans différentes formations appropriées qui sont organisées par les partenaires de l'ORBEM : Bruxelles Formations (pour les DE francophones) et le VDAB (pour les DE néerlandophones).
- *Un suivi du CPP*
Le conseiller référant du DE le suit lors d'entretiens individuels afin de s'assurer du bon déroulement des modules choisis. La fréquence de ce suivi varie selon l'âge du DE : elle est mensuelle pour les DE de moins de

³¹ Si le DE refuse un CPP, il a toujours accès librement à chacun de ces modules.

³² Si le CPP a pour seul module la détermination d'un projet professionnel, il ne peut pas être clôturé et quand son projet est déterminé, le DE doit choisir un autre module.

25 ans et trimestrielle pour ceux de 25 ans et plus³³. L'accompagnement dans le cadre du CPP doit se composer d'au moins trois entretiens de suivi.

2. L'approche préventive³⁴

2003

- L'approche préventive de l'ORBEM était constituée du «Parcours d'Insertion» (cf. description ci-dessus).
- Le public cible du «Parcours d'Insertion» :
 - priorité aux DE âgés de moins de 25 ans sortis de l'école depuis moins de 3 mois, inscrits à l'ORBEM depuis 3 mois au maximum (= convocation dans les 3 premiers mois d'inscription) et ne possédant pas de diplôme de l'enseignement supérieur.
 - peut être étendu depuis août 2000 à tous les DE de moins de 25 ans au 3^{ème} mois de leur inscription comme DE en cas de pénurie de jeunes appartenant au groupe cible prioritaire.
- Accompagnement sur base spontanée pour tout DE

Modifications intervenues à partir de 2004

- L'approche préventive consiste à proposer un CPP (depuis février 2004).
- Le public cible est constitué de tous les DE de moins de 50 ans au plus tard le 3^{ème} mois³⁵ de leur (ré)inscription, en donnant la priorité aux DE qui n'ont pas encore bénéficié d'un accompagnement ou pour qui l'accompagnement est clôturé depuis deux ans.
- L'ORBEM ne transmet pas à l'ONEM le refus de signer un CPP pour les DE ciblés par l'approche préventive³⁶. Si le DE est convoqué par l'ONEM dans le cadre de l'ACR, il recevra, deux mois après sa lettre d'avertissement de l'ONEM, une seconde convocation de l'ORBEM pour s'engager sur un CPP, cette fois dans le cadre de l'approche curative expliquée ci-dessous.

3. L'approche curative

2003

Avant juillet 2004, l'ORBEM ne proposait pas systématiquement un accompagnement pour les DE de plus longue durée. Les DE pouvaient participer à un accompagnement mais uniquement sur base spontanée.

33 L'ORBEM envisage d'offrir un suivi mensuel à tous les DE ayant signé un CPP et ciblé par l'approche préventive quel que soit leur âge.

34 Les durées mentionnées ci-dessous relèvent du concept Eurostat.

35 L'ORBEM envisage de convoquer les DE de moins de 50 ans au premier mois de leur (ré)inscription dans le cadre de l'approche préventive.

36 Source : ORBEM, «Le Contrat de Projet Professionnel-CPP», disponible sur <http://infonyet/communication/notecppfr.htm>.

Nouveautés introduites en 2004

- L'ORBEM met en place une approche curative systématique qui consiste à proposer un CPP. Un refus de signer un CPP est notifié à l'ONEM³⁷.
- Le public cible de l'approche curative est constitué des DE indemnisés ayant reçu une lettre d'avertissement de l'ONEM. L'ORBEM les convoque dans les deux mois après la réception de la lettre de l'ONEM, à condition qu'ils soient toujours inscrits comme DE à l'ORBEM. L'approche curative s'est mise en place selon les étapes suivies par l'ONEM :
 - à partir de juillet 2004: les moins de 30 ans;
 - à partir de juillet 2005: les moins de 40 ans;
 - à partir de juillet 2006: les moins de 50 ans.

Aujourd'hui, en régime de croisière, l'ORBEM convoque tous les DE de moins de 50 ans qui ont reçu une lettre d'avertissement de l'ONEM.

4. Evolution des moyens³⁸

Nous présentons dans ce paragraphe, les moyens financiers que l'ORBEM a reçus ainsi que les actions supplémentaires proposées dans le cadre du PAS.

Moyens financiers

L'ORBEM a reçu 4 millions € de la Région de Bruxelles-Capitale en 2004. Cette dotation est de 6 millions € en 2005.

En 2005, les subventions fédérales consacrées au CPP s'élevaient à 2.097.200€³⁹.

Nombre d'actions

- Effectifs supplémentaires :
 - En 2004, 15 conseillers supplémentaires ont été engagés pour accompagner les DE.
 - Les effectifs des partenaires de l'ORBEM ont aussi été rehaussés dans le cadre du CPP en 2004. Ces partenaires sont notamment le service de guidance Recherche Active d'Emploi, le Réseau Recherche Active d'Emploi et les opérateurs en insertion professionnelle conventionnés avec l'ORBEM.
- Information descriptive :

³⁷ Source : ORBEM, «Le Contrat de Projet Professionnel - CPP», disponible sur <http://infonet/communication/notecppfr.htm>.

³⁸ Source : Observatoire Bruxellois du Marché du Travail et des Qualifications/ENIAC (septembre 2005), «Inventaire des mesures d'aide à l'emploi 2004».

³⁹ Source : ORBEM (2005) Rapport d'activité.

Au second semestre 2004 :

- 17.953 DE ont été convoqués (30.900 DE au premier trimestre 2005) dont 13.372 ont assisté à une séance collective ou un entretien individuel. Pour le groupe cible de l'approche curative, 23,4 % d'entre eux a signé un CPP. Ce pourcentage est de 44 % pour l'ensemble des DE (approches curative et préventive) convoqués à l'ORBEM. Le petit pourcentage de DE ONEM ayant signé un CPP est à nuancer. Dans les faits, peu de DE ayant reçu une lettre de l'ONEM signent un CPP directement après l'entretien individuel et facultatif de l'ORBEM. Une plus grande partie de ce groupe s'engage dans un CPP après leur premier entretien à l'ONEM qui a lieu huit mois après la réception de la lettre d'avertissement envoyée par l'ONEM.
- Les actions signées dans un CPP sont réparties comme suit (2004 ?) :

MODULE	POURCENTAGE (ceux qui ont signé un CPP = 100 %)
Recherche active d'emploi autonome ou soutenue par le Réseau RAE	67,0 %
Formation professionnelle	24,4 %
Détermination de projet professionnel	7,3 %
Accompagnement spécifique	1,3 %

Du 1^{er} juillet 2004 au 30 juin 2005⁴⁰, une description des participants au CPP peut être résumée comme suit :

	Des DE ayant signé un CPP
Genre	
- Hommes	50 %
- Femmes	50 %
Age	
- < 30 ans	75 %
- >= 30 ans	25 %
Qualification	
- peu qualifiés	54 %
- moyennement qualifiés	32 %
- hautement qualifiés	14 %
Durée d'inactivité	
- < 1 an	52 %
- >= 1 an	48 %

⁴⁰ Source : ORBEM (2005) Rapport d'activité.

2.3.2. Le VDAB en Région flamande⁴¹

Les politiques d'accompagnement et de suivi des chômeurs en Belgique, et particulièrement en Flandre, sont largement influencées par les lignes directrices européennes pour l'emploi telles que formulées à la suite du Sommet européen à Luxembourg en 1997. A cet égard, la première ligne directrice est centrale. Cette ligne directrice stipule (entre autres)⁴²:

Les États membres garantiront notamment que :

- *tous les chômeurs se voient offrir un nouveau départ avant le sixième mois de chômage pour les jeunes, et avant le douzième mois de chômage pour les adultes sous forme de formation, de reconversion, d'expérience professionnelle, d'emploi ou de toute autre mesure propre à favoriser son insertion professionnelle, combinée, le cas échéant, à une assistance permanente en matière de recherche d'emploi.*
- *d'ici 2010, 25 % des chômeurs de longue durée participent à une mesure active sous la forme d'une formation, d'un recyclage, d'une expérience professionnelle ou de toute autre mesure propre à favoriser son insertion professionnelle, avec pour objectif d'atteindre la moyenne atteinte par les trois États membres les plus avancés.*

A partir de 1999, la politique du VDAB s'est initialement surtout inspirée de la première recommandation en proposant une «approche préventive» avant le sixième mois de chômage pour les demandeurs d'emploi (DE) âgés de moins de 25 ans et avant le douzième mois pour les autres. Cette approche dite «intégrale»⁴³ a remporté un certain succès. Alors qu'en 1999, 13 % des jeunes et 10 % des adultes n'ont pas encore participé à une action, ni été invité à un entretien avec un facilitateur du VDAB, après une durée de chômage de respectivement 6 et 12 mois, ces fractions ont baissé à moins de 5 % en 2003 (Van Wichelen, 2004, p. 2).⁴⁴ Par contre, jusqu'en 2004, la deuxième recommandation n'a pas entraîné de mesures spécifiques au VDAB pour les chômeurs de longue durée. En fait, en 2003 seuls 12,5 % des chômeurs de longue durée⁴⁵ bénéficiaient d'une politique d'activation.⁴⁶ À l'occasion de l'instauration du nouveau programme fédéral de suivi des chômeurs, le VDAB a reçu du gouvernement flamand une dotation annuelle supplémentaire de 33

41 Les informations de cette section proviennent essentiellement des rapports d'activité du VDAB et des contacts oraux et écrits avec les services du VDAB.

42 L'encadré 1 de la section 2.1.4 cite la ligne directrice intégralement.

43 «Sluitende aanpak» en Néerlandais.

44 Notons que les jeunes et adultes qui ont retrouvé un emploi sans l'intervention du VDAB avant, respectivement, 6 ou 12 mois de chômage ne sont pas comptés dans ces fractions. Par ailleurs, le niveau absolu de ces fractions dépend de l'étude réalisée. Par exemple, Bollens et Heylen (2006, p. 58-59) rapportent pour des cohortes entrées en chômage entre janvier et août 2003 des taux moyens d'absence d'action de 18 % pour les jeunes et de 12 % pour les adultes. En outre, ils rapportent des taux plus élevés pour des populations «à risque».

45 Un chômeur de longue durée a une durée d'inoccupation de plus d'un an.

46 VDAB(2005), *Jaarverslag 2005*, www.vdab.be, p. 14. Les politiques d'activation concernent une participation aux modules 2 à 6 mentionnés ci-dessous. Celles financées par les autorités fédérales ne sont pas prises en compte dans ces chiffres.

millions € pour augmenter la capacité d'accompagnement et de formation pour les DE de longue durée en particulier. C'est dans ce contexte que le VDAB a mis sur pied une «approche curative» destinée spécifiquement aux chômeurs de longue durée et conçue pour être le plus proche possible du timing de la procédure ACR de l'ONEM.

Dans cette section, nous décrivons la forme de l'approche préventive en 2003 ainsi que les modifications intervenues à partir de 2004 à l'occasion de la réorientation de la politique fédérale de l'emploi et du lancement du PAS. C'est aussi en 2004, dans le cadre de cette réforme de la politique fédérale de l'emploi, que l'approche curative s'est mise en place. Nous détaillons ci-dessous comment elle est mise en œuvre. Avant de discuter plus en détail des approches préventive et curative, nous expliquons comment l'offre de services du VDAB est structurée. Nous nous centrons également sur l'année 2003 et sur les changements intervenus à partir de l'année 2004. À la fin de cette section, nous discutons comment la réforme a affecté les ressources financières et le nombre d'actions réalisées par le VDAB. Nous clôturons la section par une brève synthèse d'une étude d'évaluation influente de l'approche «intégrale» du VDAB sur la période 2002-2004.

1. La structure de l'offre des services du VDAB

Depuis 1999, deux missions fondamentales du VDAB, l'accompagnement et la formation des DE, ont été fusionnées dans un «parcours»⁴⁷ constitué de 6 modules (modules 2 à 7). Le module 1, offrant les services de base, précède ce parcours et fait partie des services «universels» offerts aux DE et aux employeurs. La formation des travailleurs non-demandeurs d'emploi est un troisième axe de services offert par le VDAB. Ici nous limiterons toutefois la présentation aux services offerts aux DE. Les demandeurs d'emploi peuvent faire appel à ces services sur base de leur propre initiative ou bien après une convocation dans le cadre de l'approche préventive ou curative.

- *Les services universels aux DE*⁴⁸

2003

• Les services de base aux DE (=module 1)

- Les formalités administratives : l'inscription du DE, la création et la gestion d'un dossier personnel, mais aussi des activités comme l'attestation, la gestion des listes de pointage, etc.; On fournit également au DE un instrument d'autogestion de son dossier (notamment, inscription et désinscription);
- La transmission aux DE de l'information sur ses droits et ses devoirs et sur les services disponibles au VDAB;

⁴⁷ «Trajectwerking» en Néerlandais.

⁴⁸ Le VDAB fournit également des services de base aux employeurs. Par exemple, l'employeur peut demander de l'aide dans leur recherche de candidats pour les postes de travail vacants ou demander de l'information sur les diverses politiques d'emploi.

- **Les services d'intermédiation offerts aux DE**

- Accès à une base de données informant le demandeur d'emploi (DE) des postes vacants disponibles (WIS);
- Accès à une base de données où les DE peuvent mettre leur CV à la disposition des employeurs.

Modifications intervenues en 2004

- **Extension des services de base aux DE (=module 1)**

Lettre (courriel) d'information systématiquement envoyée au plus tard un mois après l'inscription⁴⁹ (depuis juin 2004). À cette lettre est jointe une description des services du VDAB et du nouveau système de suivi (l'ACR) de l'ONEM (depuis septembre 2004).

- **Les services d'intermédiation aux DE**

- Dès l'inscription, un dossier, contenant des informations requises pour l'intermédiation, est constitué;
- Sur base de ce dossier, le DE reçoit à son inscription un nombre (maximum 20) de postes vacants. Le DE est censé postuler à certains (minimum 5) de ces postes vacants.⁵⁰ (à partir de mars 2004);
- Envoi hebdomadaire de (maximum 5) postes vacants adaptés au profil du DE (complètement opérationnel depuis novembre 2004).

- *Les services d'accompagnement des DE*

Les services d'accompagnement sont structurés en 6 modules : «l'intake», l'aide et la formation à la recherche d'emploi, la formation professionnelle, la formation aux aptitudes personnelles et sociales, la formation et accompagnement sur le tas, l'accompagnement et le suivi du parcours. Lors de «l'intake» (module 2) un diagnostic est établi et, si nécessaire⁵¹, un plan d'action est proposé. Ce plan d'action prend la forme d'une participation à une (séquence) de modules : le «parcours»⁵².

- **L'intake (module 2)**

- L'intake commence par un entretien de diagnostic. Lors de cet entretien, on essaie d'identifier les forces et faiblesses du DE. À cette fin, le facilitateur peut faire appel à des services spécialisés : les centres

49 Pas plus qu'une fois par an.

50 Lors du contact suivant avec les services du VDAB (au plus tard lors de l'entretien téléphonique dans l'approche préventive), le VDAB vérifie si le DE a postulé à ces postes vacants. Si le DE ne l'a pas fait, le VDAB considère que le comportement de recherche du DE n'est pas approprié et que le DE devrait être mieux accompagné. Le VDAB n'informe pas l'ONEM que le DE n'a pas donné suite aux postes vacants qui lui ont été transmis. En revanche, le refus de participer aux actions qui lui sont proposées dans le cadre de l'accompagnement plus intensif qui suit, peut être transmis à l'ONEM et peut donc mener à une sanction.

51 Le facilitateur peut décider que le DE pourra trouver de l'emploi sans l'intervention des services du VDAB.

52 L'organisation des services d'accompagnement selon un parcours est appelée «trajectwerking» en Néerlandais.

- d'orientation, de diagnostic psychologique et médical et de détermination du profil.
- À la fin de l'intake, un plan d'action est proposé.

- **Aide et formation à la recherche d'emploi** (module 3)

Le DE apprend en groupe à écrire une lettre de candidature et à mener un entretien de candidature. Certains DE sont ensuite accompagnés individuellement dans leur recherche d'emploi.

- **Formation (professionnelle) dans des centres de formation** (module 4)

Le DE se voit proposer diverses formations professionnelles à divers métiers.

- **Formation aux aptitudes personnelles et sociales** (module 5)

Le DE y apprend les attentes d'un employeur. Le module comprend également les formations en langue pour les allochtones et les formations de base en informatique.

- **Formation et accompagnement sur le tas** (module 6)

Dès que le DE dispose d'aptitudes personnelles, sociales, techniques et professionnelles suffisantes, il peut poursuivre sa formation sur le tas. Il s'agit d'acquérir l'expérience pratique requise.

- **Accompagnement et suivi du parcours** (module 7)

Un accompagnateur suit le DE tout au long de son parcours et l'accompagne dans sa prospection d'emploi. En cas de problèmes, il organise la concertation avec toute partie concernée et il réoriente, si nécessaire, le parcours.

2. **L'approche préventive**

Objectif

L'objectif de l'approche préventive est de fournir une réponse aux directives européennes visant à offrir à chaque DE un «nouveau départ» avant qu'il ne soit enlisé dans le chômage. Il s'agit d'aider les DE qui ne trouvent pas d'emploi sur base de leurs propres actions dans un délai jugé acceptable.

En 1999, l'approche préventive démarrait avec un entretien de diagnostic, «l'intake», après 6 mois d'inoccupation pour les jeunes de moins de 25 ans et après 12 mois pour les adultes de plus de 25 ans. De la sorte, on agit toutefois trop tard selon les directives européennes qui stipulent qu'une action devrait déjà être proposée *avant* ce délai (Bollens et Heylen 2006, p.42). Par conséquent, le VDAB a avancé le moment de l'intake, à partir de 2000 et l'a différencié selon le niveau d'étude à partir de 2001. Le moment auquel cet intake débute a varié d'une année à l'autre, notamment à cause de contraintes de capacité. Ici nous décrivons le fonctionnement de l'approche préventive en 2003 et les réformes intervenues depuis 2004. L'objectif de la directive européenne d'offrir un nouveau départ avant le

sixième mois de chômage pour les jeunes (de moins de 25 ans), et avant le douzième mois de chômage pour les adultes (de plus de 25 ans) reste toujours d'application.

2003

En 2003, le moment de l'invitation à un entretien de diagnostic dépendait de l'âge du DE, de son niveau d'étude et du type d'inscription (une première inscription ou une réinscription) :

- <25 ans et ≤ secondaire supérieur : après 3 mois de chômage⁵³;
- <25 ans, > secondaire supérieur + >25 ans si première inscription : après 4 mois;
- >25 ans, si réinscription : après 9 mois.

Modifications intervenues à partir de 2004

Suite à l'instauration du PAS, les Régions et les Communautés ont conclu un accord avec l'autorité fédérale afin de renforcer leur capacité d'accompagnement. En Flandre, le VDAB a réformé le système d'accompagnement des chômeurs à partir de mars 2004 en introduisant un accompagnement en étapes⁵⁴.

- L'entretien de diagnostic (l'«intake») est maintenant précédé de deux étapes :
 - Un courrier est envoyé pour annoncer un entretien téléphonique; il contient aussi de l'information sur les services du VDAB; (*depuis fin août 2004*);
 - L'entretien téléphonique (*à partir de juin 2004*) vise à :
 - o compléter le dossier du DE;
 - o identifier les DE ayant besoin d'un accompagnement;
 - o activer le DE en le questionnant sur son comportement de recherche d'emploi.
- À quelle durée de chômage cet entretien survient-il ?
 - o < secondaire supérieur ou < 25 ans : après 3 mois;
 - o ≥ secondaire supérieur et > 25 ans : après 6 mois.
- Si on n'arrive pas à contacter le DE, un courrier est réenvoyé 6 semaines après que la période des entretiens téléphoniques ait été clôturée.
- Si le DE est toujours à la recherche d'un emploi 3 mois après l'entretien téléphonique, il ou elle est invité(e) à un entretien de diagnostic (voir ci-dessus).
- Le parcours d'accompagnement est toujours organisé selon les mêmes modules.

53 Le VDAB se base toujours sur la durée depuis la dernière inscription au VDAB. La définition de cette durée ne correspond pas à celle utilisée par l'ONEM dans le cadre de l'ACR.

54 En Néerlandais : «getrapte begeleiding».

3. L'approche curative

Objectif

L'objectif de l'approche curative est d'offrir un accompagnement à chaque DE qui est sur le point d'être convoqué par l'ONEM dans le cadre de l'ACR. Cette offre est réservée aux personnes que le VDAB n'a pas encore accompagnées au courant des deux dernières années.

A quelle durée de chômage ?

Pour autant qu'on n'ait pas reçu une offre d'accompagnement les deux années précédentes :

- <25 ans : après 15 mois (à partir de mars 2004);
- >25 ans : après 21 mois (à partir de mars 2004 si <30 ans; de septembre 2004 si <40 ans).

L'approche curative n'est mise en œuvre qu'à partir de mars 2004. Elle est organisée en trois étapes.

- 1^{ère} étape : session collective dans un centre d'orientation

- Participation à une session de 3h/jour pendant une semaine;
- Les participants sont informés des services du VDAB et de la situation du marché de travail régional;
- Le dernier jour de cette semaine, les chômeurs sont invités à un entretien individuel de 1h30 («intake») afin de définir un plan d'action sur mesure;

- 2^{ème} étape : le parcours d'insertion

Le parcours d'insertion consiste, en fonction des besoins, en une participation à une ou plusieurs actions suivantes :

- l'accompagnement intensif;
- la formation qualifiante;
- l'expérience du travail;
- des services visant à résoudre des problèmes qui ne concernent pas directement le travail et qui sont offerts par des partenaires du VDAB.

Le DE qui n'en a pas besoin passe immédiatement à l'étape suivante.

3^{ème} étape : le suivi intensif de la recherche d'emploi

Après la 2^{ème} étape, le VDAB prévoit au moins 1 entretien de suivi par mois. A ces moments, l'accompagnateur suit les actions entreprises, motive le DE, renvoie vers des postes vacants et, si nécessaire, corrige le parcours.

4. Evolution des moyens

- Moyens financiers :

- o Afin d'inciter le service régional de l'emploi à développer son offre d'accompagnement en soutien au nouveau système fédéral de suivi de chômeurs, le gouvernement flamand a mis plus de moyens

financiers à la disposition du VDAB. Il s'agit de 15 millions € en 2004 et de 33 millions € pour chaque année suivante.

- o Le tableau ci-dessous présente l'évolution des dépenses du VDAB selon le type d'actions proposées.

Type d'action	2002		2003		2004		2005	
	Million €	index 55	Million €	index	Million €	index	Million €	index
Services de base	53,9	97	55,3	100	54,2	98	53,3	96
Actions liées à un parcours (modules 2-7)	193,2	99	195,7	100	211,7	108	226,4	116
Actions non liées à un parcours	51,2	87	59,1	100	78,8	133	85,2	144

Source : Kerncijfers du VDAB (www.vdab.be); valeurs nominales.

Le tableau révèle surtout une forte augmentation des actions non liées à un parcours. Les publications du VDAB ne permettent malheureusement pas de préciser de quelles actions il s'agit. Nous supposons qu'il s'agit notamment de l'extension des services d'intermédiation aux DE. De 2003 à 2005, les dépenses associées aux actions des parcours d'insertion ont augmenté de 16 %. Cette augmentation est sans doute liée à l'impulsion de 33 millions € par an que le gouvernement fédéral transfère au VDAB dans le cadre du nouveau PAS.

- *Nombre d'actions*

- **Nombre de nouvelles actions**

- 3000 places supplémentaires de formation (dont 2.500 en 2004 à partir du 1^{er} mars);
- 400 places supplémentaires de formations professionnelles en entreprise (IBO) (144 pour les moins de 30 ans dans le cadre de l'action curative et 200 pour ceux âgés entre 30 et 40 ans);
- 400 places supplémentaires d'expérience de travail (à partir de janvier 2005);
- 6000 parcours supplémentaires dans le cadre des actions curatives (à partir de janvier 2006).⁵⁶

- **Nombre d'actions démarrées dans les modules**⁵⁷

55 2003 = 100.

56 Ces parcours sont pris en charge par des entreprises privées sur base d'un appel d'offre.

57 Le VDAB organise également des formations professionnelles (module 4) pour les personnes en emploi. Sur base des documents disponibles, nous ne savons pas si les actions rapportées dans les statistiques concernent uniquement les DE en chômage ou également des personnes en emploi.

Le tableau ci-dessous rapporte pour les années 2002 à 2005 le nombre d'actions que le VDAB a entamées dans le cadre des 7 modules mentionnés ci-dessus au cours d'une année civile. Il s'agit parfois d'un regroupement d'actions entreprises au sein de chaque module. Ces chiffres permettent toutefois d'identifier certaines évolutions marquantes.

Modules	2002		2003		2004		2005	
	nombre	index	nombre	index	nombre	index	nombre	index
1. Inscription	478,8	98	486,4	100	501,6	103	508,1	104
2. Total	173,9	86	202,0	100	195,3	97	223,6	111
2.1 Intake	104,6	96	109,2	100	83,8	77	90,9	83
2.2 Entretien tél.	-	-	-	-	12,7	100	31,1	245
2.3 Centre d'orient.	2,3	96	2,4	100	7,0	292	8,9	371
3. Total	11,3	72	15,8	100	15,5	98	13,1	83
3.1 formation	8,5	70	12,2	100	11,9	98	10,0	82
3.2 accompagn.	2,8	78	3,6	100	3,6	100	3,1	86
4. Total	35,7	89	39,9	100	43,5	109	45,8	115
5. Total	13,0	78	16,7	100	16,3	98	17,2	103
6. Total	25,7	90	28,7	100	30,9	108	34,3	120
7. Total	54,3	67	81,4	100	81,1	100	85,6	105
Total 2-7	313,9	82	384,5	100	382,6	100	419,6	109

Source : Kerncijfers VDAB

Tout d'abord, on peut remarquer que le nombre d'inscriptions a légèrement crû tout au long de la période de 478.800 en 2002 à 508.100 en 2005, soit une augmentation de 6 %. Le nombre total d'actions des modules 2 à 7 offertes dans le cadre d'un parcours a toutefois connu une hausse plus importante : il a augmenté de presque 34 %. On remarque que cette hausse a principalement eut lieu avant la réforme de 2004 : le taux de croissance entre 2002 et 2003 était déjà de 20 %.

Entre 2002 et 2003, il s'agit surtout d'une augmentation des actions des modules 3 (aide en recherche d'emploi), 5 (formation aptitudes personnelles et sociales) et 7 (accompagnement); dans une moindre mesure des modules 2 (intake), 4 (formation professionnelle) et 6 (formation sur le tas).

Une observation frappante est que le nombre d'entretiens de diagnostic, «intakes», a fortement diminué entre 2003 et 2004. Cette baisse est sans doute partiellement due à la mise en place des nouvelles approches préventive et curative en 2004. Plus fondamentalement, elle est liée à la réorganisation de la procédure de l'approche préventive. À partir de 2004, un entretien téléphonique de diagnostic précède le «vrai» intake, qui n'a lieu que si on est toujours DE trois mois après l'entretien téléphonique. En effet, si on ajoute le nombre d'entretiens téléphoniques aux intakes, on n'observe qu'une baisse du nombre d'actions de 13 % en 2004 et en 2005

on peut même constater une augmentation de 12 % par rapport au niveau de 2003. Notons aussi la hausse du nombre d'actions dans les Centres d'orientation. Elle s'explique par l'instauration de l'approche curative qui invite les membres du groupe cible à participer à une session collective dans un Centre d'orientation.

Le nombre d'actions en module 3 (formation et accompagnement à la recherche d'emploi) a d'abord fortement augmenté entre 2002 et 2003. Puis, nous constatons que ce nombre recule. La hausse en 2003 s'explique par la montée du chômage et la réduction du nombre d'actions en 2005 suite à l'arrêt du plan d'emploi garanti pour les jeunes. Ce dernier plan comprenait pour les jeunes diplômés peu éduqués une offre systématique de formation à la recherche d'emploi.

On constate que le nombre de formations (modules 4 à 6) a augmenté tout au long de la période. Depuis 2003, il s'agit surtout des formations professionnelles (+ 15 %) et les formations sur le tas (+20 %). Ces évolutions s'expliquent par l'augmentation du nombre de DE en 2003 et par l'impulsion financière du gouvernement flamand suite à l'introduction du PAS en 2004. L'augmentation du nombre d'accompagnements (module 7) s'est surtout réalisée entre 2002 et 2003. Les moyens supplémentaires disponibles à partir de 2004 étaient surtout investis dans un renforcement de la qualité de l'accompagnement, notamment par l'extension de l'offre dans les autres modules.

- **Nombre de formations réalisées par des DE (les employés sont exclus)**

Le tableau suivant nous informe sur le nombre de formations réalisées dans les différents modules. Les chiffres ne sont pas comparables à ceux du tableau précédent pour au moins trois raisons : dans le tableau ci-dessous on ne comptabilise que (i) les formations qui ont été suivies par des DE et on exclut celles suivies par des personnes en emploi; (ii) on comptabilise les formations achevées au cours de l'année civile considérée; (iii) une séquence de formations suivie par le même DE est comptabilisée comme une formation. On y constate tout au long de la période une augmentation importante dans chaque module, à l'exception du module 3, formation en recherche d'emploi.

Modules	2002		2003		2004		2005	
	nombre	index	nombre	index	nombre	index	nombre	index
2.	5,2	104	5,0	100	10,7	214	12,7	254
3. (+accomp.)	8,2	63	13,0	100	12,3	95	10,0	77
4.	42,4	92	45,9	100	51,4	112	56,5	123
5.	6,7	78	8,6	100	9,0	105	10,6	123
6.	0,0	-	0,0	-	0,1	-	0,2	-
Total 2-6	62,6	86	72,6	100	83,5	115	90,0	124

Source : Rapports annuels du VDAB

5. *Evaluations*

Il nous semble important de mentionner les principales conclusions de l'étude de Bollens et Heylen (2006) sur les actions préventives du VDAB. Il s'agit d'une évaluation des parcours d'insertion offerts par le VDAB et qui ont commencé entre le 1 janvier 1999 et la fin août 2004.

L'analyse est basée sur une méthode «d'appariement». Rappelons que cette méthode ne permet de tenir compte que du biais de sélection⁵⁸ induit par les variables explicatives qui sont à la disposition du chercheur. Elle n'est donc fiable qu'à condition que le chercheur dispose d'une base de données contenant de l'information très détaillée sur les déterminants de la participation à la politique. Vu que les chercheurs exploitent une base de donnée administrative, on peut douter de ce que les chercheurs susmentionnés aient accès à une base de donnée aussi riche. Il faut donc traiter les résultats ci-dessous avec certaines réserves.

- *Conclusions de l'évaluation :*

- o En moyenne, une participation à un parcours rallonge la durée de chômage; seuls 37% des participants voit sa sortie du chômage⁵⁹ accélérée; Il s'agit de l'effet d'enfermement («locking in»); certaines actions ont pour fonction de construire un projet professionnel ou d'acquérir de nouvelles compétences : il est probable que l'activité de recherche d'emploi soit ralentie durant la participation même si elle est plus efficace ensuite.⁶⁰
- o La probabilité que la participation à un parcours accélère la sortie du chômage augmente avec (i) la durée de chômage et (ii) les caractéristiques corrélées à un risque de chômage de longue durée (âgé, niveau d'étude faible, sexe féminin, handicap).
- o Les parcours d'insertion sont très hétérogènes. Les chercheurs ont essayé de capter l'effet de cette hétérogénéité en distinguant 5 types de parcours. Sur base de cette analyse, ils concluent que ce sont surtout les parcours incorporant des formations qui raccourcissent la durée de chômage, mais toujours seulement pour les groupes à risque; les formations sur le tas semblent les plus efficaces.

- *Recommandations politiques*

- o Retarder le moment du démarrage des parcours d'insertion, surtout pour les jeunes pour qui le parcours commence actuellement plus tôt;
- o Introduire plus de sélectivité à l'entrée des parcours et augmenter le taux de participation des groupes à risque.

58 Voir le lexique pour une définition.

59 Les chercheurs ne peuvent pas discriminer entre une sortie vers l'emploi d'une vers l'inactivité.

60 Il importe de souligner que la politique peut, malgré cet effet, être efficace à plus long terme. Ceci ressort notamment des études récentes sur les effets des formations (cf. Fitzenberger *et al.*, 2006 ou Lechner *et al.*, 2005 et 2006, par exemple).

2.3.3. Le FOREM en Région wallonne

Avant la mise en place du PAS, le FOREM offrait (depuis 2000) un accompagnement systématique uniquement aux jeunes DE peu qualifiés dans le cadre du «Parcours d'Insertion» rebaptisé «Plan Jeunes+», (PJ+) par le FOREM. Jusqu'en juillet 2004, ce PJ+ constituait l'approche préventive du FOREM dans le sens où l'accompagnement commençait dès le 3^e mois de chômage. L'accompagnement du PJ+ se déclinait en différentes étapes : entretien de diagnostic, contrat et suivi des actions. Tout autre DE pouvait bénéficier d'un tel accompagnement mais uniquement sur base volontaire. Une approche curative qui visait les DE de plus longue durée n'était pas proposée systématiquement par le FOREM avant 2004.

En juillet 2004, suite l'accord de coopération d'avril 2004, l'offre de services du FOREM a été adaptée avec la mise en place d'un Plan d'accompagnement qui se décline en différents modules. La grande nouveauté est le module d'accompagnement de base qui propose une séance collective d'information et un entretien de diagnostic. Ce nouveau module précède les modules d'accompagnement complémentaire, la recherche par libre service et les modules de formation. D'autre part, le FOREM a élargi le public cible de l'approche préventive et a également développé une approche curative systématique pour le public cible de l'ONEM. En 2004, ces deux approches se distinguent essentiellement par le public cible de DE qu'elles visent et les modules offerts aux DE sont les mêmes dans les deux approches.

Dans cette section, nous présentons d'abord la structure de l'offre de services proposés au FOREM. Nous distinguons ce qui était en place avant juillet 2004 et ce qui a changé à cette date. Ensuite, nous détaillons les approches préventive et curative mises en place par le FOREM. Il s'agit essentiellement de présenter les publics cibles de ces deux approches étant donné que les modules offerts sont les mêmes et sont décrits dans le premier point. La section 4 présente des informations sur les moyens du FOREM et sur les DE qui ont participé au Plan d'accompagnement.

Pour cette section, nous nous sommes basés sur les Rapports d'activité du FOREM de 2003, 2004 et 2005, sur un document du FOREM Conseil⁶¹ ainsi que sur un document relatif au PJ+⁶².

1. La structure de l'offre des services au FOREM

Le FOREM propose des services universels aux DE qui comprennent notamment l'inscription, l'orientation vers les services du FOREM et la transmission d'offres d'emploi. Les services associés au suivi des DE ont évolué en 2004 dans le cadre du PAS. Avant cette date, les jeunes DE étaient suivis par le PJ+. En 2004, le FOREM met en place son Plan d'accompagnement qui propose un module d'accompagnement de base, des modules d'accompagnement complémentaire et des formations.

⁶¹ FOREM Conseil, «Service aux particuliers», disponible sur le site : www.leforem.be.

⁶² «Le plan jeunes + en région wallonne – population 2000, présentation des résultats au 30 juin 2001».

- *Services universels aux DE*
 - *Conseil en démarches administratives*
 - (ré)inscription comme demandeur d'emploi,
 - information et guidance sur les démarches administratives à entreprendre,
 - orientation vers les organismes et services qui soutiendront le DE dans leur parcours professionnel,
 - Information sur les droits et les obligations liés au statut de DE.
 - *Services d'intermédiation⁶³ offerts aux DE :*
 - recherche d'offres d'emploi en ligne (sur leforem.be).
 - possibilité de poster son CV en ligne à disposition des employeurs.
 - **Depuis juillet 2005** : le FOREM développe une transmission individualisée des offres d'emploi aux DE via courrier, e-mail, sms et lors d'entretiens.
 - *La recherche d'emploi par libre accès*
 - ouverte à tout le monde qui le souhaite.
 - autonomie du DE dans sa recherche d'emploi, accès aux Maisons de l'Emploi⁶⁴ et aux Carrefours Emploi Formation⁶⁵ et utilisation libre des différents services proposés par le FOREM.
- *Services d'accompagnement des DE⁶⁶*

2003 :

En 2003 l'accompagnement des DE en Wallonie consistait en trois types d'actions : un accompagnement de base qui portait le nom de «Plan Jeunes +», s'adressant prioritairement aux jeunes, l'accompagnement complémentaire et les formations.

- ***le Plan Jeunes + (=accompagnement de base)***

Le Plan Jeunes + est essentiellement une forme d'accompagnement de base qui prend la forme d'une séquence d'entretiens devant mener à la

63 Le FOREM aide aussi les employeurs dans leur recherche de personnel en leur donnant accès aux CV postés en ligne sur le site du FOREM et en leur permettant d'y déposer leurs offres d'emploi et de stage.

64 Les Maisons de l'Emploi sont des lieux de proximité (communal ou intercommunal), destiné à accueillir toute personne concernée par un problème d'emploi. Les Maisons de l'Emploi proposent des offres d'emploi, un support logistique pour mener sa recherche d'emploi (e-mail, fax, téléphone, traitement de texte.), une information sur les possibilités de formations, une aide dans les démarches et actes administratifs liés à la demande d'emploi et une assistance pour déposer une demande d'aide lorsque des problèmes sociaux constituent un frein à la recherche d'emploi.

65 Les Carrefours Emploi Formation ont essentiellement pour objectif d'aider les DE à choisir leur orientation, à trouver une formation ou un emploi et à faire le point sur leur projet de création d'activité. Des conseillers en emploi et en formation sont à leur disposition et les DE ont aussi accès à Internet, au fax, téléphone, etc.

66 Les durées évoquées ci-dessous renvoient au concept de durée Eurostat.

construction d'un projet professionnel contractualisé. Il se décline en plusieurs étapes :

1. Premiers contacts

Un entretien individuel avant la fin du 4^{ème} mois : pré-repérage des besoins du jeune et première offre de modules

- o *Construction d'un projet professionnel*
- o *Contractualisation*
Signature d'une convention d'insertion afin de formaliser les choix d'actions que le demandeur d'emploi veut entreprendre.
- o *Suivi mensuel et rapport final*

L'accompagnement dure en moyenne entre 9 et 24 mois.

• **L'accompagnement complémentaire**

Les modules d'accompagnement complémentaire sont au nombre de trois. Suite à l'entretien individuel, le DE peut être orienté vers l'un de ces trois modules selon ses besoins. Dans chaque module, le DE est pris en charge par un conseiller et les actions peuvent prendre la forme d'entretiens individuels, de séances collectives d'information ou d'ateliers collectifs sur des thèmes précis.

- *Le module en recherche d'emploi :*
Soutien dans les démarches vers l'emploi avec notamment des actions collectives de simulations d'entretiens, de construction d'un CV, d'acquisition d'une meilleure connaissance du marché du travail.
- *Le module en orientation⁶⁷ :*
Un bilan de compétences, une aide à la définition du projet professionnel.
- *Le module en accompagnement professionnel⁶⁷ :*
Aide au DE pour construire son parcours professionnel. Au travers d'entretiens individuels, le conseiller du FOREM aide la personne à identifier les actions qu'elle doit entreprendre pour atteindre ses objectifs et à promouvoir ses compétences sur le marché du travail. Ce module est destiné aux DE dont l'entretien de diagnostic n'a pas permis de déterminer un plan d'action.

• **Les formations**

Le FOREM propose 4 moyens pour participer à une formation :

⁶⁷ Les modules en orientation et en accompagnement professionnel constituent la porte d'entrée vers un module de formation.

- Les *centres de formation* offrent aux DE et aux travailleurs des formations d'une durée variant de 1 semaine à 6 mois dans 11 domaines différents. Ces formations peuvent être soit des formations complètes visant à apprendre un métier, soit des formations spécifiques dont l'objectif est de se perfectionner dans un domaine.
- Dans les *centres ouverts*, les DE et travailleurs peuvent faire une auto-formation accompagnée qui leur permet d'acquérir des compétences en télécommunication, bureautique, informatique, langues, etc. Le principe est d'organiser soi-même sa démarche de formation.
- Dans ses *centres ouverts*, le FOREM offre aussi des formations à distance par Internet avec un coach qui les guide et répond à leurs questions.
- Les *centres de compétence* proposent des formations de pointe pour acquérir des compétences spécifiques aux DE, aux travailleurs, aux enseignants et aux étudiants.

Ces quatre offres de formations sont proposées par le FOREM en gestion propre. À côté de cette offre propre, le FOREM a également plusieurs partenaires avec qui il organise des formations pré-qualifiantes, qualifiantes, des modules de socialisation, d'alphabétisation, d'apprentissage de langues, etc.

Toute formation fait l'objet d'un contrat qui détermine les droits et obligations du DE durant sa formation et le stagiaire se voit délivrer une attestation de compétences au terme de sa formation.

Modifications intervenues à partir de 2004 :

Suite à l'accord de coopération d'avril 2004, le FOREM a mis en place un «Plan d'accompagnement» destiné aux chômeurs ciblés par l'ONEM et aussi pour les DE concernés par l'approche préventive (voir plus bas). Tout DE qui le souhaite peut aussi bénéficier de cet accompagnement. Outre le Plan d'accompagnement, le FOREM offre, depuis septembre 2006, un accompagnement spécifique pour des DE «les plus éloignés de l'emploi» : le Dispositif Intégré d'Insertion socioprofessionnelle (DIISP).

- ***Le Plan d'accompagnement***

Le Plan d'accompagnement se base sur des modules déjà offerts par le FOREM avant juillet 2004 comme les formations et les modules d'accompagnement complémentaire. Les nouveautés proposées par le FOREM en juillet 2004 concernent le «module d'accompagnement de base» et le «suivi de la convention» qui remplacent le Plan Jeunes +.

- *L'accompagnement de base :*

- Une lettre de convocation à une séance d'information collective qui attire également l'attention sur le fait que les présences et les absences aux convocations ainsi que la «Synthèse de parcours professionnel»⁶⁸ sont transmises à l'ONEM. Elle signale également qu'une absence à une convocation peut avoir un impact sur son indemnisation.
- Une séance collective d'information qui vise à présenter le PAS, les services offerts par le FOREM, les démarches à entreprendre pour chercher un emploi. A cette séance, une farde (la farde «Action !») contenant des fiches sur les services du FOREM, des conseils liés à la recherche d'emploi, un espace prévu spécialement pour rassembler les preuves écrites des démarches de recherche d'emploi, etc. Cette séance vise aussi à annoncer un entretien de diagnostic programmé endéans les deux mois.
- Un entretien individuel de diagnostic qui dresse un bilan professionnel en vue de dégager les actions à entreprendre par le DE au regard de son projet pour se réinsérer durablement sur le marché du travail.
- le DE peut signer une convention qui reprend l'action prioritaire que le DE s'engage à entreprendre. Les actions sont proposées dans les trois modules d'accompagnement complémentaire, dans les modules de recherche d'emploi par libre-service et dans les modules de formation. La convention a une durée de 24 mois maximum.

- *L'accompagnement complémentaire*

Les modules d'accompagnement complémentaire existent depuis 2003 et n'ont pas été modifiés en juillet 2004, si ce n'est qu'ils sont maintenant précédés par le module d'accompagnement de base.

- *Les formations*

Les modules de formations étaient déjà offerts en 2003.

- *Suivi de la convention (depuis mai 2006)*

Après la signature de la convention, différents cas de figure peuvent se présenter :

- o Le DE signe une convention et sera convoqué à l'action choisie. Les conventions signées font l'objet d'un suivi qui a lieu 3 mois après la signature de la convention. Ce suivi est réalisé par le conseiller signataire de la convention et peut être administratif, se

⁶⁸ Le DE peut obtenir cette synthèse en faisant la demande auprès du FOREM. Il s'agit du dossier personnel du DE qui contient son profil professionnel et ses actions de recherche d'emploi.

- faire par téléphone ou au cours d'un entretien. Il se poursuit encore 6 mois après la conclusion du contrat de travail éventuel.
- o Le DE signe une convention avec la mention «autonomie»; le DE ne sera pas suivi par après et s'engage dans une recherche d'emploi autonome.
 - o Le DE signe une convention avec refus d'effectuer et/ou de poursuivre les actions proposées.
- **Le Dispositif Intégré d'Insertion socioprofessionnelle** (DIISP, depuis septembre 2006)
 - *L'objectif* : permettre un accès à un emploi durable et de qualité dans un délai rapide.
 - Pour tout DE qui le souhaite, mais priorité aux DE qui sont les «*plus éloignés de l'emploi*» : les DE moins qualifiés (pas plus que le diplôme de secondaire inférieur), ceux qui présentent une inactivité professionnelle prolongée ou une expérience professionnelle limitée.
 - Signature d'un «*contrat crédit insertion*» et un suivi par un conseiller particulier.
 - *Mesure complémentaire au plan d'accompagnement*⁶⁹ dans le sens où les DE qui sont dans le Plan d'accompagnement du FOREM et qui entrent dans le public cible du DIISP peuvent l'intégrer dans leur convention d'accompagnement.

2. **L'approche préventive**⁷⁰

Objectif

L'objectif de l'approche préventive est de fournir une réponse aux directives européennes visant à offrir à chaque DE un «nouveau départ» avant qu'il ne soit enlisé dans le chômage. En Wallonie, cette approche n'était mise en œuvre que pour les jeunes avant 2003. Ce n'est que depuis l'introduction du PAS en juillet 2004 que les autres groupes d'âge sont concernés également.

2003

- **Le Plan Jeunes + :**

Le Plan Jeunes + s'adressait :

- En priorité aux moins de 25 ans détenant au maximum un diplôme de l'enseignement secondaire inférieur et sortis de l'école depuis

⁶⁹ Ceux qui sont dans le programme d'accompagnement du FOREM et qui entrent dans le public cible du DIISP peuvent l'intégrer dans leur accompagnement.

⁷⁰ Les durées évoquées ci-dessous renvoient au concept de durée Eurostat.

moins de 3 mois et inscrits comme DE au maximum depuis moins de 3 mois.

- Ce public cible peut être étendu aux DE de 25 à 30 ans et/ou plus qualifiés⁷¹ (titulaires d'un diplôme de l'enseignement secondaire supérieur ou universitaire).
- Pour les DE qui ne rentraient pas dans le public cible du PJ+ : accompagnement du FOREM (entretien individuel de diagnostic et différents modules d'accompagnement professionnel, de recherche d'emploi, d'orientation ou de formation) mais uniquement sur base volontaire.

Modifications intervenues à partir de 2004

- Le PJ+ est supprimé au 30/06/2004 et remplacé par le Plan d'accompagnement proposé par le FOREM dans le cadre de l'accord de coopération du 30 avril 2004.
- Le public cible de l'approche préventive a été élargi dans le cadre du PAS. La mise en place de cette approche s'est faite de façon graduelle :
 - À partir d'octobre 2004 :
 1. Les DE en stage d'attente, < 25 ans et entre leur 3^{ème} et 6^{ème} mois d'inoccupation (après une sortie de la demande d'emploi d'au moins 15 mois s'il s'agit d'une réinscription).
 2. Les DE en stage d'attente, 25-30 ans et entre leur 6^è et 12^è mois d'inoccupation (après une sortie de la demande d'emploi d'au moins 15 mois s'il s'agit d'une réinscription).
 - À partir de juillet 2005 (respectivement juillet 2006):

Les DE indemnisés de moins de 40 (50) ans dont la durée d'inoccupation est entre 6 et 12 mois (après une sortie de la demande d'emploi d'au moins 15 mois s'il s'agit d'une réinscription).

Le régime de croisière adopté depuis 1^{er} juillet 2006 par le FOREM est donc de convoquer les DE de moins de 50 ans qui ont les durées de chômage décrites ci-dessus en fonction de l'âge.

- Un refus de collaborer à l'accompagnement proposé par le FOREM est notifié à l'ONEM⁷². Dans ce cas, le DE ciblé par l'approche préventive peut être convoqué une seconde fois dans le cadre de l'approche curative. En effet, suite à son refus de collaborer à l'accompagnement proposé dans l'approche préventive, le DE sera convoqué par l'ONEM dans le cadre de l'ACR. Alors, deux mois après sa lettre

⁷¹ Par exemple, en décembre 2000, sur 14000 bénéficiaires, 500 avaient entre 25 et 30 ans.

⁷² Si une action convenue dans la convention n'a pas été réalisée par le DE, un avenant à la convention est signé et fait l'objet d'un suivi trois mois plus tard (premiers suivis des avenants : août 2006). La non réalisation de l'action contenue dans l'avenant est transmise à l'ONEM.

d'avertissement, il recevra une seconde convocation du FOREM, cette fois dans le cadre de l'approche curative expliquée ci-dessous.

3. L'approche curative

2003

L'approche curative du FOREM n'était pas systématique. Tout DE de longue durée pouvait bénéficier d'un accompagnement mais uniquement sur base volontaire.

Modifications intervenues en 2004

- Une approche curative systématique qui se distingue de l'approche préventive essentiellement par le public cible. Les chômeurs ciblés par les deux approches se voient proposer le Plan d'accompagnement.
- Le public cible de l'approche curative est constitué des DE indemnisés ayant reçu une lettre d'avertissement de l'ONEM. Le FOREM les convoque dans les deux mois après la réception de la lettre de l'ONEM, pour autant qu'ils soient toujours inscrits comme DE. L'approche curative s'est mise en place selon les mêmes étapes suivies par l'ONEM :
 - à partir de juillet 2004: les moins de 30 ans;
 - à partir de juillet 2005: les moins de 40 ans;
 - à partir de juillet 2006: les moins de 50 ans.

Aujourd'hui, le régime de croisière adopté par le FOREM est de convoquer tous les DE de moins de 50 ans qui ont reçu une lettre d'avertissement de l'ONEM.

4. Evolution des moyens

Moyens financiers

Les budgets attribués par la Région wallonne dans le cadre du Plan d'Accompagnement ont évolué comme suit :

- 2004 : 14.958.000 €
- 2005 : 34.506.000 €
- 2006 : 40.049.400 €

Les budgets fédéraux du FOREM n'ont pas évolué.

Effectifs

Afin de proposer son accompagnement, le FOREM a augmenté ses effectifs :

- Recrutement de 164 conseillers et de 41 conseillers en libre accès en 2004

- FOREM Conseil a lancé 3 appels à projets - suivant les différentes phases du Plan d'accompagnement des chômeurs - en vue d'accroître et de diversifier son offre de service, compte tenu de l'augmentation du volume de personnes à accompagner et de la diversification des publics. Les contenus de ces appels concernent principalement l'orientation, la transition vers l'emploi (salarié et indépendant) et la formation générale de base ou la pré-qualification. Lors du 1^{er} appel à projet en septembre 2004, 236 actions ont été sélectionnées (119 opérateurs différents) : 25 % en orientation, 34 % en recherche d'emploi et 41 % en formation; 8 000 places supplémentaires et réservées, à 80 %, aux personnes concernées par le Plan d'accompagnement (<30 ans). Le second appel à projet en décembre 2005 a pour objectif de prendre en charge 7500 candidats.

Nombre de nouvelles actions⁷³

- En 2004, 20.408 DE ont bénéficié d'un module d'accompagnement de base; ce nombre est de 70.784 (soit une hausse de 30 %) en 2005.
- 43.201 DE ont participé aux modules d'accompagnement complémentaire entre juillet et décembre 2004.
- L'offre de formation a augmenté de 18,7 % en 2004 avec notamment des séances d'information collectives et concrètes sur les métiers, des radiographies très courtes qui permettent de se situer par rapport aux compétences liées à un métier et des modules «synthétiques» de formations. Seuls les moins de 30 ans ont bénéficié de cette offre plus large. Le nombre de cours offerts dans les formations à distance est passé de 55 à 69 entre 2003 et 2004.

⁷³ Source : FOREM (2003, 2004 et 2005), Rapports d'activité.

2.4. Transfert électronique de données

L'échange de données dans le cadre du contrôle de la disponibilité des chômeurs est depuis le 1^{er} juillet 2004 régi par l'accord de coopération conclu le 30 avril 2004 entre l'autorité fédérale, les communautés et les régions.

Les lignes ci-dessous synthétisent des éléments d'information présents aux pages 71 à 75 du Rapport Annuel (R.A.) de l'ONEM 2005.

L'échange électronique de données entre l'ONEM et les organismes régionaux ou communautaires est opérationnel depuis octobre 2004. Il s'effectue via la Banque Carrefour de la Sécurité Sociale. L'échange d'information est à double sens.

D'une part, les organismes régionaux transfèrent à l'ONEM des données relatives à *chaque* chômeur complet inscrit obligatoirement comme demandeur d'emploi. Il s'agit de données relatives :

- à la date de sa première inscription comme demandeur d'emploi et aux différentes actions qui lui sont proposées (entretien de diagnostic, proposition de parcours, formation professionnelle, séance d'information collective, offre d'emploi, etc.);
- au suivi des actions proposées telles que les dates de début et de fin de l'action et l'intensité de celle-ci;
- aux absences du chômeur à une convocation de l'organisme régional;
- au refus, à l'arrêt ou à l'échec de l'action proposée.

Ce transfert s'applique donc tant aux chômeurs participant au PAS qu'aux autres.

D'autre part, l'ONEM transmet aux organismes régionaux toutes les informations concernant la situation des chômeurs suivis dans le cadre de la procédure d'activation du comportement recherche d'emploi et ce, à chaque stade de la procédure.

Le R.A. ONEM 2005 distingue, aux pages 72 à 75, les transmissions d'information venant des régions relatives aux DE non concernés par le PAS et celles relatives au public atteint par cette politique. Il distingue aussi le premier et le second semestre 2005. Il apparaît en effet qu'entre la première et la seconde période, le nombre de transmissions relatives à la Wallonie a fortement augmenté. Ainsi, au 1^{er} semestre 2005, seulement 2 % des refus d'emploi transmis provenait de la Région wallonne (contre 47 % de Flandre et 51 % de Bruxelles). Au second semestre 2005, ce pourcentage a grimpé à 47 % en Wallonie (contre 29 % en Flandre et 28 % à Bruxelles). Cette tendance se confirme au 1^{er} semestre 2006 au cours duquel la part des transmissions de refus d'emploi en provenance de la Région wallonne s'accroît encore (voir ONEM 2006). Le R.A. ONEM explique ce changement par le fait que le FOREM individualise les offres d'emploi à partir de *juillet 2005*, une pratique déjà d'application auparavant dans les autres régions. Par contre, les transmissions d'information concernant les refus, abandon ou arrêt d'une formation ne provenaient que de la Région flamande en 2005.

3. Revue de la littérature

À budget donné, l'assurance-chômage peut d'autant mieux couvrir les personnes contre le risque de perte d'emploi que la durée d'inoccupation est courte. Cette durée dépend de nombreux facteurs sur lesquels un chômeur particulier n'a guère d'emprise. Mais, cette durée dépend aussi de ses choix en matière d'effort de recherche d'emploi et d'acceptation d'offres. Si ces choix étaient parfaitement observables par l'assurance-chômage, on pourrait parfaitement protéger les personnes contre le risque de perte d'emploi. Mais, ils ne le sont pas et ceci nuit à la protection sociale. L'enjeu ultime de la littérature évoquée par la suite est donc bien celui-ci : existe-t-il des politiques qui nous rapprochent efficacement d'une situation idéale de référence où le risque de perte d'emploi pourrait être parfaitement assuré par la collectivité.

Le nouveau PAS combine encouragements et soutien à la recherche d'emploi d'une part et contrôle et menaces de sanctions d'autre part. D'un côté, il vise à renforcer l'aide à la recherche d'emploi, l'offre de formations et d'autres politiques actives. De l'autre, l'effort de recherche est contrôlé plus étroitement et des sanctions sont prévues si cet effort est jugé insuffisant. La théorie économique nous apporte quelques enseignements sur les effets attendus de cet ensemble de dispositifs sur l'intensité de la recherche et sur le taux de (ré-)insertion en emploi. Certaines études abordent aussi les effets de ces dispositifs sur la qualité d'emploi et sur la fréquence (ou encore l'incidence) de la pauvreté. Dans cette section, nous synthétisons les conclusions de cette analyse théorique. Après l'analyse théorique des différents dispositifs, nous mettons chaque fois cette théorie à l'épreuve des études empiriques.

En gros, le PAS combine une intensification de trois mesures :⁷⁴

- (3.1) l'accompagnement à la recherche d'emploi;
- (3.2) l'offre de formation;
- (3.3) le contrôle de l'effort de recherche d'emploi et l'imposition de sanctions.

C'est pourquoi nous structurons notre discussion selon ces trois mesures (une par sous-section ci-dessous). Une mesure n'agit pas qu'au moment de son application. La théorie économique nous explique que les bénéficiaires de ces mesures peuvent réagir en anticipation de ce moment. La quatrième sous-section traitera de ces anticipations. Ces quatre sous-sections portent sur les effets des trois dispositifs mentionnés ci-dessus sur les participants via leurs impacts sur l'offre du travail et sur la qualité d'appariement entre l'offre et la demande de travail. Dans la cinquième sous-section, nous élargissons cette discussion en abordant brièvement le rôle de la demande de travail et les effets d'éviction de ces mesures sur les non-participants. Enfin, nous concluons par une synthèse et par une discussion des enseignements que nous pouvons en tirer pour l'évaluation du PAS.

⁷⁴ Il nous paraît que le PAS stimule moins le recours à d'autres politiques actives, comme les mesures d'aide à l'embauche, par subvention ou par création directe d'emploi, ou les politiques spécifiques destinées en faveur de certains groupes cibles, comme les handicapés ou les allochtones. C'est pourquoi nous négligeons ces autres politiques dans cette discussion théorique.

La théorie de prospection d'emploi⁷⁵ nous offre le cadre d'analyse approprié pour appréhender les effets des mesures ci-dessus sur le taux de (ré-)insertion en emploi. Cette théorie tient explicitement compte du fait que le DE n'est qu'imparfaitement informé des postes vacants dans une économie. Pour un profil donné de DE, les salaires associés aux offres d'emploi ne sont pas identiques mais distribués (aléatoirement) dans l'économie. A chaque offre d'emploi reçue correspond un salaire issu de cette distribution. Afin de trouver un emploi qui apparie à ses compétences et ses intérêts, le DE consacre des ressources et du temps à la prospection. S'il cherche plus assidûment, le rythme auquel des employeurs lui proposent un emploi augmente dans une certaine mesure. Pour pouvoir déterminer l'intensité de recherche, le DE compare les coûts aux bénéfices anticipés d'une augmentation marginale de cette intensité; il augmente l'intensité pour autant que ces bénéfices marginaux dépassent les coûts; le niveau optimal de l'intensité équilibre ces coûts et bénéfices.

Une fois que le DE a reçu une offre d'emploi, il l'accepte ou la refuse. Cette décision dépend des conditions de travail, disons le «salaire»,⁷⁶ associées à cette offre. Le DE se fait guider dans ce choix par les coûts et bénéfices qu'une continuation de la prospection d'emploi peut générer. Il continue sa recherche si les bénéfices associés (la perspective d'offres d'emploi plus avantageuse) dépassent les coûts. Sinon, il interrompt sa recherche et accepte l'offre d'emploi reçue. Sous certaines hypothèses, on peut montrer qu'il existe un niveau de «salaire» auquel les coûts et bénéfices d'une prolongation de la recherche d'emploi sont équilibrés. Ce niveau de salaire est nommé le «salaire de réservation». En conséquence, plus ce salaire de réservation est élevé, plus il est probable que le DE refuse l'offre, plus, autrement dit, le DE est sélectif.

La probabilité de (ré-)insertion en emploi est déterminée par le produit entre le taux (ou la fréquence) d'arrivée des offres d'emploi et la probabilité d'acceptation. Le taux d'arrivée des offres est influencé par l'intensité de recherche et la probabilité d'acceptation par le salaire de réservation. L'intensité de la recherche et le salaire de réservation ne sont toutefois pas les seuls déterminants de la probabilité d'embauche. La demande de travail (c'est à dire la disponibilité d'offres d'emplois) importe évidemment aussi. Par exemple, si la conjoncture économique est favorable, les entreprises offrent plus de postes vacants et de salaires élevés. Ceci affecte les composantes de la probabilité d'embauche directement, mais aussi indirectement : on peut en effet montrer que le niveau optimal de l'intensité de recherche et celui du salaire de réservation augmentent lorsque le rythme d'arrivée des offres d'emploi croît.

Les mesures (3.1) à (3.3) mentionnées plus haut affectent elles aussi les déterminants de la probabilité de (ré-)insertion. Nous expliquons ci-dessous comment.

⁷⁵ Ou «Job-search theory». Voir Cahuc et Zylberberg (2003, p. 89- 99) pour une synthèse non technique de cette théorie.

⁷⁶ Même si on peut facilement incorporer d'avantages et désavantages (non-)monétaires qui ne sont pas compris dans le salaire, la théorie de prospection d'emploi exprime les conditions de travail par le «salaire». Il ne s'agit pas que du salaire d'embauche mais de la trajectoire salariale tenant compte du risque de perte de l'emploi.

3.1. L'accompagnement à la recherche d'emploi⁷⁷

Les services d'accompagnement à la recherche d'emploi regroupent divers services visant à accélérer la vitesse et/ou la qualité de l'insertion: la transmission de postes vacants adaptés au profil du chômeur, l'apprentissage des démarches à entreprendre pour rechercher un emploi, les conseils de rédaction d'une lettre de candidature et ceux relatifs à la manière de mener un entretien d'embauche, mais aussi le diagnostic des forces et des faiblesses du DE et l'orientation du DE vers l'emploi ou vers une action (formation ou guidance) adaptée. Si elles sont mises en œuvre efficacement, ces modalités de l'accompagnement conduisent donc

- (i) à une accélération directe du rythme d'arrivée des offres d'embauche;
- (ii) une réduction des coûts de recherche; et/ou
- (iii) à une amélioration de la qualité d'appariement.

Passons à présent ces effets en revue.

3.1.1. Accélération directe du rythme d'arrivée des offres d'emploi et réduction des coûts de recherche

1. La théorie

Selon la théorie de la prospection d'emploi, une accélération du rythme d'arrivée des offres d'embauche ne se traduit pas nécessairement en une augmentation du rythme d'insertion en emploi. En effet, si le DE reçoit plus fréquemment des offres d'emploi, il pourrait être plus sélectif lors de l'acceptation de celles-ci; dans ce cas, il relèverait le niveau de son salaire de réservation. Théoriquement, cet effet indirect, via l'augmentation du salaire de réservation pourrait même dominer l'effet direct et ainsi mener à une diminution du rythme de sortie du chômage vers l'emploi. On peut néanmoins montrer⁷⁸ que l'effet direct domine l'effet indirect pour toute une classe de distributions de salaires comprenant les formes de distributions généralement observées dans des études empiriques. Par ailleurs, il est aisé à comprendre que la réduction des coûts de recherche mène au même résultat, car elle induit une augmentation de l'intensité de recherche qui n'affecte que le taux d'arrivée des offres d'emploi.

L'analyse ci-dessus suppose qu'il n'existe qu'un seul mode de recherche. En réalité, on peut en distinguer au moins deux : des canaux formels et des canaux informels (ces derniers recourant aux réseaux de relations auprès de personnes susceptibles de favoriser l'embauche). Si on prend cette possibilité en compte et si le service public de l'emploi ne peut qu'affecter l'efficacité d'un mode de recherche, typiquement le mode formel, alors il est même possible que les services de soutien à la recherche d'emploi mènent à une augmentation de la durée de chômage. Ceci s'explique essentiellement par une substitution du mode de recherche formel au mode informel : par l'intervention des services publics de l'emploi, le DE favorise le mode de recherche formel; si ce mode est moins

⁷⁷ Cette section est largement basée sur Fougère *et al.* (2005), sur van den Berg et van der Klaauw (2006) et Crépon *et al.* (2006).

⁷⁸ Flinn et Heckman (1983), Burdett et Ondrich (1985) et Van den Berg (1994).

efficace, alors la vitesse d'insertion peut baisser. Cette éventualité ne se présente toutefois que pour les DE pour qui le mode de recherche informel existe et est plus efficace que le canal formel. Ceci n'est typiquement qu'important pour les DE qualifiés qui ne sont pas éloignés trop longtemps du marché du travail. Il est moins probable que ce mode alternatif de recherche se présente pour les DE peu qualifiés et les chômeurs de longue durée (quel que soit leur profil). La théorie reste donc concluante pour ces derniers groupes.

2. La théorie à l'épreuve des études empiriques

La plupart des études empiriques confirment la prédiction que l'accompagnement de la recherche d'emploi accélère l'embauche pour autant qu'il soit suffisamment intensif : des sessions qui durent plusieurs heures, voire plusieurs journées (Meyer, 1995; Martin and Grubb, 2002; Kluge and Schmidt, 2002). Meyer (1995) nuance ce résultat, car selon lui les études n'ont pas pu bien séparer la composante d'accompagnement du contrôle de recherche. Nous verrons toutefois dans la section (iii) que le contrôle de recherche pur ne permet pas à lui seul d'accélérer la transition du chômage vers l'emploi. En outre, les recherches de Crépon *et al.* (2006), évaluant un nombre d'actions d'accompagnement sans menace effective de sanction, prouvent que la vérification de recherche n'est pas une condition nécessaire pour remporter des succès.

Selon sa conception, un accompagnement intensif peut davantage viser et accélérer l'insertion des travailleurs moins (Weber et Hofer, 2003) ou plus qualifiés (Crépon *et al.* 2006). En revanche, les résultats de Weber et Hofer (2004) suggèrent que des formations d'aide à la recherche d'emploi n'affectent pas le taux d'embauche de chômeurs de longue durée. Il reste à vérifier que ce résultat ne dépend pas de circonstances institutionnelles ou conjoncturelles particulières.

D'autres chercheurs (Gregg et Wadsworth 1997; Fougère *et al.*, 2005) n'ont pas étudié l'efficacité de certains programmes spécifiques d'accompagnement à la recherche d'emploi individuel ou collectif, mais, plus généralement, l'efficacité des services d'intermédiation (la transmission des offres d'emploi) de l'agence publique par rapport aux services privés. Ces chercheurs mettent en évidence que l'intermédiation par le service d'emploi public accélère effectivement l'embauche des DE peu qualifiés et féminins. En revanche, le rythme d'insertion des travailleurs plus qualifiés n'est souvent pas affecté. Ces résultats soutiennent l'affirmation ci-dessus selon laquelle les offres d'emplois ajustées au profil de travailleurs plus éduqués ne sont généralement pas offertes via l'agence publique de l'emploi, mais plutôt via des canaux privés ou informels. De ceci, on ne peut toutefois pas conclure que l'agence publique ne peut offrir des formes d'accompagnements qui soient efficaces que pour des travailleurs peu qualifiés. Cela dépend de la conception du programme. Nous reprenons ce point dans la section suivante.

3.1.2. Amélioration de la qualité d'appariement

L'accompagnement de la recherche d'emploi peut améliorer la qualité de deux formes d'appariement : (1) l'appariement entre les diverses actions offertes par les services publics d'emploi et le profil du DE; (2) l'appariement entre les caractéristiques du poste vacant et les qualités du DE. Ces objectifs de l'accompagnement par les services de l'emploi sont souvent ignorés dans la littérature économique. Leur prise en compte permet toutefois de compléter le message transmis dans le paragraphe précédent.

- (1) Les services publics de l'emploi offrent souvent un éventail d'actions (formations et accompagnement) aux DE.⁷⁹ Comme nous l'avons déjà mentionné dans la section précédente, toute action n'est toutefois pas appropriée pour toute personne. En effet, plusieurs études microéconométriques d'évaluation⁸⁰ ont conclu qu'une action peut affecter le taux d'insertion en emploi très différemment selon les caractéristiques du DE et en particulier selon la durée d'inoccupation. En fait, l'analyse théorique ci-dessus explique l'existence de cette *hétérogénéité* pour les services d'aide à la recherche d'un emploi. Cet impact différencié existe aussi pour d'autres actions, telles que la formation : une formation n'a de sens si elle tient compte des capacités que le participant a déjà acquises et si elle correspond bien à ses besoins. Par conséquent, l'accompagnement de la recherche d'emploi ne peut être efficace que dans la mesure où elle assigne à chaque DE l'action appropriée. Une étude de Lechner et Smith (2006) pour la Suisse, conclut qu'à niveau de ressources donné, un meilleur appariement entre les DE et les actions aurait pu augmenter le taux d'emploi, mesuré un an après le début d'une action, de presque huit points de pourcentage.⁸¹

Il est intéressant de noter que Behncke *et al.* (2006) rapportent la présence en Suisse d'un système statistique qui aide les facilitateurs lors de la sélection des actions appropriées pour leurs clients DE. Ce système se base sur des prédictions d'une étude microéconométrique d'évaluation de l'impact des diverses actions proposées. Il permet ainsi de proposer à chaque DE l'action qui selon l'estimation augmenterait le plus son taux d'emploi. Une évaluation de ce système est prévue pour 2007.

- (2) Crépon *et al.* (2006) montrent que la participation à des mesures intensives d'aide à la recherche d'emploi a pour effet de faciliter l'accès à l'emploi. Plus important : les bénéficiaires qui ont trouvé un emploi se réinscrivent moins souvent au chômage. Cela impliquerait que l'emploi obtenu est plus stable. L'effet favorable des actions sur le taux de retour en chômage, une fois en emploi, est d'ailleurs nettement plus marqué que sur la sortie du chômage. Cela peut se comprendre par le fait que les actions étudiées sont prioritairement attentives à la qualité des emplois

⁷⁹ Voir notamment la section 2.3 pour une description de l'éventail de services offertes par le VDAB, le FOREM et l'ORBEM en Belgique.

⁸⁰ Par exemple, Gerfin et Lechner (2002).

⁸¹ Crépon *et al.* (2006) arrivent aux conclusions similaires pour les services d'accompagnement des chômeurs en France.

obtenus et à leur adéquation avec les compétences des personnes. On peut penser aussi que les chômeurs pris en charge de façon intensive, pouvant espérer trouver un emploi plus facilement, augmentent leur degré d'exigence (notamment, en relevant leur salaire de réservation), ce qui atténue l'effet des prestations sur la rapidité de sortie du chômage mais renforce la durabilité des emplois obtenus. Une autre étude de Blundell *et al.* (2004) montre que le "New Deal" au Royaume-Uni, un programme qui combine aide à la recherche d'emploi et contrôle pour tous les jeunes qui se trouvent au chômage depuis 6 mois, augmente de 4,5 points de pourcentage la probabilité de trouver un emploi qui dure au moins 13 semaines.

A notre connaissance, ces deux études sont les seules à avoir étudié l'effet de l'accompagnement à la recherche d'emploi sur la qualité de l'emploi trouvé. Cette question est pourtant cruciale. Les actions d'aide à la recherche d'emploi peuvent en effet avoir deux objectifs potentiellement contradictoires : le premier, réduire la durée du chômage en encourageant un accès rapide à l'emploi, peut-être au risque de placer des demandeurs d'emploi sur des postes instables, mal payés ou qui leur conviennent mal; le second, aider les chômeurs à trouver un emploi durable et adapté à leur profil, souvent par un travail sur le projet professionnel. Ce dernier peut prendre du temps et retarder la sortie du chômage, mais doit permettre aussi, à plus long terme, de réduire les risques de chômage. Dans ce cas, il est possible que les actions évaluées paraissent inefficaces sur base d'un critère d'évaluation à court terme, mais s'avèrent finalement utiles si on étend l'horizon temporel du critère⁸² et si on choisit les critères de résultat appropriés.

3.2. La formation

Le PAS n'a non-seulement stimulé l'offre d'accompagnement des DE. Nous avons vu à la section 2 que l'offre de formation a également été étendue. L'extension de l'offre de formation ne constitue pas vraiment l'innovation de la politique d'insertion en Belgique. C'est pourquoi la discussion sera plus succincte que celle des autres actions.

Une formation affecte le taux et la qualité d'insertion par son effet sur la productivité du travailleur.⁸³ Dans cette section nous discutons brièvement ces deux mécanismes et nous résumons ensuite les conclusions des études empiriques.

Une formation augmente graduellement les compétences des participants. Cet effet sur la productivité influence le rythme d'insertion de deux manières. D'une part, il affecte la qualité, le niveau du «salaire», des offres d'emploi. En conséquence, le travailleur augmente son salaire de réservation, mais Mortensen

⁸² Heckman *et al.* (2002) rapportent également une corrélation négative entre des critères d'évaluation à court et long terme.

⁸³ Afin de ne pas trop alourdir la discussion, nous ignorons dans ici l'effet d'une formation via le signal que le participant envoie à son employeur potentiel. Ce signal peut être positif (par exemple, par la motivation qu'une participation reflète) ou négatif (par exemple, si la formation est ciblée aux travailleurs défavorisés).

(1986) montre que sous des hypothèses assez réalistes⁸⁴ la hausse du salaire de réservation sera moins importante que celles des nouvelles offres de salaire. Ce facteur augmente donc le taux d'acceptation d'un emploi. D'autre part, la formation stimule le taux d'arrivée des offres d'emploi, puisque la demande est plus élevée pour des travailleurs davantage formés. Nous avons vu à la section précédente que tel effet résultera en une hausse du taux d'embauche. La participation à une formation devrait donc graduellement augmenter le rythme d'insertion en emploi.

Cette hausse ne se réalisera toutefois qu'après la fin du programme de formation. Pendant la formation le travailleur diminue l'intensité de la recherche d'emploi. La participation à une formation peut donc initialement ralentir l'embauche. Il s'agit de l'effet d'enfermement («locking in»)⁸⁵. Par ailleurs, à cause des problèmes de capacité, un travailleur qui souhaite participer à une formation doit attendre une certaine période (quelques semaines, voire mois) avant qu'il puisse démarrer. Pendant cette période d'attente, il prospecte moins intensivement de l'emploi et il sera plus sélectif dans sa décision d'acceptation d'offres d'emploi (Cockx, 2003).

Une formation a donc un effet ambigu sur le rythme d'insertion : elle le ralentit initialement, et l'accélère ensuite. En revanche, la qualité de l'emploi ne pourrait que s'améliorer.

Conforme à la théorie, les études empiriques ont effectivement trouvé des impacts ambigus des formations sur le taux d'embauche (Martin et Grubb, 2002; Kluve et Schmidt, 2002; Kluve 2006). Des études plus récentes (Fitzenberger *et al.*, 2006 ou Lechner *et al.*, 2005 et 2006) montrent que les effets négatifs rapportés par certains études pourraient refléter le choix d'un indicateur de court terme : ces études montrent qu'à long terme la participation aux formations peut résulter en une augmentation significative et persistante du taux d'emploi et du niveau de salaire (voir aussi Calmfors *et al.*, 2002).

3.3. Le contrôle de l'effort de recherche et l'imposition de sanctions⁸⁶

Le contrôle de l'effort de recherche peut prendre plusieurs formes : (1) une forme purement *administrative* s'il s'agit de la vérification de certaines preuves écrites des démarches de recherche d'emploi, comme, par exemple, des copies des lettres de candidature, des réactions écrites des employeurs, des attestations écrites des bureaux d'intérim, etc.; (2) une forme de *conseil et accompagnement dirigés* sur des actions à entreprendre, éventuellement actées dans une convention. Typiquement ce contrôle se réalise dans le cadre d'une suite

84 La distribution de salaires des personnes formées devrait stochastiquement dominer (de premier ordre) celle des personnes non-formées.

85 Cet effet peut aussi se produire pour des actions de soutien à la recherche d'emploi. Crépon *et al.* (2006) montrent, par exemple, que les actions qui ont pour fonction de clarifier ou de construire un projet professionnel entraînent une réduction du taux de sortie du chômage vers l'emploi pendant les trois premiers mois, avant de conduire à une augmentation.

86 Cette section est largement basée sur Manning (2005) et van den Berg et van der Klaauw (2005).

d'entretiens à des moments réguliers (hebdomadaire, mensuels,...) clairement annoncés à l'avance. Le refus de participer aux entretiens ou l'impossibilité de faire la preuve de démarches de recherche d'emploi peuvent conduire à la suspension (temporaire) des allocations de chômage. Dans cette section nous résumons les enseignements théoriques et empiriques de cette activité contrôle et de l'imposition d'une sanction.

3.3.1. Le contrôle de l'effort de recherche

1. la vérification administrative des démarches de recherche d'emploi

«L'effort de recherche est une variable difficilement contrôlable. Certaines personnes peuvent chercher très activement un emploi sans qu'il y ait nécessairement des preuves tangibles de cette recherche. A l'inverse, d'autres personnes peuvent suivre en apparence les règles édictées par l'organisme de contrôle, mais se comporter de façon à ne pas être embauchées, en postulant à des emplois pour lesquels elles sont inemployables ou en se comportant de manière à ne pas être sélectionnées lors des entretiens d'embauche» (Cahuc et Zylberberg, 2003, p. 106)

Dans la littérature théorique, on peut distinguer les approches qui supposent que l'effort de recherche est parfaitement observable et celles qui supposent l'inverse. Considérons d'abord le cas où l'effort de recherche est parfaitement observable (moyennant un coût du contrôle). Dans un premier temps, si l'effort requis est plus faible que celui effectué en l'absence de contrôle, la vérification de la recherche n'aura pas d'impact : le DE rapporte simplement la recherche qu'il aurait effectuée de toute façon. Toutefois, à partir du moment où le contrôle devient plus intensif et impose plus d'effort de recherche qu'en l'absence de vérification, l'intensité de la prospection d'emploi augmente. Nous avons vu dans la section (i) que cette augmentation accélère le taux d'arrivée des offres d'emploi et donc, normalement,⁸⁷ le taux d'embauche. Manning (2005) souligne que l'intensité de recherche augmente jusqu'à un seuil. Au-delà, l'intensité de recherche chute brutalement à un niveau plus faible. Au seuil, les désagréments imposés par la recherche d'emploi sont tels que le DE préfère volontairement renoncer à l'indemnité de chômage et continuer la recherche d'emploi à un rythme ralenti. Ce seuil sera atteint plus vite si la perte de revenu associée à une suspension de l'allocation de chômage baisse. Par exemple, cette perte sera plus faible lorsque l'écart entre le Revenu d'Intégration⁸⁸ et l'allocation de chômage est faible. Il en va de même si les critères d'éligibilité au Revenu d'Intégration deviennent moins contraignants. On peut donc conclure que le contrôle administratif de la recherche d'emploi n'augmente le rythme d'embauche que si les exigences imposées ne sont ni trop faibles ni trop strictes. Si les exigences devenaient trop fortes, le taux de chômage indemnisé pourrait baisser, mais le taux d'insertion en emploi également. Le taux de pauvreté est affecté seulement si le filet de sécurité pour les chômeurs suspendus n'est pas bien développé.

⁸⁷ Nous avons vu que cela dépend de la forme de la distribution des salaires offerts.

⁸⁸ Le Revenu d'Intégration est une indemnité à laquelle chacun a droit si le revenu du ménage auquel on appartient descend en dessous un seuil.

La citation ci-dessus révèle la difficulté de contrôler l'effort de recherche d'un emploi. Dans leur modèle théorique van den Berg et van der Klaauw (2005) captent cette difficulté en distinguant la recherche *formelle* de *l'informelle*. Ils supposent que les agences de contrôle sont uniquement en mesure de vérifier la recherche formelle. Alors, le contrôle peut mener à une substitution de la recherche formelle à la recherche informelle. Par conséquent, si la recherche informelle est plus efficace que la recherche formelle, une vérification plus stricte du comportement peut même mener à une diminution du taux d'embauche. Les auteurs soulignent toutefois que cette substitution ne peut se réaliser que pour les travailleurs qui ont accès à des modes de recherche informels. Pour les travailleurs peu qualifiés ou les chômeurs de longue durée, pour qui le mode de recherche informel est peu performant, le raisonnement de l'alinéa précédent s'applique.

On peut argumenter qu'il est même difficile de contrôler l'intensité de recherche formelle. Boone *et al.* (2004) captent cette idée dans leur modèle théorique. Au lieu de supposer que les indemnités de chômage du travailleur sont suspendues à partir du moment où l'effort de recherche (formelle) est inférieur à un seuil, ils supposent que la probabilité de sanction est une fonction décroissante du «véritable» effort de recherche. L'introduction de cette complication n'affecte pas fondamentalement les enseignements qualitatifs des effets de la vérification sur l'intensité de recherche et sur le rythme d'embauche : l'intensité de recherche augmente moins fortement avec l'intensité du contrôle et ne diminue plus brutalement au-delà d'un seuil, mais bien plus graduellement. L'imprécision de la mesure de l'effort pourrait toutefois affecter l'incidence de la pauvreté. En effet, le contrôleur peut se tromper et injustement suspendre l'indemnité de chômage d'une personne qui cherche intensivement un emploi, mais qui n'a pas pu le prouver.⁸⁹ Cette suspension augmente l'incidence de pauvreté pour autant que le filet de sécurité ne garantisse pas pour les personnes suspendues un revenu au-delà du seuil de pauvreté. L'étude de De Lathouwer *et al.* (2003) suggère que ce risque est limité en Belgique : la suspension (dans le cadre de *l'Article 80*) des indemnités de chômage des chômeurs de longue durée aurait augmenté l'incidence de pauvreté de 2 à 8 points de pourcentage; le déficit de pauvreté⁹⁰ exprimé en pourcentage du seuil de pauvreté n'est même quasiment pas affecté : il augmente de 0,51 à 0,61 points de pourcentage (*Ibid*, p.49).

2. le conseil et l'accompagnement dirigé

Au lieu de demander des preuves écrites de la prospection d'emploi, l'agent en charge du contrôle peut diagnostiquer le profil du chômeur et proposer la participation à une politique d'emploi, comme un accompagnement dirigé ou une

⁸⁹ Dans la littérature académique, on nomme ce type d'erreur de «erreur de type II». Notez que le contrôle imparfait mène aussi à l'erreur de «type I»: des travailleurs qui ne cherchent pas vraiment du travail, mais qui ne sont pas détectés. L'erreur de type I explique pourquoi, en information imparfaite, l'intensité de recherche augmente moins fortement avec l'intensité du contrôle.

⁹⁰ Le déficit de pauvreté mesure le montant minimal de transferts requis pour éliminer la pauvreté : un transfert qui garantit à chacun un revenu au moins égal au niveau du seuil de pauvreté.

formation.⁹¹ Cette participation est ensuite rendue obligatoire dans le cadre d'un contrat formel à la fin d'un entretien de diagnostic. Il s'agit ici donc pas d'une vérification directe du comportement de recherche, mais plutôt d'un contrôle de la volonté du DE d'entreprendre des actions qui visent à renforcer son employabilité. L'avantage d'un tel système de contrôle est qu'il est plus facile de vérifier si une personne participe à une action que si elle cherche de l'emploi. Il faut néanmoins nuancer ce message : (a) même si on peut facilement vérifier si une personne participe à une action, il est déjà beaucoup plus compliqué de vérifier si elle s'y engage vraiment; (b) l'offre d'une action est en général beaucoup plus coûteuse que la vérification d'un comportement; (c) les actions ne sont pas nécessairement efficaces pour tous les types de DE.⁹²

Qualitativement, les effets d'un tel accompagnement dirigé correspondent à une combinaison de ceux mentionnés dans les sections précédentes : contrôle de recherche d'emploi et participation à un accompagnement ou une formation. Toutefois, comme nous venons de mentionner, le caractère obligatoire de la participation à l'action proposée, peut rendre l'action moins efficace.

3.3.2. *L'imposition d'une sanction*

Jusqu'à présent, nous avons prédit comment le contrôle du comportement affecte la recherche d'emploi *sous menace* d'une sanction. A présent, nous discutons l'effet d'une sanction une fois qu'elle est effectivement *imposée*.⁹³ Van den Berg et van der Klaauw (2006) mentionnent l'existence de deux effets : (a) l'effet de la suspension (temporaire) de l'indemnité de chômage; (b) l'effet de contrôle plus intensif et la menace d'une sanction plus pénible après une première suspension.

Une réduction du niveau de l'indemnité suite à une sanction rend la prolongation de la recherche d'emploi plus coûteuse. Le DE d'emploi est donc incité à chercher plus intensivement un emploi et à être moins sélectif lors de l'acceptation des offres d'emploi. Toutefois, souvent la sanction n'impose qu'une suspension temporaire du droit à l'indemnité. Cet effet ne dure donc pas, surtout si le DE peut prévoir le moment auquel il recevra à nouveau l'indemnité initiale. Par conséquent, si la sanction est temporaire son impact sur le taux d'insertion en emploi dépend plus du renforcement du suivi de recherche d'emploi et des sanctions plus sévères en cas de récidive.

3.3.3. *La théorie à l'épreuve des études empiriques*

La théorie prédit un effet non monotone, d'abord croissant et ensuite décroissant, d'une intensification du contrôle de recherche sur le rythme d'embauche. Ce profil ne se réalise toutefois que si on est capable de vérifier sans erreur l'intensité de la recherche. Cette vérification est plus facile pour des

91 Ce diagnostic peut être pris en charge par un organisme spécialisé (comme le service public de l'emploi) qui transmet l'information à l'organisme de contrôle.

92 La participation imposée à une action peut donc conduire à une baisse de l'efficacité de celle-ci si des DE y participent uniquement pour échapper à une sanction.

93 Nous ne considérons pas dans cette section le cas où le DE choisit lui-même de quitter le chômage rémunéré à cause d'exigences trop strictes (cf. supra).

chômeurs peu qualifiés et/ou de longue durée, car ceux-ci utilisent de modes de recherche formels. Pour les chômeurs qui n'appartiennent pas à ce groupe cible la vérification du contrôle de l'effort sera négligeable ou même négatif, si elle induit une réduction de l'effort de recherche via le canal informel de recherche et si celui-ci est plus efficace que le canal formel.

Gorter and Kalb (1996) et Dolton et O'Neil (1995, 1996) rapportent des effets positifs des programmes intensifs d'accompagnement et contrôle respectivement aux Pays-Bas et en Royaume-Uni sur le taux d'insertion des chômeurs assez éloignés du marché du travail. Ces études, comme celles rapportées par Meyer (1995) pour les Etats-Unis, ne permettent toutefois pas d'identifier si les effets sont dus à l'accompagnement ou au contrôle. Manning (2005) ne trouve aucun effet d'un programme de renforcement des critères d'éligibilité (essentiellement l'introduction d'une vérification bimensuelle de la recherche d'emploi) au Royaume Uni. La réforme aurait seulement induit un passage du chômage indemnisé au chômage non-indemnisé ou à l'inactivité. Manning argumente que ce résultat est compatible avec deux interprétations. La première interprétation est compatible avec la prédiction d'un effet non-monotone du contrôle. D'une part, le contrôle aurait effectivement renforcé la recherche et le taux d'insertion des DE qui sont restés indemnisés, mais d'autre part, en imposant trop de contraintes, la mesure aurait incité un autre groupe de renoncer à l'allocation et de réduire leur intensité de prospection et donc leur taux d'embauche. Selon la deuxième interprétation, le renforcement des critères d'éligibilité n'aurait pas eu un impact à cause de la difficulté de réaliser un contrôle effectif.

D'autres études confirment cette deuxième interprétation. Ashenfelter *et al.* (2005) ne trouvent pas d'effet significatif sur le taux d'embauche (ni si sur la durée de chômage et le niveau du salaire) d'une vérification de recherche sur base d'un entretien téléphonique aux Etats-Unis. Vu qu'un entretien téléphonique ne semble pas un outil de vérification efficace, ce résultat est conforme aux prédictions de la théorie. van den Berg et van der Klaauw (2006) évaluent une expérience sociale⁹⁴ aux Pays-Bas d'un système de suivi de chômeur combiné avec des services d'accompagnement imposé aux chômeurs de courte durée et relativement qualifiés. Ces auteurs ne détectent pas non plus d'impact de ce système sur le taux de transition vers l'emploi. Ils argumentent que ce résultat est compatible avec l'hypothèse que les chômeurs contrôlés substituent le canal de recherche formel au canal informel.

Klepinger *et al.* (1997) traitent d'une expérience sociale aux Etats-Unis spécialement conçue pour évaluer les effets d'un renforcement du contrôle de recherche. Cette expérience met en évidence qu'une vérification plus intense peut effectivement réduire la durée de chômage et donc les dépenses publiques. Toutefois, les effets rapportés ne sont pas très importants : une réduction de la durée de chômage entre 0,7 et 0,9 semaines en moyenne. En outre, l'étude rapporte que le taux d'emploi et le revenu des travailleurs qui ne sont pas du tout contrôlés sont jusqu'à une année après le début du traitement légèrement, mais significativement, plus élevés que ces mêmes indicateurs parmi les travailleurs dont la prospection d'emploi était suivie.

⁹⁴ Ce terme signifie que les DE sont répartis *aléatoirement* entre un groupe soumis au dispositif de suivi à évaluer et un groupe dit de contrôle ou témoin non concernés par ce dispositif.

Le contrôle de recherche d'emploi pourrait inciter les travailleurs à accepter un emploi de qualité plus faible. A notre connaissance cette question n'a à présent pas encore été étudiée. Il n'y a que l'étude de Dolton et O'Neil (2002) qui ne détectent aucun effet du programme mentionné ci-dessus sur la durée d'emploi. Ce programme combine l'accompagnement et le contrôle de la recherche d'emploi. Si, comme en France (Crépon *et al.* 2006), le volet accompagnement ralentit le retour au chômage, alors le fait de ne pas trouver d'effet pour ce programme combiné signifierait que le contrôle conduit le DE d'accepter des emplois de moindre qualité. Il s'agit cependant d'une hypothèse à confirmer.

L'ensemble de tous ces résultats mènent donc à la conclusion que le contrôle de la recherche, lorsqu'il n'est pas associé par un accompagnement intensif, peut effectivement réduire la durée de chômage, mais il n'affectera pas ou même négativement le taux d'embauche et les revenus salariaux. Il n'empêche que l'insertion en emploi pourrait s'accélérer par un effet d'anticipation (cf. section 3.4) ou par l'imposition d'une sanction.

Les études évaluant l'impact de l'imposition d'une sanction ne sont pas nombreuses. Analysant les systèmes d'indemnisation de chômage respectivement aux Pays-Bas (Abbring *et al.* 2005; van den Berg *et al.* 2004) et en Suisse (Lalive *et al.* 2005), elles confirment qu'une sanction peut fortement⁹⁵ et durablement augmenter les taux de transition vers un emploi. Toutefois, il ne faut pas surestimer l'importance de ces résultats : le nombre de chômeurs effectivement sanctionnés est très faible par rapport au nombre total de chômeurs indemnisés. Les effets *ex post* des sanctions ne pourraient donc jamais augmenter significativement le taux agrégé d'insertion de l'ensemble des chômeurs. En revanche, l'effet en *anticipation* d'une sanction peut importer davantage. C'est l'objet de la discussion dans la section suivante.

3.4. Les effets d'anticipation

Jusqu'à présent nous avons évalué les effets des actions à partir du moment où elles sont proposées ou imposées aux DE. Si les DE connaissent ce moment à l'avance, ils pourraient toutefois modifier leur comportement bien avant. L'exemple classique est l'intensification de la recherche d'emploi bien avant la fin de droit à une allocation de chômage (van den Berg, 1990). Plus généralement, toute action future qui a lieu à *un moment clairement établi à l'avance* et qui affecte le niveau de bien être d'une personne indemnisée peut induire un changement du comportement bien avant que l'action ait lieu. Si l'action future diminue le bien-être de l'allocataire, alors le bénéfice marginal de continuer la prospection d'emploi diminue et le DE est incité à accepter une offre d'emploi plus rapidement et à intensifier sa recherche d'emploi afin d'éviter une détérioration de sa situation. L'annonce d'un renforcement des critères d'éligibilité par l'instauration d'un contrôle de la recherche d'emploi peut donc accélérer la transition du chômage vers l'emploi.

Il est important de comprendre que l'effet d'anticipation ne s'observe que si le passage du chômage indemnisé à un état alternatif ne peut se réaliser

⁹⁵ Les deux premières études rapportent même un redoublement de ce taux.

instantanément. Dans le cas contraire, il n'y a pas de raison de renoncer à l'indemnité avant que l'action ne se réalise. Cette condition est satisfaite pour la transition du chômage vers l'emploi. Elle ne l'est souvent pas pour des transitions du chômage vers d'autres états non-indemnisés. Par exemple, si une personne préfère un Revenu d'Intégration à une indemnité de chômage plus élevée soumise à des conditions d'éligibilité, alors il n'y a pas de raison que la personne renonce à l'indemnité de chômage avant que les conditions d'éligibilité plus strictes ne s'imposent à elle. Cet exemple suppose que cette transition puisse se réaliser quasiment immédiatement.⁹⁶

Le raisonnement de l'alinéa précédent implique qu'une anticipation à une action imposée aux DE ne devrait pas résulter en une augmentation de l'incidence de pauvreté. En revanche, les DE pourraient être incités à accepter plus vite un emploi précaire (à salaire plus faible, à temps partiel, temporaire,...) qu'en l'absence de cette action à venir. van Ours et Vodopivec (2006) ont étudié cette question. Ils ont évalué si le raccourcissement de la période d'indemnisation du chômage en Slovénie a affecté la qualité des emplois acceptés. Ils ne trouvent toutefois aucune évidence de détérioration de cette qualité, malgré une augmentation significative du taux d'embauche. Il n'est toutefois pas acquis que l'on puisse généraliser ce résultat étant donné les particularités institutionnelles du pays étudié.

Le phénomène d'anticipation d'une action ne conduit pas nécessairement à une accélération du rythme d'embauche. Ainsi, si l'action future augmente le niveau du bien-être de l'allocataire, alors il est bien possible que le DE cherche moins intensivement afin de pouvoir bénéficier de l'action (Hui et Trivedi, 1986). Le taux d'embauche peut alors ralentir à l'approche du moment où l'action démarrera. Ce cas peut se présenter, par exemple, pour un accompagnement ou une formation qui démarre ultérieurement et dont l'allocataire anticipe un effet favorable. Il est donc essentiel de comprendre que c'est la *perception* de l'effet qui détermine le sens de l'anticipation. Par ailleurs, puisque les deux, la perception et l'effet même, peuvent différer fortement entre individus, les effets de l'anticipation peuvent être fortement hétérogènes dans la population.

Certaines études empiriques ont essayé d'identifier les effets d'anticipation des actions futures imposées aux DE indemnisés.⁹⁷ Il s'agit des actions telles qu'une sanction (Cockx et Ries, 2004; Lalive *et al.* 2006), un contrôle de recherche d'emploi (Dolton et O'Neil, 1996), mais aussi une participation obligatoire à une autre politique active (Keplinger *et al.* 1997; Black *et al.* 2003; Jensen *et al.* 2003; Rosholm et Svarer 2004; Carling et Larsson, 2005; Hägglund 2006). Ces études confirment généralement que la menace d'imposer une action future

⁹⁶ Si au contraire la procédure administrative associée à une demande du Revenu d'Intégration est longue et incertaine, il est possible que l'allocataire entame cette procédure avant le début de l'action (dans la mesure qu'il est autorisé de le faire en tant qu'allocataire de chômage).

⁹⁷ La présence d'un effet d'anticipation est identifiée de deux manières. La majorité des études vérifie si l'insertion en emploi est accélérée à partir du moment où un travailleur est informé qu'une action lui sera imposée à une date ultérieure bien précise. Lalive *et al.* (2006) et Rosholm et Svarer (2004) quant à eux identifient l'effet en contrastant le taux d'insertion des groupes qui ont objectivement plus de risque de se voir imposer l'action menaçante.

aux DE indemnisés accélère la transition du chômage vers l'emploi lorsque cette action tend à détériorer le niveau de bien-être des DE.

Ces effets sont moins importants si l'action future est peu menaçante et/ou si elle est ciblée sur des DE peu employables. Par exemple, au Danemark les jeunes de moins de 25 ans sans diplôme d'études supérieures au chômage pendant au moins 6 mois au cours des 9 derniers mois doivent participer obligatoirement durant une période de 18 mois à un programme d'éducation qualifiante. Jensen *et al.* (2003) ne détectent aucun effet sur le taux d'embauche entre le moment d'avertissement et le début de la participation effective au programme. L'absence de l'effet pourrait s'expliquer par le manque d'opportunités d'emploi pour ce groupe ou par le fait que les jeunes n'évaluent pas une participation à ce programme comme menaçante. L'étude d'Hägglund (2006) est un autre exemple intéressant. Il s'agit de trois expériences sociales menées en Suède visant à évaluer les effets d'anticipation des programmes de placement obligatoire parfois associés à une formation de recherche d'emploi en session collective. Hägglund rapporte une augmentation du taux d'embauche de 46 % (sans indication d'une réduction de la qualité des emplois) entre le moment de l'annonce de l'action et le début de l'action, mais seulement pour le programme auquel la formation était associée. En revanche, pour les deux autres expériences, aucun effet d'anticipation n'a été détecté. Ces derniers programmes se distinguent du premier par l'absence d'une session de formation collective et par leur ciblage : ils étaient ciblés aux groupes peu employables. L'auteur avance plusieurs explications des effets contrastés : (a) les groupes cibles n'auraient pas eu l'opportunité d'emploi sans aide; (b) la première expérience a eu lieu dans une région qui avant l'introduction de la mesure se caractérisait par une intensité de recherche moyenne plus faible que dans les autres régions du pays; le potentiel d'effet y était donc plus grand; (c) les participants à la première expérience pourraient percevoir les actions proposées comme plus menaçantes; par exemple, une formation collective pourrait être plus stigmatisante qu'un service de placement individualisé.

3.5. Le rôle de la demande de travail et les effets d'éviction

Dans cette section nous nous attardons brièvement sur deux aspects que nous avons négligés dans la synthèse de la littérature : le rôle de la demande de travail (ou encore l'offre d'emplois) et les effets d'éviction des politiques analysées.

3.5.1. La demande de travail

Les dispositifs que nous avons passés en revue visent tous à un meilleur fonctionnement du côté de l'offre du marché du travail ou de l'appariement entre l'offre et la demande. L'on pourrait critiquer de telles mesures en argumentant qu'elles n'influencent effectivement l'emploi que s'il existe une demande de travail abondante. En revanche, en mauvaise conjoncture, en régions à taux de chômage élevé ou pour des DE peu employables, de telles politiques ne seraient pas efficaces. Il faudrait plutôt relancer la demande de travail.

Ce dernier argument n'est toutefois que partiellement valable et est basé sur une vision trop statique du fonctionnement du marché du travail. Il est correct qu'une recherche plus intensive aboutira à plus d'embauches lorsque les postes vacants

sont plus nombreux. Toutefois, une situation de faible demande et de chômage croissant n'implique pas que les postes vacants soient tout à fait absents. Elle reflète plutôt qu'on a détruit plus de d'emplois qu'on en a créé. Tant que les entreprises créent de l'emploi, un accroissement de l'intensité de recherche peut aboutir en une augmentation de l'embauche. Par ailleurs, une augmentation du niveau moyen de l'intensité de recherche d'emploi et/ou une amélioration de la qualité d'appariement entre l'offre et la demande du travail diminuent les coûts de recherche d'employés pour des postes vacants et stimulent ainsi la demande de travail.

3.5.2. Les effets d'éviction

On entend par effets d'éviction les effets induits d'une action qui touchent les non-bénéficiaires (ou non-participants). Il peut s'agir d'un effet de substitution lorsqu'en l'absence du programme, l'embauche (ou tout autre critère d'évaluation) aurait eu lieu malgré tout mais elle se serait reportée sur ceux qui n'ont pas accès au programme. Il y a aussi l'effet de déplacement qui s'observe lorsque les employeurs "participants" au programme ont pu accroître leurs effectifs, au détriment de l'emploi d'autres travailleurs préalablement occupés par ces mêmes employeurs ou par d'autres employeurs.

Les mesures actives peuvent entraîner des effets de substitution : les chômeurs aidés se positionneraient mieux que les autres sur le marché du travail et occuperaient plus rapidement les emplois disponibles, au détriment de chômeurs qui ne bénéficient pas des mesures actives. Les actions proposées ou imposées à certains groupes auraient alors principalement pour conséquence de redistribuer les chances entre catégories de demandeurs d'emploi. Ce risque est réduit si l'objectif des actions est moins de placer rapidement les chômeurs que d'apparier au mieux les personnes et les emplois (par de l'accompagnement et de l'orientation appropriés) ou que de relever le niveau de compétence des participants (par des formations). En revanche, ce risque augmente si les actions ciblent des groupes qui se substituent facilement à d'autres (par exemple, ciblage sur une tranche d'âge particulière). Par ailleurs, on peut s'attendre à des effets de déplacement lorsque les mesures actives envisagées soutiennent des activités qui auront lieu de toute façon (par exemple, la subvention de l'embauche dans le secteur privé).

La littérature empirique confirme des effets induits (substitution ou déplacement) importants des politiques de subventions à l'embauche dans le secteur privé et des programmes ciblés sur les jeunes, moins quand il s'agit de programmes de formation (Calmfors *et al.*, 2001; Martin et Grubb, 2001). A notre connaissance, les effets induits des programmes d'accompagnement et de contrôle de la recherche d'emploi ont rarement été étudiés. L'étude de Blundell *et al.* (2004) est une exception. Elle trouve peu d'évidence des effets d'éviction d'un dispositif d'accompagnement de recherche d'emploi au Royaume-Uni.

3.6. Synthèse et enseignements principaux pour l'évaluation du PAS

3.6.1. Synthèse

Nous tirons les conclusions suivantes des études théoriques et empiriques.

L'accompagnement à la recherche d'emploi

- (1) Un accompagnement à la recherche d'emploi peut accélérer la transition du chômage vers l'emploi et ralentir le retour au chômage pour autant qu'il soit *intensif* : des sessions qui durent plusieurs heures, voire plusieurs journées. On ne peut pas s'attendre à un impact significatif d'entretiens ou d'actions d'aide à la recherche d'emploi de courte durée.
- (2) Une action donnée n'est pas nécessairement appropriée pour tous. Il importe de bien apparier le profil du DE à l'action entreprise. La phase du diagnostic et d'affectation aux différentes actions est donc cruciale. Des études ont montré qu'une objectivation de cette phase, sur base de résultats des études d'évaluation microéconométriques, peut fortement renforcer l'efficacité des actions entreprises.
- (3) Il est crucial de choisir des indicateurs de résultats appropriés. Des chercheurs ont démontré qu'un succès sur base d'un indicateur d'insertion en emploi à court terme ne garantit pas une réussite sur base d'un indicateur à plus long terme, et vice et versa. En effet, une insertion accélérée nuit parfois, mais pas toujours, à la qualité de l'insertion.

La formation

- (1) Pour autant qu'elle soit bien apparier au profil du participant, une participation à une formation peut – à terme – améliorer à la fois les chances et la qualité (niveau de salaire et stabilité) de l'insertion en emploi. Cependant, puisque l'apprentissage prend du temps, à court terme, ces programmes «enferment» les travailleurs au chômage. Il importe donc, à nouveau, que l'efficacité de la formation ne soit pas évaluée sur base d'indicateurs de court terme.

Le contrôle d'actions entreprises par les DE et l'imposition de sanctions

- (1) De pures évaluations du contrôle de la recherche d'emploi - auxquelles n'est pas associé un accompagnement de la recherche d'emploi - diminuent significativement la durée de chômage indemnisé, mais elles n'affectent pas (ou même le font négativement) le taux de transition du chômage vers l'emploi. Ce résultat s'explique par la difficulté de mesurer la vraie intensité de recherche. Il n'empêche qu'une telle mesure peut accélérer l'insertion par un effet «menace» bien avant que le contrôle n'ait effectivement lieu (voir point 8).
- (2) Afin de contourner la difficulté de la vérification de la recherche d'emploi, l'agence d'emploi pourrait imposer au DE la participation à une action comme l'accompagnement ou la formation. Un tel système semble effectivement accélérer l'embauche et de donc combiner les avantages des deux systèmes (contrôle et accompagnement). Il faut néanmoins nuancer

ce message positif : (i) même s'il est plus facile de contrôler la volonté de participation à une action, il risque de déplacer le problème de la vérification de l'intensité de la recherche à celui de l'effort dans l'action proposée; ceci réduit l'efficacité de l'action proposée; (ii) une insertion accélérée nuit parfois, mais pas toujours, à la qualité de l'insertion. Davantage de recherche est nécessaire pour arriver à un message concluant.

- (3) Bien que le contrôle «pur» ne favorise pas l'insertion, les évaluations confirment que l'imposition d'une sanction accélère fortement l'embauche. Toutefois, il ne faut pas surestimer l'importance de ces résultats : le nombre de chômeurs effectivement sanctionnés est très faible par rapport au nombre total de chômeurs indemnisés. Les effets *ex post* des sanctions ne pourraient donc jamais augmenter significativement le taux agrégé d'insertion de l'ensemble des chômeurs.

Les effets d'anticipation

- (1) Même si la vérification de la recherche d'emploi n'affecte pas le taux d'insertion au moment où elle a lieu, plusieurs études mettent en évidence un effet d'anticipation significatif : la menace de contrôle (et de sanction) incite certains chômeurs à intensifier leur prospection d'emploi et/ou à abaisser leurs exigences à l'embauche. Un effet similaire peut émaner d'une participation obligatoire à une mesure d'activation pour autant que le DE la perçoive comme menaçante. Le renforcement des critères d'éligibilité semble donc favoriser l'insertion non pas au moment de leur imposition, mais plus tôt. Il faut nuancer ces résultats pour au moins trois raisons : (i) l'anticipation serait moins importante pour des travailleurs plus éloignés du marché de travail : ils ont sans doute moins d'opportunité de trouver un emploi par leurs propres moyens; (ii) l'accélération de l'embauche risque de nuire à la qualité d'emploi; plus de recherche est requise sur cette question; (iii) s'il s'agit d'une anticipation à une participation imposée à une politique d'activation, un arbitrage s'impose : une augmentation de la qualité du dispositif d'activation renforce son efficacité *ex post*, mais risque de produire un ralentissement de l'insertion *ex ante*; le résultat inverse se produit si le dispositif est uniquement conçu pour dissuader l'enlèvement injustifié dans le chômage indemnisé.

La demande de travail et les effets de substitution

Généralement, les mesures étudiées seront plus efficaces lorsque la demande de travail (ou encore l'offre d'emplois) est plus abondante. Elles accélèrent néanmoins le taux d'embauche et améliorent la qualité des emplois obtenus même en situation de faible demande d'emploi. En outre, en réduisant les coûts d'embauche, elles peuvent même contribuer à une relance de la demande d'emploi.

Les actions pourraient induire des effets de substitution : les chômeurs aidés se positionneraient mieux que les autres sur le marché du travail et occuperaient plus rapidement les emplois disponibles, au détriment des non-bénéficiaires. Le risque de substitution est toutefois réduit si l'objectif des actions est moins de placer rapidement les chômeurs que d'apparier au mieux les personnes et les

emplois (par de l'accompagnement et de l'orientation appropriés) ou que de relever le niveau de compétences des participants (par des formations).

3.6.2. Enseignements principaux pour l'évaluation du PAS

- (1) Le PAS pourrait accélérer l'insertion en emploi dès le moment où le DE est informé de la procédure de suivi, c'est-à-dire au moment où il reçoit la lettre d'avertissement de l'ONEM.⁹⁸ Cet effet anticipé ne se réalise toutefois que si le DE perçoit la procédure comme menaçante, c'est-à-dire comme présentant un risque de réduction de son bien-être (par une hausse de l'intensité et donc du coût de recherche d'emploi ou une sanction par exemple). Cette perception peut différer d'un individu à l'autre, mais aussi d'une Région à l'autre, selon que l'envoi de la lettre est accompagné ou non d'actions régionales spécifiques. En Flandre, l'envoi de la lettre n'est pas accompagné d'une action régionale particulière (cf. section 2.3.2). En Wallonie et à Bruxelles, par contre, les DE qui reçoivent un courrier d'avertissement de l'ONEM sont invités à une séance d'information collective et, ensuite, (seulement de manière obligatoire en Wallonie) à un entretien d'accompagnement individuel (cf. sections 2.3.1 et 2.3.3). Selon le ton du contact avec les services régionaux et selon la volonté de transmettre à l'ONEM l'information sur le refus d'offres d'emploi et de participation aux actions régionales, la procédure de suivi sera comprise comme plus ou moins menaçante et l'effet anticipé peut différer. Rappelons aussi les nuances et incertitudes introduites dans la synthèse (capacité d'anticipation variable dans la population des sans-emploi; risque de dégradation de la qualité de l'emploi retrouvé).
- (2) Comme les entretiens avec les facilitateurs de l'ONEM concernent davantage une vérification administrative qu'un accompagnement intensif de l'effort de la recherche d'emploi,⁹⁹ la littérature empirique nous enseigne que nous ne devrions pas nous attendre à un impact significatif de ces entretiens sur le taux d'embauche. Ceci s'explique par la difficulté fondamentale de vérifier l'intensité réelle de la prospection d'emploi. Ce constat mène à la recommandation politique de supprimer le contrôle administratif dans la procédure de l'ARC. Par contrôle administratif, nous entendons la vérification de preuves écrites des démarches de recherche d'emploi. Le contrôle devrait plutôt porter sur des actions vérifiables, comme l'acceptation d'offres d'emploi convenable (au sens de la législation du chômage). Sous certaines conditions, le contrôle porterait aussi sur la disponibilité à participer aux mesures actives, telles que les programmes d'accompagnement ou de formation proposés par les services régionaux de l'emploi. La première condition est d'éviter des actions obligatoires

⁹⁸ En principe, l'anticipation pourrait se réaliser même avant la réception de la lettre d'avertissement : les DE peuvent être informés de l'ACR via la presse, les syndicats ou d'autres canaux d'information. Dans l'analyse empirique, pour les cohortes considérées, nous ne détectons toutefois pas d'effet d'anticipation avant la réception de la lettre d'avertissement de l'ONEM.

⁹⁹ Même si les entretiens de l'ONEM visent également à aider les DE dans leurs démarches et actions de recherche d'emploi, cette aide ne peut pas être considérée comme *intensive*. Par conséquent, même si ces entretiens ne consistent pas uniquement en une vérification administrative de l'effort de recherche d'emploi, les évaluations empiriques prédisent l'absence d'impact significatif sur le taux d'insertion en emploi.

survenant tôt dans l'épisode de chômage et s'appliquant sans discernement à une large population, car on ne laisse pas le temps à ceux qui le peuvent de sortir seuls du chômage. Ensuite, il faut que les conseillers des services publics de l'emploi soient à même d'orienter les DE vers les actions les plus appropriées (cf. point 4). Le contrôle de l'acceptation d'offres d'emploi et de participation à des politiques appropriées requiert une transmission efficace de l'information des services régionaux vers l'ONEM.

- (3) La littérature internationale permet également de conclure que des actions intensives d'accompagnement à la recherche d'emploi et de formation, telles qu'offertes notamment par les services régionaux de l'emploi (VDAB, FOREM et ORBEM), peuvent porter leur fruit, tant sur le rythme d'insertion que sur la qualité de l'emploi, pour autant qu'elles soient bien ajustées aux compétences des participants et aux besoins dans l'économie. Quant à leur conception, il reste à trouver un délicat équilibre entre deux notions d'efficacité : une augmentation de la qualité des actions renforce leur efficacité *ex post* (c'est-à-dire, une fois les actions mises en application) mais ceci risque de produire une inefficacité sous la forme d'un ralentissement de l'insertion *ex ante* (c'est-à-dire, avant l'entrée dans le dispositif); l'inverse est vrai si l'action est avant tout conçue pour dissuader l'enlèvement injustifié dans le chômage indemnisé. A cela s'ajoute le fait qu'une action intensive *peut* s'étaler sur une longue période et entraîner un ralentissement de la sortie vers l'emploi durant son déroulement.
- (4) L'expérience dans d'autres pays démontre que les facilitateurs ou conseillers ont généralement du mal à orienter les DE vers des dispositifs appropriés. Des études ont démontré qu'un système d'appariement statistique, exploitant les résultats d'évaluations microéconométriques de l'effet des actions peut augmenter sensiblement le taux d'insertion. Concrètement, l'outil statistique requerrait l'introduction des caractéristiques du demandeur d'emploi et prédirait en temps réel le(s) type(s) d'action(s) le(s) plus efficace(s) pour cette personne. En Suisse, on a actuellement mis sur pied une expérience qui vise à évaluer les gains de l'instauration de tel système d'appariement statistique (Behncke *et al.*, 2006). Ne faudrait-il pas envisager une telle expérience en Belgique ? Il est alors en premier lieu essentiel de prévoir des moyens suffisants pour évaluer l'efficacité des politiques d'emploi en Belgique...

4. La base de données

Dans cette section, nous présentons les données que nous avons exploitées pour évaluer les effets du PAS. Nous utilisons un échantillon anonyme de chômeurs indemnisés sélectionnés dans les fichiers de l'ONEM. Il importe d'emblée de préciser que nous ignorons le motif de sortie des personnes qui ne sont plus indemnisées par l'ONEM au cours d'un mois particulier. Par ailleurs, nous ne disposons pas d'information individuelle sur les actions menées par les Régions pour les chômeurs de notre échantillon. Dans le cadre d'une recherche qui suit celle dont les résultats sont rapportés ici, nous aurons accès à des données permettant d'identifier le parcours des chômeurs après leur sortie des fichiers de l'ONEM et de connaître les politiques régionales auxquelles ils ont participé.

Dans une première section, nous décrivons les critères de sélection de l'échantillon initial. La deuxième section renseigne alors les critères de sélection que nous avons retenus pour construire l'échantillon utilisé dans l'analyse. Dans la troisième section, nous précisons la période d'analyse au cours de laquelle nous mesurons les effets du PAS. La quatrième section décrit l'échantillon. Dans une dernière section, nous précisons le type de chômeurs pour lesquels nous évaluons les effets du PAS et les composantes de ce dernier que nous sommes en mesure d'évaluer.

4.1. Critères de sélection de l'échantillon initial

Nous utilisons un échantillon anonyme de chômeurs indemnisés sélectionnés dans les fichiers de données de l'ONEM. Cet échantillon comprend deux groupes de chômeurs complets inscrits obligatoirement comme demandeurs d'emploi, définis sur base de l'âge et dont les critères de sélection sont résumés dans le tableau 1. D'une part, des chômeurs âgés de 25 à 29 ans au 1^{er} juillet 2004 et qui ont reçu une lettre d'avertissement de l'ONEM lors des quatre premiers mois de mise en œuvre du PAS en 2004 (juillet, août, septembre et octobre). Seuls les chômeurs qui ont atteint leur 13^{ème} mois de chômage (durée DISPO, voir encadré 2 dans la section 2.2) sont sélectionnés dans l'échantillon.¹⁰⁰ D'autre part, des chômeurs âgés de 30 à 45 ans au 1^{er} juillet 2004 et qui, si le PAS avait aussi été mis en place pour eux en 2004, auraient reçu une lettre d'avertissement car ils atteignent leur 13^{ème} mois de chômage. La sélection de ce second groupe de chômeurs s'est donc réalisée à partir de simulations qui ont utilisé exactement les critères de sélection appliqués au premier groupe.

¹⁰⁰ Selon la terminologie de l'ONEM, il s'agit des « entrants dans le groupe cible » (voir section 2.2).

Tableau 1. Critères de sélection de l'échantillon de l'ONEM

Groupe d'âge	Critères de sélection
25-29 ans	Les chômeurs âgés <u>entre 25 et 29 ans</u> (au 1 ^{er} juillet 2004) et qui <u>ont reçu</u> une lettre d'avertissement de l'ONEM aux mois de juillet, août, septembre et octobre 2004 car ils ont atteint leur <u>13^{ème} mois</u> de chômage (durée DISPO).
30-45 ans	Les chômeurs âgés <u>entre 30 et 45 ans</u> (au 1 ^{er} juillet 2004) et qui <u>auraient reçu</u> , si le PAS avait été mis en œuvre pour eux à partir de juillet 2004 selon les mêmes modalités que pour les 25-30 ans, une lettre d'avertissement de l'ONEM aux mois de juillet, août, septembre et octobre 2004 car ils ont atteint leur <u>13^{ème} mois</u> de chômage (durée DISPO).

Dans la suite du texte, lorsqu'on parle de «mois d'envoi» ou de «mois de réception» de la lettre d'avertissement de l'ONEM, il s'agit d'un envoi effectif pour les 25-29 ans et d'un envoi fictif pour les 30-45 ans.

Pour déterminer si un chômeur est éligible pour recevoir une lettre, l'ONEM vérifie si la personne a reçu des indemnités (paiements) dans les 2^{ème} et/ou 3^{ème} mois qui précèdent le mois d'envoi de la lettre. Le calcul de la durée de chômage (DISPO) est également réalisé à ce moment-là. En effet, lors du mois d'envoi de la lettre, l'ONEM ne dispose pas encore des informations sur les paiements du mois en cours ni du mois précédent. Si au moins un paiement est enregistré et la durée atteint le seuil de 13 mois, la personne est considérée comme indemnisée et est donc susceptible de recevoir une lettre. Seuls les chômeurs complets indemnisés demandeurs d'emploi (CCI-DE) sont sélectionnés par l'ONEM. Nous appelons «date de *sélection*» la date à laquelle le chômeur a été sélectionné par l'ONEM pour recevoir une lettre (soit 2 ou 3 mois avant l'envoi de cette lettre).

Pour tout chômeur appartenant à un des deux groupes définis ci-dessus, on dispose de nombreuses caractéristiques individuelles à la date de sélection, (sexe, mois et année de naissance, niveau d'éducation, nationalité et code INS de la commune de résidence du chômeur) ainsi que la plupart des variables mensuelles de chômage de l'ONEM (statut, catégorie d'indemnisation, situation en fin de mois, sanction, etc.). Pour chaque chômeur, ces informations mensuelles sont disponibles de juillet 2001 à août 2005. Nous disposons également d'informations relatives à la procédure de suivi des chômeurs, comme le mois de réception de la lettre d'avertissement ou le mois du 1^{er} entretien, depuis le mois de juillet 2004 jusqu'au mois de décembre 2005.

4.2. Critères de sélection de l'échantillon utilisé dans l'analyse

Nous avons restreint l'échantillon initial sur base de deux critères :

- (1) Être âgé de moins de 35 ans au 1^{er} juillet 2004. ¹⁰¹
- (2) Être effectivement CCI-DE au mois d'envoi de la lettre d'avertissement.

¹⁰¹ Seuls le mois et l'année de naissance sont connus. On suppose que l'âge au 1^{er} juillet 2004 est égal à la différence entre 2004 et l'année de naissance si le mois de naissance est inférieur ou égal à juillet, et à cette différence moins 1 si le mois de naissance est supérieur à juillet.

Le premier critère est justifié par la méthode que nous utilisons pour évaluer l'impact du PAS. Comme expliqué à la section 5.2, sa mise en œuvre requiert que les deux groupes de chômeurs de notre échantillon soient aussi comparables qu'il est possible. Pour cette raison, nous avons restreint le second groupe aux chômeurs âgés de moins de 35 ans au 1^{er} juillet 2004.

Le second critère est justifié par le décalage (de 2 à 3 mois) entre le moment où les chômeurs sont sélectionnés pour recevoir une lettre et le moment où ils la reçoivent effectivement (cf. ci-dessus). Ce décalage implique qu'une partie des chômeurs sélectionnés ne sont plus CCI-DE au moment où ils reçoivent la lettre de l'ONEM. Ils peuvent avoir retrouvé un emploi, s'être inscrit dans un programme de formation, être dispensés de chercher un emploi, etc. Maintenir ces personnes dans l'échantillon est susceptible d'entraîner une sous-évaluation de l'impact du PAS dans la mesure où elles ne seront (et ne se sentent) pas concernées par les actions mises en place dans le cadre du PAS.¹⁰² L'imposition de ce second critère entraîne une élimination de 16 % de l'échantillon total des chômeurs de moins de 35 ans, soit 12 % à Bruxelles et en Wallonie, et 20 % en Flandre. La fraction plus élevée en Région flamande témoigne sans doute d'une offre d'emplois plus abondante dans cette région.

Le tableau 2 montre le nombre de chômeurs dans l'échantillon utilisé pour évaluer les impacts du PAS, par Région de résidence et groupe d'âge. La taille de l'échantillon de chômeurs est très proche en Flandre et en Wallonie (de l'ordre de 2.500 individus); à Bruxelles, elle est deux fois moins importante (de l'ordre de 1.300). On peut aussi ajouter que la répartition des individus entre les quatre mois d'envoi de la lettre est relativement uniforme : 29 % des chômeurs en juillet, contre 24 % pour les autres mois.

Tableau 2. Taille de l'échantillon par Région de résidence et groupe d'âge

	25-29 ans	30-34 ans	Total
Bruxelles	758	588	1.346
Flandre	1.341	1.178	2.519
Wallonie	1.331	1.082	2.413
Total	3.430	2.848	6.278

4.3. Période d'analyse

Pour chaque chômeur de l'échantillon, nous disposons de l'historique de sa présence dans les fichiers de l'ONEM jusqu'au mois d'août 2005. On peut dès lors évaluer les effets du PAS de 1 à 10 mois après la réception de la lettre d'avertissement de l'ONEM. Au-delà, nous perdrons une partie de l'échantillon.¹⁰³ La méthode d'évaluation que nous exploitons dans cette étude

¹⁰² L'existence du PAS pourrait toutefois influencer leur comportement. Par exemple, les personnes en emploi ou en formation pourraient être moins incitées à devenir chômeur indemnisé.

¹⁰³ Onze mois après la réception de la lettre par exemple, nous n'observons plus les chômeurs qui ont reçu cette lettre en octobre 2004.

ne permet de toute façon pas d'étendre la période d'analyse. En effet, les chômeurs de 30 à 35 ans, qui serviront de groupe de contrôle dans l'évaluation, sont concernés par la nouvelle procédure de suivi dès le 1^{er} juillet 2005 et sont donc susceptibles de recevoir eux aussi une lettre d'avertissement à partir de cette date.

Tableau 3. Selon le mois d'envoi de la lettre, mois calendrier en fonction de la durée écoulée depuis l'envoi

Nombre de mois après l'envoi	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Mois d'envoi										
07-04	08-04	09-04	10-04	11-04	12-04	01-05	02-05	03-05	04-05	05-05
08-04	09-04	10-04	11-04	12-04	01-05	02-05	03-05	04-05	05-05	06-05
09-04	10-04	11-04	12-04	01-05	02-05	03-05	04-05	05-05	06-05	07-05
10-04	11-04	12-04	01-05	02-05	03-05	04-05	05-05	06-05	07-05	08-05

Pour chaque cohorte de chômeur correspondant à un mois d'envoi particulier (juillet, août, septembre ou octobre), le tableau 3 renseigne les mois calendriers correspondant à la durée écoulée depuis l'envoi de la lettre (1 mois, 2 mois, 3 mois, etc.). Par exemple, évaluer les effets du PAS 10 mois après l'envoi de la lettre implique qu'on évalue ses effets en mai 2005 pour la cohorte de chômeurs qui ont reçu la lettre en juillet 2004, en juin 2005 pour la cohorte de chômeurs qui ont reçu la lettre en août 2004, etc. Dans la suite du texte, on appelle «mois d'analyse» le nombre de mois écoulés depuis l'avertissement.

4.4. Description de l'échantillon

Le tableau 4 décrit notre échantillon selon une série de caractéristiques individuelles, par Région de résidence et groupe d'âge.

Tableau 4. Description de l'échantillon en fonction des caractéristiques individuelles, par Région de résidence et groupe d'âge

	Bruxelles		Flandre		Wallonie	
	25-29 ans	30-34 ans	25-29 ans	30-34 ans	25-29 ans	30-34 ans
nombre d'individus	758	588	1.341	1.178	1.331	1.082
Age						
âge moyen au 1er juillet 2004 (écart-type)	26,96 (1,41)	31,97 (1,35)	26,90 (1,43)	32,05 (1,41)	26,83 (1,44)	31,97 (1,39)
Sexe						
hommes	51,2%	56,0%	47,9%	47,0%	54,1%	53,9%
femmes	48,8%	44,1%	52,1%	53,0%	45,9%	46,1%

Nationalité						
belge	75,2%	65,5%	90,2%	86,8%	90,4%	85,5%
EU15 (15 anciens Etats membres)	11,1%	14,0%	2,8%	5,0%	7,3%	10,1%
autres nationalités	13,7%	20,6%	6,9%	8,2%	2,3%	4,4%
Niveau d'études						
primaire	11,0%	17,0%	14,6%	22,3%	13,8%	20,5%
secondaire inférieur	15,4%	13,8%	19,5%	17,7%	19,3%	21,4%
sec. inf. général	2,9%	3,9%	1,3%	0,9%	2,3%	3,0%
sec. inf. techn., artis. et prof.	12,5%	9,9%	18,3%	16,8%	17,1%	18,5%
secondaire supérieur	36,4%	25,5%	45,0%	41,9%	41,5%	35,2%
sec. sup. général	10,7%	8,3%	8,9%	9,9%	10,1%	6,3%
sec. sup. techn., artis. et prof.	23,6%	15,1%	32,2%	28,2%	28,3%	25,1%
contrat d'apprentissage	2,1%	2,0%	3,9%	3,9%	3,1%	3,9%
supérieur :	21,1%	17,0%	20,8%	17,7%	22,8%	15,0%
supérieur type court	11,1%	7,7%	10,1%	8,7%	16,0%	10,1%
supérieur type long	3,7%	2,2%	4,6%	3,7%	1,5%	0,7%
supérieur universitaire	6,3%	7,1%	6,0%	5,4%	5,3%	4,2%
autres études	16,1%	26,7%	0,1%	0,3%	2,6%	7,9%
Catégorie d'indemnisation*						
chef de famille	22,6%	28,7%	15,0%	23,6%	19,2%	25,8%
isolé	37,7%	36,9%	24,1%	23,0%	27,4%	23,8%
cohabitant	39,7%	34,4%	60,9%	53,4%	53,3%	50,4%
Motif d'admission aux indemnités*						
admis sur base de prestations de travail	79,0%	99,3%	82,6%	98,9%	74,2%	98,0%
admis sur base des études	21,0%	0,7%	17,5%	1,1%	25,8%	2,0%
Taux de chômage* par arrondissement de résidence						
taux de chômage** moyen au 30 juin 2004 (écart-type)	22,3%	22,3%	8,4% (1,79)	8,3% (1,77)	22,1% (5,25)	21,4% (5,43)
Durée de chômage*						
durée Eurostat moyenne (écart-type)	14,30 (5,81)	14,67 (6,87)	13,66 (6,42)	14,37 (6,96)	13,69 (6,24)	14,47 (5,88)

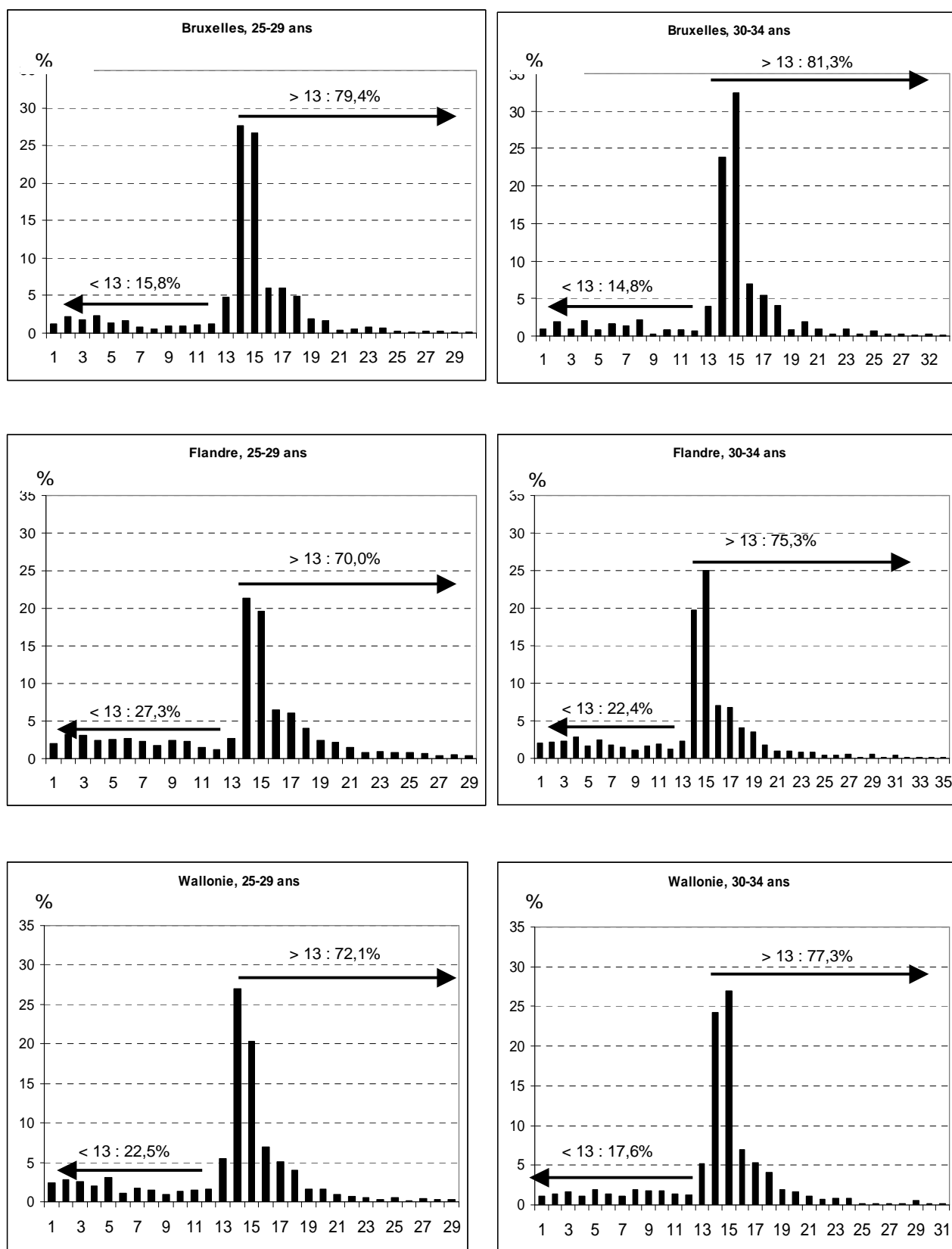
* à la date de sélection dans l'échantillon.

** Le nombre de CCI-DE, recensés en fin de mois, en % du nombre d'assurés contre le chômage, par arrondissement (source : Bulletin mensuel de l'ONEM, juin 2004).

Bien que nous ayons limité l'échantillon aux chômeurs de moins de 35 ans, il subsiste des différences importantes de profil entre les deux groupes d'âge, quelle que soit la Région considérée. Les chômeurs de moins de 30 ans sont, en moyenne, plus scolarisés que leurs aînés : la proportion de diplômés du secondaire supérieur et de l'enseignement supérieur est systématiquement moins élevée parmi les 30-34 ans. On trouve aussi davantage de chômeurs non-belges dans le groupe des 30-34 ans. Assez logiquement, la plupart des chômeurs admis sur base des études se trouvent dans le groupe des 25-29 ans. Il y a aussi moins de chef de famille dans ce groupe. Exceptée en Région bruxelloise, la répartition hommes/femmes varie peu entre les moins et les plus de 30 ans. La durée de chômage Eurostat moyenne à la date de sélection dans l'échantillon tourne autour des 14 mois pour chacun des groupes considérés et est légèrement plus élevée pour les 30-34 ans.

Le graphique 1 montre la distribution de la durée de chômage *Eurostat* par Région de résidence et groupe d'âge. Pour rappel, le calcul de la durée de chômage DISPO comptabilise le nombre total de jours indemnisés sur une certaine période et le divise par 26 (cf. encadré 2 dans la section 2.2). La durée Eurostat quant à elle comptabilise le nombre de mois pendant lesquels le chômeur bénéficie d'allocations (que ce soit pendant 1 jour ou 26 jours). Il est donc logique de constater que la très grande majorité des chômeurs ont une durée Eurostat supérieure à 13 mois (le critère de durée DISPO) à la date de sélection dans l'échantillon). On observe aussi qu'une fraction des chômeurs (en moyenne, 21 %) ont une durée de chômage Eurostat inférieure à 13 mois. Cela s'explique par le fait que le compteur de la durée DISPO n'est remis à zéro qu'après une reprise de travail à temps plein pendant 12 mois au moins, contre 3 mois pour la durée Eurostat. Au sein de cette fraction, les chômeurs ont donc connu une période d'emploi (inférieure à un an) dans un passé récent. Il importe en tout cas de garder à l'esprit que seulement 4 % des chômeurs de notre échantillon ont une durée Eurostat exactement égale à 13 mois. Il s'agit vraisemblablement des chômeurs qui sont restés de façon ininterrompue au chômage complet au cours des 13 derniers mois.

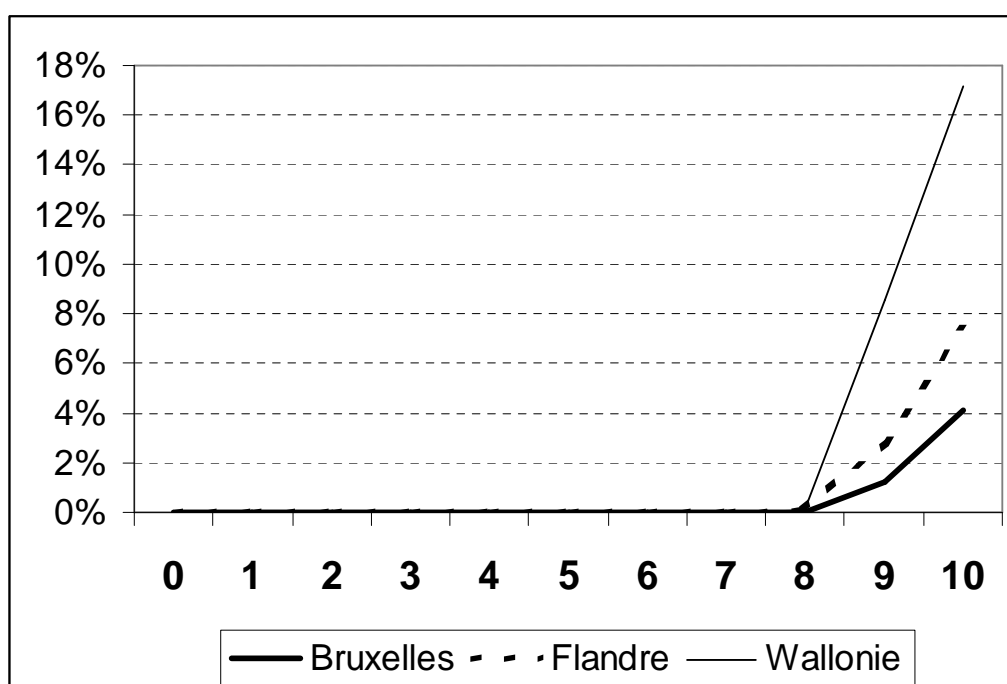
Graphique 1. Distribution de la durée de chômage Eurostat à la date de sélection, par Région de résidence et groupe d'âge



Note : Ces graphiques montrent la fraction du groupe considéré qui a une durée de chômage Eurostat de 1, 2, 3, etc. mois. À titre d'illustration, 20 % des chômeurs de 25-29 ans résidant en Wallonie ont une durée d'inoccupation de 15 mois à la date de sélection. Le pourcent de chômeurs qui ont des durées de chômage très longues ne sont pas repris dans ces graphiques.

Le graphique 2 montre la fraction des chômeurs de 25 à 29 ans ayant passé leur 1^{er} entretien de suivi à l'ONEM en fonction du nombre de mois écoulés depuis la réception de la lettre d'avertissement. En théorie, les chômeurs âgés de 25 à 30 ans considérés dans notre analyse sont convoqués par l'ONEM pour un 1^{er} entretien après 21 mois de chômage (durée DISPO) pour autant qu'ils entrent toujours dans les conditions d'éligibilité. Il y a donc un délai minimum de 8 mois calendrier entre l'avertissement et le 1^{er} entretien. Etant donné le mode de calcul particulier de la durée DISPO (comptabilisation du nombre total de jours indemnisés sur une certaine période divisé par 26) et les conditions d'éligibilité du système, il est toutefois normal que les premiers entretiens (1) ne concernent pas tous les chômeurs sélectionnés, (2) arrivent au-delà de 8 mois après la réception de la lettre et (3) n'arrivent pas tous au même moment. Ainsi, ce n'est que 9 mois après la réception de la lettre de l'ONEM qu'on observe les premiers entretiens pour les chômeurs de 25-29 ans. Au terme de notre période d'analyse, soit 10 mois après la réception de la lettre, seuls 10 % des chômeurs de 25-29 ans de notre échantillon ont passé le 1^{er} entretien. Cette fraction est sensiblement plus élevée en Région wallonne que dans les deux autres Régions.

Graphique 2. Fraction des 25-29 ans de notre échantillon ayant eu leur 1^{er} entretien à l'ONEM en fonction du nombre de mois écoulés depuis l'envoi de la lettre d'avertissement, par Région de résidence



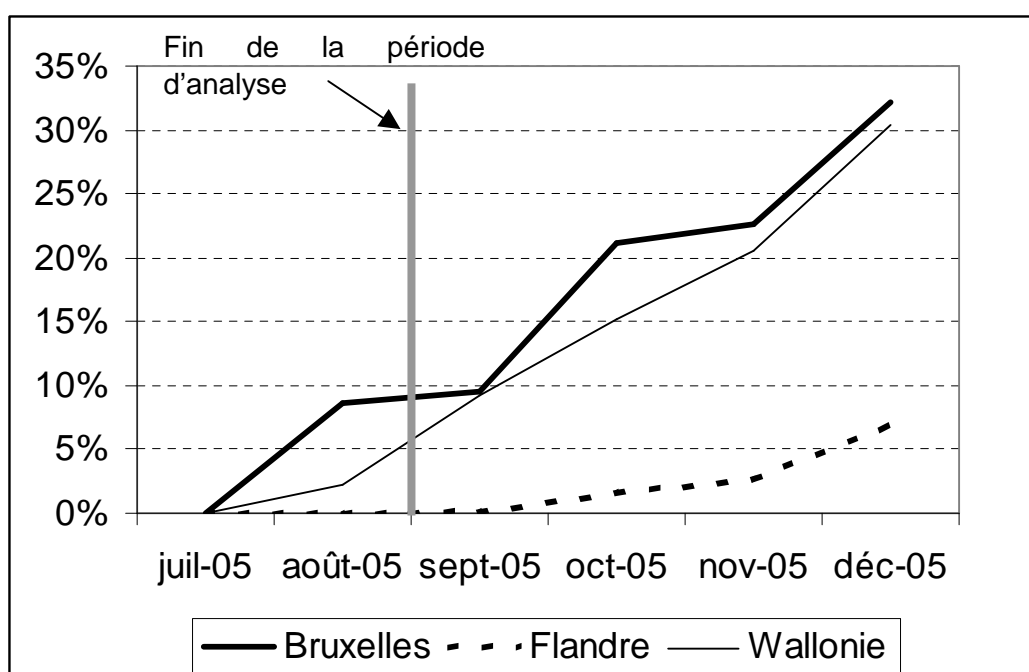
Note : Sur l'axe horizontal, 0 signifie le mois d'envoi de la lettre et 1 (resp. 2, 3, etc.) signifie 1 (resp. 2, 3, etc.) mois après le mois d'envoi de la lettre. À titre d'illustration, 10 mois après l'envoi de la lettre, 4,1 % des chômeurs bruxellois de 25-29 ans ont déjà passé le 1^{er} entretien de suivi à l'ONEM contre 7,4 % flamands et 17,1 % wallons.

Il est également intéressant d'analyser la fraction des chômeurs de 30-34 ans de notre échantillon qui ont reçu une lettre d'avertissement à partir de juillet 2005 (mois de mise en application du PAS pour les moins de 40 ans). En effet, les mois d'analyse 9 et 10 correspondent, pour deux des quatre cohortes

considérées, à des mois calendriers (juillet et août 2005) qui se trouvent dans la période de démarrage du PAS pour les chômeurs âgés de 30 à 40 ans (cf. tableau 3 dans la section 4.3). Néanmoins, étant donné les critères de sélection des chômeurs dans notre échantillon (13 mois de chômage DISPO en 2004), les chômeurs de 30-34 ans auront vraisemblablement dépassé la durée de chômage de 13 mois en juillet 2005. Pour les chômeurs ayant dépassé cette durée seuil, les lettres sont envoyées progressivement (1/12^{ème} du groupe chaque mois sur une année) en commençant par les plus jeunes (cf. section 2.2).

Par conséquent, on observe au graphique 3 que la proportion de chômeurs de 30-34 ans de notre échantillon qui a reçu une lettre d'avertissement est inférieure à 10 % avant la fin de la période d'analyse dans chaque Région. Au mois de juillet 2005, aucun chômeur de 30-34 ans n'a encore reçu de lettre.

Graphique 3. Fraction des 30-34 ans de notre échantillon ayant reçu une lettre d'avertissement en fonction du temps calendrier, par Région de résidence



Note : À titre d'illustration, au mois d'août 2005, 8,7 % des chômeurs bruxellois de 30-34 ans ont déjà reçu une lettre d'avertissement de l'ONEM contre 0,0 % des flamands et 2,2 % des wallons.

4.5. Implications pour l'évaluation

Au terme de la description de notre échantillon, il nous paraît important de préciser au lecteur le type de chômeurs pour lesquels nous évaluons les effets du PAS et les composantes de ce dernier que nous pouvons évaluer.

4.5.1. Pour quels chômeurs évalue-t-on les effets du PAS ?

Nous évaluons les effets du PAS sur des CCI-DE âgés de 25 à 29 ans qui ont atteint 13 mois de chômage (durée DISPO) en juillet, août, septembre ou

octobre 2004. Ce groupe, que nous appelons par la suite les «participants», peut paraître de prime abord très particulier au niveau de sa durée de chômage. Néanmoins, l'analyse du profil de ce groupe (cf. section 4.4) révèle une très forte hétérogénéité des chômeurs concernés en terme de durée de chômage Eurostat, durée qui fait référence au niveau national et international. Il est dès lors possible de vérifier si les effets du PAS varient selon la durée de chômage au sein de ce groupe. L'hétérogénéité du groupe en termes de niveau de scolarité, statut familial ou lieu de résidence permet également d'évaluer si l'impact diffère selon ces dimensions. Les effets estimés ne concerneront toutefois que les jeunes CCI-DE de 25 à 29 ans dans la période de lancement du PAS, laissant ouverte la question de l'évaluation des effets pour des demandeurs d'emploi non indemnisés¹⁰⁴, pour des chômeurs complets plus jeunes et plus âgés, ainsi que pour une période où le PAS sera en régime de croisière.

4.5.2. Quelles sont les composantes du PAS que nous sommes en mesure d'évaluer ?

Il importe d'emblée de préciser que le nouveau système conduit potentiellement à influencer le comportement de recherche d'emploi et donc la probabilité de quitter le chômage dès l'envoi de la lettre d'avertissement de l'ONEM. En effet, cette lettre annonce un changement de régime dans lequel les critères d'octroi des allocations de chômage sont renforcés : l'évaluation périodique des activités de recherche d'emploi conditionne dorénavant l'octroi des indemnités de chômage. Vu le délai qui s'écoule avant le 1^{er} entretien (cf. graphique 2 de la section 4.4), cette lettre d'avertissement sera toutefois la seule composante de la procédure de suivi de l'ONEM dont les effets seront évalués dans le cadre de cette étude.

Parallèlement au suivi des chômeurs par l'ONEM, les services régionaux de l'emploi (FOREM, ORBEM et VDAB) mènent des actions en vue d'améliorer les perspectives d'embauche des demandeurs d'emploi (indemnisés ou non). *Rappelons d'emblée que nous ne disposons pas d'information individuelle sur les actions menées par les Régions pour les chômeurs de notre échantillon.* Néanmoins, nous avons collecté de l'information sur les dispositifs mis en place. Il apparaît que seule la Région wallonne a prévu un accompagnement *spécifique* et *consistant* pour les chômeurs visés par l'ACR à partir de juillet 2004, en respectant la mise en œuvre par étape de l'ONEM (à partir de juillet 2004 : < 30 ans, à partir de juillet 2005 : < 40 ans, etc.).

Ainsi, à partir de juillet 2004, les chômeurs wallons de moins de 30 ans ayant reçu une lettre d'avertissement de l'ONEM sont systématiquement convoqués par le FOREM dans les deux mois qui suivent, pour autant qu'ils soient toujours demandeurs d'emploi à ce moment-là (cf. la section 2.3.3). Les chômeurs convoqués se voient alors proposer le module d'accompagnement de base dans le cadre de l'approche curative. Ce module consiste en une séance d'information collective qui est *systématiquement* suivie d'un entretien individuel de diagnostic. Celui-ci peut déboucher sur la participation à une action d'aide à la recherche

¹⁰⁴ L'ARC ne s'applique pas aux chômeurs non indemnisés. Mais le renforcement de l'accompagnement au niveau des services publics régionaux concerne tant les demandeurs d'emploi indemnisés que les non indemnisés.

d'emploi, d'aide à la définition d'un projet professionnel, de formation, etc. Les chômeurs wallons âgés de moins de 30 ans et avertis par l'ONEM ont donc bénéficié, contrairement à leurs aînés, d'une prise en charge spécifique du FOREM pour la période considérée dans notre analyse. Il faut aussi souligner que le module d'accompagnement de base est aussi proposé dans le cadre de l'approche préventive, mais le FOREM n'a mis en place cette approche que pour les moins de 30 ans à partir de juillet 2004 (les moins de 40 ans ont été visés à partir de juillet 2005).

L'ORBEM convoque aussi systématiquement les chômeurs de moins de 30 ans ayant reçu une lettre de l'ONEM dans les deux mois qui suivent la réception, pour autant qu'ils soient toujours demandeurs d'emploi à ce moment-là (cf. la section 2.3.1). Les chômeurs convoqués participent à une séance d'information collective qui présente la procédure de l'ACR et les services de l'ORBEM. On leur propose ensuite de participer, s'ils le souhaitent, à un entretien individuel pour commencer un accompagnement via le CPP. La différence avec l'approche du FOREM tient au fait que l'entretien individuel n'est *pas* proposé *systématiquement* au chômeur. C'est ainsi qu'au second semestre 2004, seuls 23,4 % des chômeurs bruxellois ayant reçu une lettre d'avertissement de l'ONEM ont signé un CPP. Même si on ne connaît pas cette fraction pour les chômeurs de notre échantillon, à savoir les 25-30 ans qui ont atteint 13 mois de chômage, il semblerait donc qu'une minorité des chômeurs bruxellois de moins de 30 ans de notre échantillon ait été concernée par des mesures d'accompagnement spécifiques au cours de notre période d'analyse. L'ORBEM a aussi mis en place une approche préventive à partir de février 2004 qui vise à offrir un accompagnement (sous la forme d'un CPP) à *tous* les DE après 3 mois d'inoccupation (définition Eurostat). Les *deux* groupes d'âge considérés dans notre analyse sont donc visés.

Par contre, en Région flamande, le VDAB n'a pas pris en charge de manière systématique les chômeurs ayant reçu une lettre d'avertissement de l'ONEM. Les approches préventives et curatives du VDAB avaient été redéfinies au début de l'année 2004 (cf. section 2.3.2) en ne suivant pas la mise en œuvre par étapes de l'ONEM. Tous les chômeurs de plus de 25 ans sont concernés par l'approche préventive du VDAB après 6 mois d'inoccupation et par l'approche curative après 21 mois (à partir de mars 2004 si <30 ans; de septembre 2004 si <40 ans). Il importe de préciser ici que la définition de cette durée ne correspond pas au concept de durée DISPO; il s'agit de la durée écoulée depuis la dernière inscription au VDAB, qui doit être proche du concept de durée Eurostat. Ainsi, à partir de septembre 2004, *tous* les chômeurs de plus de 25 ans étaient susceptibles de se voir proposer soit l'approche préventive après 6 mois de chômage, soit l'approche curative pour autant qu'ils atteignent 21 mois de chômage et qu'ils n'aient pas reçu une offre d'accompagnement les deux années précédentes. La distribution de la durée Eurostat dans notre échantillon (voir graphique 1 dans la section 4.4) montre qu'une fraction importante des chômeurs flamands de notre échantillon sont susceptibles d'être concernés par l'approche curative au cours de notre période d'analyse (qui compte 10 mois à partir de la date de l'envoi de la lettre mais 12 à 13 mois à partir de la date de sélection): tous ceux dont la durée Eurostat est supérieure à 8 mois à la date de sélection, soit environ 80 %. Par ailleurs, tous ceux dont la durée de chômage est inférieure à 6 mois (environ 15 %) sont susceptibles de se voir proposer

l'approche préventive. Mais il est crucial ici de souligner que les *deux* groupes d'âge considérés dans notre analyse sont concernés par ces deux approches et qu'on ne pourra donc pas évaluer leurs effets dans le cadre de notre étude.

Nous ne pourrions néanmoins pas distinguer l'effet de la lettre d'avertissement de l'effet des actions qui ont été mises en place parallèlement par les Régions wallonne et bruxelloise en faveur du groupe de chômeurs visé par l'ONEM. Pour rappel, nous ne disposons en effet pas de données relatives à la participation des chômeurs de notre échantillon aux différentes actions d'accompagnement et de formation offertes par les Régions. Nous pourrions toutefois évaluer le renforcement des actions des Régions en utilisant comme critère d'évaluation la fraction des chômeurs complets indemnisés (CCI) dispensés temporairement de recherche d'emploi par l'ONEM pour suivre des études ou une formation (cf. section 5.1 ci-dessous).

Il ne faudrait pas non plus négliger le rôle du transfert électronique de données entre l'ONEM et les services régionaux de l'emploi via la Banque Carrefour de la Sécurité Sociale décidé par l'accord de coopération d'avril 2004 (cf. section 2.2). Dans le cadre du contrôle de la disponibilité des CCI-DE, les services régionaux transfèrent à l'ONEM des données relatives aux actions qu'ils entreprennent en vue de trouver un emploi mais aussi aux refus d'actions et d'emplois ainsi qu'aux absences à une convocation ou une action. Il importe de préciser que ce transfert de données s'est mis en place à partir d'octobre 2004 pour tous les CCI-DE, quel que soit leur âge. Les deux groupes de chômeurs considérés dans notre étude sont donc concernés par ce changement. Etant donné les actions spécifiques qui ont été mises en place à partir de juillet 2004 par les Régions wallonnes et bruxelloise pour les CCI-DE de moins de 30 ans visés par l'ACR, il est toutefois plausible que le nombre de transmissions d'information ait davantage concerné ce groupe-là que les autres groupes. Le rapport de l'ONEM 2005 infirme cette hypothèse dans la mesure où il montre que le nombre absolu de transmissions de données du FOREM et de l'ORBEM pour refus d'actions et refus d'emplois est resté très faible au premier semestre 2005 (la période couverte par notre analyse) pour les participants à l'ACR.

En résumé, les composantes du PAS que nous pourrions évaluer selon la Région de résidence du chômeur sont :

- *En Région bruxelloise :*
Les effets de la lettre d'avertissement de l'ONEM combinée à une séance d'information collective.
- *En Région wallonne :*
Les effets de la lettre d'avertissement de l'ONEM combinée au module d'accompagnement de base qui comprend une séance d'information collective, un entretien individuel de diagnostic qui peut déboucher sur la signature d'une convention reprenant les actions (d'accompagnement, de formation ou autres) que le chômeur va entreprendre en vue de retrouver un emploi.
- *En Région flamande :*
Les effets de la lettre d'avertissement de l'ONEM.

Dans la section 5, on entend par les «effets du PAS» dans telle Région les effets des actions rapportées ci-dessus.

5. L'impact du nouveau Plan d'Accompagnement et de Suivi des chômeurs («PAS»)

Dans cette section, nous présentons l'évaluation des effets du PAS. Dans une première section, nous décrivons les indicateurs de résultat que nous avons retenus. La deuxième section présente la méthodologie utilisée pour évaluer les effets du PAS sur ces indicateurs. Dans la troisième section, les résultats de l'évaluation sont exposés et interprétés. La quatrième section expose plusieurs analyses complémentaires visant à vérifier la robustesse de nos résultats. Enfin, une dernière section situe nos résultats par rapport à ceux que l'ONEM a obtenus dans le cadre de l'évaluation de l'ACR.

5.1. Les indicateurs de résultat

5.1.1. L'indicateur de base : ne pas être CCI*

Pour construire l'indicateur de résultat de base retenu pour mesurer les effets du PAS, nous avons utilisé la variable «FICHE 7» (statut ONEM) qui indique le régime (chômage complet, chômage temporaire, mesures d'activation, etc.) dans lequel la personne concernée reçoit des allocations de l'ONEM. Nous avons défini l'indicateur de base comme suit (voir aussi illustration 1 ci-dessous) :

- un chômeur est *considéré comme sorti* si, au cours du mois considéré,
 - (1) il n'est pas indemnisé par l'ONEM (pas de «FICHE 7» renseignée)
 - (2) il est indemnisé par l'ONEM mais occupe un emploi; il occupe donc un «emploi soutenu financièrement» par l'ONEM (AGR, ALE, activation, etc.; voir le détail des emplois concernés ci-dessous);
- un chômeur *n'est pas considéré comme sorti* si, au cours du mois considéré,
 - (1) il est chômeur complet indemnisé demandeur d'emploi (CCI-DE),
 - (2) il est chômeur complet indemnisé (CCI) dispensés temporairement de l'inscription comme demandeur d'emploi (non DE) pour suivre une formation (professionnelle ou autre) ou des études,
 - (3) il est CCI dispensé temporairement de l'inscription comme demandeur d'emploi (non DE) en raison de difficultés sur le plan social et familial.

Comme les personnes qui ne sont pas considérées comme sorties forment un sous-ensemble des CCI, nous désignons ce sous-ensemble par le symbole CCI* et nous désignons l'indicateur de résultat de base par l'appellation «la probabilité de ne pas être CCI*».

Illustration 1. Définition de l'indicateur de résultat de base (ne pas être CCI*)

«NON SORTIES»	«SORTIES»
CCI* (1) CCI-DE (2) CCI non DE, qui suivent une formation professionnelle ou d'autres études & formations (3) CCI non DE, difficultés sociales et familiales	(1) Ne pas être indemnisé par l'ONEM; peut être : <ul style="list-style-type: none">- Emploi « ordinaire » = emploi non soutenu financièrement par l'ONEM- Chômage non indemnisé par l'ONEM- Inactivité non indemnisée par l'ONEM (2) Emploi soutenu financièrement par l'ONEM (AGR, ALE, mesures d'activation, chômage temporaire, etc.)

Il s'agit d'un indicateur particulier qui traduit le fait de ne pas être sans emploi et à charge financière de l'ONEM. La motivation du choix de cet indicateur est, dans la mesure du possible, de ne considérer comme résultat que des sorties vers l'emploi. Nous sommes toutefois conscients du fait que la notion de «sorties» mêle des situations d'emploi, de chômage et d'inactivité (cf. illustration 1). Compte tenu des données actuellement à notre disposition, nous ignorons le motif de sortie des personnes qui n'ont pas de statut ONEM renseigné au cours d'un mois particulier. Ces personnes pourraient avoir trouvé un emploi «ordinaire» (c'est-à-dire non soutenu financièrement par l'ONEM), être toujours demandeuses d'emploi mais plus indemnisées par l'ONEM (chômage non indemnisé) ou encore ne plus être demandeuses d'emploi ni indemnisées par l'ONEM (inactivité non indemnisée).

Voici la liste exhaustive des emplois soutenus financièrement par l'ONEM et ensuite, une liste d'exemples pour les autres catégories de sorties.

- *Emplois soutenus financièrement par l'ONEM*¹⁰⁵ :
 - o Chômeurs temporaires
 - o Travailleurs à temps partiel avec maintien des droits et Allocation de Garantie de Revenus (AGR)
 - o Chômeurs complets dispensés de l'inscription comme demandeur d'emploi comme :
 - participant à une activité volontaire ou humanitaire à l'étranger,
 - jeunes coopérants,
 - enseignants à contrat temporaire (juillet et août).
 - o Travailleurs bénéficiant d'une mesure d'activation :
 - chômeurs complets qui sont dispensés de l'inscription comme demandeur d'emploi en tant qu'agent de prévention et de sécurité, ou après des prestations dans une Agence Locale pour l'Emploi (ALE),
 - chômeurs complets occupés dans un atelier protégés,
 - travailleurs occupés dans un Programme de Transition Professionnelle (PTP),
 - travailleurs bénéficiant du Plan Activa.

- *Emplois «ordinaires» = non soutenus financièrement par l'ONEM* :
 - o Un emploi à temps plein ou temps partiel, à durée déterminée ou indéterminée dans le secteur privé ou public, bénéficiant ou non de réductions des cotisations sociales.

- *Chômage non indemnisé par l'ONEM, exemples* :
 - o les personnes qui ont été exclues du bénéfice des allocations de chômage et qui souhaitent travailler. Parmi ces personnes, certaines entrent dans les conditions pour bénéficier du Revenu d'Intégration Sociale (RIS), d'autres pas.
 - o les personnes qui ont été exclues temporairement du bénéfice des allocations de chômage et qui souhaitent travailler.

¹⁰⁵ Source : Annuaire statistique de l'ONEM, 2002.

- *Inactivité non indemnisée par l'ONEM, exemples :*
 - o les personnes qui ont été exclues du bénéfice des allocations de chômage et qui ne souhaitent pas travailler,
 - o les personnes qui ont été exclues du bénéfice des allocations de chômage et qui ne sont pas disponibles pour travailler (études, maladie, etc.).

Comme nous pouvons observer le motif de sortie pour les emplois soutenus financièrement par l'ONEM, nous décomposerons quelque peu l'indicateur de base en regardant les effets spécifiques du PAS sur (1) le fait de ne pas être indemnisé par l'ONEM, sur (2.1) l'accès aux mesures d'activation (PTP et Plan Activa) et sur (2.2) l'accès au travail à temps partiel avec maintien des droits et AGR. L'activation et l'AGR constituent en effet la grande majorité des emplois soutenus financièrement par l'ONEM dans notre échantillon.

5.1.2. L'accès aux formations ou la reprise d'études

La variable «FICHE 7» (statut ONEM) permet d'identifier les CCI qui ont été dispensés temporairement de l'inscription comme demandeur d'emploi pour reprendre des études ou suivre une formation (professionnelle ou non). En l'absence de données sur la participation des chômeurs aux politiques régionales, nous utilisons cet indicateur de résultat pour vérifier si le PAS a entraîné une augmentation de l'accès aux formations pour les chômeurs visés par sa 1^{ère} phase de mise en œuvre en 2004.

5.1.3. L'octroi d'une dispense pour raisons sociales et familiales

La variable «FICHE 7» (statut ONEM) permet aussi d'identifier les CCI qui ont été dispensés temporairement de l'inscription comme demandeur d'emploi pour des raisons sociales et familiales.¹⁰⁶ Il paraît en effet important d'évaluer si, pour la période d'analyse considérée, le PAS a accéléré ou non l'octroi de ces dispenses.

5.1.4. L'imposition d'une sanction ou d'une suspension

L'ONEM nous a transmis des variables individuelles relatives aux sanctions et suspensions des allocations de chômage. La procédure d'ACR de l'ONEM prévoit des sanctions et suspensions en cas d'absence sans justification à un entretien ou de non-respect des engagements. Néanmoins, comme nous l'avons précisé à la section 4.5, nous manquons de recul pour évaluer cette composante du nouveau système de suivi. Il paraît toutefois intéressant d'évaluer si, pour la période d'analyse considérée, la mise en place du PAS pour les moins de 30 ans a accéléré ou non l'octroi de sanctions même avant le premier entretien avec les facilitateurs de l'ONEM. Nous considérons tous les types de sanctions, en ce compris la suspension Article 80, mais pas les avertissements. Dans la période

¹⁰⁶ Cette dispense peut être accordée à tout chômeur complet, quelle que soit sa durée d'inoccupation, pour une durée de 6 mois minimum et 12 mois maximum. Elle peut être prolongée d'une période de 3 mois au moins et 12 mois au plus. La durée maximale des périodes de dispense ne peut dépasser 72 mois (6 ans). Le chômeur qui sollicite une dispense doit joindre à sa demande des preuves des raisons sociales ou familiales qui la justifie (par exemple des certificats médicaux - aucune preuve n'est demandée si vous avez un enfant de moins de 4 ans).

d'analyse considérée, la suspension Article 80 ne s'applique qu'aux chômeurs de plus de 30 ans : le PAS remplace graduellement l'Article 80 (voir la section 2.2). Selon la définition des sanctions que nous avons retenue, la mise en place du PAS ne peut donc qu'accélérer l'octroi des sanctions pour autant que l'augmentation des sanctions autres que l'Article 80 dépasse le recul induit par l'abolition de l'Article 80 (pour les moins de 30 ans). Toutefois, au vu du nombre très faible de suspensions Article 80 (voir section 5.4), une définition excluant l'Article 80 ne pourrait que relever l'impact légèrement.

5.2. La méthode

Cette section présente la méthode que nous avons utilisée pour évaluer l'impact du PAS sur les différents indicateurs de résultat que nous venons de définir. Pour savoir si cette politique augmente effectivement la probabilité des participants de ne plus être CCI* (ou tout autre indicateur de résultat que nous considérons dans l'analyse), il faut répondre à une question du type suivant :

en quoi la probabilité de ne plus être CCI* est-elle différente, en moyenne, de ce qu'elle aurait été si les participants n'avaient pas participé à cette politique ?

Seule la comparaison entre ces deux situations permet de savoir si l'instauration du PAS a réellement fait une différence en matière de sortie du chômage indemnisé au niveau de ses participants. Une telle comparaison est bien sûr impossible - une même personne ne peut jamais simultanément participer à une action et ne pas y participer ! -, et c'est de cette impossibilité que découle toute la difficulté d'évaluer l'effet des politiques d'emploi. Autrement dit, cette difficulté conduit l'évaluateur à choisir de la meilleure manière possible des individus dont la trajectoire sur le marché du travail informe correctement de ce qui serait advenu aux participants à la politique s'ils n'étaient pas passé par celle-ci.

Pour identifier sans biais (c'est à dire sans commettre une erreur systématique) l'impact du PAS sur ses participants, nous exploitons l'«expérience naturelle» induite par l'introduction par étapes de la politique. Durant la première année d'application, le dispositif de suivi de l'ONEM n'a concerné que les allocataires de moins de 30 ans. C'est seulement à partir du 1^{er} juillet 2005 que les nouvelles règles se sont aussi appliquées aux chômeurs de moins de 40 ans. Entre le 1^{er} juillet 2004 et le 1^{er} juillet 2005, le groupe des chômeurs de 30 à 34 ans de notre échantillon peut donc servir de groupe de contrôle sous l'hypothèse que ce groupe n'a pas subi d'effets indirects ou induits suite à l'existence du PAS.¹⁰⁷ Il s'agit en effet de chômeurs qui présentent des caractéristiques assez proches (en termes d'âge, de durée de chômage, etc.) à celles des participants mais qui n'ont pas participé aux actions du PAS.

¹⁰⁷ Nous sommes conscients du fait que le volet «accompagnement» du PAS n'a pas été mis en œuvre dans les Régions selon les mêmes modalités que la procédure d'ACR de l'ONEM. Seule la Région wallonne a modifié son offre d'accompagnement à partir de juillet 2004 en respectant la mise en œuvre par étape de l'ONEM, c'est-à-dire en commençant par les chômeurs de moins de 30 ans. Les Régions bruxelloise et flamande ont revu leur politique d'accompagnement pour l'ensemble des demandeurs d'emploi directement (et avant juillet 2004 en Flandre). Dès lors, l'«expérience naturelle» dont on parle ici ne concerne que l'ACR pour ces deux Régions.

On pourrait alors comparer la réalisation de l'indicateur de résultat (la probabilité de ne pas être CCI* par exemple) dans les deux groupes quelques mois après le lancement du PAS (par exemple, 5 mois) et émettre un constat sur l'efficacité de ce programme pour des personnes qui ont des caractéristiques similaires. Néanmoins, ce n'est pas la stratégie d'estimation que nous allons suivre. En effet, bien que les groupes de participants et de non-participants présentent des profils assez similaires, les uns diffèrent des autres par une série de caractéristiques (cf. tableau 4 dans la section 4.4), notamment parce que les non-participants sont plus âgés que les participants. Même si le PAS ne produisait pas d'effets, leurs trajectoires sur le marché du travail auraient sans doute été différentes. Aussi, une simple comparaison entre les trajectoires des participants et celles des non-participants ne peut en aucun cas s'interpréter directement comme l'effet du PAS.

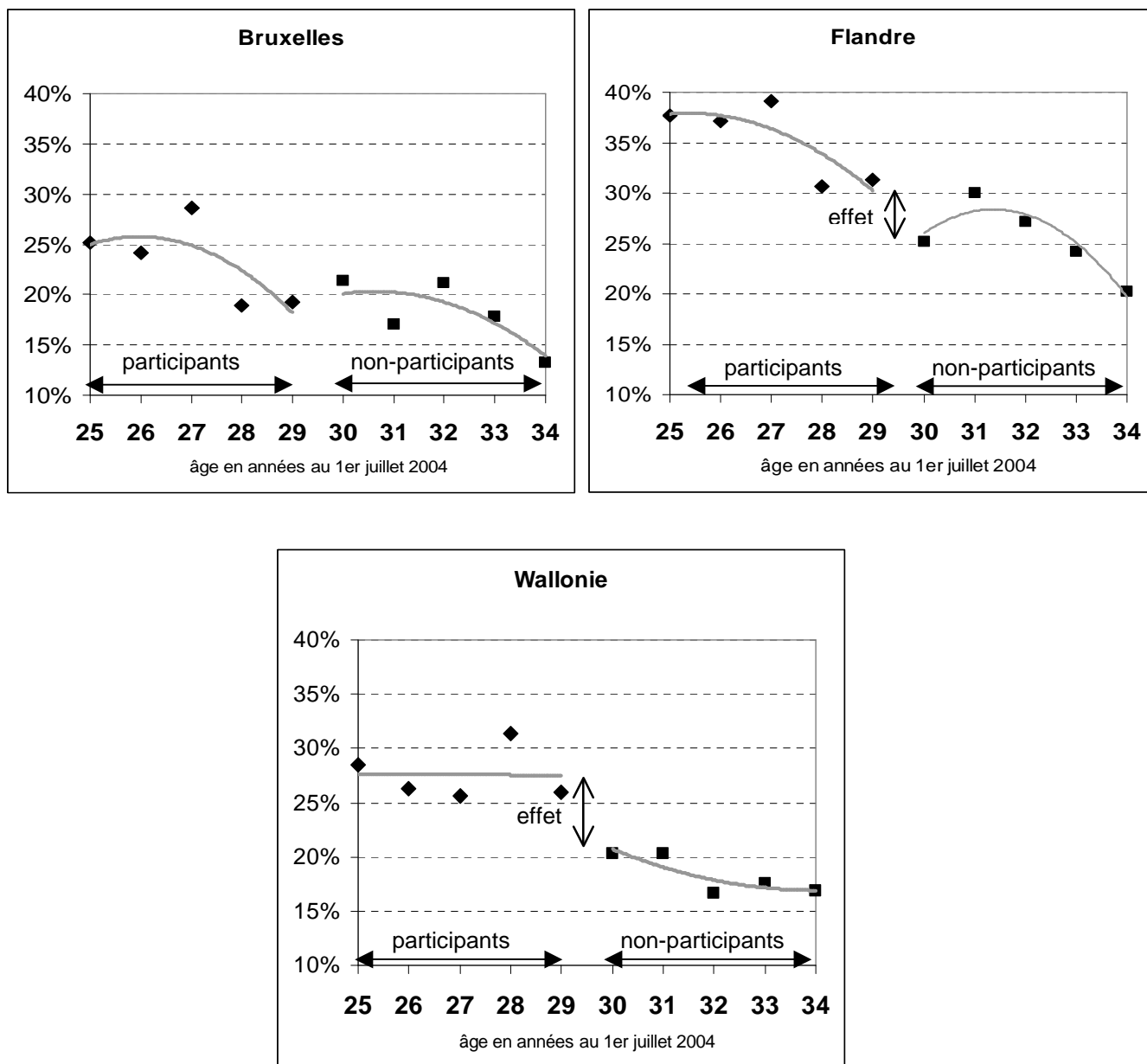
C'est la raison pour laquelle nous avons choisi d'exploiter la stratégie d'estimation du « Regression Discontinuity Design (RDD) » (Campbell 1969) qui n'a été que récemment introduite dans la littérature économique (voir, par exemple, Hahn *et al.* 2001 ainsi que l'article – en français – récent de Lemieux et Milligan 2006). Le point de rupture dans les critères d'éligibilité au PAS qui correspond au fait de ne pas avoir atteint l'âge de 30 ans fournit en effet un contexte propice pour l'analyse des effets du PAS au moyen d'une approche de discontinuité de la régression (**approche DR**, traduction française de RDD). Cette méthode suppose que l'âge ne peut influencer les indicateurs de résultat considérés (probabilité de ne pas être CCI*, taux d'accès à la formation, etc.) que graduellement, c'est-à-dire de façon «continue». Un changement brutal, c'est-à-dire «discontinu», des indicateurs de résultats lorsqu'on passe d'une classe d'âge (moins de 30 ans) à une autre (plus de 30 ans), doit dès lors refléter l'effet propre du PAS. Nous présentons d'abord graphiquement la stratégie d'estimation, avant d'exposer dans la section suivante les résultats de régressions économétriques.

Dans la suite nous expliquons d'abord l'intuition de l'approche DR à l'aide d'une analyse graphique. Ensuite, nous discutons brièvement comment nous avons mis en œuvre cette méthode et comment nous avons tenu compte de certaines complications et critiques.

L'intuition de l'approche DR

Le graphique 4 montre, dans chaque Région, la fraction des chômeurs de notre échantillon qui ne sont pas CCI* (c'est-à-dire la probabilité de ne pas être CCI*, notre indicateur de résultat de base) cinq mois après la réception de la lettre de l'ONEM selon l'âge (exprimé en années). Le point de discontinuité se situe entre l'âge de 29 et 30 ans. Tous ceux qui ont moins de 30 ans sont concernés par les actions du PAS, tous ceux qui ont 30 ans et plus ne le sont pas.

Graphique 4. Fraction des chômeurs de notre échantillon qui ne sont pas CCI* 5 mois après la réception de la lettre d'avertissement de l'ONEM, selon l'âge (en années) et par Région de résidence



Note : A titre d'illustration, 25,6 % des chômeurs wallons de 27 ans (qui sont donc participants au PAS) ne sont pas CCI* 5 mois après qu'ils aient reçu la lettre d'avertissement de l'ONEM; 16,6 % des chômeurs wallons de 32 ans (qui sont donc non-participants au PAS pendant notre période d'analyse) ne sont pas CCI* 5 mois après la réception fictive de la lettre de l'ONEM.

Pour la Région wallonne, le graphique illustre de façon assez évidente que la probabilité de ne pas être CCI* diminue abruptement lorsque les chômeurs ne sont plus éligibles au PAS. On observe en effet une baisse marquée de cette probabilité entre l'âge de 29 ans et de 30 ans (mesurée par l'écart entre le losange à 29 ans et le carré à 30 ans), ce qui semble témoigner d'un effet positif du PAS sur la probabilité de ne pas être CCI*. En théorie, on pourrait n'utiliser que les observations autour du point de discontinuité pour estimer l'effet du PAS. Il n'y a en effet pas de raisons qu'il y ait des disparités systématiques entre les chômeurs qui ont juste en dessous de 30 ans et ceux qui ont juste 30 ans hormis

le fait que les derniers n'ont pas bénéficié des actions du PAS; toute divergence entre ces deux groupes pourra donc de manière crédible être imputée à ce programme.¹⁰⁸ Néanmoins, les résultats risquent alors de manquer de précision étant donné le faible nombre de chômeurs qui sont âgés de 29 et 30 ans dans notre échantillon. Afin d'augmenter la précision de nos estimations, nous avons choisi de prendre cinq années en dessous et cinq années au-dessus du point de discontinuité. On suppose alors que l'effet de l'âge sur l'indicateur de résultat peut être représenté par une fonction continue dont la formulation précise peut être distincte de chaque côté de la discontinuité. Dans les graphiques, dans un souci d'illustrer l'approche suivie, nous avons choisi une spécification quadratique de l'effet de l'âge et avons permis qu'elle soit distincte pour les moins de 30 ans et les plus de 30 ans. Ces deux fonctions sont représentées par les lignes grisées. L'effet estimé est alors l'écart entre les deux fonctions au point de discontinuité. En Région wallonne, il apparaît clairement un effet positif du PAS sur la probabilité de ne plus être CCI* dont l'ordre de grandeur est d'environ cinq points de pourcentage. Soulignons au passage que la probabilité de ne pas être CCI* cinq mois après l'envoi de la lettre a tendance à diminuer en fonction de l'âge seulement après l'âge de 30 ans en Wallonie.

On peut alors reproduire la même démarche d'analyse pour les Régions bruxelloise et flamande. Pour cette dernière, le graphique montre aussi clairement un écart positif (d'un peu moins cinq points de pourcentage) entre les deux fonctions quadratiques au point de discontinuité, ce qui s'interprète comme un effet positif du PAS. Par contre, l'écart est négatif en Région bruxelloise, même s'il semble assez insignifiant. Dans ces deux Régions, la probabilité de ne pas être CCI* cinq mois après l'envoi de la lettre a tendance à diminuer en fonction de l'âge de façon assez similaire pour les deux groupes d'âge.

La mise en œuvre de l'approche DR

Il est clair que l'effet estimé va dépendre de la façon dont la fonction continue de l'âge (les lignes grisées sur les graphiques) est estimée. Prenons un exemple à partir du graphique pour la Wallonie. Si l'on avait supposé une spécification quadratique identique pour les moins de 30 ans et les plus de 30 ans, on aurait sans doute sous-estimé l'effet du PAS. Il faut donc faire un compromis difficile entre la précision de l'estimation, qui est réduite si on n'évalue les effets que pour ceux dont l'âge est autour du point de discontinuité, et le biais, qui risque d'augmenter en élargissant la fenêtre d'âge autour du point de discontinuité.

Même s'ils sont déjà riches d'enseignement, ces graphiques ne nous permettent pas de nous prononcer de manière définitive sur les effets du PAS. Primo, ils ne portent que sur un mois d'analyse particulier (le 5^{ème} mois après la réception de la lettre). Secundo, ils sont construits sous l'hypothèse implicite que l'effet de l'âge sur la variable de résultat est similaire à travers différents mois calendriers. En effet, selon la cohorte à laquelle le chômeur appartient (c'est-à-dire selon le mois auquel il a reçu la lettre), le mois d'analyse «5» correspond à des mois

¹⁰⁸ On est proche ici du contexte de l'approche expérimentale, où les personnes d'un groupe cible sont réparties au hasard soit dans un «groupe expérimental» qui participera au programme, soit dans un «groupe de contrôle» ou «groupe témoin» qui ne sera pas autorisé à y participer.

calendriers différents (cf. tableau 3 dans la section 4.3). Tertio, l'analyse graphique ne permet pas de déterminer l'«intervalle de confiance» de l'effet. L'analyse statistique des données ne procure jamais des résultats exacts à 100 %. L'intervalle de confiance est une estimation de l'écart entre la plus petite valeur (limite inférieure de l'intervalle) et la plus grande valeur (limite supérieure de l'intervalle) de résultat possible. Le véritable effet se situe très probablement à l'intérieur de cet intervalle. Plus l'intervalle est petit, plus l'effet rapporté a des chances d'être précis. Si l'intervalle de confiance balaie un intervalle englobant des valeurs négatives et d'autres positives, on dira que l'effet est «non significatif». Ceci signifie qu'on ne peut rejeter l'hypothèse que le véritable effet soit nul. Enfin, il importe de savoir si les effets du PAS diffèrent selon les caractéristiques (observées) des chômeurs. Les effets pourraient être significativement positifs pour certains groupes de chômeurs et proches de zéro, ou même négatifs, pour d'autres.

C'est la raison pour laquelle nous avons estimé les effets du PAS selon l'approche du DR via un modèle économétrique, en permettant des effets différents du PAS selon le mois d'analyse considéré (de 1 à 10 mois après la réception de la lettre) et en faisant dépendre la fonction continue de l'âge du temps calendrier. Pour augmenter la précision de nos estimations, nous exploitons le fait que les données nous permettent d'exprimer l'âge en mois plutôt qu'en années. Nous cherchons aussi à vérifier si les effets estimés varient selon les caractéristiques observées des chômeurs. Pour cela, nous avons introduit une série de variables de contrôle dans le modèle, à savoir l'ensemble des caractéristiques individuelles (hormis l'âge) rapportées dans le tableau 4 à la section 4.4, et nous avons permis que l'effet du PAS varie selon ces caractéristiques. Etant donné la taille relativement petite de l'échantillon, nous ne pouvions pas estimer un effet spécifique du PAS pour chaque mois d'analyse et chaque caractéristique individuelle. C'est la raison pour laquelle nous supposons que chaque caractéristique affecte l'effet moyen du PAS d'un même niveau à chaque mois d'analyse. Le modèle économétrique estimé est détaillé à l'annexe 3.

Afin de vérifier la robustesse (c'est-à-dire la stabilité) de nos résultats, nous avons estimé plusieurs types de spécifications polynomiales pour cette fonction de l'âge, avec des formes distinctes de chaque côté de la discontinuité. Nous avons également estimé un modèle pour une fenêtre d'observation de plus en plus étroite autour de l'âge de 30 ans. Ce faisant nous réduisons le biais lié à une éventuelle mauvaise spécification de la fonction lisse de l'âge, mais nous diminuons la précision de l'estimation. Les conclusions de cette analyse de sensibilité sont rapportées à la Section 5.4. Elles confirment que les résultats du modèle de base sont robustes.

L'hypothèse selon laquelle l'âge ne peut influencer les indicateurs de résultat considérés que de façon « continue » signifie que la participation au PAS est la seule source de discontinuité dans les résultats autour de l'âge de 30 ans. Il importe bien sûr de vérifier la crédibilité de cette hypothèse. Par exemple, nous avons aussi vérifié si les indicateurs de résultat retenus ne changent pas

abruptement à 30 ans dans la période avant la mise en oeuvre de la politique.¹⁰⁹ Toutefois, même s'il est important que l'effet continu de l'âge sur la variable de résultat «soit suffisamment souple pour tenir compte des non-linéarités dans les profils d'âge, il n'y a pas de raison (dans les théories du capital humain ou les théories connexes de comportement durant le cycle de vie) de s'attendre à un changement abrupt à l'âge de 30 ans» (voir Lemieux et Milligan 2006, p.12).

Il existe toutefois une raison pour laquelle l'hypothèse selon laquelle la participation au PAS est la seule source de discontinuité dans les résultats autour de l'âge de 30 ans peut être violée. Comme nous l'avons déjà souligné, il existe des différences importantes entre le profil des deux groupes d'âge. En particulier, la fraction des chômeurs admis sur base des études diminue de façon très marquée en fonction de l'âge. Dans la mesure où les montants des allocations diffèrent selon le critère d'admission et que le niveau des indemnités de chômage est *corrélé* (est en lien direct) avec le résultat, cela produit un problème de sélection non aléatoire dans notre échantillon : le changement abrupt à l'âge de 30 ans pourrait refléter partiellement (ou totalement) la composition différente des deux groupes et l'effet estimé sera donc biaisé. Toutefois, si ces biais de sélection sont une fonction lisse de l'âge (ce qui revient à dire que la fraction des chômeurs admis sur base des études diminue de façon graduelle avec l'âge), ils seront pris en compte par la fonction continue de l'âge et l'approche de la DR demeurera valide. Par ailleurs, la présence de caractéristiques individuelles de contrôle des individus dans le modèle économétrique permet de tenir compte de la composition différente des deux groupes d'âge. La similitude des effets moyens estimés dans les modèles avec et sans variables de contrôle témoigne de l'absence de discontinuités (observées) autres que celle liée aux critères d'éligibilité du PAS.

5.3. Les effets estimés et leurs interprétations

Dans les tableaux présentés ci-dessous, nous rapportons, pour chacune des trois Régions, les effets estimés à la moitié de la période d'analyse, soit cinq mois après l'envoi de la lettre d'avertissement de l'ONEM, pour l'indicateur de résultat de base ainsi que pour les autres indicateurs de résultat. Dans les graphiques qui suivent, nous rapportons l'évolution de ces effets à partir d'un mois après l'envoi de lettre d'avertissement de l'ONEM jusqu'à dix mois après, qui constitue le terme de la période d'observation.

L'effet du PAS à cinq mois après l'envoi de la lettre d'avertissement

Comment interpréter le contenu des tableaux présentés ? Prenons, à titre d'illustration, le tableau 5. Dans la 2^{ème} ligne de ce tableau, nous rapportons, pour chacune des Régions, l'effet moyen du PAS (en points de pourcentage) sur la probabilité de ne pas être CCI* cinq mois après l'envoi de la lettre pour les chômeurs âgés de 25 à 29 ans. Les chiffres entre crochets en dessous de l'effet estimé représentent l'intervalle de confiance de l'effet à 90 %, ce qui signifie que

¹⁰⁹ On dispose en effet d'un échantillon de chômeurs dont les critères de sélection sont les mêmes que ceux appliqués à l'échantillon utilisé dans l'analyse des effets du PAS, mais qui ont été sélectionnés en 2003.

le véritable effet a 90 % de chances de se trouver à l'intérieur de cet intervalle. S'il est en gras, l'effet est «significatif». Ceci signifie qu'on peut rejeter l'hypothèse que le véritable effet soit nul (avec 10 % de chances de se tromper). S'il n'est pas en gras, on dira que l'effet est «non significatif». Ceci signifie qu'on ne peut pas rejeter l'hypothèse que le véritable effet soit nul (avec 10 % de chances de se tromper). Dans les lignes suivantes, nous présentons ce même effet pour différents groupes de chômeurs. Nous n'avons repris que les groupes pour lesquels nous trouvons des effets significatifs pour au moins un indicateur de résultat et/ou une des trois Régions.¹¹⁰ Il y a, d'une part, les groupes construits à partir de variables catégorielles : les femmes, les hommes, les diplômés du primaire, les diplômés du secondaire,¹¹¹ les diplômés de l'enseignement supérieur, les chefs de famille, les cohabitants, les isolés, les chômeurs admis sur base du travail et ceux admis sur base des études. Il y a, d'autre part, les groupes construits à partir de variables continues : les chômeurs qui ont une durée de chômage Eurostat relativement courte (≤ 3 mois), ceux qui ont une durée Eurostat relativement longue (≥ 24 mois), ceux qui résident dans un arrondissement avec un taux de chômage relativement faible (≤ 13 % en Wallonie; ≤ 6 % en Flandre) et ceux qui résident dans un arrondissement avec un taux de chômage relativement élevé (≥ 28 % en Wallonie; ≥ 11 % en Flandre). Les seuils inférieurs de durée (resp. du taux de chômage) correspondent au quantile à 5 % de la distribution de la durée Eurostat (resp. du taux de chômage) dans l'échantillon, ce qui signifie, à titre d'illustration, que 5 % des chômeurs de l'échantillon ont une durée de chômage inférieure à 3 mois à leur date de sélection. Les seuils supérieurs de durée (resp. du taux de chômage) correspondent au quantile à 95 % de la distribution de la durée Eurostat (resp. du taux de chômage) dans l'échantillon, ce qui signifie, à titre d'illustration, que 5 % des chômeurs wallons de l'échantillon résident dans un arrondissement où le taux de chômage est supérieur à 28 %.

Dans le tableau A4 à l'annexe 4, nous rapportons également, pour chacune des Régions et chacun des indicateurs de résultat, la «probabilité sans la politique» (3^{ème} colonne) et la «probabilité avec la politique» (4^{ème} colonne). La «probabilité sans la politique» est la probabilité moyenne de ne pas être CCI* (si l'on considère cet indicateur de résultat par exemple) cinq mois après l'envoi (fictif) de la lettre pour les chômeurs âgés de 25 à 29 ans, s'ils n'avaient pas participé à la politique. La «probabilité avec la politique» est la probabilité moyenne de ne pas être CCI* cinq mois après l'envoi de la lettre pour les chômeurs âgés de 25 à 29 ans qui ont participé à la politique. L'effet moyen du PAS (2^{ème} colonne) mesure donc la différence en points de pourcentage entre ces deux probabilités. Le tableau B4 à l'annexe 4 rapporte, à titre d'illustration, le même type d'information non plus en moyenne mais uniquement pour les chômeurs diplômés de l'enseignement supérieur. La plus forte présence d'effets significatifs explique l'intérêt pour ce groupe.

¹¹⁰ Les caractéristiques pour lesquelles nous ne trouvons aucun effet significatif sont le mois d'envoi de la lettre (juillet, août, septembre ou octobre) et la nationalité.

¹¹¹ Les effets ne varient pas significativement entre les diplômés du secondaire inférieur et les diplômés du secondaire supérieur (général ou professionnel). C'est la raison pour laquelle nous rapportons l'effet pour l'ensemble des chômeurs diplômés du secondaire dans les tableaux de résultat.

L'évolution de l'effet du PAS

Pour l'indicateur de résultat de base, nous présentons également des graphiques qui montrent, dans chacune des trois Régions, l'évolution de l'effet moyen du PAS (en points de pourcentage) sur la probabilité de ne pas être CCI* pour les chômeurs âgés de 25 à 29 ans, depuis le mois qui suit l'envoi de la lettre de l'ONEM jusque dix mois après cet envoi. La ligne en trait plein et gras représente l'évolution de l'effet estimé (en points de pourcentage) de un à dix mois après l'envoi de la lettre. Les deux lignes en trait gras et pointillé, qui entourent la ligne en trait plein et gras, représentent l'intervalle de confiance de l'effet à 90 % (cf. explication ci-dessus). Pour les autres indicateurs de résultat, ces graphiques se trouvent dans l'annexe 5 (graphiques A5 à F5).

Les quatre sous-sections qui suivent rapportent les résultats pour chacun des quatre indicateurs de résultat considérés. Le résumé des effets estimés et leurs interprétations pour un indicateur de résultat particulier sont rapportés après les tableaux (et graphiques pour l'indicateur de base) correspondants.

5.3.1. L'indicateur de résultat de base

Le tableau 5 montre, dans chacune des trois Régions du pays, l'effet moyen du PAS sur la probabilité de ne pas être CCI* cinq mois après l'avertissement de l'ONEM ainsi que ce même effet pour différents groupes de chômeurs. Le graphique 5 présente l'évolution de l'effet moyen au cours de la période d'analyse dans chacune des trois Régions.

Tableau 5. Effet en points de % sur la probabilité de ne pas être CCI*, 5 mois après l'envoi de la lettre, par groupe de chômeurs et Région de résidence

	Bruxelles	Flandre	Wallonie
effet moyen	2,2% [-5,0%; 9,4%]	4,7% [-1,0%; 10,5%]	5,1% [-0,3%; 10,6%]
femmes	5,2% [-2,7%; 13,1%]	5,8% [-0,3%; 11,8%]	7,7% [1,8%; 13,6%]
hommes	-0,7% [-8,2%; 6,9%]	3,7% [-2,6%; 9,9%]	2,9% [-2,8%; 8,7%]
diplômés du primaire	2,1% [-7,6%; 11,7%]	3,5% [-3,0%; 10,0%]	-1,3% [-7,4%; 4,8%]
diplômés du secondaire	2,7% [-5,0%; 10,4%]	3,0% [-2,7%; 8,6%]	4,4% [-1,0%; 9,8%]
diplômés du supérieur	4,0% [-7,6%; 15,6%]	11,2% [1,1%; 21,3%]	11,0% [1,8%; 20,2%]
chefs de famille	2,2% [-5,3%; 9,8%]	4,1% [-2,6%; 10,9%]	1,6% [-4,1%; 7,4%]
isolés	7,6% [-0,7%; 15,9%]	6,6% [0,0%; 13,2%]	5,3% [-0,9%; 11,6%]
cohabitants	-3,0% [-11,3%; 5,4%]	4,2% [-2,2%; 10,5%]	6,3% [0,0%; 12,5%]
admis sur base du travail	-0,3% [-6,7%; 6,1%]	3,9% [-1,2%; 9,1%]	4,5% [-0,3%; 9,4%]
admis sur base des études	11,6% [-7,7%; 30,9%]	8,6% [-7,9%; 25,0%]	6,8% [-4,7%; 18,4%]
durée Eurostat <=3 mois	2,7% [-7,3%; 12,8%]	6,9% [-1,2%; 15,0%]	14,3% [5,5%; 23,0%]
durée Eurostat >=20 mois	0,6% [-7,8%; 9,0%]	3,7% [-2,9%; 10,3%]	-2,7% [-9,4%; 4,0%]
taux de chômage <=13%(W) <=6%(F)	nd	3,5% [-2,8%; 9,9%]	8,2% [1,6%; 14,8%]
taux de chômage >=28%(W) >=11%(F)	nd	5,2% [-1,3%; 11,7%]	3,1% [-2,7%; 8,9%]

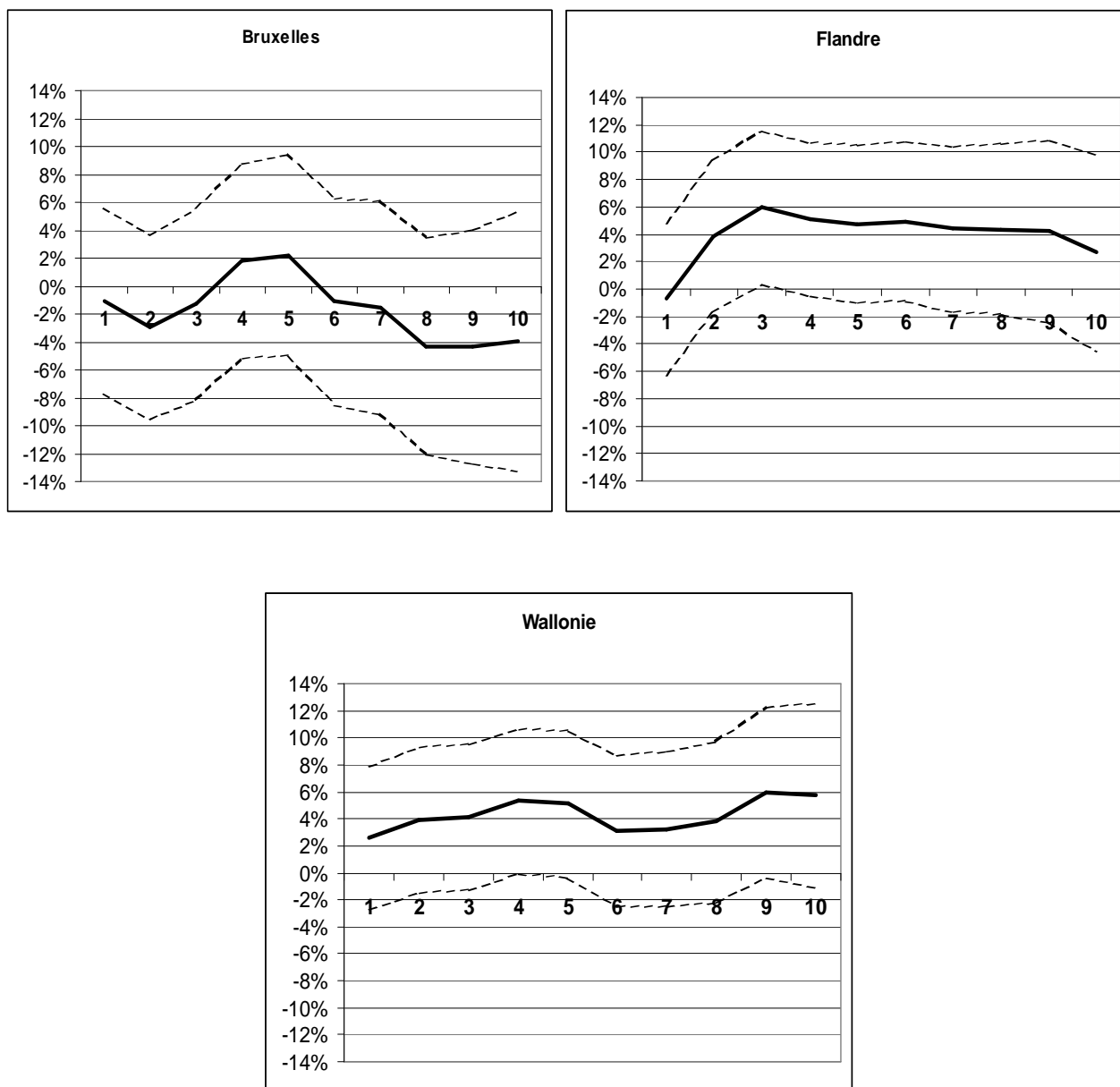
Notes :

(1) entre crochets, l'intervalle de confiance à 90 % de l'effet.

(2) en **gras**, effet significatif à 90 %.

(3) nd = non déterminé.

Graphique 5. Evolution de l'effet estimé sur la probabilité de ne pas être CCI*, selon le nombre de mois écoulés depuis l'envoi de la lettre, par Région de résidence



Note :

La ligne en trait plein et gras représente l'évolution de l'effet estimé (en points de pourcentage) à travers les mois d'analyse (de un à dix mois après l'envoi de la lettre). Les deux lignes en trait gras et pointillé, qui entourent la ligne en trait plein et gras, représentent l'intervalle de confiance de l'effet à 90 %.

Comme nous pouvons observer le motif de sortie pour les emplois soutenus financièrement par l'ONEM, nous avons décomposé l'indicateur de base en regardant les effets spécifiques du PAS sur (1) le fait de ne pas être indemnisé par l'ONEM, sur (2.1) l'accès au travail à temps partiel avec maintien des droits et AGR et sur (2.2) l'accès aux mesures d'activation (PTP et Plan Activa). Les tableaux 6, 7 et 8 rapportent les effets estimés sur ces trois indicateurs respectivement, cinq mois après l'avertissement de l'ONEM. Les graphiques qui présentent l'évolution de ces effets au cours de la période d'analyse se trouvent dans l'annexe 5 (graphiques A5, B5 et C5).

Tableau 6. Effet en points de % sur la probabilité de ne pas être indemnisé par l'ONEM, 5 mois après l'envoi de la lettre, par groupe de chômeurs et Région de résidence

	Bruxelles	Flandre	Wallonie
effet moyen	1,9% [-5,1%; 8,9%]	3,1% [-2,4%; 8,5%]	4,6% [-0,6%; 9,7%]
femmes	4,6% [-3,1%; 12,3%]	3,4% [-2,4%; 9,1%]	7,5% [1,9%; 13,1%]
hommes	-0,8% [-8,0%; 6,5%]	2,7% [-3,2%; 8,6%]	2,1% [-3,3%; 7,5%]
diplômés du primaire	-0,2% [-9,0%; 8,6%]	1,4% [-4,6%; 7,3%]	-0,3% [-5,7%; 5,1%]
diplômés du secondaire	2,1% [-5,4%; 9,6%]	1,2% [-4,1%; 6,5%]	3,5% [-1,5%; 8,4%]
diplômés du supérieur	3,9% [-7,8%; 15,6%]	10,1% [0,4%; 19,8%]	10,5% [1,6%; 19,4%]
chefs de famille	1,6% [-5,5%; 8,6%]	0,2% [-5,9%; 6,3%]	-0,3% [-5,4%; 4,8%]
isolés	5,9% [-2,2%; 13,9%]	4,1% [-2,2%; 10,4%]	4,6% [-1,1%; 10,2%]
cohabitants	-1,7% [-9,9%; 6,4%]	3,3% [-2,7%; 9,3%]	6,3% [0,3%; 12,3%]
admis sur base du travail	-0,4% [-6,5%; 5,7%]	1,5% [-3,4%; 6,3%]	4,4% [-0,1%; 8,8%]
admis sur base des études	10,4% [-9,3%; 30,2%]	10,6% [-5,1%; 26,4%]	5,2% [-6,2%; 16,5%]
durée Eurostat <=3 mois	2,1% [-7,8%; 12,0%]	6,6% [-1,0%; 14,2%]	11,8% [3,8%; 19,8%]
durée Eurostat >=20 mois	0,9% [-7,1%; 9,0%]	0,9% [-5,4%; 7,2%]	-1,2% [-7,2%; 4,8%]
taux de chômage <=13%(W) <=6%(F)	nd	2,7% [-3,8%; 8,5%]	8,2% [1,9%; 14,5%]
taux de chômage >=28%(W) >=11%(F)	nd	2,4% [-3,8%; 8,5%]	2,4% [-3,0%; 7,7%]

Notes :

(1) entre crochets, l'intervalle de confiance à 90 % de l'effet.

(2) en **gras**, effet significatif à 90 %.

(3) nd = non déterminé.

Tableau 7. Effet en points de % sur la probabilité de participer à une mesure d'activation, 5 mois après l'envoi de la lettre, par groupe de chômeurs et Région de résidence

	Bruxelles	Flandre	Wallonie
effet moyen	-0,4% [-1,1%; 0,2%]	0,9% [-0,3%; 2,1%]	0,0% [-1,3%; 1,3%]
femmes	-0,2% [-0,8%; 0,5%]	1,2% [-0,2%; 2,6%]	0,0% [-1,3%; 1,3%]
hommes	-0,7% [-1,6%; 0,3%]	0,6% [-0,7%; 1,8%]	0,0% [-1,5%; 1,6%]
diplômés du primaire	-1,2% [-2,2%; -0,1%]	2,0% [0,0%; 4,0%]	-0,6% [-2,4%; 1,2%]
diplômés du secondaire	-0,0% [-0,6%; 0,6%]	1,0% [-0,3%; 2,3%]	0,4% [-1,0%; 1,7%]
diplômés du supérieur	-1,2% [-2,7%; 0,3%]	-0,1% [-1,5%; 1,4%]	-0,7% [-2,3%; 0,9%]
chefs de famille	-0,1% [-1,2%; 1,0%]	2,7% [0,8%; 4,5%]	0,9% [-1,0%; 2,7%]
isolés	-0,4% [-1,3%; 0,5%]	0,5% [-0,9%; 1,9%]	0,5% [-0,9%; 1,8%]
cohabitants	-0,6% [-1,4%; 0,2%]	0,6% [-0,7%; 1,9%]	-0,5% [-2,0%; 0,9%]
admis sur base du travail	-0,4% [-1,0%; 0,2%]	1,0% [-0,2%; 2,3%]	0,3% [-1,1%; 1,7%]
admis sur base des études	-0,5% [-1,9%; 0,8%]	0,4% [-0,8%; 1,7%]	-0,8% [-2,6%; 1,0%]
durée Eurostat <=3 mois	-0,4% [-1,2%; 0,3%]	0,2% [-1,9%; 2,3%]	1,7% [-1,8%; 5,1%]
durée Eurostat >=20 mois	-0,7% [-1,6%; 0,2%]	1,3% [-0,4%; 2,9%]	-2,0% [-5,0%; 1,0%]
taux de chômage <=13%(W) <=6%(F)	nd	1,0% [-0,3%; 2,3%]	0,4% [-1,0%; 1,9%]
taux de chômage >=28%(W) >=11%(F)	nd	0,7% [-0,8%; 2,3%]	-0,3% [-2,0%; 1,3%]

Notes :

(1) entre crochets, l'intervalle de confiance à 90 % de l'effet.

(2) en **gras**, effet significatif à 90 %.

(3) nd = non déterminé.

Tableau 8. Effet en points de % sur la probabilité d'occuper un emploi à temps partiel avec AGR, 5 mois après l'envoi de la lettre, par groupe de chômeurs et Région de résidence

	Bruxelles	Flandre	Wallonie
effet moyen	1,4% [-0,7%; 3,5%]	1,4% [-0,7%; 3,4%]	0,1% [-1,2%; 1,4%]
femmes	1,6% [-0,6%; 3,9%]	1,5% [-0,7%; 3,7%]	0,1% [-1,5%; 1,7%]
hommes	1,1% [-1,1%; 3,4%]	1,3% [-0,9%; 3,4%]	0,0% [-1,3%; 1,3%]
diplômés du primaire	2,6% [-1,3%; 6,5%]	1,3% [-0,9%; 3,4%]	-0,8% [-2,8%; 1,1%]
diplômés du secondaire	1,2% [-1,3%; 3,7%]	1,2% [-0,6%; 3,1%]	0,1% [-1,2%; 1,5%]
diplômés du supérieur	2,3% [0,2%; 4,4%]	1,9% [-2,1%; 5,8%]	0,6% [-1,4%; 2,7%]
chefs de famille	0,9% [-1,3%; 3,1%]	1,9% [-0,9%; 4,7%]	0,9% [-1,0%; 2,7%]
isolés	2,5% [-0,1%; 5,0%]	2,4% [0,1%; 4,6%]	-0,6% [-2,5%; 1,2%]
cohabitants	0,6% [-1,7%; 2,9%]	0,9% [-1,4%; 3,1%]	0,2% [-1,2%; 1,5%]
admis sur base du travail	1,0% [-1,1%; 3,1%]	2,1% [0,4%; 3,7%]	-0,4% [-1,8%; 1,0%]
admis sur base des études	2,9% [-0,0%; 5,8%]	-1,9% [-9,1%; 5,3%]	1,5% [0,1%; 3,0%]
durée Eurostat <=3 mois	1,9% [-0,7%; 4,5%]	0,3% [-2,7%; 3,3%]	0,7% [-1,4%; 2,7%]
durée Eurostat >=20 mois	0,9% [-1,9%; 3,8%]	2,4% [0,3%; 4,5%]	-0,4% [-2,5%; 1,8%]
taux de chômage <=13%(W) <=6%(F)	nd	0,9% [-1,1%; 2,9%]	-0,5% [-2,1%; 1,1%]
taux de chômage >=28%(W) >=11%(F)	nd	2,1% [-0,1%; 4,4%]	0,4% [-1,1%; 1,9%]

Notes :

(1) entre crochets, l'intervalle de confiance à 90 % de l'effet.

(2) en **gras**, effet significatif à 90 %.

(3) nd = non déterminé.

Résumé des effets estimés et interprétations :

(i) Effets positifs du PAS en Flandre et en Wallonie; absence d'effets à Bruxelles

Le tableau 5 (2^{ème} ligne) nous apprend que l'effet moyen du PAS sur la probabilité de ne pas être CCI* est positif en **Flandre** et en **Wallonie**, de l'ordre de 5 points de pourcentage, bien qu'il soit non significatif. L'intervalle de confiance est relativement grand, englobant des valeurs faiblement négatives et d'autres, en beaucoup plus grand nombre, positives. Cela signifie que le véritable effet pourrait être beaucoup plus important que celui estimé sans exclure non plus la possibilité qu'il soit nul. Ce qu'il faut néanmoins retenir c'est que la probabilité qu'il soit nul est beaucoup plus faible que celle qu'il soit élevé. Le PAS a donc pour résultat de relever, dans ces deux Régions, la probabilité de ne pas être sans emploi et à charge financière de l'ONEM. Par exemple, en Région wallonne, 27 % des CCI-DE âgés de 25 à 29 ans qui ont participé au PAS ne sont plus sans emploi et à charge financière de l'ONEM cinq mois après la réception de la lettre (cf. tableau A4 à l'annexe 4). La fraction estimée pour ces mêmes CCI-DE s'ils n'avaient *pas* participé au PAS est de 22 %. On voit que la différence est importante : elle représente, en Région wallonne (resp. flamande), une augmentation relative de 23 % (resp. 16 %) ¹¹² au bout de cinq mois. D'après l'analyse du graphique 5, on peut aussi conclure que cet effet se manifeste assez rapidement (dès le 2^{ème} ou 3^{ème} mois après l'avertissement) et n'a pas tendance à augmenter au fur et à mesure de l'allongement de la durée écoulée depuis la réception de la lettre. On peut noter que l'effet du PAS est même significativement positif en Flandre trois mois après l'envoi de la lettre; il est à la limite de la significativité en Wallonie quatre mois après l'envoi.

Par contre, l'examen du tableau 5 et du graphique 5 pour **Bruxelles** témoigne clairement de l'absence d'effet du PAS pour les CCI-DE bruxellois à travers toute la période d'analyse. Cinq mois après l'avertissement, l'effet moyen du PAS sur la probabilité de ne pas être CCI* est positif, de l'ordre de 2 points de pourcentage, mais il est clairement non significatif. Par ailleurs, ce mois d'analyse semble être atypique dans la mesure où les effets estimés aux autres mois sont la plupart négatifs (sans l'être de manière significative).

(ii) A qui bénéficient les effets positifs du PAS ?

Un message important du tableau 5 est qu'on trouve des effets positifs et *significatifs* du PAS sur la probabilité de ne pas être CCI* pour certains groupes de chômeurs en **Flandre** et en **Wallonie**. L'impact du PAS n'est donc *pas* le même sur tous. Ainsi, le PAS a pour résultat d'accélérer de façon plus marquée la sortie du chômage indemnisé pour les jeunes femmes, principalement en Région wallonne (effet significatif pour les femmes dans cette Région uniquement). L'effet du PAS est aussi beaucoup plus élevé pour les diplômés du supérieur en Flandre et en Wallonie, pour les chômeurs de courte durée en Région wallonne (effets significatifs) ainsi que pour les chômeurs que ne sont pas chefs de famille (effet positif significatif pour les isolés en Flandre et les cohabitants en Wallonie). Enfin, il importe de noter un effet positif et significatif

¹¹² $(27,1/22 - 1)*100 = 23$; $(34,6/29,9 - 1)*100 = 16$.

du PAS pour les chômeurs wallons qui résident dans des arrondissements où le taux de chômage est relativement bas. Pour certains de ces groupes, les effets estimés sont très élevés même si leur intervalle de confiance est relativement large lui aussi. A titre d'illustration, en Région wallonne, 40 % des CCI-DE âgés de 25 à 29 ans et diplômés de l'enseignement supérieur qui ont participé au PAS ne sont plus sans emploi et à charge financière de l'ONEM cinq mois après avoir été avertis par l'ONEM (cf. tableau B4 à l'annexe 4). La fraction estimée pour ces mêmes CCI-DE s'ils n'avaient *pas* participé au PAS est de 29 %. On voit que la différence est très importante : elle représente, en Région wallonne (resp. flamande), une augmentation relative de 38 % (resp. 35 %) au bout de cinq mois.

Pour **Bruxelles**, les effets estimés pour plusieurs groupes de chômeurs vont dans le même sens que ceux estimés dans les deux autres Régions (en particulier pour les femmes et les diplômés du supérieur). Toutefois, les effets estimés sont beaucoup moins élevés et sont tous non significatifs quel que soit le groupe de chômeurs considéré.

(iii) Quelles sont les sorties que le PAS permet d'accélérer ?

Pour rappel, le fait de ne pas être CCI* (notre indicateur de base) se décompose en deux types de sortie : (1) le fait de ne pas être indemnisé par l'ONEM (il peut s'agir d'un emploi «ordinaire» tout comme de chômage ou d'inactivité non indemnisés) et (2) le fait d'occuper un emploi soutenu financièrement par l'ONEM. Les effets du PAS sur la sortie (1) sont présentés au tableau 6; les effets sur la sortie (2) sont rapportés au tableau 7 pour les mesures d'activation et au tableau 8 pour l'AGR.

L'examen des tableaux 7 et 8 (ainsi que des graphiques B5 et C5 à l'annexe 5) pour la **Wallonie** indique que ce ne sont pas les sorties vers des emplois soutenus financièrement par l'ONEM que le PAS permet de favoriser : pour tous les groupes de chômeurs, on ne peut pas rejeter l'hypothèse que l'effet du PAS sur la participation à une mesure d'activation et sur l'accès au temps partiel avec AGR soit nul. Une exception concerne les chômeurs admis sur base des études qui voient leur sortie vers des emplois à temps partiel et AGR légèrement accélérée sous l'effet du PAS. Il est donc logique de constater que les effets du PAS sur la probabilité de ne pas être CCI* (tableau 5 et graphique 5) sont très proches de ceux sur la probabilité de ne pas être indemnisé par l'ONEM (tableau 6 et graphique A5 à l'annexe 5).

L'analyse des mêmes tableaux et graphiques pour la **Flandre** nous enseigne que le PAS a pour effet de stimuler les sorties vers des emplois soutenus financièrement par l'ONEM dans cette Région, en particulier vers le travail à temps partiel avec maintien des droits et AGR. On trouve des effets positifs et significatifs du PAS sur cette destination pour les CCI-DE admis sur base du travail (qui représentent la majorité de notre échantillon, cf. tableau 4 dans la section 4.4), pour les isolés et les chômeurs de longue durée. Les chômeurs qui sont au plus diplômés du primaire et les chefs de famille voient aussi leur sortie vers des mesures d'activation intensifiées grâce au PAS. Il importe toutefois de souligner que la fraction des chômeurs de 25-29 ans de notre échantillon qui occupent ce type d'emploi cinq mois après l'avertissement de l'ONEM est

relativement faible, de l'ordre de 1,5 % et 3 % respectivement pour l'activation et l'AGR en Flandre (cf. tableau A4 à l'annexe 4). Le PAS a aussi pour effet d'augmenter les sorties non indemnisées en Région flamande (cf. tableau 6). Cependant, l'effet moyen est un peu moins élevé qu'en Région wallonne et on ne trouve un effet positif et significatif que pour les chômeurs diplômés du supérieur.

L'effet positif du PAS sur la probabilité de ne pas être indemnisé par l'ONEM pourrait concerner aussi bien des sorties vers des emplois «ordinaires» que des sorties vers le chômage et l'inactivité non indemnisés. Toutefois, il nous paraît peu probable que, pour la période au cours de laquelle nous évaluons ses effets, le PAS ait pour résultat d'encourager les sorties vers d'autres destinations que l'emploi.¹¹³ Comme nous l'avons souligné dans la section 3 consacrée à la synthèse de la littérature, si une personne préfère quitter le chômage indemnisé suite à des conditions d'éligibilité plus strictes, il n'y a pas de raison qu'elle renonce à ses indemnités de chômage (par exemple, en ne répondant pas à une convocation de l'ONEM) avant que les conditions d'éligibilité plus strictes ne s'imposent à elle, soit à partir du premier entretien de l'ONEM. Des sorties vers le chômage et l'inactivité non indemnisés pourraient également être la conséquence d'une augmentation du taux de sanction ou suspension pour les chômeurs de moins de 30 ans ciblés par le PAS à partir de juillet 2004. Sur la période couverte par notre étude, il semble que cela n'ait pas été le cas (cf. ci-dessous).

A **Bruxelles**, les seuls effets positifs et significatifs du PAS concernent les diplômés du supérieur dont la sortie vers des emplois AGR augmente cinq mois après l'introduction du PAS. Les effets estimés à cinq mois sont toutefois atypiques de l'ensemble des effets estimés pour cette Région (cf. graphique C5 à l'annexe 5).

Ci-dessous, nous proposons des **interprétations de ces résultats**, en mettant l'accent sur l'effet estimé (positif pour plusieurs groupes et destinations en Flandre et en Wallonie; plutôt proche de zéro, voire négatif à Bruxelles, mais très imprécis et donc difficile à interpréter).

Effet de «menace» en Région flamande et wallonne, qui joue surtout pour les chômeurs les plus employables, ...

L'effet positif du PAS que se fait sentir assez rapidement après la réception de la lettre témoigne de l'effet, sur le comportement de recherche d'emploi des CCI-DE, de l'annonce¹¹⁴ d'un renforcement des critères d'octroi des allocations de chômage (l'évaluation périodique des activités de recherche d'emploi lors d'entretiens individuels). Pour que ce type d'annonce provoque une modification du comportement de recherche d'emploi, il faut que les nouvelles actions qui se mettent en place soient perçues comme «menaçantes», dans le sens où elles

¹¹³ Pour rappel, les données à notre disposition ne permettent pas d'identifier si on quitte le chômage vers un emploi (cf. section 4). Nous avons introduit une demande pour obtenir des données qui permettraient de confirmer ou d'infirmer notre hypothèse. Ces données seront analysées dans le cadre d'une recherche ultérieure.

¹¹⁴ On parle d'un effet d'anticipation dans la synthèse de la littérature (section 3).

affectent négativement le bien-être des chômeurs indemnisés (cf. la partie 3.4 de la section 3). La lettre d'avertissement de l'ONEM n'évoque pas explicitement les conséquences que la nouvelle procédure de suivi peut avoir sur le droit aux allocations de chômage («Vous trouverez, en annexe, une feuille info détaillée expliquant les différentes étapes de la procédure et les conséquences que celle-ci peut avoir sur votre droit aux allocations de chômage» lit-on dans cette lettre reproduite à l'annexe 1) et adopte plutôt un ton positif («Si vos efforts ne sont pas jugés suffisants, des actions concrètes vous seront proposées pour vous aider dans votre démarche de recherche d'emploi.»). Néanmoins, la lettre annonce des entretiens individuels durant lesquels le chômeur devra montrer des «preuves écrites des démarches et des actions» qu'il a entreprises. Il semble donc que l'annonce de ces nouvelles modalités du contrôle de l'effort de recherche d'emploi, aussi relayée par d'autres canaux tels que les médias, les syndicats ou les partis politiques, ait contribué à modifier le comportement des CCI-DE bien avant le début des entretiens individuels à l'ONEM.

Plusieurs études ont mis en évidence (cf. partie 3.4 de la section 3) que l'effet d'annonce sur le comportement de recherche d'emploi d'un renforcement des critères d'octroi des allocations de chômage serait moins important pour des chômeurs plus éloignés du marché de travail (ici, les chômeurs moins scolarisés et les chômeurs de longue durée en Wallonie) : ils ont sans doute moins d'opportunités de trouver rapidement un emploi par leurs propres moyens.

... et qui se combine à un effet «accompagnement» en Région wallonne

En Région wallonne, à l'effet de menace s'ajoute un effet d'accompagnement spécifique du FOREM. Pour rappel, le FOREM convoque systématiquement les chômeurs de moins de 30 ans ayant reçu une lettre de l'ONEM dans les deux mois qui suivent sa réception, pour autant qu'ils soient toujours demandeurs d'emploi à ce moment-là. Par rapport au seul effet d'annonce que constitue la lettre, l'effet de l'action du FOREM sur le comportement des chômeurs peut être double. Premièrement, même si elle peut être donnée sur un ton rassurant (notamment, en insistant sur le volet «accompagnement»), la séance d'information collective rend concrètes, et donc potentiellement menaçantes, les nouvelles modalités de contrôle des chômeurs. Le chômeur reçoit une «synthèse de parcours professionnel» qui est le récapitulatif de l'ensemble des actions qu'il a entreprises, et que le FOREM annonce avoir transmise à l'ONEM, ainsi qu'une «farde Action !» destinée (notamment) à rassembler les preuves écrites des actions de recherche d'emploi en vue des entretiens de suivi à l'ONEM. Deuxièmement, avant juillet 2004, il n'était sans doute pas rare que le chômeur ne rencontre qu'exceptionnellement un conseiller du FOREM après son inscription comme demandeur d'emploi. Il doit maintenant participer à un entretien individuel obligatoire au cours duquel un conseiller aide le chômeur à (re)définir ses actions de recherche et l'oriente vers un panel plus large d'offres d'emploi que celui dans lequel il aurait dû puiser dans le cadre d'une recherche personnelle. Cet entretien peut déboucher soit sur une recommandation de recherche d'emploi autonome soit sur la prescription d'actions spécifiques (aides à la recherche d'emploi, formations, etc.).

Ces effets stimulent l'insertion en emploi des chômeurs les plus employables. En l'absence d'un accompagnement individualisé spécifique (Flandre), le seul envoi de la lettre incite, entre autres, à la sortie vers des emplois faiblement rémunérés, alors que ce phénomène n'est pas observé en présence d'un tel accompagnement (Wallonie) Nous ne disposons toutefois que d'un indicateur imparfait du niveau de rémunération. Il faudra vérifier si ce résultat se confirme lorsque nous disposerons d'informations plus précises sur l'emploi et les salaires.

On peut conclure qu'en **Flandre**, le changement de comportement des jeunes chômeurs indemnisés induit par l'annonce d'un nouveau système de suivi des chômeurs s'est, entre autres, traduit par une baisse du degré d'exigence (un abaissement du salaire de réservation) de certains d'entre eux (entre autres, les chômeurs de plus longue durée) puisque les sorties vers des emplois à temps partiel et à faible rémunération (AGR) ont été stimulées (cf. tableau 8). La réception de la lettre de l'ONEM a également eu pour effet de stimuler les efforts de recherche d'emploi de ceux qui sont les plus employables puisque des sorties vers des emplois «ordinaires» ont aussi été accélérées pour les diplômés de l'enseignement supérieur (cf. tableau 6). Nos données ne permettent pas d'identifier le salaire de ces emplois «ordinaires». Nous ignorons donc si l'abaissement du salaire de réservation se réalise aussi pour ces emplois «ordinaires».

En **Wallonie**, à l'effet de menace s'ajoute un effet de soutien à la recherche d'emploi qui sont tous les deux susceptibles d'intensifier rapidement la recherche d'emploi des chômeurs qui sont capables de s'en sortir sans participer à des actions plus ciblées (les diplômés du supérieur, les chômeurs de courte durée et ceux dont les conditions du marché du travail local sont plus favorables; cf. tableau 6). La présence du second effet pourrait expliquer le fait qu'on n'observe pas en Wallonie d'effet du PAS sur les sorties vers des emplois à temps partiel faiblement rémunérés. La réception de la lettre, sans accompagnement, pourrait davantage encourager un accès rapide vers des emplois plus précaires. Le soutien à la recherche d'emploi lors de l'entretien individuel au FOREM pourrait quant à lui favoriser la sortie rapide du chômage vers des emplois qui soient davantage adapté au profil des demandeurs d'emploi.¹¹⁵ Compte tenu des données actuellement à notre disposition, nous ignorons le motif de sortie des personnes qui n'ont pas de statut ONEM renseigné au cours d'un mois particulier. Ce résultat reste dès lors à confirmer.

Comment interpréter l'effet plus important estimé pour les femmes et pour les chômeurs qui ne sont pas chefs de famille ?

L'effet de menace que constituent les nouvelles modalités de contrôle de la recherche d'emploi pourrait entraîner une intensification plus marquée de l'effort de recherche pour les femmes indemnisées et sans emploi. En effet, étant donné l'implication plus grande des femmes dans les tâches domestiques et dans la prise en charge des enfants, certaines d'entre elles se caractérisaient probablement par une intensité de recherche moyenne plus faible que les

¹¹⁵ Cet effet pourrait aussi s'expliquer par le fait que le chômeur devient plus sélectif (c'est-à-dire relève son salaire de réservation) lors de l'acceptation des offres d'emploi car il en reçoit davantage.

hommes avant la mise en place du PAS; le potentiel d'effet serait donc plus grand pour les femmes.

L'effet de menace est susceptible d'être moins important pour les chômeurs chefs de famille. D'une part, les chefs de famille avec des enfants à charge, mais actuellement sans partenaire, auront plus de difficultés à s'insérer sur le marché du travail dans la mesure où cette insertion ne peut se réaliser sans garde d'enfants. D'autre part, les attentes du système vis-à-vis de ces chômeurs qui doivent assumer financièrement seuls une famille avec enfants sont sans doute moins grande que celles vis-à-vis des isolés ou des cohabitants; en témoigne par exemple le fait que seuls les chefs de famille bénéficient d'une allocation de chômage constante à travers la durée de chômage.

Comment interpréter les résultats en Région bruxelloise ?

Il semble que contrairement aux deux autres Régions, la lettre d'avertissement de l'ONEM n'ait pas eu d'effet significativement positif sur le comportement des jeunes CCI-DE bruxellois. Une première explication est que la taille de l'échantillon bruxellois est trop faible pour obtenir des estimations précises et que l'aléa nous mène à plutôt trouver des effets négatifs sur la sortie du chômage. Toutefois, les intervalles de confiance des effets estimés pour Bruxelles indiquent que la probabilité d'observer un effet négatif, voire nul, est toujours statistiquement plus grande que d'observer un effet positif. C'est pourquoi nous avons cherché à trouver d'autres pistes d'explication.

Comme nous l'avons rappelé plus haut, il faut que les nouvelles actions qui se mettent en place soient perçues comme menaçantes pour que ce type d'annonce provoque une intensification de la recherche d'emploi. Il est possible que la séance d'information collective de l'ORBEM à laquelle ont participé les CCI-DE ayant reçu une lettre d'avertissement de l'ONEM ait incité les chômeurs à ne pas modifier leur comportement avant le 1^{er} entretien à l'ONEM. Une autre explication peut aussi tenir au fait que les chômeurs de plus de 30 ans ont reçu davantage d'offres d'accompagnement que les plus jeunes au cours de notre période d'analyse, ce qui pourrait d'ailleurs expliquer des effets négatifs du PAS. Le fait que seuls 23,4 % des chômeurs bruxellois ayant reçu un avertissement de l'ONEM ont signé un CPP au second semestre 2004, contre 44 % pour l'ensemble des demandeurs d'emploi convoqués par l'ORBEM (cf. section 2.3.1), est peut-être une indication dans ce sens. Comme nous l'avons déjà souligné, l'ORBEM a mis en place son approche préventive pour l'ensemble des chômeurs dès juillet 2004. Nous n'avons cependant pas d'éléments permettant d'étayer ce point.

Enfin, il importe d'insister sur le fait que nos résultats pourraient être sur-évalués en raison de phénomènes de substitution : les demandeurs d'emploi indemnisés de moins de 30 ans se positionneraient mieux que les autres sur le marché du travail et occuperaient plus rapidement les emplois disponibles, au détriment des chômeurs non éligibles. On sur-estimerait alors les effets du PAS puisque celui-ci augmenterait les chances d'insertion des chômeurs indemnisés de moins de 30 ans au détriment des autres. Ce risque est sans doute plus important en Région wallonne si les chômeurs visés par le PAS sont orientés vers des actions ou des offres d'emplois qui auraient été destinées à d'autres chômeurs en l'absence du

PAS. Les données dont nous disposons actuellement ne nous permettent cependant pas de confirmer ou d'infirmier cette hypothèse.

5.3.2. L'accès à la formation ou reprise d'études

Le tableau 9 montre, dans chacune des trois Régions, l'effet du PAS sur la probabilité de suivre une formation ou des études cinq mois après l'envoi de la lettre d'avertissement de l'ONEM. Le graphique D5 à l'annexe 5 présente, pour les trois Régions, l'évolution de cet effet au cours de la période d'analyse.

Tableau 9. Effet en points de % sur la probabilité de suivre une formation ou des études, 5 mois après l'envoi de la lettre, par groupe de chômeurs et Région de résidence

	Bruxelles	Flandre	Wallonie
effet moyen	2,2% [-1,0%; 5,4%]	2,2% [-0,1%; 4,6%]	4,1% [1,3%; 6,8%]
femmes	0,4% [-3,0%; 3,8%]	1,7% [-0,8%; 4,2%]	4,5% [1,4%; 7,5%]
hommes	3,9% [0,4%; 7,4%]	2,8% [0,1%; 5,4%]	3,7% [0,9%; 6,5%]
diplômés du primaire	-0,3% [-4,2%; 3,5%]	1,3% [-1,6%; 4,2%]	4,0% [0,8%; 7,2%]
diplômés du secondaire	1,5% [-2,1%; 5,2%]	1,9% [-0,6%; 4,4%]	3,8% [0,9%; 6,6%]
diplômés du supérieur	4,4% [0,1%; 8,7%]	3,9% [0,5%; 7,3%]	4,8% [1,3%; 8,3%]
chefs de famille	0,3% [-3,4%; 3,9%]	2,4% [-1,2%; 5,9%]	5,0% [1,7%; 8,4%]
isolés	2,5% [-1,3%; 6,2%]	2,8% [-0,3%; 6,0%]	1,9% [-1,3%; 5,2%]
cohabitants	3,1% [-0,6%; 6,7%]	2,0% [-0,6%; 4,5%]	4,8% [1,8%; 7,8%]
admis sur base du travail	1,7% [-1,6%; 5,1%]	1,8% [-0,7%; 4,2%]	3,3% [0,6%; 6,0%]
admis sur base des études	4,0% [-0,1%; 8,0%]	4,4% [1,2%; 7,6%]	6,3% [2,7%; 9,8%]
durée Eurostat <=3 mois	2,0% [-1,7%; 5,7%]	1,6% [-1,3%; 4,6%]	7,5% [3,7%; 11,3%]
durée Eurostat >=20 mois	2,5% [-1,6%; 6,6%]	2,9% [0,3%; 5,6%]	0,5% [-2,8%; 3,8%]
taux de chômage <=13%(W) <=6%(F)	nd	2,5% [-0,3%; 5,3%]	2,2% [-1,0%; 5,4%]
taux de chômage >=28%(W) >=11%(F)	nd	1,7% [-1,4%; 4,7%]	5,3% [2,2%; 8,4%]

Notes :

(1) entre crochets, l'intervalle de confiance à 90 % de l'effet.

(2) en **gras**, effet significatif à 90 %.

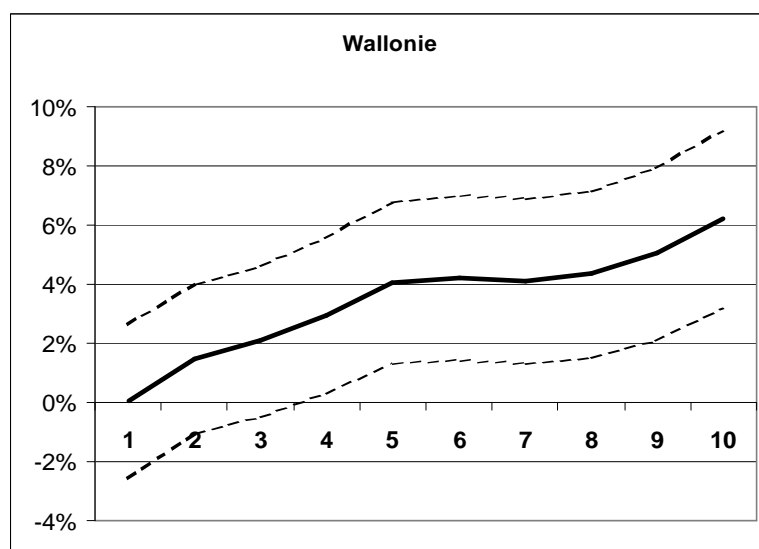
(3) nd = non déterminé.

Résumé des effets estimés et interprétations :

Effets très positifs en Région wallonne pour la plupart des chômeurs; effets positifs pour certains groupes en Flandre et à Bruxelles

Le tableau 9 nous apprend que l'effet moyen du PAS sur la probabilité de participer à un programme de formation ou d'avoir repris des études est positif et significatif en **Wallonie**, de l'ordre de 4 points de pourcentage. Ainsi, 7,2 % des CCI-DE wallons âgés de 25 à 29 ans qui ont participé au PAS sont dans un programme de formation ou suivent des études cinq mois après la réception de la lettre. La fraction estimée pour ces mêmes CCI-DE s'ils n'avaient pas participé au PAS est deux fois moins importante (3,1 %). L'analyse du graphique 6 nous montre que le PAS a pour résultat d'accélérer l'accès aux formations et aux études de façon croissante au cours de la période d'analyse. En fin de période, soit dix mois après la réception de la lettre, l'effet atteint plus de 6 points de pourcentage. Ce résultat n'est pas surprenant dans la mesure où une grande majorité des chômeurs wallons de moins de 30 ans de notre échantillon ont participé à un entretien individuel au FOREM au terme duquel différentes actions sont proposées pour ceux qui ont des difficultés à trouver un emploi de façon autonome. Parmi ces actions, on trouve des programmes de formation qui sont inclus dans l'indicateur de résultat considéré ici.

Graphique 6. Evolution de l'effet (en points de %) sur la probabilité de suivre une formation ou des études, en fonction du nombre de mois écoulés depuis l'envoi de la lettre d'avertissement, en WALLONIE



Note :

La ligne en trait plein et gras représente l'évolution de l'effet estimé (en points de pourcentage) à travers les mois d'analyse (de un à dix mois après l'envoi de la lettre). Les deux lignes en trait gras et pointillé, qui entourent la ligne en trait plein et gras, représentent l'intervalle de confiance de l'effet à 90 %.

Il est frappant de constater que l'entrée en formation se réalise surtout pour des chômeurs de courte durée et dans des arrondissements où le taux de chômage est particulièrement élevé. Les chômeurs de longue durée participent sans doute

plus à certains types de pré-formations ou d'accompagnement qui ne sont pas compris dans l'indicateur de formation dont nous disposons.¹¹⁶ Le constat que la participation aux formations est plus importante dans les arrondissements à taux de chômage élevé est cohérent avec les résultats trouvés dans la littérature internationale (cf., par exemple, Lechner and Wunsch 2006). En effet, si le taux de chômage est plus élevé le rendement de la formation est plus élevé, car le coût d'opportunité d'une participation est plus faible : le participant aurait eu moins de chances de trouver un emploi en l'absence de formation.

Compte tenu des données actuellement à notre disposition, on ne peut cependant pas vérifier s'il existe un phénomène de substitution : les chômeurs de moins de 30 ans aidés par le FOREM occuperaient des places de formation qui, en l'absence du PAS, auraient été dévolues aux plus âgés.

En **Flandre** et à **Bruxelles**, on ne peut par contre pas rejeter l'absence d'effet moyen du PAS sur la probabilité de participer à un programme de formation ou d'avoir repris des études, et ce tout au long de la période d'analyse. Toutefois, des effets positifs et significatifs (de moindre ampleur que ceux estimés pour la Wallonie) apparaissent pour certains groupes : les hommes et les diplômés du supérieur, auxquels s'ajoutent les chômeurs admis sur base des études et les chômeurs de longue durée en Région flamande. Contrairement au FOREM, l'ORBEM et le VDAB n'ont pas pris en charge de manière systématique les chômeurs ayant reçu une lettre d'avertissement de l'ONEM. Toutefois, cette dernière invite le chômeur à «prendre contact sans tarder avec le service régional de l'emploi et de la formation professionnelle» s'il n'a «pas encore suivi d'accompagnement individuel ou d'accompagnement intensif». Elle précise en outre que le fait de participer à une politique active du service régional peut, sous certaines conditions, reporter l'entretien d'évaluation à l'ONEM. Il est donc probable que certains CCI-DE de moins de 30 ans visés par l'ACR ont été incités par la lettre à s'inscrire à des programmes de formation.

5.3.3. L'octroi de dispenses pour raisons sociales et familiales

Le tableau 10 montre, dans chacune des trois Régions, l'effet du PAS sur la probabilité d'obtenir une dispense pour raisons sociales et familiales cinq mois après l'envoi de la lettre d'avertissement de l'ONEM. Le graphique E5 à l'annexe 5 présente, pour les trois Régions, l'évolution de cet effet au cours de la période d'analyse.

¹¹⁶ Cette hypothèse pourra être vérifiée dans la recherche qui suit celle-ci et pour laquelle nous avons demandé aux services régionaux des informations sur les actions auxquelles les personnes de notre échantillon ont participé.

Tableau 10. Effet en points de % sur la probabilité d'obtenir une dispense pour raisons sociales et familiales, 5 mois après l'envoi de la lettre, par groupe de chômeurs et Région de résidence

	Bruxelles	Flandre	Wallonie
effet moyen	-0,3% [-0,6%; -0,0%]	-0,5% [-1,7%; 0,8%]	0,2% [-0,5%; 0,9%]
femmes	-0,3% [-0,7%; 0,1%]	-0,1% [-1,6%; 1,4%]	1,1% [0,2%; 2,0%]
hommes	-0,3% [-0,6%; 0,0%]	-0,9% [-2,0%; 0,2%]	-0,6% [-1,2%; 0,1%]
diplômés du primaire	-0,8% [-1,8%; 0,2%]	-0,3% [-1,4%; 0,8%]	-0,1% [-1,0%; 0,7%]
diplômés du secondaire	-0,2% [-0,4%; 0,1%]	-0,5% [-1,9%; 1,0%]	0,4% [-0,4%; 1,3%]
diplômés du supérieur	-0,3% [-0,6%; 0,0%]	-0,6% [-2,1%; 0,8%]	-0,1% [-0,8%; 0,6%]
chefs de famille	-0,2% [-0,5%; 0,0%]	-0,9% [-1,9%; 0,2%]	-0,4% [-1,1%; 0,2%]
isolés	-0,3% [-0,7%; 0,0%]	-0,8% [-1,8%; 0,3%]	-0,5% [-1,3%; 0,2%]
cohabitants	-0,3% [-0,8%; 0,2%]	-0,3% [-1,7%; 1,2%]	0,8% [-0,0%; 1,7%]
admis sur base du travail	-0,4% [-0,8%; 0,0%]	-0,7% [-2,0%; 0,6%]	0,2% [-0,4%; 0,8%]
admis sur base des études	0,1% [-0,3%; 0,4%]	0,5% [-1,1%; 2,0%]	0,2% [-1,1%; 1,6%]
durée Eurostat <=3 mois	-0,0% [-0,8%; 0,7%]	-0,2% [-1,9%; 1,4%]	-0,2% [-1,5%; 1,1%]
durée Eurostat >=20 mois	-0,6% [-1,2%; 0,0%]	-0,5% [-2,1%; 1,0%]	0,9% [0,0%; 1,8%]
taux de chômage <=13%(W) <=6%(F)	nd	-1,3% [-2,6%; 0,0%]	1,0% [-0,1%; 2,0%]
taux de chômage >=28%(W) >=11%(F)	nd	0,3% [-1,5%; 2,1%]	-0,2% [-1,0%; 0,7%]

Notes :

(1) entre crochets, l'intervalle de confiance à 90 % de l'effet.

(2) en **gras**, effet significatif à 90 %.

(3) nd = non déterminé.

Résumé des effets estimés et interprétations :

Absence d'effets dans les trois Régions; léger sursaut en fin de période en Wallonie pour les femmes et les chômeurs de longue durée

D'après le tableau 10, on ne peut pas rejeter l'hypothèse d'absence d'effet (voire même d'un effet négatif à Bruxelles) du PAS sur l'octroi de dispenses de l'inscription comme demandeur d'emploi pour raisons sociales et familiales dans les trois Régions. On observe toutefois, dans le graphique E5 à l'annexe 5, que l'effet du PAS sur l'octroi de dispenses augmente de façon marquée en Wallonie à la fin de la période d'analyse (soit dix mois après la réception de la lettre). Au vu du tableau 10, cet effet positif du PAS en Région wallonne est significatif pour les femmes et les chômeurs de longue durée.¹¹⁷ Comment interpréter l'absence d'effets du PAS sur l'octroi de dispenses? Si une personne entre dans les conditions pour bénéficier d'une dispense pour raisons sociales et familiales, il n'y a pas raison qu'elle en fasse la demande avant que le renforcement du contrôle de la recherche d'emploi ne s'impose à elle, soit à partir du premier entretien de l'ONEM. En effet, l'octroi de ce statut implique une baisse significative du montant de l'indemnité de chômage.¹¹⁸ L'apparition d'un impact positif en Wallonie en fin de période pourrait refléter l'effet du 1^{er} entretien de suivi à l'ONEM sur l'octroi de dispenses pour raisons sociales et familiales. Cet effet se manifesterait en Wallonie et pas dans les autres Régions en raison du fait que près 20 % des chômeurs wallons de moins de 30 ans de notre échantillon ont déjà passé leur 1^{er} entretien dix mois après la réception de la lettre de l'ONEM; cette proportion n'est que de 4 % et 7 % respectivement en Région bruxelloise et flamande (cf. graphique 2 dans la section 4.4).

Une étude de l'ONEM (voir ONEM 2006) indique une hausse spectaculaire, à partir de 2005, des dispenses pour raisons sociales et familiales par les chômeurs de moins de 30 ans, essentiellement en Région wallonne et en Région bruxelloise. Cette hausse concorde avec le début des entretiens d'évaluation à l'ONEM qui ont d'abord concernés les jeunes chômeurs indemnisés qui avaient dépassé la durée seuil de 13 mois lors de l'envoi des lettres d'avertissement.

5.3.4. L'octroi d'une sanction ou d'une suspension

Au tableau 11, nous rapportons, dans chacune des trois Régions, l'effet du PAS sur la probabilité d'obtenir une sanction ou une suspension cinq mois après l'envoi de la lettre d'avertissement de l'ONEM. Les graphiques qui présentent l'évolution de cet effet au cours de la période d'analyse se trouvent à l'annexe 5 (graphique F5).

¹¹⁷ L'effet positif du PAS sur l'octroi de dispenses pour raisons sociales et familiales est significatif déjà cinq mois après l'avertissement de l'ONEM pour les femmes et les chômeurs de longue durée. Toutefois, cela peut résulter du fait que le modèle économétrique suppose que chaque caractéristique affecte l'effet moyen du PAS d'un même niveau à chaque mois d'analyse. Si on avait pu estimer un effet spécifique du PAS pour chaque mois d'analyse et caractéristique individuelle, il est très probable que l'effet positif du PAS pour les femmes et les chômeurs de longue durée aurait été beaucoup plus important en fin de période.

¹¹⁸ Pendant les 24 premiers mois de la dispense, le chômeur perçoit 260,26 EUR par mois. A partir du 25^{ème} mois, il perçoit 211,38 EUR. Ces montants ne sont pas indexés. Si on le compare au montant le plus élevé (bas) des allocations de chômage, l'indemnité perçue dans la 1^{ère} période de dispense représente 24 % (64 %) de celui-ci.

Tableau 11. Effet en points de % sur la probabilité d'obtenir une sanction ou une suspension, 5 mois après l'envoi de la lettre, par Région de résidence

	Bruxelles	Flandre	Wallonie
effet moyen	0,7% [-0,1%; 1,5%]	0,6% [-0,4%; 1,7%]	0,1% [-0,1%; 0,2%]
femmes	0,7% [-0,1%; 1,5%]	1,0% [-0,0%; 2,1%]	0,0% [-0,2%; 0,3%]
hommes	0,7% [-0,2%; 1,7%]	0,2% [-0,8%; 1,3%]	0,1% [-0,0%; 0,2%]
diplômés du primaire	0,1% [-0,7%; 1,0%]	1,1% [-0,4%; 2,6%]	0,2% [-0,0%; 0,5%]
diplômés du secondaire	0,8% [-0,0%; 1,6%]	0,6% [-0,5%; 1,7%]	-0,0% [-0,2%; 0,5%]
diplômés du supérieur	1,1% [-0,0%; 2,2%]	0,5% [-0,4%; 1,5%]	0,1% [-0,1%; 0,4%]
chefs de famille	0,6% [-0,5%; 1,7%]	1,0% [-0,2%; 2,3%]	-0,1% [-0,3%; 0,1%]
isolés	1,0% [0,0%; 2,0%]	0,8% [-0,6%; 2,2%]	0,1% [-0,0%; 0,3%]
cohabitants	0,5% [-0,2%; 1,2%]	0,5% [-0,5%; 1,5%]	0,1% [-0,1%; 0,3%]
admis sur base du travail	0,6% [-0,2%; 1,4%]	0,6% [-0,5%; 1,6%]	0,0% [-0,1%; 0,2%]
admis sur base des études	1,2% [0,0%; 2,4%]	1,0% [-0,1%; 2,1%]	0,2% [-0,1%; 0,5%]
durée Eurostat <=3 mois	1,0% [0,1%; 1,9%]	0,9% [-0,2%; 1,9%]	0,2% [-0,0%; 0,4%]
durée Eurostat >=20 mois	0,6% [-0,3%; 1,5%]	0,3% [-0,8%; 1,4%]	-0,1% [-0,3%; 0,1%]
taux de chômage <=13%(W) <=6%(F)	nd	1,3% [0,0%; 2,5%]	0,2% [-0,1%; 0,4%]
taux de chômage >=28%(W) >=11%(F)	nd	-0,2% [-1,2%; 0,9%]	-0,0% [-0,2%; 0,2%]

Notes :

(1) entre crochets, l'intervalle de confiance à 90 % de l'effet.

(2) en **gras**, effet significatif à 90 %.

(3) nd = non déterminé.

Résumé des effets estimés et interprétations :

Absence d'effets marqués dans les trois Régions

L'analyse du tableau 11 nous amène à conclure que le PAS n'a pas pour résultat d'augmenter, en moyenne, le taux de sanction/suspension pour les chômeurs indemnisés de moins de 30 ans, et ce dans les trois Régions du pays et pour toute la période d'analyse. On trouve quelques effets positifs et significatifs pour certains groupes de chômeurs en Flandre et à Bruxelles, de l'ordre de 1 point de pourcentage. En particulier, les chômeurs flamands de moins de 30 ans qui résident dans des arrondissements où le taux de chômage est relativement bas ont vu leur taux de sanction augmenter significativement suite à l'introduction du PAS. C'est le cas aussi pour les isolés, les chômeurs admis sur base des études et les chômeurs de courte durée en Région bruxelloise. Au regard du taux (ou de la probabilité) de sanction des 25-29 ans de notre échantillon en l'absence du PAS (environ 1 % en Flandre par exemple, cf. tableau A4 à l'annexe 4), ces effets sont évidemment *relativement* importants; ils concernent toutefois un nombre très limité de chômeurs. On observe aussi une légère augmentation de l'effet en Région flamande au fur et à mesure de l'allongement de la durée écoulée depuis la réception de la lettre (cf. graphique F5 dans l'annexe 5), mais l'effet reste, en moyenne, non significatif. Nous manquons cependant de recul pour évaluer l'effet des entretiens d'évaluation à l'ONEM sur les sanctions et suspensions.

5.4. Vérification de la robustesse des résultats

Nous présentons ci-dessous quelques analyses complémentaires que nous avons menées afin de vérifier la robustesse (c'est-à-dire la stabilité) de nos résultats.

5.4.1. Réduction de la fenêtre d'observation

Nous avons estimé notre modèle économétrique pour une fenêtre d'observation étroite autour de l'âge de 30 ans. Cela signifie qu'on n'a retenu dans l'échantillon que les chômeurs âgés de 29 ou 30 ans. Ce faisant, nous réduisons le biais lié à une éventuelle mauvaise spécification de la fonction lisse de l'âge, mais nous diminuons la précision de l'estimation. Cela rend aussi mieux compte de l'esprit de l'approche de discontinuité de la régression, étant donné que l'on n'utilise que des observations qui sont près du point de discontinuité.

Le tableau 12 montre le résultat de cette analyse. Il présente, pour chaque Région, l'effet moyen du PAS sur la probabilité de ne pas être CCI*, l'indicateur de résultat de base. Les effets estimés sont plus grands en valeur absolue mais le message en terme d'interprétation est le même que celui rapporté pour une fenêtre d'observation plus large autour de 30 ans (effets positifs en Flandre et en Wallonie; absence d'effets – voire même effets négatifs – à Bruxelles). Comme attendu, l'intervalle de confiance des effets est aussi plus important.

Tableau 12. Effet moyen en points de % sur la probabilité de ne pas être CCI* sur un échantillon restreint aux CCI-DE âgés de 29 et 30 ans, 5 mois après l'envoi de la lettre, par Région de résidence

	Bruxelles	Flandre	Wallonie
effet moyen	-2,3% [-12,0%; 7,4%]	6,8% [-0,6%; 14,2%]	6,0% [-1,0%; 12,9%]

Note : entre crochets, l'intervalle de confiance à 90 % de l'effet

5.4.2. Vérification de l'absence d'effets en 2003

Nous avons aussi vérifié l'absence d'effets sur l'indicateur de résultat de base dans la période avant la mise en oeuvre de la politique. L'hypothèse de l'approche de discontinuité de la régression (DR) selon laquelle l'âge ne peut influencer l'indicateur de résultat que de façon « continue » signifie en effet que la participation au PAS est la seule source de discontinuité dans les résultats autour de l'âge de 30 ans. Etant donné qu'il n'y avait pas de discontinuité similaire (connue) dans d'autres politiques en 2003, l'estimation de la DR pour 2003 ne devrait pas montrer d'effets significatifs sur la probabilité de ne pas être CCI*. Pour faire cette estimation, on a utilisé un échantillon de chômeurs sélectionnés en 2003 selon les mêmes critères de sélection que ceux appliqués à l'échantillon sur lequel se base l'analyse des effets du PAS.

Le tableau 13 fait ressortir un contraste entre les Régions bruxelloise et wallonne, où les effets sur la probabilité de ne pas être CCI* (cinq mois après l'envoi fictif de la lettre de l'ONEM) sont toujours clairement non significatifs au niveau de confiance de 90 %, et la Région flamande où les effets sur certains groupes de chômeurs (diplômés du supérieur, admis sur base des études, chômeurs de courte durée et chômeurs résidant dans des arrondissement où le taux de chômage est relativement élevé) sont positifs et significatifs. Une piste d'explication tient au fait que l'approche curative du VDAB (cf. section 2.3.2) a été mise en oeuvre par étapes : à partir de mars 2004 pour les moins de 30 ans et de septembre 2004 si <40 ans. Il y avait donc une discontinuité autour de l'âge de 30 ans dans l'approche curative du VDAB entre mars et août 2004. Pour l'échantillon de 2003, cette période correspond aux mois d'analyse allant de cinq à dix mois après l'envoi (fictif) de la lettre de l'ONEM. L'analyse des effets estimés en Flandre à d'autres mois d'analyse indique qu'ils sont le plus positifs à cinq et six mois, mais qu'ils ont tendance à diminuer ensuite. Cette question mérite donc une analyse plus approfondie. Par manque de temps, cette analyse ne peut toutefois pas être réalisée dans le cadre de la présente étude.

Tableau 13. Effet estimé sur la probabilité de ne pas être CCI* sur l'échantillon de 2003, 5 mois après l'envoi (fictif) de la lettre, par Région de résidence

	Bruxelles	Flandre	Wallonie
effet moyen	-0,4% [-7,4%; 6,5%]	5,9% [-1,7%; 13,4%]	-1,8% [-7,0%; 3,5%]
femmes	0,5% [-7,3%; 8,2%]	7,5% [-0,3%; 15,3%]	-1,7% [-7,6%; 4,1%]
hommes	-1,2% [-8,4%; 6,0%]	4,1% [-3,8%; 12,1%]	-1,8% [-7,2%; 3,6%]
diplômés du primaire	-7,2% [-15,2%; 0,9%]	-0,3% [-8,6%; 8,0%]	0,4% [-5,5%; 6,2%]
diplômés du secondaire	-0,1% [-7,5%; 7,3%]	5,5% [-2,0%; 13,0%]	-3,7% [-9,0%; 1,5%]
diplômés du supérieur	1,0% [-10,8%; 12,9%]	13,8% [2,7%; 24,9%]	3,9% [-5,2%; 12,9%]
chefs de famille	-1,7% [-9,7%; 6,4%]	3,6% [-4,4%; 11,7%]	-3,7% [-9,1%; 1,8%]
isolés	7,4% [-7,0%; 8,4%]	3,5% [-4,9%; 11,8%]	-3,1% [-9,2%; 3,1%]
cohabitants	-0,9% [-9,0%; 7,2%]	7,5% [-0,5%; 15,4%]	-0,6% [-6,6%; 5,4%]
admis sur base du travail	2,4% [-3,9%; 8,7%]	3,3% [-4,0%; 10,6%]	-1,7% [-6,2%; 2,9%]
admis sur base des études	-10,6% [-29,2%; 7,9%]	20,3% [0,3%; 37,3%]	-2,2% [-15,2%; 10,9%]
durée Eurostat <=3 mois	-2,5% [-13,6%; 8,7%]	11,7% [2,8%; 20,6%]	-1,8% [-6,8%; 5,4%]
durée Eurostat >=20 mois	1,8% [-6,6%; 10,2%]	0,5% [-7,4%; 8,5%]	-0,7% [-6,8%; 5,4%]
taux de chômage <=13%(W) <=6%(F)	nd	3,6% [-4,5%; 11,8%]	-0,9% [-7,4%; 5,6%]
taux de chômage >=28%(W) >=11%(F)	nd	8,3% [0,0%; 16,5%]	-2,3% [-7,8%; 3,2%]

Notes :

(1) entre crochets, l'intervalle de confiance à 90 % de l'effet.

(2) en **gras**, effet significatif à 90 %.

(3) nd = non déterminé.

5.4.3. Vérification de l'absence d'effets avant l'envoi de la lettre

Nous avons également vérifié l'absence d'effets du PAS dans les deux mois qui ont précédé l'envoi de la lettre d'avertissement de l'ONEM. Les chômeurs auraient en effet pu modifier leur comportement de recherche d'emploi avant d'avoir reçu la lettre suite à une information d'une modification prochaine des critères d'octroi des indemnités de chômage et ce, par d'autres canaux (presse, syndicats, services régionaux de l'emploi, etc.). Si en conséquence, la probabilité de ne plus être CCI* se redresse *avant* la réception de la lettre, on sous-estimerait les effets du PAS en restreignant notre échantillon à ceux qui sont effectivement CCI-DE au mois d'envoi de la lettre (une partie des sorties du chômage indemnisé avant l'envoi serait alors à attribuer au PAS). Pour mesurer les effets éventuels du PAS dans les mois qui ont précédé l'envoi de la lettre, nous avons utilisé l'échantillon complet de chômeurs de l'ONEM (en n'imposant donc pas qu'ils soient CCI-DE au mois d'envoi de la lettre) et estimé les effets, selon l'approche DR, depuis leur sélection (soit deux mois avant la lettre) jusqu'au mois d'envoi lui-même.

Le tableau 14 rapporte l'effet moyen du PAS sur la probabilité de ne pas être CCI*, de 2 mois avant jusqu'au mois d'envoi de la lettre, dans les trois Régions. Ces résultats font clairement ressortir l'absence d'effets du PAS dans la période qui a précédé l'envoi de la lettre d'avertissement de l'ONEM.

Tableau 14. Effet moyen estimé sur la probabilité de ne pas être CCI*, de 2 mois avant jusqu'au mois d'envoi de la lettre, par Région de résidence

	Bruxelles	Flandre	Wallonie
effet moyen	0,2% [-4,2%; 4,6%]	-2,0% [-5,7%; 1,8%]	0,3% [-4,4%; 5,0%]

Note : entre crochets, l'intervalle de confiance à 90 % de l'effet.

5.4.4. Vérification de l'absence de biais liés au maintien de l'article 80 pour les chômeurs > 30 ans

On pourrait argumenter que nos résultats sous-estiment l'impact du PAS, puisque qu'ils mesurent simultanément les effets de l'abolissement de l'Article 80 pour les chômeurs de moins de 30 ans à partir de juillet 2004 : comme l'Article 80 favorise l'insertion en emploi (Cockx et Ries 2004), son abolition devrait baisser la vitesse à laquelle on trouve un emploi. Toutefois, on pourrait rétorquer que l'effet estimé mesure exactement ce qui nous intéresse : que réalise le nouveau système par rapport à l'ancien système, qui incorpore l'Article 80 ? Par ailleurs, même si on s'intéresse à l'effet que le PAS aurait produit si on n'avait pas aboli l'Article 80, il y a de bonnes raisons de penser que nos résultats ne seraient que très légèrement biaisés. En effet, la fraction des 30-34 ans de notre échantillon qui ont reçu un avertissement «Article 80» au cours de la période d'analyse est extrêmement faible dans chacune des trois Régions du pays comme en témoigne le tableau 15.

Tableau 15. Fraction des 30-34 ans de notre échantillon ayant reçu un avertissement Article 80 au cours de la période d'analyse, par Région de résidence

	Bruxelles	Flandre	Wallonie
Fraction des 30-34 ans avertis Art80	0,7%	2,3%	1,4%

5.4.5. Vérification de l'absence de biais liés au fait qu'une petite fraction des CCI-DE de 25-29 ans n'ont en réalité pas reçu la lettre d'avertissement de l'ONEM

La sélection de notre échantillon de chômeurs par l'ONEM s'est faite sur la base d'un programme de simulation exécuté au 1^{er} semestre 2006, en ce compris pour la sélection des chômeurs âgés de moins de 30 ans. Le programme a sélectionné des chômeurs qui auraient dû recevoir une lettre d'information de l'ONEM entre juillet et octobre 2004 (selon le groupe d'âge auquel le chômeur appartient) car ils ont atteint 13 mois de chômage. La sélection de données simulées en 2006 pour notre étude a des conséquences sur les échantillons retenus et sur leurs caractéristiques. Il importe d'abord de souligner que l'échantillon de chômeurs ainsi sélectionné (en ce compris le groupe des moins de 30 ans) n'est pas identique à celui qui aurait été sélectionné en temps réel. En outre, pour les personnes présentes dans les deux échantillons (ce que nous ne pouvons vérifier que pour les moins de 30 ans), le mois simulé d'envoi de la lettre et le mois réel d'envoi de la lettre ne sont pas nécessairement identiques.¹¹⁹ Il y a deux explications à la discordance entre les données simulées et les données réelles qui sont détaillées dans l'annexe 6.

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

Dans l'évaluation des effets du PAS, nous devrions donc en principe tenir compte du fait qu'une (petite) part des chômeurs de moins de 30 ans n'a pas encore reçu de lettre d'information au moment où on évalue les effets de cette politique (ce que nous n'avons pas fait jusqu'à présent). Toutefois, vu le faible nombre de chômeurs concernés, cela ne devrait pas influencer de manière significative nos résultats. Pour démontrer cela, nous contrastons dans le tableau 16 les effets moyens du PAS sur la probabilité de ne pas être CCI* cinq mois après l'avertissement de l'ONEM selon qu'on tienne ou ne tienne pas compte du fait qu'une part des chômeurs de moins de 30 ans n'a pas encore reçu

¹¹⁹ Nous n'avons pas recouru aux données réelles pour le groupe des chômeurs âgés de moins de 30 ans dans la mesure où la sélection des données en temps réel est différente de la sélection des données simulées pour notre étude. Cela aurait induit un biais de composition entre les moins de 30 ans et les plus âgés.

l'avertissement au moment où on évalue les effets.¹²⁰ L'effet du PAS est légèrement supérieur suite à cette prise en compte, ce qui était prévisible. La différence est toutefois petite : elle varie de 0,1 à 0,4 points de pourcentage selon la Région. Par ailleurs, les intervalles de confiance des deux effets se chevauchent, ce qui signifie qu'on ne peut pas rejeter que les deux effets soient statistiquement les mêmes.

Tableau 16. Effet moyen sur la probabilité de ne pas être CCI* 5 mois après l'envoi de la lettre, selon qu'on tienne ou ne tienne pas compte du fait qu'une part des chômeurs de moins de 30 ans n'a en réalité pas encore reçu la lettre au moment où on évalue les effets, par Région de résidence

	Bruxelles	Flandre	Wallonie
Non prise en compte	0,9% [-5,5%; 7,3%]	3,5% [-1,7%; 8,7%]	4,0% [-1,0%; 8,9%]
Prise en compte	1,0% [-6,4%; 8,3%]	3,9% [-1,9%; 9,7%]	4,3% [-1,0%; 9,7%]

Note : entre crochets, l'intervalle de confiance à 90 % de l'effet.

5.5. Comparaison avec les résultats d'une évaluation de l'ONEM

L'ONEM a également procédé à une évaluation des effets du PAS sur la sortie du chômage indemnisé de chômeurs de moins de 30 ans (voir ONEM 2005). Ci-dessus, nous appellerons cette évaluation «étude ONEM» en contraste avec la nôtre que nous appellerons «étude IRES».

Echantillon de l'étude ONEM

L'échantillon de l'étude ONEM comprend deux groupes de CCI-DE âgés de **moins de 30 ans**. D'une part, tous ceux qui ont reçu une lettre d'avertissement de l'ONEM lors du second semestre de **2004**. D'autre part, tous ceux qui, si le PAS avait été mis en place pour eux une année plus tôt, auraient reçu une lettre d'avertissement lors du second semestre de **2003**. Le groupe de 2004 représente 9.534 individus en Région bruxelloise, 16.920 en Région flamande et 31.704 en Région wallonne (voir ONEM 2005).

Au niveau des critères de sélection de l'échantillon ONEM, il existe deux différences importantes avec l'échantillon de l'étude IRES :

- 1) Dans l'échantillon de l'étude IRES n'ont été sélectionnés que ceux qui ont été avertis car ils ont atteint 13 mois de chômage (durée DISPO). Dans l'étude ONEM, tous les chômeurs qui ont reçu une lettre d'avertissement ont été sélectionnés, en ce compris donc ceux du «stock» (cf. section 2.2.2), c'est-à-dire ceux qui ont dépassé la durée de chômage de 13 mois.

¹²⁰ Même si elle n'est pas significative, la différence entre l'effet moyen rapporté dans la 2^{ème} ligne du tableau 16 («non prise en compte») et l'effet moyen rapporté dans le tableau 5 (section 5.3.1) tient au fait que l'effet moyen rapporté dans le tableau ci-dessous a été estimé dans un modèle économétrique sans variables de contrôle.

2) Dans l'échantillon de l'étude IRES, seuls ceux avertis entre juillet et octobre ont été sélectionnés; l'échantillon de l'étude ONEM comprend également ceux avertis en novembre et décembre.

La taille et la composition différentes des deux échantillons peut donc être une première source de divergence entre les résultats obtenus par les deux études.

Période d'analyse de l'étude ONEM

L'étude ONEM évalue les effets du PAS au mois d'**avril 2005**. Le tableau 17 renseigne, pour chaque mois d'envoi de la lettre (de juillet à décembre) en 2004, la durée écoulée depuis l'envoi (4 mois, 5 mois, 6 mois, etc.) en avril 2005. Evaluer les effets du PAS en avril 2005 implique qu'on évalue ses effets entre 4 et 9 mois après l'envoi de la lettre de l'ONEM. Il s'agit donc d'une deuxième source de divergence entre nos deux études. L'étude IRES évalue les effets du PAS un certain nombre de mois après l'envoi (de 1 à 10 mois), tandis que l'étude ONEM évalue les effets du PAS en un mois calendrier particulier au cours duquel la durée écoulée depuis l'envoi (de 4 à 9 mois) et donc, les effets du PAS, peuvent être très hétérogènes.

Tableau 17. Selon le mois d'envoi de la lettre, durée (en mois) écoulée depuis l'envoi en avril 2005

Nombre de mois après l'envoi _____	1	2	3	4	5	6	7	8	9
Mois d'envoi									
07-04									04-05
08-04								04-05	
09-04							04-05		
10-04						04-05			
11-04					04-05				
12-04				04-05					

Indicateurs de résultat de l'étude ONEM

L'indicateur de résultat de base qu'utilise l'étude ONEM est le «fait de ne pas être indemnisé par l'ONEM». Cet indicateur correspond donc à un sous-ensemble de l'indicateur de base de l'étude IRES. Mais cette dernière a aussi estimé les effets du PAS sur la probabilité de ne pas être indemnisé par l'ONEM (cf. tableau 6 et graphique A5 dans l'annexe 5).

L'étude ONEM a également évalué les effets du PAS sur la reprise d'emploi. Toutefois, seuls les chômeurs qui ont déclaré avoir trouvé un emploi auprès des SPE régionaux et ceux «placés» par les SPE régionaux eux-mêmes sont comptabilisés dans cet indicateur. Les chômeurs qui retrouvent un emploi sans le signaler au SPE ne sont donc pas comptabilisés. Cela peut entraîner des biais dans les résultats dès le moment où la propension à ne pas déclarer une sortie vers l'emploi est différente dans les groupes 2003 et 2004. Il est fort probable par exemple que la mise en place du PAS en 2004 ait entraîné une hausse du nombre de chômeurs «placés» par les SPE régionaux, et donc une augmentation des reprises d'emploi déclarées, qu'on ne pourrait en aucun cas interpréter

comme un effet positif du PAS sur l'insertion en emploi. C'est la raison pour laquelle nous ne rapportons pas ci-dessous les effets du PAS sur cet indicateur.

Méthode d'évaluation et effets du PAS

Pour évaluer les effets du PAS sur la probabilité de ne pas être indemnisé, l'étude ONEM utilise la **méthode "avant-après"**. Cette méthode mesure l'effet du PAS par le changement dans la probabilité moyenne de ne pas être indemnisé dans le groupe des moins de 30 ans entre un moment avant (**avril 2004**) et un moment après (**avril 2005**) l'introduction de la politique. Le tableau 18 rapporte les effets du PAS calculés par l'ONEM selon cette méthode (voir ONEM 2005, p.18).

Tableau 18. Effet du PAS sur la probabilité de ne plus être indemnisé en avril 2005 selon la Région de résidence (étude ONEM)

	Prob. de ne pas être indemnisé Avril 2004	Prob. de ne pas être indemnisé Avril 2005	Différence = effet du PAS en avril 2005
Bruxelles	26,7%	34,4%	7,7%
Flandre	46,1%	53,3%	7,2%
Wallonie	27,1%	33,6%	6,5%

Le tableau 18 nous apprend que l'effet moyen du PAS sur la probabilité de ne pas être indemnisé en avril 2005 est positif dans les trois Régions, de l'ordre de 7 points de pourcentage. L'avertissement semble donc avoir, comme dans notre étude, un effet positif sur les chances de sortie du chômage indemnisé. L'étude de l'ONEM ne fournit toutefois pas l'«intervalle de confiance» des effets. Or, comme nous l'avons déjà souligné, l'analyse statistique des données ne procure jamais des résultats exacts à 100 %. Il importe de savoir (1) si les effets rapportés sont significativement positifs ou significativement non différents de zéro et (2) le degré de précision des effets rapportés.

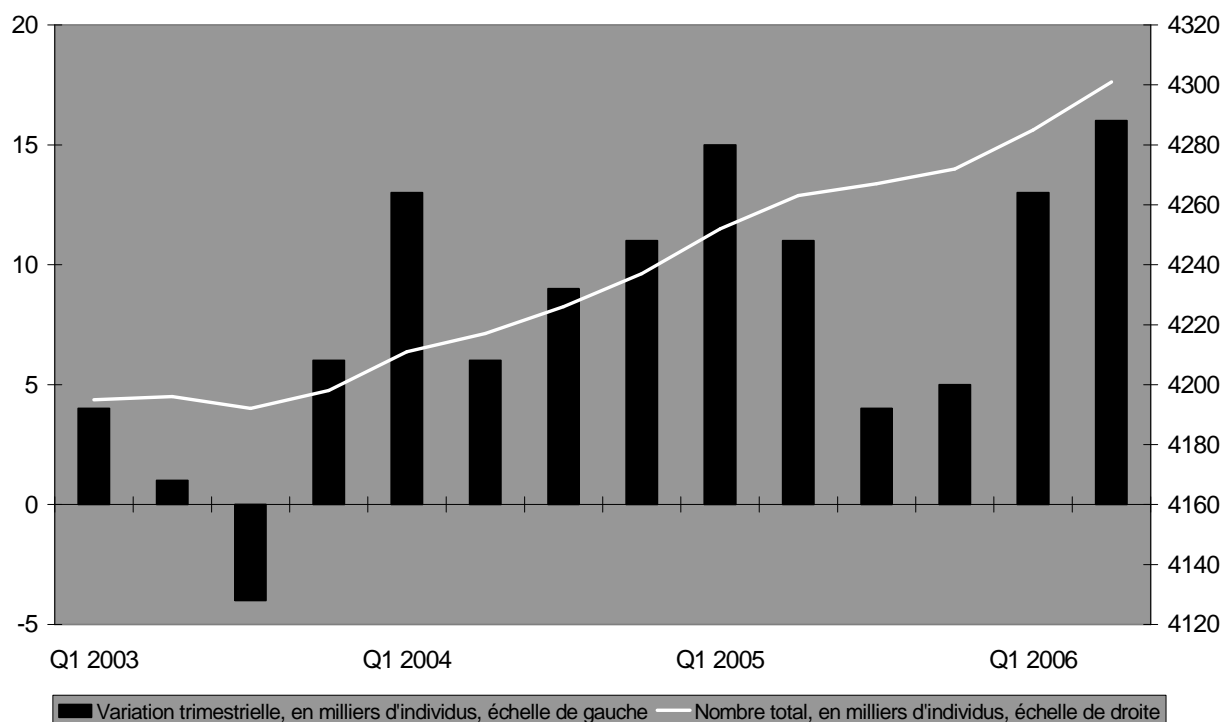
Si on contraste plus finement ces résultats avec ceux de l'étude IRES pour le même indicateur de résultat (cf. tableau 6 et graphique A5 dans l'annexe 5), il faut conclure que l'étude ONEM arrive à des effets du PAS beaucoup plus importants, en particulier pour Bruxelles où un effet très positif est rapporté. Le graphique A5 nous indique que dans l'étude IRES, l'effet moyen du PAS sur la probabilité de ne pas être indemnisé entre 4 et 9 mois après l'avertissement (la «période» d'analyse de l'ONEM) est de l'ordre de 0 % en Région bruxelloise, 3 % en Région flamande et 5 % en Région wallonne.

Outre les différences d'échantillon et de période d'analyse, la méthode d'évaluation de l'étude ONEM peut expliquer la divergence de résultats entre les deux études. Le problème fondamental avec la méthode «avant-après» est qu'elle ne permet pas de distinguer l'effet du programme évalué de celui d'autres phénomènes survenus en même temps (cycle économique, etc.). Les résultats observés dans le tableau 18 peuvent donc aussi être la conséquence de changements survenus dans le contexte économique entre l'époque «avant l'introduction du PAS» et l'époque «après».

L'ONEM est conscient de ce problème (Rapport annuel de l'ONEM 2005, p.80) : «La mesure d'activation n'est pas la cause unique et absolue de ces tendances. Entre autres, le contexte conjoncturel modifié a aussi contribué à ces évolutions.» L'ONEM poursuit en notant qu'il faut «d'une part, constater que le groupe-cible (période mi-2004 - début 2005) a opéré dans une période de ralentissement de la croissance, contrairement au groupe témoin (période mi-2003 - début 2004). D'autre part, ... [on constate] ... une offre accrue sur le marché de l'emploi pour les deux groupes.» Ceci laisse penser que si les effets rapportés dans l'étude ONEM sont biaisés par des changements conjoncturels, ils seraient en fait sous-évalués dans la mesure où la conjoncture économique était moins favorable pour le groupe-cible (les < 30 ans en 2004) que pour le groupe témoin (les < 30 ans en 2003). Or, ce n'est pas ce que nous apprend l'analyse de l'évolution de l'emploi national (graphique 7 à la page suivante) et du niveau d'activité dans l'intérim (graphique 8 à la page suivante), qui est un bon indicateur de l'évolution de l'emploi pour les jeunes. La croissance de l'emploi et de l'activité dans l'intérim étaient plus vigoureuses sur la période mi-2004 - mi-2005 (groupe cible) que sur la période mi-2003 - mi-2004 (groupe cible).

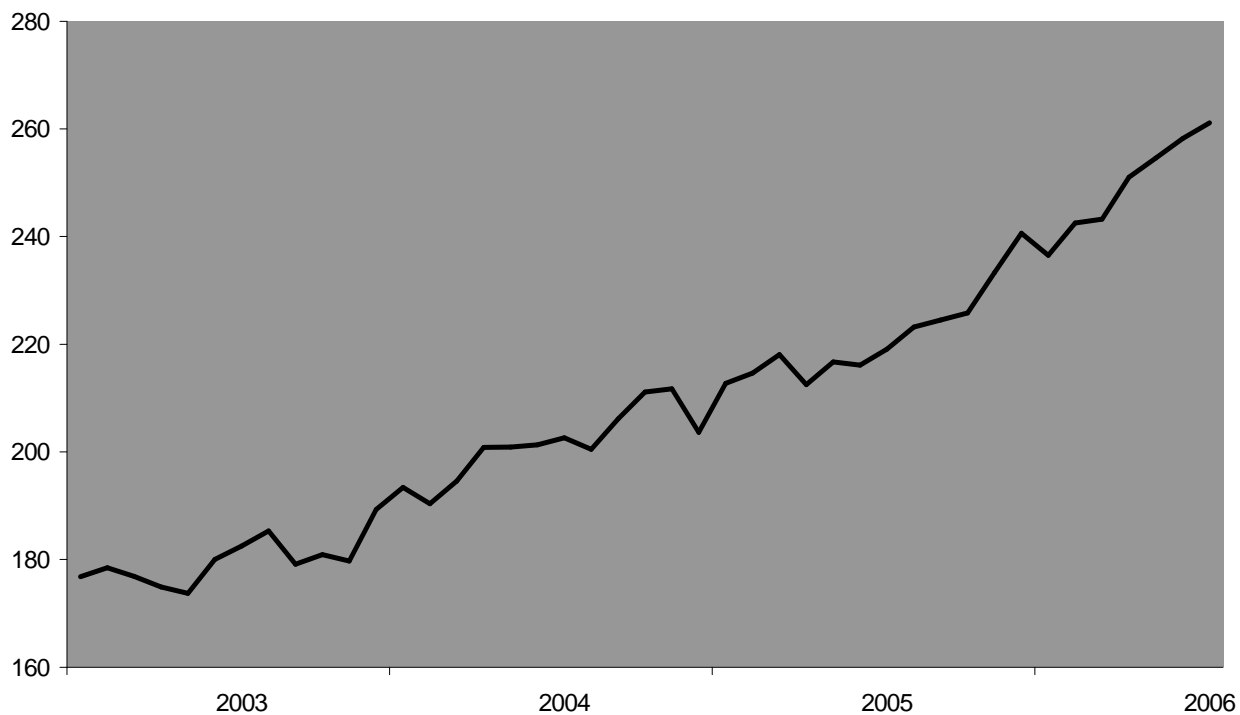
Les effets positifs du PAS rapportés dans l'étude ONEM pourraient donc refléter, en partie, une amélioration des conditions d'embauche sur le marché du travail pour les moins de 30 ans et sont donc à utiliser avec beaucoup de prudence.

**Graphique 7. Evolution de l'emploi national total
(corrigée des variations saisonnières)**



Source : ICN; Calculs : IRES (Service d'analyse économique)

**Graphique 8. Niveau d'activité dans l'intérim
(corrigé des variations saisonnières, 1995=100)**



Source : Federgon; Calculs : IRES (Service d'analyse économique)

6. Synthèse et recommandations politiques

Le Plan d'Accompagnement et de Suivi des chômeurs (PAS), mis en oeuvre en Belgique depuis juillet 2004, vise à renforcer le suivi et l'accompagnement des chômeurs dans leur démarche en vue de retrouver un emploi. Cette réforme passe par une meilleure coordination entre l'Office national de l'Emploi (ONEM) et les services publics de l'emploi (SPE) régionaux tel que le prévoit l'accord de coopération conclu en avril 2004 entre l'Etat fédéral, les communautés et les régions. D'un côté, l'ONEM assure le suivi des chômeurs indemnisés à travers la procédure d'*Activation du Comportement de Recherche d'Emploi (ACR)* : leurs efforts de recherche d'emploi sont évalués périodiquement lors d'entretiens individuels et des sanctions sont prévues si cet effort est jugé insuffisant. D'un autre côté, les SPE régionaux renforcent l'accompagnement de tous les chômeurs par une série de politiques actives : entretiens individuels de diagnostic, parcours d'insertion, aides à la recherche d'emploi, formations, etc. Notre recherche vise à évaluer l'impact du PAS dans sa phase de lancement sur les perspectives d'emploi de chômeurs indemnisés âgés de 25 à 29 ans.

Cette synthèse se structure de la façon suivante. La première section décrit les composantes essentielles du PAS. La deuxième section précise la portée de l'évaluation (public concerné, composantes du PAS évaluées, critères d'évaluation). La troisième section résume les principaux résultats de notre évaluation et les interprète. Dans la quatrième section, nous exploitons les conclusions tirées de la littérature internationale pour baliser les effets attendus des composantes du PAS qui ne sont pas évaluées dans le cadre de notre étude. Enfin, nous dégageons les enseignements principaux de notre étude et formulons quelques recommandations politiques.

1. Le Plan d'Accompagnement et de Suivi des chômeurs

L'introduction du PAS en juillet 2004 témoigne de changements majeurs dans le cadre (i) de l'assurance-chômage, (ii) de l'accompagnement des chômeurs et (iii) de la transmission d'informations entre l'ONEM et les SPE régionaux. Nous passons successivement en revue ces changements.

(i) L'assurance-chômage

Le principe d'octroi d'allocations d'assurance à durée illimitée a en soi été renforcé par l'abolition progressive de l'article 80, qui limite uniquement la durée de l'indemnisation des chômeurs cohabitants. Parallèlement, l'ONEM a mis en place la procédure d'*Activation du Comportement de Recherche d'emploi (ACR)*,¹²¹ qui consiste à convoquer les chômeurs pour un ou plusieurs entretiens visant à stimuler mais surtout à vérifier l'intensité de la recherche d'emploi. L'introduction de l'ACR implique que toutes les catégories de chômeurs courent un risque de réduction ou de suspension, temporaire ou non, des allocations de chômage en raison d'une intensité de recherche insuffisante. La première convocation intervient environ huit mois après l'envoi d'une *lettre*

¹²¹ L'ACR a été introduite en étapes : à partir de juillet 04 : < 30 ans, à partir de juillet 05 : < 40 ans et à partir de juillet 06 : < 50 ans.

d'avertissement. L'envoi de celle-ci s'effectue après une durée d'inoccupation mesurée de manière spécifique et variable selon l'âge (7 mois sous l'âge de 25 ans, 13 mois au-delà).

Ces entretiens réalisés par l'ONEM traduisent un changement institutionnel important. Auparavant, à côté du contrôle de la disponibilité des chômeurs, celui de l'effort de recherche d'emploi apparaissait limité. Il relevait de la compétence exclusive des Régions et Communautés. À présent, l'ONEM est autorisé à assurer lui-même le contrôle de l'intensité de l'effort de recherche d'emploi, en s'appuyant notamment sur les informations transmises par les SPE régionaux en charge du placement des chômeurs.

(ii) L'accompagnement

Le lancement du PAS en juillet 2004 a aussi donné l'occasion aux SPE régionaux de se rapprocher des recommandations décrites dans la première ligne directrice européenne pour l'emploi. Celle-ci préconise, d'une part, une approche *préventive* visant à activer tous les demandeurs d'emploi (DE) à un stade précoce de leur période de chômage et, d'autre part, une approche *curative* visant à orienter de manière systématique les chômeurs de longue durée vers des services particuliers en vue de favoriser leur insertion professionnelle. Avant 2004, les SPE régionaux avaient des pratiques plus ou moins intensives et précoces d'accompagnement de la recherche d'emploi. Ainsi, le FOREM et l'ORBEM n'offraient une approche préventive qu'aux jeunes DE tandis que le VDAB proposait ce type d'approche à tous les DE depuis 1999. Depuis 2004, toutes les Régions et Communautés ont, selon des modalités qui leur sont propres, maintenu et, le plus souvent, notablement renforcé leurs efforts pour accompagner les chômeurs. Ce renforcement s'observe tant durant les premiers mois de chômage qu'au-delà d'un seuil de durée d'inoccupation assez avancé. En particulier, le FOREM et l'ORBEM ont élargi l'approche préventive aux adultes et chaque SPE régional a introduit une approche curative inexistante auparavant.

(iii) La transmission d'information entre l'ONEM et les SPE régionaux

Le gouvernement fédéral et l'ONEM ont dans le passé fréquemment regretté un manque d'information des Régions et Communautés à propos de la disponibilité des chômeurs vis-à-vis du marché du travail. Il semble que le nouvel accord de coopération marque un tournant à cet égard. Depuis octobre 2004, un échange électronique de données a lieu de manière systématique entre les SPE régionaux et l'ONEM, et concerne *chaque* CCI-DE. Il porte sur des données permettant de juger de la disponibilité du chômeur à l'égard du marché du travail (participation à des actions, refus d'emploi ou d'actions, absences à une convocation, etc.).

2. Champ et échantillon de l'étude

Il est bien sûr nécessaire d'évaluer le PAS en tenant compte de l'ensemble de ses composantes. Cette tâche est un effort de longue haleine. Elle requiert en effet de disposer d'informations pertinentes sur les actions menées à tous les niveaux de pouvoir, en particulier sur les actions régionales auxquelles participent les chômeurs. Elle requiert aussi de compléter les informations relatives aux trajectoires en chômage par des données appropriées sur ce qu'il advient quand

les personnes disparaissent des registres du chômage. Dans le délai accordé à cette évaluation, nous avons entamé la procédure de collecte de ce vaste ensemble de données. Ce rapport d'évaluation contient un ensemble de résultats et de conclusions préliminaires obtenues uniquement au départ de données mises à disposition par l'ONEM. Cette recherche sera approfondie par l'exploitation de données plus complètes provenant d'autres institutions. Elle donnera donc lieu ultérieurement à un deuxième rapport plus précis et détaillé.

(i) Public

Puisqu'un certain recul est indispensable à l'évaluation, nous évaluons le PAS dans sa phase de lancement et dès lors pour le public qui le premier est entré dans l'ACR : les Chômeurs Complets Indemnisés inscrits obligatoirement comme Demandeurs d'Emploi (CCI-DE), qui sont âgés de 25 à 29 ans et qui ont reçu la lettre d'avertissement de l'ONEM entre juillet et octobre 2004 car ils ont atteint leur 13^{ème} mois de chômage.

Ce groupe peut paraître de prime abord très particulier au niveau de sa durée de chômage.¹²² Son hétérogénéité en termes d'expérience de travail récente,¹²³ de niveau de scolarité, de statut familial ou de lieu de résidence permet toutefois d'évaluer si l'impact du PAS diffère selon ces dimensions. Les effets rapportés ne concernent toutefois qu'un public de jeunes (25-29 ans) CCI-DE dans la période de lancement du PAS, laissant ouverte la question de l'évaluation des effets pour des demandeurs d'emploi non indemnisés, pour des chômeurs plus jeunes ou plus âgés, ainsi que pour une période où le PAS sera en régime de croisière.

(ii) Méthode d'évaluation et composantes du PAS évaluées

Toute évaluation des effets d'une politique doit comparer la trajectoire socio-économique des participants à *ce qui leur serait advenu s'ils n'avaient pas pris part au dispositif*. Cette comparaison, sans laquelle aucune évaluation n'est possible, requiert la construction la plus rigoureuse possible d'une situation de référence. Pour cela, nous nous appuyons sur les trajectoires de chômeurs semblables aux participants, mais qui n'ont *pas* été avertis en raison d'un âge légèrement supérieur à 30 ans. Ce choix, que nous justifions dans le rapport, implique que la période durant laquelle nous suivons les chômeurs est limitée par l'entrée des personnes de 30 ans et plus dans le dispositif ACR (en juillet 2005).

122 La façon dont l'ONEM calcule les durées seuils de chômage qui déterminent l'entrée dans les différentes étapes de la procédure d'ACR est particulière et se distingue de la durée de chômage «Eurostat» habituellement utilisée dans les statistiques de chômage. En particulier, le compteur du concept de durée utilisé dans le cadre de l'ACR – le concept de durée «DISPO» - n'est remis à zéro qu'après une reprise de travail à temps plein pendant 12 mois au moins (contre 3 mois pour la durée «Eurostat») et il est mesuré en jours (au lieu d'en mois pour la durée «Eurostat»).

123 Même si les chômeurs sélectionnés ont tous une durée «DISPO» de 13 mois, ils se caractérisent pas des durées de chômage «Eurostat» très différentes. Les chômeurs qui ont une courte durée «Eurostat» sont ceux qui ont eu une expérience de travail récente (suffisante pour remettre le compteur «Eurostat» à zéro mais pas suffisante pour remettre le compteur «DISPO» à zéro).

Hormis en fin de période d'observation, les jeunes de moins de 30 ans n'ont *pas encore* participé au premier entretien à l'ONEM. La lettre d'avertissement est donc la seule composante de la procédure d'ACR dont les effets sont évalués. Certains SPE régionaux ont aussi choisi d'offrir un accompagnement spécifique aux chômeurs avertis par l'ONEM. Nous évaluons alors l'effet combiné de la lettre d'avertissement et d'actions d'accompagnement. À partir d'une collecte d'informations sur les dispositifs mis en place par les SPE régionaux, voici, pour chaque Région du pays, les composantes du PAS dont les effets sont évalués dans le cadre de cette étude :

- *En Région bruxelloise* :
Les effets de l'avertissement de l'ONEM *combiné* à une séance d'information collective à l'ORBEM.
- *En Région wallonne* :
Les effets de l'avertissement de l'ONEM *combiné* à un accompagnement individualisé au FOREM (une séance d'information collective, un entretien individuel de diagnostic qui peut déboucher sur une recommandation de recherche d'emploi autonome ou différentes actions).
- *En Région flamande* :
Les effets de l'avertissement de l'ONEM.

Le fait qu'on ne puisse pas évaluer l'effet de mesures d'accompagnement à l'ORBEM ou au VDAB ne signifie *pas* que ces deux SPE régionaux n'offrent aucun accompagnement pour les jeunes DE. Cette impossibilité découle simplement du fait qu'une offre d'accompagnement *spécifique* n'a *pas* été mise en place pour les chômeurs de moins de 30 ans avertis par l'ONEM entre juillet et octobre 2004.

La littérature internationale montre que l'envoi d'une lettre d'avertissement fait partie intégrante de la politique et que des changements de comportement, parfois importants, peuvent découler de l'annonce d'un programme obligatoire du type de l'ACR belge. La rareté des premiers entretiens durant notre période d'observation n'entraîne donc nullement que notre évaluation porte sur une partie secondaire du dispositif instauré en Belgique.

Quant à l'évaluation des effets des entretiens et, plus globalement, des effets à long terme de la politique, elle pose des problèmes méthodologiques aigus auxquels ce rapport n'a pas l'ambition de répondre. Dans la mesure où tous les chômeurs entrent progressivement dans l'ACR, il faut reconnaître que la construction de la situation de référence (en l'absence de la participation à la politique) est particulièrement difficile. *Renoncer à une telle construction et se satisfaire d'une observation des faits pour les participants n'est pas, faut-il le souligner, la réponse appropriée à ce défi.*¹²⁴

(iii) Indicateurs de résultat

Dans les limites de l'appareil statistique disponible, nous distinguons quatre indicateurs de résultat pour évaluer les effets du PAS :

¹²⁴ Voir à ce sujet la section 3 de Dejemeppe et Van der Linden (2006).

1. Probabilité d'emploi
2. Probabilité de suivre une formation ou des études
3. Probabilité d'être dispensé pour raisons sociales et familiales
4. Probabilité d'être sanctionné ou suspendu

Le premier indicateur de résultat est en réalité un indicateur particulier qui traduit le fait de ne pas être sans emploi et à charge financière de l'ONEM. Le «résultat» qu'il implique mêle des situations d'emploi, de chômage et d'inactivité. Toutefois, il nous paraît peu probable que, pour la période couverte par notre évaluation, le PAS ait provoqué une intensification des sorties vers d'autres destinations que l'emploi. Si une personne préfère quitter le chômage indemnisé suite à des conditions d'éligibilité plus strictes, il n'y a en effet pas de raison qu'elle renonce à ses indemnités de chômage *avant* que des conditions d'éligibilité plus strictes ne s'imposent à elle, soit avant le 1^{er} entretien d'évaluation à l'ONEM. C'est pourquoi nous interprétons les effets du PAS sur cet indicateur de base comme ses effets sur la *probabilité d'emploi*.

En l'absence d'information individuelle sur les actions menées par les Régions, le deuxième indicateur est construit à partir de l'information sur les dispenses de recherche d'emploi accordées temporairement par l'ONEM aux chômeurs qui reprennent des études ou suivent une formation. Le troisième indicateur concerne les dispenses temporaires de l'inscription comme demandeur d'emploi pour des raisons sociales et familiales. Enfin, le quatrième indicateur est construit à partir d'informations individuelles relatives aux sanctions et suspensions du paiement des allocations de chômage pour les chômeurs de notre échantillon.

3. Résumé des résultats et interprétation

Pour chacun des quatre indicateurs de résultat, nous résumons ci-dessous les effets estimés du PAS dans les trois Régions du pays.

3.1. Effets du PAS sur la probabilité d'emploi

Un impact favorable sur la sortie du chômage vers l'emploi en Flandre et en Wallonie...

En Flandre et en Wallonie, le PAS a pour résultat de relever d'environ 5 points de pourcentage en moyenne les chances de trouver un emploi : cinq mois après l'avertissement de l'ONEM, un CCI-DE de moins de 30 ans résidant en Région wallonne (resp. flamande) avait 27 % (resp. 35 %) de chances d'avoir trouvé un emploi; *en l'absence* du PAS cette probabilité n'aurait été que 22 % (resp. 30 %). L'augmentation *relative* de la probabilité d'emploi est donc importante : au bout de cinq mois, le PAS a permis de relever la probabilité d'emploi de 23 % (resp. 16 %). Cet effet positif du PAS sur la probabilité d'emploi se marque dès le 2^{ème} mois qui suit l'avertissement de l'ONEM et se maintient tout au long de la période d'analyse. Il faut néanmoins souligner que cet effet est estimé avec peu

de précision : nous ne pouvons pas exclure qu'il soit proche de zéro, ni qu'il soit de l'ordre de 10 points de pourcentage.¹²⁵

... qui bénéficie à ceux qui ont des caractéristiques plus favorables à l'emploi, aux femmes et à ceux qui ne sont pas chefs de famille

L'impact du PAS n'est pas le même sur tous. Les demandeurs d'emploi qui ont des caractéristiques plus favorables à l'emploi voient leurs perspectives d'embauche davantage accélérées sous l'effet du PAS. Ainsi, même s'ils sont estimés avec peu de précision, on trouve des effets *positifs et statistiquement significatifs* du PAS, de l'ordre de 10 points de pourcentage,¹²⁶ pour les chômeurs :

- o qui sont diplômés de l'enseignement supérieur (Flandre et Wallonie)
- o qui ont connu une expérience récente d'emploi¹²⁷ (Wallonie)
- o qui résident dans une sous-région où le chômage est plus faible (Wallonie)

Deux autres groupes de chômeurs tirent un plus grand profit du PAS pour accélérer leur sortie du chômage vers l'emploi. On trouve des effets positifs et statistiquement significatifs du PAS, de l'ordre de 7 points de pourcentage, pour :

- o les femmes (Wallonie)
- o les chômeurs qui ne sont pas chefs de famille (Flandre et Wallonie)

Pour les autres groupes de chômeurs (peu diplômés, n'ayant pas connu d'expérience de travail récente, résidant dans des sous-régions où le chômage est élevé, hommes et chefs de famille), les effets du PAS sont *faibles et non statistiquement différents de zéro*.

... et qui concerne, *notamment*, la sortie vers des emplois à temps partiel avec maintien des droits et Allocation de Garantie de Revenu (Flandre)

Compte tenu des données actuellement à notre disposition, nous ignorons le type d'emploi occupé par ceux qui sont embauchés. Nous ne pouvons qu'identifier les emplois soutenus financièrement par l'ONEM. Il apparaît que le PAS a notamment pour effet de stimuler, de façon statistiquement significative, les sorties vers le travail à temps partiel avec maintien des droits et Allocation de Garantie de Revenu (AGR) en Région flamande. Ainsi, près de 3% des CCI-DE âgés de 25 à 29 ans sont sortis vers ce type d'emploi cinq mois après l'avertissement de l'ONEM.¹²⁸ La fraction estimée pour ces mêmes CCI-DE s'ils

¹²⁵ Cet effet n'est pas statistiquement significatif. Son intervalle de confiance est relativement grand, englobant des valeurs faiblement négatives et d'autres, en beaucoup plus grand nombre, positives. Cela signifie que le véritable effet pourrait être beaucoup plus important que celui estimé sans exclure non plus la possibilité qu'il soit nul. Ce qu'il faut néanmoins retenir c'est que la probabilité qu'il soit nul est beaucoup plus faible que celle qu'il soit élevé.

¹²⁶ Nous ne pouvons toutefois pas exclure que cette effet soit proche de 1 point de pourcentage, ni qu'il soit de l'ordre de 20 points de pourcentage.

¹²⁷ Dans le rapport, il s'agit des chômeurs qui ont une courte durée de chômage «Eurostat».

¹²⁸ Ce qui représente environ 10 % des sorties vers l'emploi.

n'avaient *pas* reçu l'avertissement est deux fois moins importante. Un tel effet ne s'observe pas en Région wallonne.

Ainsi, l'avertissement de l'ONEM, couplé à un accompagnement spécifique en Wallonie, stimule la recherche d'emploi de ceux qui sont capables de trouver de l'emploi sans aide

- (i) L'effet positif du PAS qui se fait sentir assez rapidement après la réception de la lettre de l'ONEM témoigne que les entretiens d'évaluation qui y sont annoncés sont perçus comme contraignants par le demandeur d'emploi. Afin d'éviter une détérioration future de ses conditions d'existence (supplément de démarches de recherche d'emploi, risque de sanction temporaire, etc.), le jeune chômeur est ainsi incité à intensifier sa recherche d'emploi *bien avant* le premier entretien à l'ONEM. Cette accentuation de l'effort de recherche ne s'avère toutefois significativement efficace que pour les chômeurs qui sont capables de trouver de l'emploi sans aide, c'est-à-dire ceux dont le profil est plus favorable à l'emploi (très scolarisés, expérience de travail récente, vivant dans une sous-région où le chômage est relativement faible), ou pour les femmes dont le *potentiel d'accroissement* de l'effort de recherche d'emploi est probablement plus important¹²⁹ (pour autant qu'elles ne soient pas chefs de famille¹³⁰).
- (ii) En l'absence d'un accompagnement individualisé à la réception de l'avertissement (Flandre), la sortie vers des emplois faiblement rémunérés (AGR) semble, *entre autres*, stimulée, alors qu'un tel phénomène n'est pas observé en présence d'un tel accompagnement (Wallonie). La menace de contrôle et de sanctions, sans accompagnement parallèle du SPE, pourrait ainsi inciter des chômeurs à abaisser leurs exigences à l'embauche. En l'absence de données sur les emplois qui ne sont pas soutenus financièrement par l'ONEM, nous ne pouvons toutefois pas émettre une conclusion définitive sur ce point.
- (iii) En Wallonie, à l'effet d'annonce s'ajoute un effet de soutien spécifique au groupe ayant été averti par l'ONEM. Sans doute la présence de ce soutien explique pourquoi l'avertissement augmente le taux d'emploi des chômeurs avec le même nombre de points de pourcentage qu'en Flandre, même s'il est généralement plus difficile de trouver un emploi en Wallonie. Avant juillet 2004, il n'était sans doute pas rare que le chômeur ne rencontre qu'exceptionnellement un conseiller du FOREM après son inscription comme demandeur d'emploi. A présent, il doit, dans les deux mois qui suivent l'avertissement de l'ONEM, participer à un entretien individuel obligatoire au cours duquel un conseiller aide le chômeur à (re)définir ses actions de recherche et l'oriente vers un panel plus large d'offres d'emploi que celui dans lequel il aurait dû puiser dans le cadre d'une recherche personnelle.

129 Etant donné l'implication plus grande des femmes dans les tâches domestiques et dans la prise en charge des enfants, certaines d'entre elles se caractérisaient probablement par une intensité de recherche moyenne plus faible que les hommes avant la mise en place du PAS; le potentiel d'effet serait donc plus important pour les femmes.

130 Les chefs de famille avec des enfants à charge, mais sans partenaire, auront plus de difficultés à s'insérer sur le marché du travail dans la mesure où cette insertion ne peut se réaliser sans garde d'enfants.

Absence d'effet statistiquement significatif à Bruxelles

Contrairement aux deux autres Régions, l'ensemble de nos résultats témoigne de l'absence d'effets du PAS sur la probabilité d'emploi de Bruxellois à travers toute la période d'analyse. La plupart des effets estimés y sont même négatifs, sans l'être de manière statistiquement significative. Une première explication pourrait être que la taille de l'échantillon bruxellois est trop faible pour obtenir des estimations précises et que l'aléa nous mène à plutôt trouver des effets négatifs sur la sortie du chômage. Toutefois, les intervalles de confiance¹³¹ des effets estimés pour Bruxelles indiquent que la probabilité d'observer un effet négatif, voire nul, est toujours statistiquement plus grande que d'observer un effet positif. C'est pourquoi nous avons cherché à trouver d'autres pistes d'explication. Il est possible que la séance d'information collective de l'ORBEM, à laquelle ont participé les CCI-DE avertis par l'ONEM, ait incité les chômeurs à ne pas modifier leur comportement avant le 1^{er} entretien à l'ONEM. Une autre explication peut aussi tenir au fait que les chômeurs de plus de 30 ans ont reçu davantage d'offres d'accompagnement que les plus jeunes au cours de notre période d'analyse, ce qui pourrait d'ailleurs expliquer des effets négatifs du PAS. Nous n'avons cependant pas d'éléments permettant d'étayer ce point.

3.2. La probabilité de suivre une formation ou des études

Un impact positif sur l'accès aux formations et la reprise d'études, surtout en Wallonie

L'effet moyen du PAS sur la probabilité de participer à une formation ou d'avoir repris des études est positif et statistiquement significatif en **Wallonie**. Ainsi, 7 % des CCI-DE wallons âgés de 25 à 29 ans sont dans un programme de formation ou suivent des études cinq mois après l'avertissement de l'ONEM. La fraction estimée pour ces mêmes CCI-DE s'ils n'avaient *pas* été avertis est deux fois moins importante (3 %). En fin de période, soit dix mois après la réception de la lettre, cet écart atteint plus de 6 points de pourcentage. Ce résultat n'est pas surprenant dans la mesure où une grande majorité des chômeurs wallons de moins de 30 ans avertis par l'ONEM ont participé à un entretien individuel au FOREM au terme duquel différentes actions sont proposées pour ceux qui ont des difficultés à trouver un emploi de façon autonome.

En **Flandre** et à **Bruxelles**, on ne peut par contre pas rejeter l'absence d'effet moyen du PAS sur la probabilité de participer à une formation ou d'avoir repris des études et ce, tout au long de la période d'analyse. Toutefois, des effets positifs et significatifs (de moindre ampleur que ceux estimés pour la Wallonie) apparaissent pour certains groupes : les hommes et les diplômés du supérieur, auxquels s'ajoutent les chômeurs admis sur base des études et les chômeurs de longue durée en Région flamande. Contrairement au FOREM, l'ORBEM et le VDAB n'ont pas pris en charge de manière spécifique les chômeurs avertis par l'ONEM. Toutefois, la lettre de l'ONEM invite le chômeur à «prendre contact sans tarder avec le service régional de l'emploi et de la formation professionnelle» s'il n'a

¹³¹ L'intervalle de confiance autour d'un effet estimé est, pour cet effet, une estimation de l'écart entre la plus petite valeur (limite inférieure de l'intervalle) et la plus grande valeur (limite supérieure de l'intervalle) possible.

«pas encore suivi d'accompagnement individuel ou d'accompagnement intensif». Elle précise en outre que le fait de participer à une politique active du service régional peut, sous certaines conditions, reporter l'entretien d'évaluation à l'ONEM. Il est donc probable que certains CCI-DE de moins de 30 ans visés par l'ACR ont été incités par la lettre à s'inscrire à des programmes de formation.

3.3. *La probabilité d'être dispensé pour raisons sociales et familiales*

On ne peut pas rejeter l'hypothèse d'absence d'effet du PAS sur l'octroi de dispenses de l'inscription comme demandeur d'emploi pour raisons sociales et familiales dans les trois Régions du pays. Ce résultat était prévisible. Si une personne entre dans les conditions pour bénéficier d'une telle dispense, il n'y a pas de raisons qu'elle en fasse la demande avant que le renforcement du contrôle de la recherche d'emploi ne s'impose à elle, soit à partir du 1^{er} entretien à l'ONEM. En effet, l'octroi de ce statut implique une baisse sensible du montant de l'indemnité de chômage. L'apparition d'un impact positif en Wallonie en fin de période pourrait refléter l'effet du 1^{er} entretien de suivi à l'ONEM sur l'octroi de dispenses pour raisons sociales et familiales.

3.4. *La probabilité d'être sanctionné ou suspendu*

Le PAS n'augmente pas, en moyenne, le taux de sanction ou de suspension pour les chômeurs indemnisés de moins de 30 ans, et ce dans les trois Régions du pays et pour toute la période d'analyse. Nous manquons cependant de recul pour évaluer l'effet des entretiens d'évaluation à l'ONEM sur les sanctions et suspensions.

4. Quels effets peut-on attendre des entretiens et des sanctions ?

Les enseignements principaux ci-dessous sont tirés de la littérature internationale d'évaluation de dispositifs similaires au PAS.

Une remarque préliminaire s'impose. Même si nous avons pu prolonger la période d'analyse au-delà du 1^{er} entretien à l'ONEM, il est fort probable que ces entretiens et sanctions aient eu *globalement*, c'est-à-dire sur l'ensemble de la population de chômeurs avertis, moins d'impact sur le taux d'emploi que ceux rapportés dans le cadre de cette étude. Cela ne signifie pas *nécessairement* que les participants aux entretiens ou les personnes sanctionnées voient leurs chances d'emploi augmenter moins que celles des chômeurs qui ont déjà réagi suite à l'avertissement de l'ONEM. Cela tient au fait qu'une grande partie des chômeurs avertis ne sont *plus* CCI-DE au moment où ils devraient être convoqués dans les différentes étapes de la procédure d'ACR. Ils peuvent – en partie sous l'effet de l'avertissement comme on vient de le voir – avoir retrouvé un emploi, s'être inscrit dans un programme de formation, être dispensés de chercher un emploi, etc. On doit donc s'attendre à des effets agrégés (c'est-à-dire sur l'ensemble des chômeurs avertis) de moins en moins importants à mesure qu'on avance dans la procédure d'ACR.

4.1. Les entretiens d'évaluation à l'ONEM

La littérature empirique nous enseigne que des entretiens brefs et axés *de facto* sur le contrôle formel d'indicateurs de démarches vérifiables de recherche d'emploi se révèlent généralement efficaces à réduire le chômage indemnisé, mais fort peu efficaces à réinsérer les chômeurs dans l'emploi. Comme les entretiens avec les facilitateurs de l'ONEM concernent davantage une vérification administrative de la recherche d'emploi qu'un accompagnement intensif de l'effort de recherche,¹³² on ne devrait donc pas s'attendre à un impact statistiquement significatif de ces entretiens sur la probabilité d'être en emploi. Le contrôle de l'effort de recherche est en effet extrêmement difficile à mener de manière utile. Les indicateurs de démarches *vérifiables* de recherche d'emploi n'informent en effet qu'incomplètement de l'activité de recherche. Le risque d'erreur de jugement est en outre notable. L'incitation à collationner des preuves de démarches formelles peut de plus détourner les demandeurs d'emploi de canaux de recherche informels, le cas échéant plus efficaces en termes de remise à l'emploi.

En revanche, on doit s'attendre à ce que les entretiens stimulent les sorties vers l'inactivité, notamment l'octroi de dispenses temporaires de recherche d'emploi pour raisons sociales et familiales, ou le chômage non indemnisé. Les contraintes mises sur la collecte de preuves de recherche d'emploi peuvent en effet inciter (voire pousser) des personnes à quitter le chômage indemnisé.

Une étude de l'ONEM (voir ONEM, 2006) indique une hausse spectaculaire, à partir de 2005, des dispenses pour raisons sociales et familiales parmi les chômeurs de moins de 30 ans, essentiellement en Région wallonne et en Région bruxelloise. Cette hausse concorde avec le début des entretiens d'évaluation à l'ONEM qui ont d'abord concerné les jeunes chômeurs indemnisés ayant déjà atteint le seuil de 13 mois d'inoccupation.

4.2. Les sanctions et suspensions

Les évaluations confirment que l'imposition d'une sanction accélère fortement l'embauche. Toutefois, il ne faut pas surestimer l'importance de ces résultats : le nombre de chômeurs effectivement sanctionnés est très faible par rapport au nombre total de chômeurs indemnisés. Les effets *ex post* des sanctions ne pourraient donc jamais augmenter significativement le taux *agrégé* d'insertion de l'ensemble des chômeurs. En revanche, la menace de sanctions, si elle est crédible, aura un impact *ex ante* quantitativement plus important sur le chômage et le retour en emploi car elle s'applique à une plus grande population. C'est d'ailleurs ce que nos résultats d'évaluation semblent indiquer.

¹³² Même si les entretiens de l'ONEM visent également à aider les DE dans leurs démarches et actions de recherche d'emploi, cette aide ne peut pas être considérée comme *intensive*. Par conséquent, même si ces entretiens ne consistent pas uniquement en une vérification administrative de l'effort de recherche d'emploi, les évaluations empiriques prédisent l'absence d'impact statistiquement significatif sur le taux d'insertion en emploi.

5. Enseignements et recommandations politiques

Nos résultats montrent qu'en Flandre et en Wallonie, la lettre d'avertissement envoyée dans le cadre de la procédure d'activation du comportement de recherche d'emploi a, en moyenne, un effet positif sur le taux de sortie du chômage vers l'emploi. Cet effet moyen, que nous mesurons cependant avec imprécision, traduit le fait que les entretiens d'évaluation qui sont annoncés dans la lettre sont perçus comme contraignants par le chômeur indemnisé et l'incitent à intensifier sa recherche d'emploi bien avant le 1^{er} entretien. En Wallonie, l'effet mesuré combine celui de la lettre et d'actions spécifiques d'accompagnement du FOREM.

Cet effet moyen cache toutefois une importante hétérogénéité. L'accentuation de l'effort de recherche induite par la lettre ne s'avère clairement («significativement») efficace que pour certains groupes. Il s'agit en particulier des chômeurs dont le profil est plus favorable à l'embauche, comme les plus scolarisés ou ceux qui ont connu une expérience de travail récente. Cela n'implique pas que l'envoi d'une lettre prévenant d'un contrôle renforcé soit inefficace pour les autres demandeurs d'emploi. En revanche, cela suggère que l'annonce d'un contrôle ne favorise la réinsertion en emploi que si celle-ci s'accompagne d'autres actions régionales (aides à la recherche d'emploi, formations, etc.) ou fédérales (stimulation de la demande de travail via des réductions ciblées du coût de travail, etc.). Nous manquons toutefois de recul pour évaluer l'effet des actions régionales sur les chances d'insertion des chômeurs dont les caractéristiques sont, au départ, plus défavorables à l'emploi.¹³³

En l'absence d'un accompagnement individualisé à la réception de l'avertissement, la sortie vers des emplois faiblement rémunérés (AGR) semble, *entre autres*, stimulée, alors qu'un tel phénomène n'est pas observé en présence d'un tel accompagnement. La menace de contrôle et de sanctions, *sans accompagnement spécifique du SPE*, pourrait ainsi inciter des chômeurs à abaisser leurs exigences à l'embauche. Davantage de recherche à partir de données plus riches est nécessaire pour arriver à un message concluant sur ce point.

Il importe d'insister sur le fait que nos résultats pourraient être sur-évalués en raison de phénomènes de substitution : les demandeurs d'emploi indemnisés de moins de 30 ans se positionneraient mieux que les autres sur le marché du travail et occuperaient plus rapidement les emplois ou les formations disponibles, au détriment des chômeurs non éligibles. On sur-estimerait alors les effets du PAS puisque celui-ci augmenterait les chances d'insertion des chômeurs indemnisés de moins de 30 ans au détriment des autres. Les données dont nous disposons actuellement ne nous permettent pas de confirmer ni d'infirmer cette hypothèse. Outre le phénomène de substitution, le PAS pourrait avoir des effets induits sur les salaires et le nombre de postes de travail déclarés vacants. A notre connaissance, les effets induits de programmes d'accompagnement et de contrôle de la recherche d'emploi ont rarement été étudiés dans d'autres pays.

¹³³ Pour les actions fédérales d'allègement du coût du travail, nous renvoyons le lecteur à Cockx *et al.* (2004, 2005a, 2005b).

Une étude récente (Blundell *et al.* 2004) trouve toutefois peu d'évidence d'effets induits importants d'un dispositif de contrôle et d'accompagnement à la recherche d'emploi au Royaume-Uni.

Il faut aussi rappeler que nos résultats ont été obtenus dans la *phase de lancement du PAS* au cours de laquelle la plupart des étapes de la procédure d'ACR n'avaient pas encore eu lieu. Il y avait donc une incertitude, parmi les chômeurs indemnisés, sur le caractère contraignant ou non de la procédure qui se mettait en place. Il est donc possible que la révélation progressive des résultats des entretiens d'évaluation à l'ONEM et des sanctions qui y sont assorties ait modifié la perception que les chômeurs indemnisés ont de la procédure d'ACR. Pour que ce système continue à stimuler des sorties *anticipatives* du chômage vers l'emploi, comme nous l'avons mis en évidence dans cette étude, il faut qu'il soit perçu comme crédible par les chômeurs indemnisés, c'est-à-dire qu'ils associent à ce système le risque d'une détérioration future de leurs conditions d'existence (induite par un renforcement du contrôle) et la possibilité d'être *effectivement* sanctionné. Nous y revenons dans nos recommandations politiques ci-dessous.

Signalons enfin que dans les limites de cette étude, nous n'avons pas mené une analyse comparant les coûts et les bénéfices du PAS pour la collectivité.

Un certain nombre de **recommandations** se dégagent de notre étude.¹³⁴

Comme les entretiens avec les facilitateurs de l'ONEM concernent davantage une vérification administrative qu'un accompagnement intensif de l'effort de la recherche d'emploi, la littérature empirique nous enseigne que nous ne devrions pas nous attendre à un impact significatif de ces entretiens sur le taux d'emploi. Ceci s'explique par la difficulté fondamentale de vérifier l'intensité réelle de la prospection d'emploi. Ce constat mène à la recommandation politique de *supprimer le contrôle administratif de l'effort dans la procédure de l'ARC*. Par *contrôle administratif de l'effort*, nous entendons la *vérification de preuves écrites de démarches de recherche d'emploi*. Le contrôle devrait plutôt porter sur des actions vérifiables, comme le refus d'offres d'emploi *convenable*. Le sens de la notion d'emploi convenable est explicité dans la législation du chômage. Il n'est pas possible de la codifier en prenant en compte tous les cas de figure possibles. Il n'empêche qu'une définition aussi précise que possible s'impose sous peine d'arbitraire et/ou de procédures juridiques longues et coûteuses.

La mise en place d'un contrôle du refus d'offres d'emploi convenable ne peut se concevoir que (i) parallèlement à un accompagnement des DE par les SPE régionaux et (ii) à une orientation des DE vers des actions appropriées. Nous développons ces deux points ci-dessous (voir aussi le schéma qui synthétise notre proposition de réforme à la page 139).

(i) Le contrôle du refus d'offres d'emploi convenable ne devrait intervenir *qu'après un entretien individuel d'orientation* avec un conseiller du SPE

¹³⁴ Dans les limites de cette recherche, nous ne tentons pas d'intégrer ces recommandations au sein d'une réflexion plus large incluant en particulier le profil des allocations de chômage et des délais et indemnités de préavis.

régional. Il peut s'agir de l'entretien individuel que chaque SPE régional prévoit désormais dans le cadre de l'approche préventive. *Il faut toutefois éviter d'intervenir trop tôt dans l'épisode de chômage – avant 6 mois de chômage – car on risque alors de gaspiller des ressources en ne laissant pas le temps à ceux qui le peuvent de sortir seuls du chômage.* Selon le profil et les besoins du chômeur, l'entretien individuel pourrait déboucher soit sur une recommandation de recherche d'emploi autonome, soit sur la participation à une (combinaison d') action(s) spécifique(s) (aide à la recherche d'emploi, aide à la définition d'un projet professionnel, formation, etc.). La procédure de contrôle ne s'appliquerait qu'aux chômeurs indemnisés jugés autonomes dans leur recherche d'emploi. Les autres deviendraient concernés par la procédure de contrôle au terme de leur programme d'accompagnement. Un refus de participer à une action au terme de l'entretien individuel d'orientation ne ferait pas l'objet d'une sanction pour autant que le chômeur s'engage à ne pas refuser d'offre d'emploi convenable. Le contrôle porterait aussi sur la disponibilité à participer aux politiques actives régionales mais uniquement dans le cadre de l'approche curative (pour les chômeurs de plus longue durée).

- (ii) L'expérience dans d'autres pays démontre que les facilitateurs ou conseillers ont généralement du mal à orienter les demandeurs d'emploi vers des dispositifs appropriés. Des études ont démontré qu'un système d'appariement statistique, exploitant les résultats d'évaluations micro-économétriques de l'effet des actions, peut améliorer sensiblement l'appariement entre les chômeurs et les dispositifs, et ainsi relever le taux d'insertion. Concrètement, l'outil statistique requerrait l'introduction des caractéristiques du demandeur d'emploi et prédirait en temps réel le(s) type(s) d'action(s) le(s) plus efficace(s) pour cette personne. Ce système ne doit évidemment être vu que comme une aide à la décision. C'est la décision du conseiller qui doit primer d'autant plus que l'outil statistique ne peut fournir des recommandations que sur des grandes catégories d'action. En Suisse, on a actuellement mis sur pied une expérience qui vise à évaluer les gains de l'instauration de tels systèmes d'appariement statistique (Behncke *et al.* 2006). Ne faudrait-il pas envisager une telle expérience en Belgique ? Il est alors en premier lieu essentiel de prévoir des moyens suffisants pour évaluer l'efficacité des politiques d'emploi.¹³⁵

Pour que le contrôle du refus d'offres d'emploi convenable s'avère être un instrument efficace d'activation du comportement de recherche d'emploi, plusieurs conditions doivent être remplies :

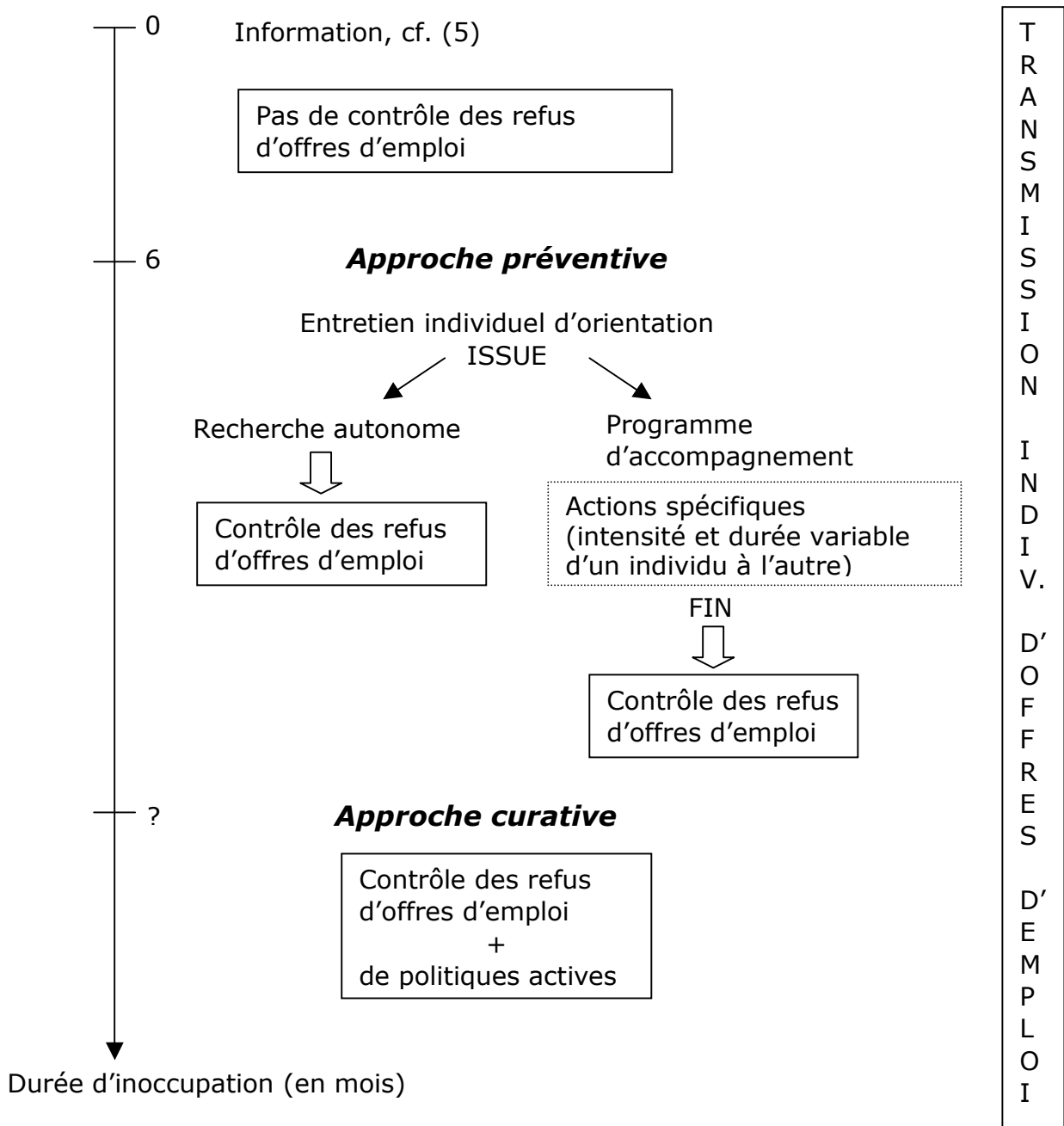
- (1) une définition *précise* de la notion d'emploi convenable, c'est-à-dire l'emploi que le chômeur ne peut pas refuser;
- (2) une transmission *régulière* et *individualisée* d'offres d'emploi par les SPE régionaux (dès l'inscription comme demandeur d'emploi);
- (3) une transmission *efficace* de données relatives aux comportements d'acceptation et de refus d'emploi des SPE régionaux vers l'ONEM dès l'entretien individuel d'orientation - pour ceux qui ne sont pas (plus) engagés dans une action d'accompagnement ou de formation - selon des

¹³⁵ Voir à ce sujet la section 3 de Dejemeppe et Van der Linden (2006).

modalités communes aux trois SPE régionaux (cette transmission de données concerne aussi les refus de politiques actives dans le cadre de l'approche curative);

- (4) prévoir un nombre fixe de facilitateurs de l'ONEM chargés
 - (a) de convoquer, par *tirage aléatoire*, le chômeur pour lequel un refus d'emploi a été transmis par le SPE,
 - (b) d'évaluer avec lui, le cas échéant accompagné d'un tiers, les raisons du refus d'emploi, et
 - (c) d'appliquer une sanction, s'il s'avère que le chômeur a effectivement refusé un emploi *convenable* ;
- (5) *informer (avertir)* le chômeur, dès le début de sa période d'indemnisation, des règles : définition de l'emploi convenable, mécanisme de transmission individualisé d'offres d'emploi par le SPE, date de la convocation à un entretien individuel d'orientation au SPE, procédure de convocation en vue d'un entretien de contrôle à l'ONEM, description explicite des sanctions encourues en cas de non-respect des engagements prévus, etc.. Un avertissement peut en effet déjà avoir un impact positif sur les sorties du chômage vers l'emploi pour autant que le degré de crédibilité du système qui est annoncé soit élevé. D'autres intervenants, comme les syndicats, peuvent contribuer à cette information. Il importe cependant de coordonner ces initiatives.

Schéma : Proposition de réforme du contrôle et de l'accompagnement



Références

Abbring, J.H., G.J. van den Berg et J.C. van Ours (2005), "The effect of unemployment insurance sanctions on the transition rate from unemployment to employment", *Economic Journal* 115(505), 602-630.

Ashenfelter, O., D. Ashmore et O. Deschênes (2005), "Do unemployment insurance recipients actively seek work? Randomized trials in four U.S. states", *Journal of Econometrics* 1-2, 53-75.

Behncke, S., M. Frölich et M. Lechner (2006), "Statistical Assistance for Programme Selection – For a Better Targeting of Active Labour Market Policies in Switzerland", *Journal for Institutional Comparisons*, 4(2), 61-68.

Black, D.A., J.A. Smith, M.C. Berger et B.J. Noel (2003), "Is the threat of reemployment services more effective than the services themselves? Evidence from random assignment in the UI system", *American Economic Review* 93, 1313-1327.

Blundell, R., M. Costa Dias, C. Meghir, et J. Van Reenen (2004), "Evaluating the employment impact of a mandatory job search program", *Journal of the European Economic Association*, 2, 569-606.

Bollens, J. et V. Heylen (2006), De Sluitende aanpak. Een Evaluatie van de effectiviteit van de vroegtijdige en sluitende aanpak van de werkloosheid in Vlaanderen (2002-2004), Leuven: Hoger Instituut voor de Arbeid, KULeuven.

Boone, J., P. Fredriksson, B. Holmlund et J. van Ours (2004) "Optimal unemployment insurance with monitoring and sanctions". Working Paper, Department of Economics, Uppsala University, Sweden.

Burdett, K. et J.I. Ondrich (1985), "How Changes in Labor Demand Affect Unemployed Workers", *Journal of Labor Economics*, 3, 1-10.

Cahuc, P. et A. Zylberberg (2003), *Microéconomie du marché du travail*, Paris : La Découverte, collection Repères.

Calmfors, L., A. Forslund, et M. Hemström (2001), "Does Active Labour Market Policy Work? Lessons from the Swedish Experiences", *Swedish Economic Policy Review*, 8(2), 61-124.

Campbell, D. (1969), "Reforms as experiments", *American Psychologist*, XXIV, 409-429.

Carling, K. et L. Larsson (2005). "Does early intervention help the unemployed youth?" *Labour Economics*, 12(3), 301-319.

Cockx B. (2003), "Vocational Training of Unemployed Workers in Belgium", *Konjunkturpolitik - Applied Economics Quarterly*, 49 (1), 23-47.

Cockx B. et J. Ries (2004), «Quel avenir pour l'article 80 ?», *Regards économiques*, 18.

Cockx B., C. Goebel et B. Van der Linden (2004), "Politiques d'activation pour des jeunes chômeurs de longue durée sans expérience de travail: une évaluation", *Revue belge de Sécurité Sociale*, 497-510.

Cockx B., H. Sneessens et B. Van der Linden (2005a), *Evaluations micro et macroéconomiques des allègements de la (para)fiscalité en Belgique*, Politique scientifique fédérale et Academia Press, Gent.

Cockx B., H. Sneessens et B. Van der Linden (2005b), "Allègement de cotisations patronales à la Sécurité sociale : Pourquoi ? Pour qui et comment ?", *Revue belge de Sécurité Sociale*, 583-598.

Crépon, B., M. Dejemepe et M. Gurgand (2006), "Counselling the Unemployed: does it lower unemployment duration and recurrence?", mimeo, CREST (Paris) et Département d'économie de l'UCL (Belgium).

Dejemepe, M. et B. Van der Linden (2006), «Actions du Plan Marshall sur le marché du travail wallon», *Regards économiques*, 40.

De Lathouwer, L., B. Cockx, K. Bogaerts, J. Ries et K. Van den Bosch (2003), *De impact van schorsing artikel 80 in de werkloosheidsverzekering op herintrede en armoede – l'impact de la suspension article 80 dans l'assurance chômage sur la réinsertion et la pauvreté*, Gand: Academia Press.

Dolton, P. et D. O'Neill (1995), "The Impact of Restart on Reservation Wages and Long Term Unemployment", *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 57, 451-470.

Dolton, P. et D. O'Neill (1996), "Unemployment duration and the Restart effect: Some experimental evidence", *Economic Journal* 106(435), 387-400.

Dolton, P. et D. O'Neill (2002), "The long-run effects of unemployment monitoring and work-search programs: experimental evidence from the United Kingdom", *Journal of Labor Economics*, 20, 381-403.

Fitzenberger, B., A. Osikominu et R. Völter (2006), "Get Training or Wait? Long-Run Employment Effects of Training Programmes for the Unemployed in West-Germany", N° 2021, Bonn: IZA.

Flinn, C. J. et Heckman, J. J. (1983), "Are Unemployed and Out of the Labor Force Behaviorally Distinct Labor Force States?", *Journal of Labor Economics*, 1, 28-42.

Fougère, D., J. Pradel et M. Roger (2005), "Does Job Search Assistance Affect Effort and Outcomes? Public versus Private Search Methods", Discussion paper N° 1825, Bonn: IZA.

Gerfin, M. et M. Lechner (2002), "Microeconometric Evaluation of the Active Labour Market Policy in Switzerland", *Economic Journal*, 112, 854-93.

Gorter, C. et G.R.J. Kalb (1996), "Estimating the effect of counseling and monitoring the unemployed using a job search model", *Journal of Human Resources* 31, 590-610.

Hägglund, P. (2006), "Are there pre-programme effects of Swedish active labour market policies? Evidence from three randomised experiments", Working Paper 2006 :2, Uppsala : IFAU.

Hahn, J., P. Todd et W. van der Klaauw (2001), "Identification and estimation of treatment effects by regression discontinuity design", *Econometrica*, 63(3), 201-209.

Heckman, J. J., C. Heinrich et J. Smith (2002), "The Performance of Performance Standards", *The Journal of Human Resources*, 37(4), 778-811.

Hui, W.T. et P.K. Trivedi (1986), "Duration Dependence, Targeted Employment Subsidies and Unemployment Benefits", *Journal of Public Economics*, 31, 105-129.

Jensen, P., M. Svarer Nielsen et M. Rosholm (2003), "The Response of Youth Unemployment to Benefits, Incentives, and Sanctions", *European Journal of Political Economy*, 19(2), 301-316.

Klepinger, D.H., T.R. Johnson, J. M. Joesch et J. M. Benus (1997), *Evaluation of the Maryland Unemployment Insurance Work Search Demonstration*, Report prepared for the Maryland Department for Labor, Seattle and Bethesda: Batelle Memorial Institute et Abt Associates Inc.

Kluge, J. (2006), "The Effectiveness of European Active Labour Market Policy", Discussion Paper 2018, Bonn: IZA.

Kluge, J. et C.M. Schmidt (2002), "Can training and employment subsidies combat European unemployment?", *Economic Policy* 35, 409-448.

Lalive, R., J.C. Van Ours et J. Zweimüller (2005), "The Effect of Benefit Sanctions on the Duration of Unemployment", *Journal of the European Economic Association*, 3 (6), 1386-1417.

Lechner, M., R. Miquel et C. Wunsch (2005), "The Curse and Blessing of Training the Unemployed in a Changing Economy: The Case of East-Germany After the Unification", Discussion Paper N°1684, Bonn: IZA.

Lechner, M. et C. Wunsch (2006), "Are Training Programmes More Effective when Unemployment is High?", mimeo, St. Gallen: Swiss Institute for International Economics and Applied Economic Research (SIAW), University of St. Gallen.

Lemieux, T. et K. Milligan (2006), «Effets incitatifs associés à l'aide sociale : approche de discontinuité de la régression», Document de recherche No. 280, Direction des études analytiques, Statistique Canada.

Lohest, O. et B. Van Haepere (2001), «Evaluation du fonctionnement du Parcours d'insertion en Région wallonne», Discussion paper 0103, Service des Etudes et de la Statistique, Ministère de la Région wallonne.

Manning, A. (2005), "You Can't Always Get What You Want: The Impact of the UK Jobseeker's Allowance", Discussion Paper 697, London: Center for Economic Performance, London School of Economics.

Martin, J. et D. Grubb (2001), "What works and for whom: a review of OECD countries' experiences with active labour market policies", *Swedish Economic Policy Review*, 8(2), 9-56.

Meyer, B. D. (1995), "Lessons from the U.S. Unemployment Insurance Experiments", *Journal of Economic Literature*, 33, 91-131.

Mortensen, D. (1986), "Job Search and Labor Market Analysis", in Ashenfelter, O. et Layard, R. (eds.), *Handbook of Labor Economics*, Vol. II, Amsterdam: North-Holland, 849-919.

ONEM (2005), Rapport à la Conférence Interministérielle du 18 novembre 2005.

ONEM (2006), Activation du Comportement de Recherche d'emploi, Etat de la situation au 30 juin 2006, Comité d'Evaluation du 13 septembre 2006.

Rosholm, M. et M. Svarer (2004), "Estimating the Threat Effect of Active Labour Market Programmes", Discussion Paper N° 1300, Bonn: Institute for the Study of Labor (IZA).

van den Berg, G.J. (1990), "Nonstationarity in Job Search Theory", *Review of Economic Studies*, 57, 255-77.

van den berg, G.J. (1994), "The Effects of Changes of the Job Offer Arrival Rate on the Duration of Unemployment", *Journal of Labor Economics*, 12, 478-98.

van den Berg, G.J. et B. van der Klaauw (2005), "Job Search Monitoring and Sanctions", *Journal for Institutional Comparisons*, 3(2), 26-29.

van den Berg, G.J., B. van der Klaauw et J.C. van Ours (2004), "Punitive sanctions and the transition rate from welfare to work", *Journal of Labor Economics* 22, 211-241.

van den Berg, G.J. et B. van der Klaauw (2006), "Counseling and Monitoring of Unemployed Workers: Theory and Evidence from a Controlled Social Experiment", *International Economic Review*, 47(3), 895-936.

van Ours, J. C. et M. Vodopivec (2006), "Shortening the Potential Duration of Unemployment Benefits Does not Reduce the Quality of Post-Unemployment

Jobs: Evidence from a Natural Experiment", discussion paper N° 2171, Bonn: IZA.

Van Wichelen, L. (2004), "Evaluatie van het bereik van de trajectwerking in opvolging van de Europese richtsnoeren en de VDAB-beheersovereenkomst", mimeo, article présenté à une journée d'étude sur "De trajectbegeleiding van werklozen in Vlaanderen" organisée par le HIVA, Katholieke Universiteit Leuven, le 16 Novembre.

Weber, A. et H. Hofer (2003), "Active Job-Search Programs. A Promising Tool? A Microeconomic Evaluation for Austria", Working Paper 131, Economics series, Vienne: Department of Economics and Finance, Institute for Advanced Studies.

Weber, A. et H. Hofer (2004), "Employment effects of early interventions on job search programs", Discussion paper N° 1076, Bonn: IZA.

Lexique

Activa : Depuis le 1er janvier 2002, le plan ACTIVA encourage l'embauche de demandeurs d'emploi de longue durée par une réduction substantielle des cotisations patronales de sécurité sociale et le maintien d'une allocation de chômage forfaitaire. Le montant de cette allocation activée ("allocation de travail") s'élève à 500 EUR par mois pour un horaire à temps plein. Elle est proportionnelle pour un temps partiel. L'employeur peut déduire cette allocation du salaire net qu'il paie au travailleur.

AGR : Allocation Garantie de Revenu

ALE : Agence Locale pour l'Emploi

ARC : Politique d'activation de la Recherche d'Emploi des chômeurs indemnisés mise en œuvre par l'ONEM à partir de juillet 2004. «C'est l'ensemble des actions menées par l'ONEM en vue d'évaluer les efforts que le chômeur complet fait pour se réinsérer sur le marché du travail» (R.A. ONEM, 2005, p. 76).

Article 70 : Sanction en raison d'une absence à une convocation du bureau de chômage.

Article 80 : Suspension des allocations (fin de droit) lorsqu'un seuil de durée de chômage est franchi et qu'un ensemble de conditions caractérisant la situation du chômeur sont rencontrées.

Biais : un effet (ou un paramètre) est estimé avec biais si une erreur systématique est commise.

Biais de sélection : le groupe traité est une sélection particulière dans la population éligible qui le rend incomparable au groupe témoin. L'impact estimé est en conséquence biaisé.

Carrefours Emploi Formation : ont essentiellement pour objectif d'aider les DE à choisir leur orientation, à trouver une formation ou un emploi et à faire le point sur leur projet de création d'activité (FOREM).

CCI* : le chômeur est

- soit Chômeur Complet Indemnisé Demandeur d'Emploi (CCI-DE),
- soit Chômeur Complet Indemnisé (CCI) dispensé temporairement de l'inscription comme demandeur d'emploi (non DE) pour suivre une formation (professionnelle ou autre) ou des études,
- soit CCI dispensé temporairement de l'inscription comme demandeur d'emploi (non DE) en raison de difficultés sur le plan social et familial.

CCI-DE : Chômeur Complet Indemnisé Demandeur d'Emploi.

Chômage temporaire : suspension temporaire de l'exécution du contrat de travail durant une durée déterminée. Le travailleur reste lié par contrat à son employeur. Plusieurs motifs peuvent justifier un chômage temporaire : la force majeure, l'accident technique, les intempéries, les causes économiques, etc. Les travailleurs de statu ouvriers sont principalement concernés par ce dispositif.

CPP : Contrat de Projet Professionnel (ORBEM)

Demande de travail : encore appelée «offre d'emploi». La demande de travail est la quantité de ce facteur de production que les entreprises désirent compte

tenu de leurs objectifs et des contraintes auxquelles elles font face (en particulier, leur processus de production).

Date de sélection : la date à laquelle le chômeur a été sélectionné par l'ONEM pour recevoir une lettre d'avertissement (soit 2 ou 3 mois avant l'envoi effectif de cette lettre).

DE : demandeur d'emploi (sans emploi)

DR (approche DR) : approche de discontinuité de la régression (traduction française de « Regression Discontinuity Design (RDD) »).

Durée DISPO : comptabilise le nombre total de jours indemnisés sur une certaine période et le divise par 26; voir encadré 1 dans la section 2.2.

Durée EUROSTAT : comptabilise le nombre de mois pendant lesquels le chômeur bénéficie d'allocations (que ce soit pendant 1 jour ou 26 jours) sur une certaine période; voir encadré 1 de la section 2.2.

Emploi ordinaire : emploi qui n'est pas soutenu financièrement par l'ONEM.

Enfermement (effet de) : voir «locking in».

Maisons de l'Emploi : lieux de proximité (communal ou intercommunal), destiné à accueillir toute personne concernée par un problème d'emploi (FOREM).

Entrants dans le groupe cible : les chômeurs âgés de 25 à 29 ans qui reçoivent la lettre d'avertissement de l'ONEM dans leur 13^{ème} mois de chômage (durée DISPO) et les chômeurs âgés de moins de 25 ans qui reçoivent la lettre dans leur 7^{ème} mois de chômage.

Intervalle de confiance autour d'un effet estimé : c'est, pour cet effet, une estimation de l'écart entre la plus petite valeur (limite inférieure de l'intervalle) et la plus grande valeur (limite supérieure de l'intervalle) possible.

Locking in (effet d'enfermement) : s'observe lorsque la probabilité de trouver un emploi baisse durant la participation à une politique (par comparaison avec ce qui serait advenu en l'absence de participation).

Mois d'analyse : le nombre de mois écoulés depuis l'envoi de la lettre d'avertissement.

PAS : Plan d'Accompagnement et de Suivi des chômeurs, à savoir l'ARC combiné avec les politiques des Régions en matière d'accompagnement et de suivi des chômeurs à partir de juillet 2004.

PJ+ : Plan «Jeunes +» du FOREM.

PTP : Programme de Transition Professionnelle.

Salaire de réservation : niveau de salaire auquel les coûts et bénéfices d'une prolongation de la recherche d'emploi sont équilibrés.

Significatif (non significatif) (à 90 %) : Ceci signifie qu'on peut rejeter l'hypothèse que le véritable effet soit nul (avec 10 % de chances de se tromper). L'effet est « non significatif » si on ne peut pas rejeter l'hypothèse que le véritable effet soit nul (avec 10 % de chances de se tromper).

Stage d'attente : Cet état désigne la période après la fin des études durant laquelle l'individu est sans emploi et à la recherche d'un emploi et qui précède le

moment où il (elle) commence à recevoir une allocation de chômage. Ce stage, ou délai de carence, est typiquement d'une durée de 9 mois.

Temps calendrier : expression qui vise un moment du temps (par exemple, un mois particulier du calendrier), de manière à distinguer cette notion du temps écoulé (durée) depuis un événement, tel que la sélection dans le PAS.

Annexes

Annexe 1. La lettre d'avertissement de l'ONEM

Office national de l'emploi

Bureau du chômage de
Adresse
<http://www.onem.fgov.be>

NISS

Nos références

Annexe(s) 1 brochure

Date

Objet : Activation du comportement de recherche d'emploi

Madame, Monsieur,

L'Office national de l'emploi est l'organisme qui, en Belgique, gère l'assurance chômage et octroie les allocations de chômage.

En plus de cette mission, le Gouvernement a chargé récemment l'ONEM d'une nouvelle mission: l'activation du comportement de recherche d'emploi.

Parallèlement, les Régions se sont engagées à faire des efforts supplémentaires pour renforcer l'accompagnement des demandeurs d'emploi et améliorer leur situation sur le marché de l'emploi.

De quoi s'agit-il ?

Pour avoir droit aux allocations de chômage, vous devez remplir un certain nombre de conditions:

- avoir travaillé ou terminé des études
- être inscrit comme demandeur d'emploi
- ...

Mais vous devez également être chômeur involontaire. Ceci signifie notamment que vous ne pouvez pas refuser un emploi convenable qui vous serait offert, ni refuser de suivre une formation qui vous serait proposée. En outre, vous devez être disponible pour le marché de l'emploi.

Concrètement, cela signifie que pendant votre chômage, vous devez :

- rechercher activement un emploi, par exemple, en consultant régulièrement les offres d'emploi diffusées par la presse ou par les sites internet spécialisés et en répondant aux offres d'emploi qui se présentent, en posant spontanément votre candidature auprès d'employeurs potentiels, en vous inscrivant auprès de bureaux de recrutement ou de sélection ou auprès de différentes agences d'intérim, etc. ...

- collaborer activement aux actions d'accompagnement, de formation, d'expérience professionnelle ou d'insertion qui peuvent vous être proposées par le service régional de l'emploi et de la formation professionnelle (FOREM, VDAB, ORBEM, Arbeitsamt).

Des entretiens individuels

Afin de réaliser cette nouvelle mission, l'ONEM a pu engager une centaine de «facilitateurs».

Leur mission : évaluer avec vous, au cours d'un entretien individuel, les actions que vous avez entreprises pour réintégrer le marché de l'emploi, pendant la période de 12 mois qui précède l'entretien. En vue de cet entretien, je vous invite à conserver, dans la mesure du possible, des preuves écrites des démarches et des actions que vous avez entreprises.

Vos efforts seront évalués en tenant compte de votre situation spécifique et de la situation du marché de l'emploi. Si vos efforts ne sont pas jugés suffisants, des actions concrètes vous seront proposées pour vous aider dans votre démarche de recherche d'emploi.

Quand et comment ?

Lorsque vous aurez atteint une durée de chômage de 21 mois, vous serez convoqué(e) à un entretien individuel au bureau du chômage.

Dans votre cas, cet entretien aura lieu au plus tôt dans 8 mois, sauf s'il doit être reporté à une date ultérieure, par exemple, parce que vous auriez entre-temps repris le travail à temps plein.

Lors de cet entretien, vous pourrez vous faire accompagner par une personne de votre choix.

Une démarche indispensable

Si vous n'avez pas encore suivi d'accompagnement individuel ou d'accompagnement intensif, une première démarche est de prendre contact sans tarder avec le service régional de l'emploi et de la formation professionnelle (FOREM, VDAB, ORBEM, Arbeitsamt). Ce service examinera les possibilités que vous avez de suivre une action d'accompagnement, de formation, d'expérience professionnelle ou d'insertion, adaptée à votre situation. Une telle action peut vous être d'une aide très précieuse dans votre démarche de recherche d'emploi. En outre, si vous suivez ou si vous avez suivi récemment une telle action, l'entretien d'évaluation au bureau du chômage peut, dans certaines conditions, être reporté à une date ultérieure.

Plus d'info

Vous trouverez, en annexe, une brochure expliquant les différentes étapes de la procédure et les conséquences éventuelles sur votre droit aux allocations de chômage. Pour plus d'informations concernant vos droits et vos obligations dans le cadre de cette procédure, vous pouvez aussi consulter la feuille info détaillée disponible sur le site web de l'ONEM ou auprès du bureau du chômage.

Vous pouvez également vous adresser à votre organisme de paiement ou nous contacter au 02/ 509 15 31.

Je vous souhaite beaucoup de réussite dans vos démarches et vous prie d'agréer, Madame, Monsieur, l'assurance de ma considération distinguée.

Le Bureau du chômage

Annexe 2. Le plan d'action dans le cadre de l'ACR

Office national de l'emploi
Bureau du chômage de

Tél. :
<http://www.onem.fgov.be>

ACTIVATION DU COMPORTEMENT DE RECHERCHE D'EMPLOI **Premier contrat**

(application de l'article 59 quater, § 5 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage)

L'Office national de l'emploi octroie des allocations de chômage/d'attente conformément à l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage.

En tant que chômeur, Madame/Monsieur : (nom, prénom),
NISS :, prend les engagements suivants vis-à-vis de l'ONEM :

Je m'engage à entreprendre au cours des prochains mois les démarches suivantes :

q Recontacter le service régional de l'emploi (FOREM/ORBEM/Arbeitsamt) dans les 30 jours qui suivent le présent entretien, en vue d'examiner avec ce service mon projet professionnel / les possibilités de formation / les possibilités d'accompagnement;

Recontacter signifie que je dois avoir au moins un entretien individuel avec un agent du service régional.

q Présenter spontanément ma candidature et m'inscrire auprès de bureaux d'intérim, de sélection ou de recrutement et répondre aux offres d'emplois proposées;

Je garderai si possible les attestations délivrées par les différents bureaux auprès desquels je me suis inscrit. Je dresserai une liste des propositions d'emploi reçues en précisant pourquoi j'ai oui ou non répondu.

q Suivre les offres d'emplois en consultant au moins 2 journaux régionaux et répondre à offres d'emplois;

Je mentionnerai les journaux consultés et garderai copie des lettres de candidature et l'éventuelle réponse écrite des

employeurs. Je dresserai la liste des emplois auxquels j'ai postulé en précisant quel en a été le résultat (si possible par une réaction écrite de l'employeur).

- α Suivre les offres d'emplois en consultant au moins 1 journal local et répondre à offres d'emplois;

Je mentionnerai les journaux consultés et garderai copie des lettres de candidature et l'éventuelle réponse écrite des employeurs. Je dresserai la liste des emplois auxquels j'ai postulé en précisant quel en a été le résultat (si possible par une réaction écrite de l'employeur).

- α Suivre les offres d'emplois par le biais de sites internet spécialisés et/ou de sites internet d'entreprises ou d'organisations et répondre ensuite à offres d'emplois au moins;

Je mentionnerai les sites consultés et garderai copie des lettres de candidature et l'éventuelle réponse écrite des employeurs. Je dresserai la liste des emplois auxquels j'ai postulé en précisant quel en a été le résultat (si possible par une réaction écrite de l'employeur).

- α Présenter spontanément ma candidature auprès de entreprises et/ou organisations au moins;

Je mentionnerai les entreprises et/ou organisations contactées et joindrai si possible une attestation de l'employeur.

- α Présenter spontanément ma candidature en complétant les demandes d'inscription "en ligne" (et en mettant par conséquent mon CV à disposition);

Je mentionnerai les sites internet sur lesquels j'ai déposé mon CV et les éventuelles réactions reçues.

- α Visiter une bourse à l'emploi;

Je mentionnerai les bourses de l'emploi visitées, les éventuelles inscriptions spontanées chez les employeurs potentiels et les propositions d'emploi obtenues de cette manière.

- α Entreprendre une ou plusieurs autres actions, plus précisément:

.....

Je garderai tous les documents relatifs à ces autres actions et à ma recherche d'emploi.

Je sais que je serai à nouveau convoqué(e) à un entretien au plus tôt dans 4 mois pour évaluer mes actions de recherche d'emploi et le respect du présent contrat.

J'ai reçu une feuille info sur le déroulement ultérieur de la procédure et sur les conséquences éventuelles en cas de non-respect de mes engagements.

Je rassemble autant de preuves écrites que possible des actions que j'ai entreprises et les garde à la disposition de l'ONEM.

J'ai reçu 2 exemplaires de ce contrat.

Je date et signe les 2 exemplaires de ce contrat et j'en remets immédiatement 1 exemplaire au bureau du chômage de l'ONEM.

Je suis informé qu'il y a lieu de me munir de ce contrat lorsque je reprendrai contact avec le service régional de l'emploi.

Signature du facilitateur
chômeur

Date

Signature

Annexe 3. Modèle économétrique

Cette section présente le modèle économétrique que nous avons estimé pour évaluer l'impact du PAS sur les quatre indicateurs de résultat (cf. section 5.1) selon l'approche de discontinuité de la régression (DR). Pour augmenter la précision de nos estimations, nous exploitons le fait que les données nous permettent d'exprimer l'âge en mois plutôt qu'en années.

L'équation à estimer pour étudier l'impact du PAS selon l'approche de DR (sans variables de contrôle) prend alors la forme suivante¹³⁶ :

$$y_{i,t} = \sum_{j=1}^{10} \beta_{1,j} I(j=t) + \sum_{j=1}^{10} \beta_{2,j} I(a_i < 360) I(j=t) + \delta(a_i) + u_{i,t} \quad (1)$$

où $y_{i,t}$ correspond à l'indicateur de résultat retenu, par exemple le fait de ne pas être CCI*. C'est une variable indicatrice qui est égale à 1 si le chômeur i n'est pas CCI* au mois d'analyse t (qui peut prendre une valeur de 1 à 10) et à 0 autrement. Les coefficients $\beta_{1,j}$ représentent les termes constants pour les mois d'analyse de 1 à 10; $I(j=t)$ est donc une variable indicatrice qui est égale à 1 si $j=t$ et à 0 autrement. L'âge du chômeur i est noté a_i . L'effet de l'âge sur l'indicateur de résultat est représenté par la fonction $\delta(a_i)$, définie ci-dessous, tandis que $I(a_i < 360)$ est une variable indicatrice qui rend compte de la participation au PAS. Elle est égale à 1 si le chômeur est âgé de moins de 30 ans (soit 360 mois) et à 0 autrement. Le coefficient $\beta_{2,j}$ représente l'effet du PAS sur l'indicateur de résultat en un mois d'analyse particulier. Nous permettons donc des effets différents du PAS selon le mois d'analyse considéré.

La fonction $\delta(a_i)$ est définie de la façon suivante :

$$\begin{aligned} \delta(a_i) = & \sum_{j=1}^{10} \beta_{3,j} (a_i - 360) I(a_i < 360) I(j=t) + \sum_{j=1}^{10} \beta_{4,j} (a_i - 360)^2 I(a_i < 360) I(j=t) \\ & + \sum_{j=1}^{10} \beta_{5,j} (a_i - 360) I(a_i \geq 360) I(j=t) + \sum_{j=1}^{10} \beta_{6,j} (a_i - 360)^2 I(a_i \geq 360) I(j=t) \end{aligned}$$

Il s'agit d'une spécification quadratique où l'âge est normalisé à 0 pour les chômeurs qui sont juste âgés de 30 ans. Elle peut avoir une forme distincte de chaque côté de la discontinuité ($a_i < 360$ ou $a_i \geq 360$) et est différente selon le mois d'analyse considéré.¹³⁷

¹³⁶ Il s'agit d'un modèle de probabilité linéaire.

¹³⁷ En réalité, la spécification de la fonction $\delta(a_i)$ est un peu plus compliquée. En effet, selon la cohorte à laquelle le chômeur appartient (c'est-à-dire selon le mois auquel il a reçu la lettre), un mois d'analyse particulier correspond à des mois calendriers différents. C'est la raison pour laquelle nous avons fait en réalité dépendre la fonction continue de l'âge $\delta(a_i)$ du temps calendrier et non pas du mois d'analyse.

Nous pouvons ensuite introduire des caractéristiques individuelles dans le modèle (1) et permettre que l'effet du PAS varie selon ces caractéristiques. L'équation à estimer prend alors la forme suivante :

$$y_{i,t} = \sum_{j=1}^{10} \beta_{1,j} I(j=t) + \delta \mathbf{x}_i + \left(\sum_{j=1}^{10} (\beta_{2,j} I(j=t) + \beta_2 \mathbf{x}_i) \right) I(a_i < 360) + \delta(a_i) + u_{i,t} \quad (2)$$

où \mathbf{x}_i est le vecteur (ligne) des caractéristiques observées du chômeur i et δ est le vecteur (colonne) des coefficients de chacune de ces caractéristiques, représentant leur effet direct sur l'indicateur de résultat. Etant donné la taille relativement petite de l'échantillon, nous ne pouvons pas estimer un effet spécifique du PAS pour chaque mois d'analyse et chaque caractéristique individuelle. C'est la raison pour laquelle nous supposons que chaque caractéristique affecte l'effet moyen du PAS d'un même niveau à chaque mois d'analyse. Le vecteur (colonne) β_2 contient les coefficients qui représentent l'écart (positif ou négatif, mais constant à travers les mois d'analyse) de chaque caractéristique par rapport à l'effet moyen.

Pour calculer des écarts-types robustes des coefficients, nous tenons compte de l'hétéroscédasticité des résidus $u_{i,t}$ du modèle de probabilité linéaire et de l'autocorrélation des résidus entre les mois d'analyse induite, notamment, par les caractéristiques individuelles fixes non observées.

Annexe 4. Tableaux

Tableau A4. Effet moyen en points de %, 5 mois après l'envoi de la lettre, par indicateur de résultat et par Région de résidence

	Effet moyen en points de %	Probabilité sans la politique	Probabilité avec la politique
Bruxelles			
(1) Ne pas être CCI*	2,2% [-5,0%; 9,4%]	19,7%	21,9%
Ne pas être indemnisé par l'ONEM	1,9% [-5,1%; 8,9%]	17,6%	19,5%
Être en activation	-0,4% [-1,1%; 0,2%]	0,2%	0,0%
Être en AGR	1,4% [-0,7%; 3,5%]	1,1%	2,5%
(2) Être en formation	2,2% [-1,0%; 5,4%]	2,7%	4,9%
(3) Être dispensé raisons soc.& fam.	-0,3% [-0,6%; -0,0%]	0,2%	0,0%
(4) Être sanctionné ou suspendu	0,7% [-0,1%; 1,5%]	0,1%	0,8%
Flandre			
(1) Ne pas être CCI*	4,7% [-1,0%; 10,5%]	29,9%	34,6%
Ne pas être indemnisé par l'ONEM	3,1% [-2,4%; 8,5%]	26,7%	29,8%
Être en activation	0,9% [-0,3%; 2,1%]	0,5%	1,4%
Être en AGR	1,4% [-0,7%; 3,4%]	1,5%	2,9%
(2) Être en formation	2,2% [-0,1%; 4,6%]	4,0%	6,2%
(3) Être dispensé raisons soc.& fam.	-0,5% [-1,7%; 0,8%]	1,2%	0,7%
(4) Être sanctionné ou suspendu	0,6% [-0,4%; 1,7%]	0,8%	1,4%
Wallonie			
(1) Ne pas être CCI*	5,1% [-0,3%; 10,6%]	22,0%	27,1%
Ne pas être indemnisé par l'ONEM	4,6% [-0,6%; 9,7%]	19,2%	23,8%
Être en activation	0,0% [-1,3%; 1,3%]	0,7%	0,7%
Être en AGR	0,1% [-1,2%; 1,4%]	1,4%	1,5%
(2) être en formation	4,1% [1,3%; 6,8%]	3,1%	7,2%
(3) être dispensé raisons soc.& fam.	0,7% [-7,7%; 9,0%]	0,1%	0,8%
(4) être sanctionné ou suspendu	0,1% [-0,1%; 0,2%]	0,0%	0,1%

Note : entre crochets, l'intervalle de confiance à 90 % de l'effet.

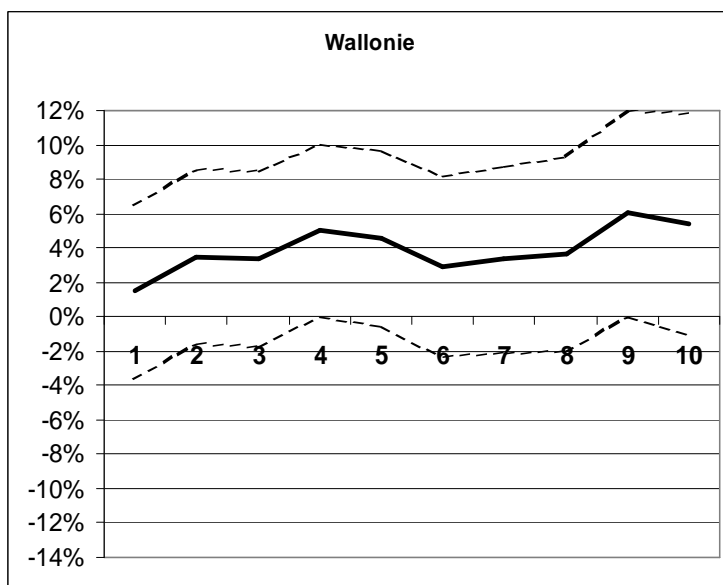
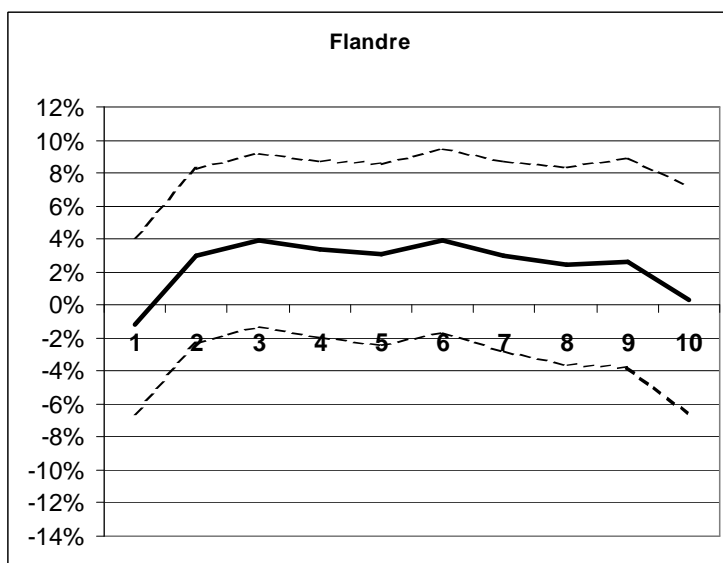
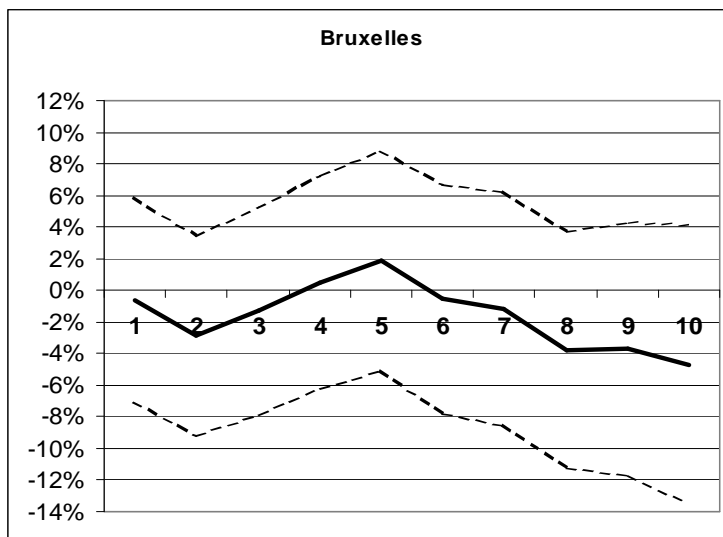
Tableau B4. Effet moyen en points de % pour les diplômés du supérieur, 5 mois après l'envoi de la lettre, par indicateur de résultat et par Région de résidence

	Effet moyen en points de %	Probabilité sans la politique	Probabilité avec la politique
Bruxelles			
(1) Ne pas être CCI*	4,0% [-7,6%; 15,6%]	23,5%	27,5%
Ne pas être indemnisé par l'ONEM	3,9% [-7,8%; 15,6%]	21,6%	25,5%
Être en activation	-1,2% [-2,7%; 0,3%]	1,0%	0,0%
Être en AGR	2,3% [0,2%; 4,4%]	0,0%	2,3%
(2) Être en formation	4,4% [0,1%; 8,7%]	1,4%	5,8%
(3) Être dispensé raisons soc.& fam.	-0,3% [-0,6%; 0,0%]	0,0%	0,0%
(4) Être sanctionné ou suspendu	1,1% [-0,0%; 2,2%]	0,0%	1,1%
Flandre			
(1) Ne pas être CCI*	11,2% [1,1%; 21,3%]	31,6%	42,8%
Ne pas être indemnisé par l'ONEM	10,1% [0,4%; 19,8%]	29,4%	39,5%
Être en activation	-0,1% [-1,5%; 1,4%]	0,6%	0,5%
Être en AGR	1,9% [-2,1%; 5,8%]	0,9%	2,8%
(2) Être en formation	3,9% [0,5%; 7,3%]	2,3%	6,2%
(3) Être dispensé raisons soc.& fam.	-0,6% [-2,1%; 0,8%]	1,0%	0,4%
(4) Être sanctionné ou suspendu	0,5% [-0,4%; 1,5%]	0,2%	0,7%
Wallonie			
(1) Ne pas être CCI*	11,0% [1,8%; 20,2%]	29,0%	40,0%
Ne pas être indemnisé par l'ONEM	10,5% [1,6%; 19,4%]	27,7%	38,2%
Être en activation	-0,7% [-2,3%; 0,9%]	0,5%	0,0%
Être en AGR	0,6% [-1,4%; 2,7%]	0,8%	1,4%
(2) être en formation	4,8% [1,3%; 8,3%]	1,6%	6,4%
(3) être dispensé raisons soc.& fam.	-0,1% [-0,8%; 0,6%]	0,1%	0,0%
(4) être sanctionné ou suspendu	0,1% [-0,1%; 0,4%]	0,0%	0,1%

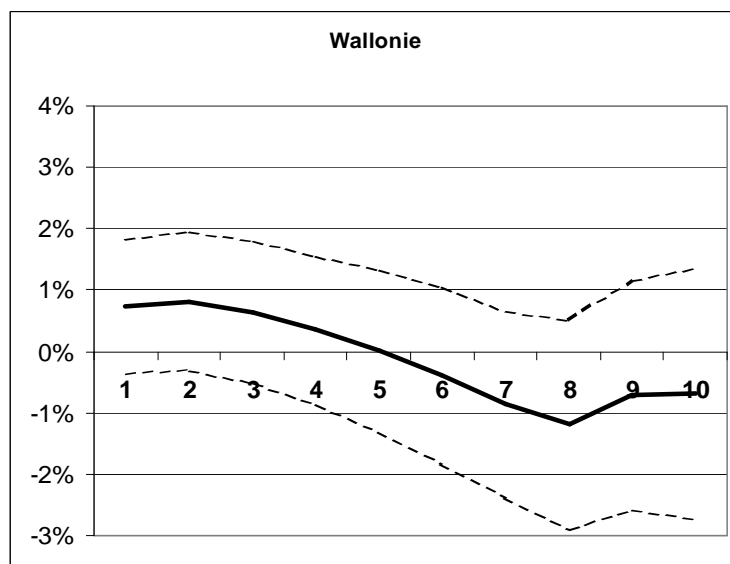
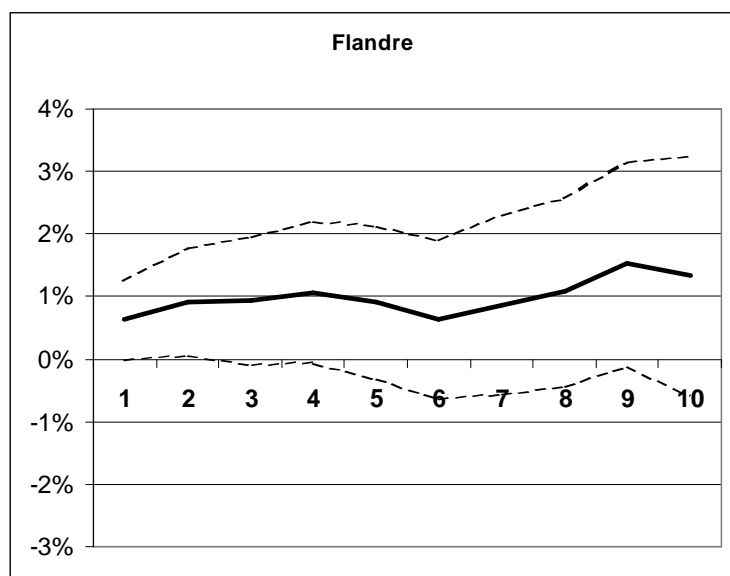
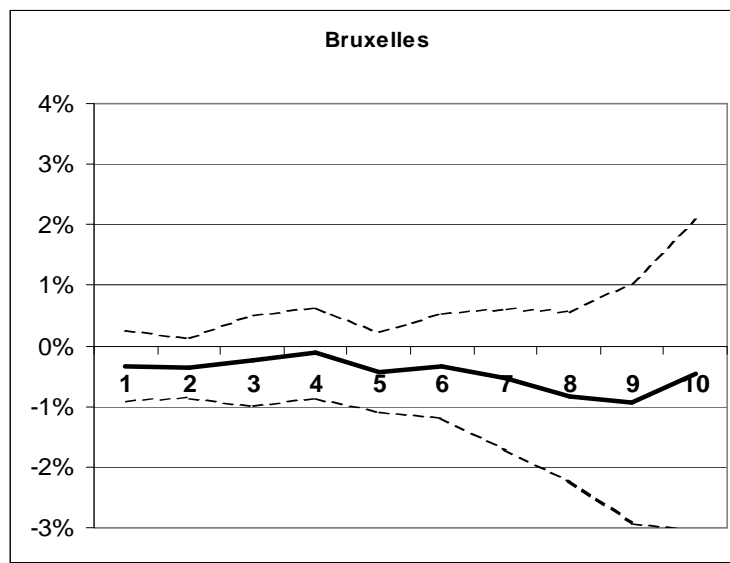
Note : entre crochets, l'intervalle de confiance à 90 % de l'effet.

Annexe 5. Graphiques

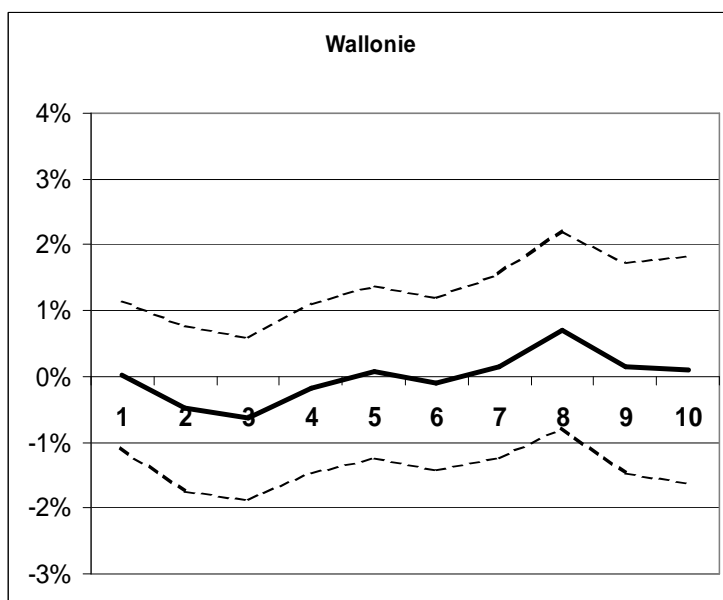
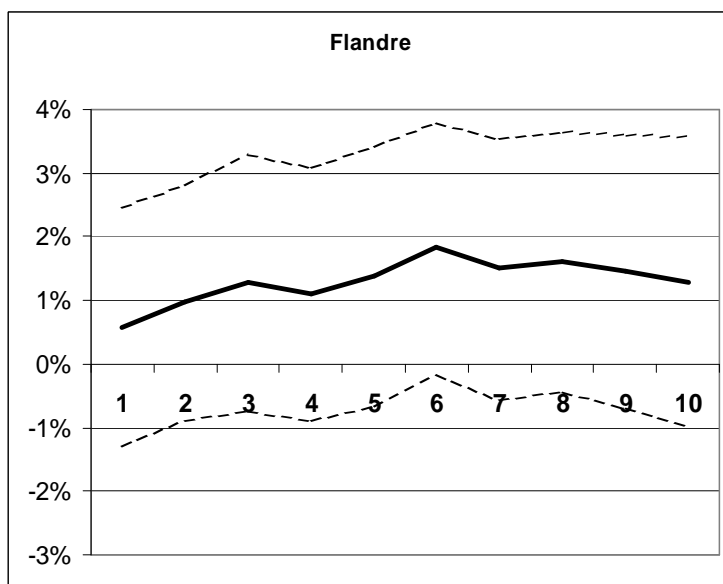
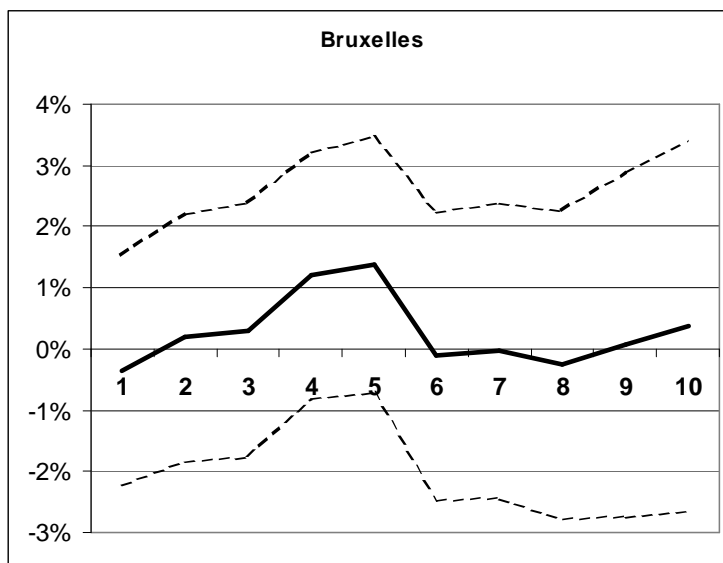
Graphique A5. Evolution de l'effet (en points de %) sur la probabilité de ne plus être indemnisé par l'ONEM, en fonction du nombre de mois écoulés depuis l'envoi de la lettre d'avertissement, par Région de résidence



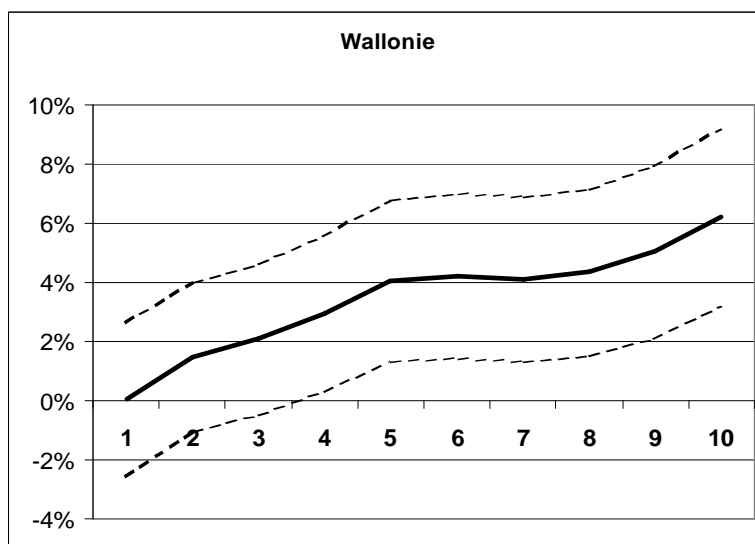
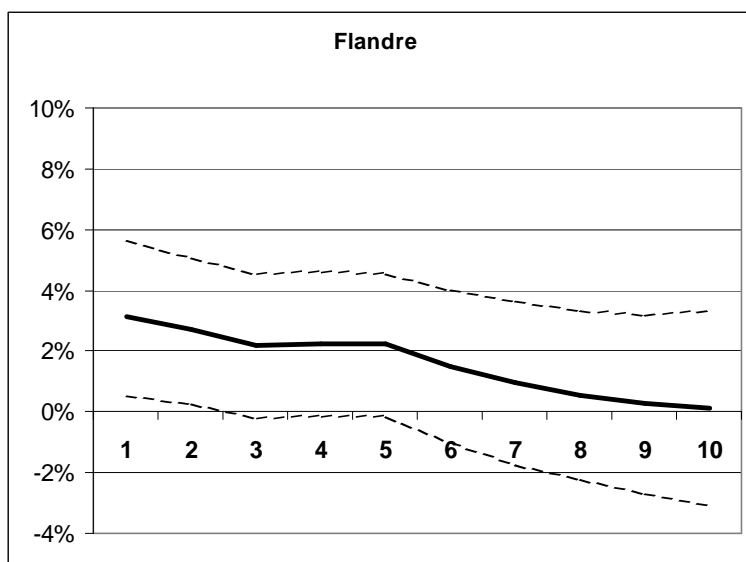
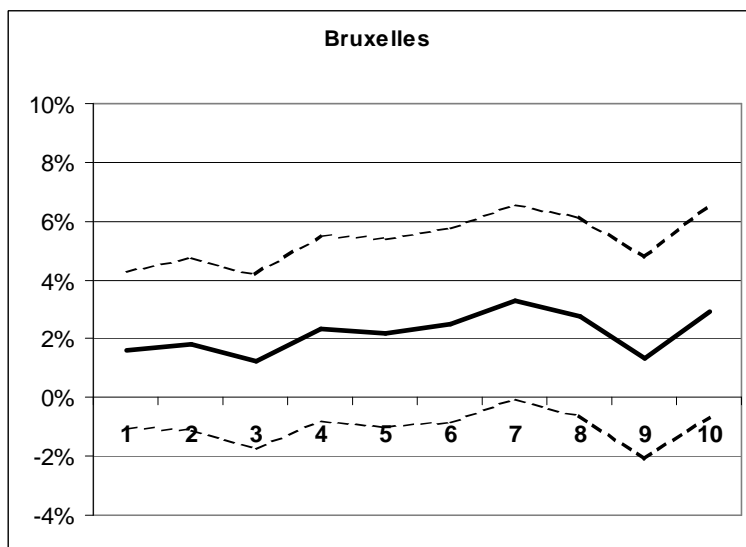
Graphique B5. Evolution de l'effet (en points de %) sur la probabilité de participer à une mesure d'activation, en fonction du nombre de mois écoulés depuis l'envoi de la lettre d'avertissement, par Région de résidence



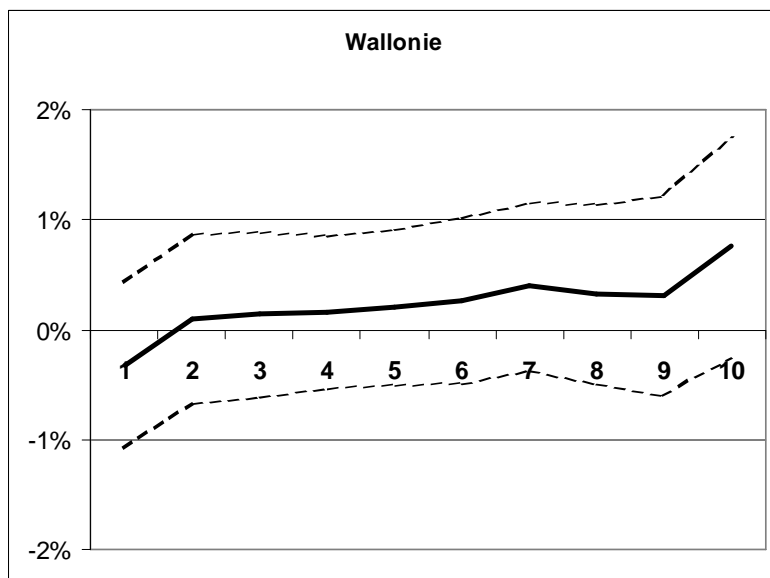
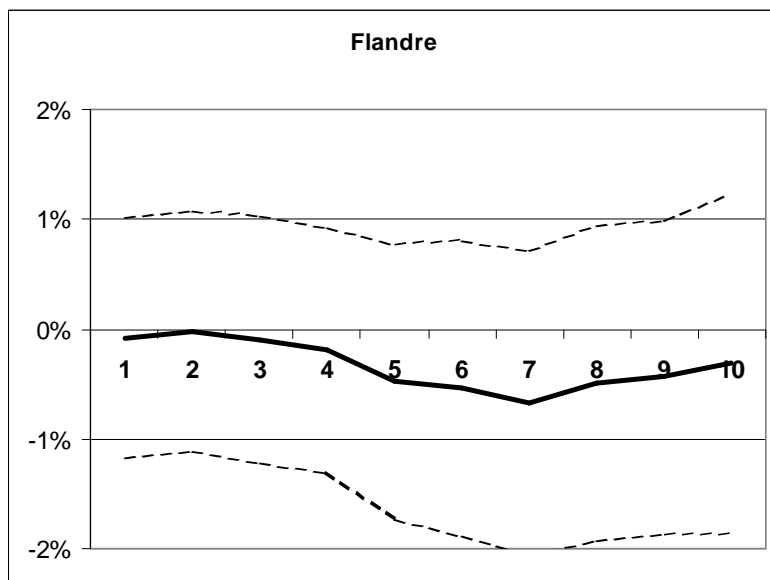
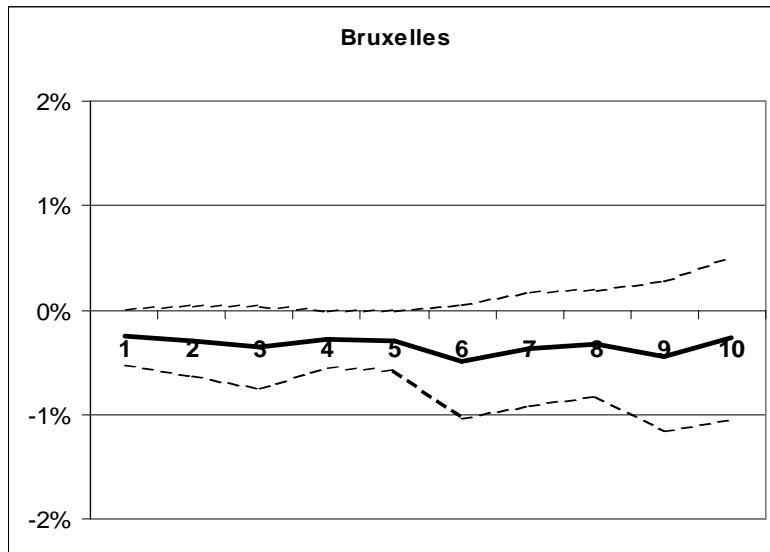
Graphique C5. Evolution de l'effet (en points de %) sur la probabilité d'occuper un emploi à temps partiel avec AGR, en fonction du nombre de mois écoulés depuis l'envoi de la lettre d'avertissement, par Région de résidence



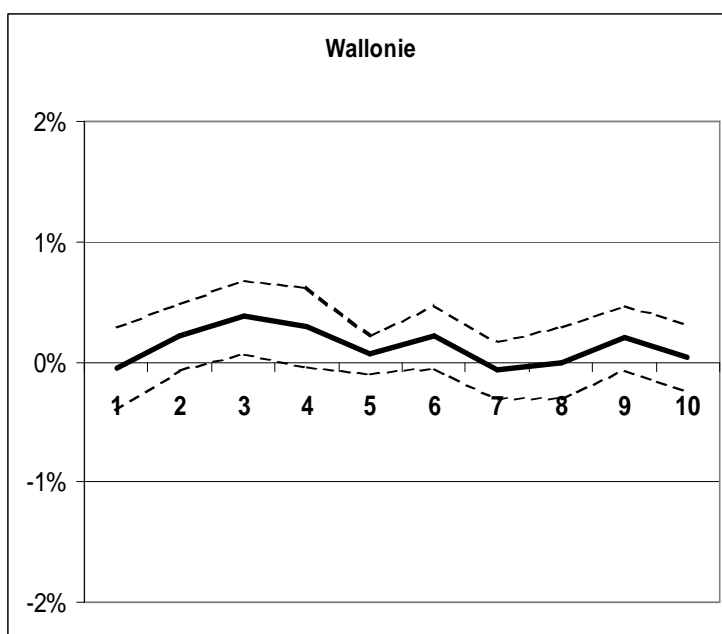
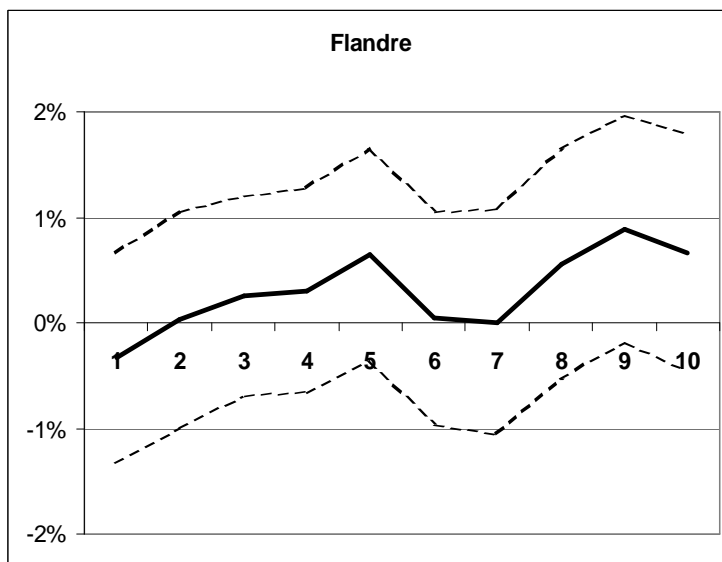
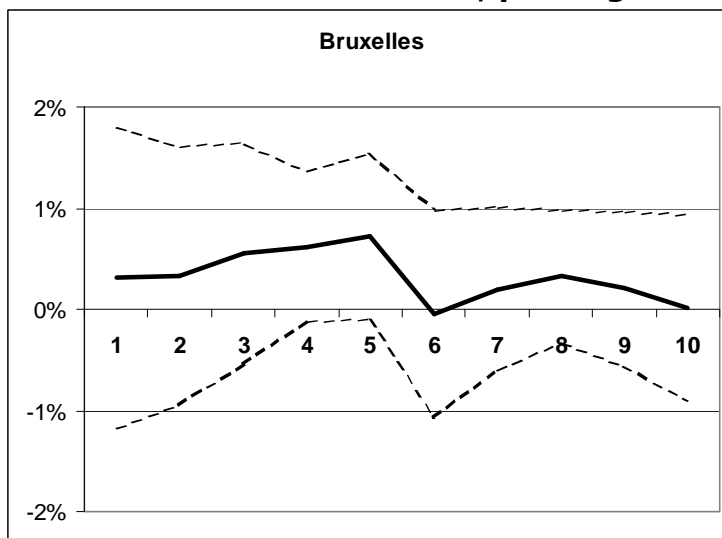
Graphique D5. Evolution de l'effet (en points de %) sur la probabilité de suivre une formation ou des études, en fonction du nombre de mois écoulés depuis l'envoi de la lettre d'avertissement, par Région de résidence



Graphique E5. Evolution de l'effet (en points de %) sur probabilité d'être dispensé pour raisons sociales et familiales, en fonction du nombre de mois écoulés depuis l'envoi de la lettre d'avertissement, par Région de résidence



Graphique F5. Evolution de l'effet (en points de %) sur la probabilité d'être sanctionné ou suspendu, en fonction du nombre de mois écoulés depuis l'envoi de la lettre d'avertissement, par Région de résidence



Annexe 6. Explications de la discordance entre les données simulées et les données réelles

La sélection des chômeurs par l'ONEM s'est faite sur la base d'un programme de simulation exécuté au 1^{er} semestre 2006, en ce compris pour la sélection des chômeurs âgés de moins de 30 ans. Le programme a sélectionné des chômeurs qui auraient dû recevoir une lettre d'information de l'ONEM entre juillet et octobre 2004 car ils ont atteint leur 13^{ème} mois de chômage. La sélection de données simulées en 2006 pour notre étude a des conséquences sur les échantillons retenus et sur leurs caractéristiques. Il importe d'abord de souligner que l'échantillon de chômeurs ainsi sélectionné (en ce compris le groupe des moins de 30 ans) n'est pas identique à celui qui aurait été sélectionné en temps réel. En outre, pour les personnes présentes dans les deux échantillons (ce que nous ne pouvons vérifier que pour les moins de 30 ans), le mois simulé d'envoi de la lettre et le mois réel d'envoi de la lettre ne sont pas nécessairement identiques.¹³⁸ Il y a deux explications à la discordance entre les données simulées et les données réelles.¹³⁹

Primo, le programme utilisé par l'ONEM pour l'envoi des lettres d'information a évolué suite aux tests effectués au cours des premiers mois de l'application réelle (second semestre 2004). Ces tests ont permis de détecter des situations imprévues et de corriger ultérieurement le programme pour certains cas particuliers (par exemple : le calcul de la durée de chômage d'un travailleur à temps partiel). Le programme de simulation utilisé pour sélectionner nos données a été basé sur la version la plus récente du programme utilisé pour l'envoi des lettres d'information, donc la plus correcte. C'est donc une première source de discordance entre les données simulées et les données réelles.

Secundo, le programme de simulation utilisé pour sélectionner nos données a été exécuté plusieurs mois après la période juillet-octobre 2004, en se basant sur des données de chômage actualisées. Ces données actualisées sont le résultat de la vérification des paiements introduits. Lors de la sélection réelle, la vérification n'a pas encore eu lieu, mais bien lors de la simulation utilisée pour les données de notre étude. Afin de reproduire une situation aussi proche que possible de la situation réelle, les critères de sélection de notre échantillon (en particulier, la date à laquelle les chômeurs sont sélectionnés, voir section 4.1) n'ont pas été modifiés même si l'information sur les paiements pour le mois d'envoi de la lettre et le mois précédent est disponible au moment de l'exécution du programme de simulation. L'actualisation des données de chômage peut néanmoins engendrer des discordances entre les données réelles et simulées pour les raisons suivantes :

¹³⁸ Nous n'avons pas recouru aux données réelles pour le groupe des chômeurs âgés de moins de 30 ans dans la mesure où la sélection des données en temps réel est différente de la sélection des données simulées pour notre étude. Cela aurait induit un biais de composition entre les moins de 30 ans et les plus âgés.

¹³⁹ On se base ici sur des informations données par l'ONEM, en particulier par Monsieur Christian Houze que nous remercions.

- (i) *Une personne peut avoir été considérée comme sélectionnable lors de l'exécution du programme en temps réel, mais ne plus l'être lors de l'exécution du programme de simulation, et vice et versa.*
- (ii) *L'actualisation de certaines données peut modifier la durée DISPO et donc le caractère sélectionnable d'une personne entre l'exécution du programme en temps réel et l'exécution du programme de simulation.*

Département des Sciences Économiques
de l'Université catholique de Louvain
Institut de Recherches Économiques et Sociales

Place Montesquieu, 3
1348 Louvain-la-Neuve, Belgique