

L'EVALUATION D'IMPACT DE LA STRATEGIE EUROPEENNE POUR L'EMPLOI EN BELGIQUE

DULBEA & HIVA

RÉSUMÉ

Il ne fait pas de doute que la stratégie européenne pour l'emploi a induit des changements significatifs des politiques d'emploi et de la gestion du marché du travail en Belgique. Les lignes directrices d'une part et les recommandations de la commission d'autre part ont amené les autorités publiques aux différents niveaux et les interlocuteurs sociaux à adapter certains des dispositifs existants et à mettre en place de nouvelles mesures. Ceci n'implique pas que l'ensemble des réorientations de la politique d'emploi que suggèrent les lignes directrices et les recommandations de la commission aient donné lieu à un infléchissement de la politique de l'emploi. D'une part parce que certaines tendances lourdes de la politique d'emploi belge se retrouvent dans les lignes directrices européennes qui ont alors plutôt confirmé les orientations suivies par la Belgique, et d'autre part parce que de nombreuses mesures ou politiques du marché du travail sont le résultat direct ou indirect de la concertation ou de la négociation sociale. Les changements sont alors beaucoup plus délicats à introduire et ne correspondent pas nécessairement aux préférences des interlocuteurs sociaux.

1. Elaboration des politiques d'emploi

La stratégie européenne pour l'emploi et les lignes directrices ont entraîné des adaptations et des innovations dans tous les domaines de la politique d'emploi. Dans chacun des quatre piliers on peut identifier les changements les plus importants, du moins du point de vue des mesures qui ont été adoptées. On verra en effet que du point de vue de l'efficacité des mesures, leur évaluation reste très limitée voire impossible dans la plupart des cas, soit que les mesures sont trop récentes, soit que les données nécessaires à une évaluation nette sont manquantes.

1.1 Capacité d'insertion professionnelle

Plusieurs mesures nouvelles méritent d'être soulignées : les parcours d'insertion (1999), les conventions de premier emploi (Plan Rosetta) et la mise sur pied d'un programme global pour organiser la fin de carrière. L'intérêt de ces programmes réside non seulement dans leur contenu (population ciblée, nombre de personnes concernées) mais aussi dans leur élaboration : les parcours d'insertion résultent d'une collaboration entre les différents niveaux de pouvoir fédéral , régional et communautaire; les fins de carrière sont abordées d'un point de vue global , et l'on adopte progressivement une approche intégrée des groupes à risque

(parmi lesquels se trouvent les personnes qui ont du mal de trouver un emploi pour cause de maladie ou de handicap).

Les pièges au chômage et à l'inactivité ont été identifiés et des mesures prises pour les éliminer. Cependant le lien causal entre la réduction des pièges financiers d'une part, et l'accroissement du taux d'emploi d'autre part, est théoriquement et empiriquement loin d'être aussi clairement démontré que ne le laisse sous-entendre l'insistance européenne à ce sujet. De surcroît, l'effet sur la mise à l'emploi est difficilement identifiable à la fois du fait de la nouveauté des mesures et de l'absence de données permettant de mesurer les effets nets.

S'agissant de l'efficacité nette des différents programmes d'insertion, entre 1998 et 2001 on se situe dans une période de croissance. Il est donc particulièrement difficile d'isoler les effets des programmes de l'effet de l'amélioration conjoncturelle qui s'est traduit par des taux de croissance relativement élevés. Les mesures prises au cours de ces quatre années devront être analysées également au regard de leurs performances en période de récession ou de ralentissement conjoncturel.

1.2 Entrepreneuriat

Peut-être un des points les plus faibles à la fois du fait d'un manque de définition rigoureuse des objectifs à atteindre, notamment du point de vue du type d'entreprise dont on veut encourager la création. Dans cet ordre d'idée les instruments peuvent différer considérablement entre réduction des coûts (premier emploi...) et amélioration de l'environnement en terme de formation et d'innovation. La mesure des progrès réalisés est également difficile (réduction des charges administratives de 25 %).

La réduction des coûts du travail est bien sûr un des axes forts de la politique belge en matière d'emploi. Confortées par les lignes directrices, les mesures existantes ont été simultanément approfondies et simplifiées dans un souci de réduction de leur coût administratif et d'accroissement de leur efficacité. Mais les taux de prélèvements para fiscaux et fiscaux reflètent des choix de société, notamment l'importance accordée à la protection sociale et à la redistribution des revenus. Une forte pression fiscale et une structure de financement donnée ne sont pas nécessairement incompatibles avec la stimulation de la croissance, de la compétitivité et de la création d'emplois. Associée à la contrainte de l'équilibre budgétaire, la politique de réduction des charges implique de facto un sous-investissement croissant dans des dépenses publiques essentielles, par exemple en matière de formation, d'enseignement et de recherche. La pertinence des lignes directrices peut de ce point de vue être discutée, puisqu'elles font abstraction de ces choix, et peuvent contredire certains des objectifs sous-jacents à d'autres lignes directrices, notamment celles relatives à la formation et au capital humain.

1.3 Modernisation de l'organisation du travail

C'est un champ d'action traditionnel de la politique publique belge, caractérisé à la fois par des mesures individuelles et collectives. Les lignes directrices ont de ce point de vue eu peu d'impact, mais la politique belge en la matière a consisté à inscrire la réflexion sur la modernisation de l'organisation du travail et des temps de travail dans le cadre des lignes directrices. C'est à dire que non seulement ces questions ont été abordées dans l'esprit du

troisième pilier, mais également du quatrième pilier : la dimension du genre a été prise en compte, par exemple dans la réforme du système des interruptions de carrière.

C'est également un domaine où la Belgique s'est distinguée par une conception novatrice, en inscrivant l'aménagement et la durée du travail dans une perspective de carrière via l'octroi d'un crédit temps de un an. Il est trop tôt pour faire l'évaluation de ce système et d'en comparer les résultats avec les systèmes d'interruptions de carrière. De la même façon l'ensemble des outils mis à la disposition des interlocuteurs sociaux, au niveau fédéral ou régional, ne pourront être évalués que dans quelques années. La transposition dans les conventions collectives sectorielles ou d'entreprise implique la durée et ne sera effective que dans la mesure où l'utilisation de ces dispositifs est voulue par les interlocuteurs sociaux. L'encadrement macroéconomique des négociations sociales via la norme salariale peut également constituer un frein à l'aménagement des temps de travail comme partie constitutive de la modernisation de l'organisation du travail.

Une dimension est cependant encore manquante dans cette approche intégrée (encadrement légal-négociations collectives, individuel-collectif, organisation du temps de travail sur la période de vie active) : il s'agit de la dimension réorganisation des temps sociaux (transports, services publics et privés, dont systèmes de soins aux personnes, enfants et personnes dépendantes)

1.4 Egalité des chances

C'est sans aucun doute le domaine d'intervention publique qui a le plus bénéficié de la stratégie européenne pour l'emploi. Dans l'optique du gendermainstreaming, des progrès constants ont été réalisés en ce qui concerne la collecte et la diffusion de statistiques ventilées selon le genre. Un groupe de travail interdépartemental a été mis sur pied en 2000, qui sera le noyau du Comité permanent pour l'égalité des chances. Et finalement, afin d'assurer la cohérence de la politique de l'égalité des chances menée aux différents niveaux de pouvoir, une conférence interministérielle réunissant le gouvernement fédéral et ceux des Régions a été instituée en 2001. Du point de vue des mesures directes, elles se sont concentrées sur les inégalités salariales (grilles de classification, indicateurs d'inégalité salariale) et sur l'amélioration quantitative et qualitative des systèmes d'accueil de la petite enfance.

La pratique du mainstreaming n'a par contre pas fait d'avancée marquante dans le système des relations collectives. L'égalité entre hommes et femmes n'y est toujours pas perçue comme une priorité.

3. Evolution de la coordination Fédéral, Communautés et Régions.

3.1 Effort de simplification nécessaire

Une des recommandations adressée à la Belgique était de “Renforcer la coopération entre les diverses autorités chargées de la mise en œuvre du plan d’action national”. Le partage des compétences en matière d’emploi entre l’autorité fédérale d’une part, les autorités régionales et communautaires d’autre part, offre la possibilité aux communautés et aux régions d’adopter des mesures qui correspondent mieux aux spécificités de leur marché de l’emploi. De ce fait, le nombre élevé de mesures adoptées en matière d’emploi peut s’expliquer, notamment, par le fait qu’une mesure fédérale trouve souvent son équivalent régional ou communautaire et ne s’applique alors qu’à la population soumise à cette autorité régionale ou communautaire. Un sérieux effort de simplification est néanmoins nécessaire dans la mesure où certains programmes d’emploi se font concurrence. Les efforts de simplification ont porté simultanément sur l’harmonisation et la clarification des différents dispositifs et de leur application aux niveaux régional et communautaire. Notons la réforme des Plans de résorption du chômage, les mesures du Programme de Transition professionnelle (premier pilier), l’importance accordée à la simplification administrative des formalités liées aux mesures d’emploi dans le cadre de l’Accord de Coopération (1998) conclu entre pouvoirs fédéral, régional et communautaire (deuxième pilier) ainsi que la simplification des systèmes de réduction des cotisations de sécurité sociale.

3.2 Effort de coordination

Depuis la mise en œuvre des plans d’action nationaux en 1998 la coordination entre l’Etat fédéral, les Communautés et les Régions a positivement évolué.

Cette meilleure coopération entre les différents niveaux de pouvoir se réalise essentiellement à travers l’augmentation des accords de coopérations entre l’Etat et les Régions et Communautés. On peut citer dans ce domaine l’accord de coopération pour l’harmonisation et la simplification des mesures en faveur de l’emploi en 1998, les accords concernant le plan d’accompagnement des jeunes chômeurs en 1999, ceux concernant l’insertion des jeunes demandeurs d’emplois vers la convention premier emploi en 2000 et 2001, ceux relatifs aux droits de tirage en 2000 ainsi que l’accord qui en 2000 a permis de créer l’ENIAC.

Du point de vue du quatrième pilier, Une Conférence interministérielle sur l’égalité a été mise en place avec les Ministres en charge de l’égalité des chances et de l’Emploi afin de coordonner les actions entre les différents niveaux de pouvoirs.

Les indicateurs et statistiques sont désormais éclatés par région, ce qui permet à chaque région de connaître ses résultats dans les différents domaines et d’ainsi mieux cibler sa politique.

3.3 Partenariats locaux

En Belgique, 5 Pactes Territoriaux pour l’Emploi sont actuellement en cours de mise en œuvre. Deux pactes sont situés en Flandre, deux en Wallonie et le dernier à Bruxelles. Ils ont tous été mis en œuvre par un partenariat élargi et représentatif des composantes significatives de la société civile du territoire, permettant ainsi de réunir un ensemble d’opérateurs n’ayant pas nécessairement l’habitude de se concerter sur des initiatives concrètes en matière d’emploi. L’ensemble des 5 pactes prévoient de créer environ 1500 emplois directs.

Chacun des PTE possède ses propres axes prioritaires, mais les principales catégories de mesures retrouvées dans les PTE concernent la valorisation du potentiel endogène, l'environnement économique des entreprises locales et les actions d'insertion et de formation.

L'évaluation de l'efficacité des ces pactes du point de vue de la création d'emplois rencontre les mêmes difficultés d'évaluation : absence de moyens dévolus à l'évaluation, pas de méthodologie d'évaluation.

4. Estimation de l'efficacité des politiques et mesures adoptées dans le cadre des plans d'action nationaux

4.1. Faiblesse des évaluations

Une des difficultés majeures auxquelles nous avons été confrontés dans cet exercice d'évaluation de la stratégie européenne pour l'emploi est le manque crucial d'évaluations scientifiques des mesures nombreuses qui ont été adoptées en Belgique entre autres en application des lignes directrices. C'est devenu un lieu commun que de dire qu'il n'y a pas de culture d'évaluation des politiques publiques en Belgique. Il est dès lors extrêmement difficile de juger de l'effet de la mise en œuvre en Belgique de la stratégie européenne pour l'emploi, et les questions liées aux effets nets sur l'élévation du taux d'emploi et la diminution des taux de chômage, qui restent les objectifs primordiaux de cette stratégie, concrétisée dans les lignes directrices, restent sans réponse. Ce rapport d'évaluation et ses annexes est riche en terme de résultats bruts, de nombre de personnes concernées et de participants, de budgets consacrés et de poids relatifs des différentes politiques, mais nous ne pouvons dire que très peu de choses en matière de résultats nets et donc d'efficacité des politiques, et cela pour tous les thèmes qui ont été abordés dans ce rapport. L'évaluation ne peut se borner à une batterie d'indicateurs.

4.2. Effets conjoncturels

Ce manque d'études d'évaluation implique également qu'il est difficile de faire la part dans les résultats bruts parfois encourageants de certaines des mesures adoptées entre l'effet d'une conjoncture favorable entre 1998 et 2001 et l'efficacité des mesures adoptées avant ou durant cette période. Il est par ailleurs probable que certains de ces programmes ne sortiront pleinement leurs effets qu'en période de ralentissement conjoncturel.

Il est évident également que trois ou quatre années est un délai trop court pour pouvoir évaluer l'efficacité d'une mesure, or certaines politiques examinées dans le cadre de ce rapport sont très récentes.

5. Adéquation des lignes directrices

5.1. Publics-cibles et efficacité nette

La définition des groupes-cibles dans les lignes directrices peut ne pas correspondre à la situation particulière du marché du travail. C'est ce qui explique que la ligne directrice 1 concernant les chômeurs adultes n'a été que partiellement mise en oeuvre. En effet, il est difficile de justifier des mesures de prévention en faveur de ceux qui n'ont pas encore atteint 12 mois de chômage sans fournir un soutien au moins aussi important à ceux qui ont déjà dépassé le seuil de chômage de longue durée, en particulier le noyau dur, c'est à dire ceux qui sont au chômage depuis plus de 2 ou 3 ans.

La définition de publics-cibles larges, inévitables sans doute lorsqu'on raisonne à l'échelle des 15 pays de l'Union, est problématique du point de vue de l'efficacité des mesures et des budgets engagés. Les diverses études d'évaluation menées dans les pays de l'Union convergent au moins sur un point : plus les publics-cibles sont larges et plus les effets de substitution et d'aubaine vont contribuer à diminuer les effets nets des politiques d'emploi.

5.2. Choix socio-politiques et neutralité des lignes directrices

Il a été souligné dans le rapport d'évaluation que certaines lignes directrices sont l'expression de choix socio-politiques non nécessairement explicités. C'est le cas lorsqu'il s'agit des réductions des taux de prélèvements fiscaux et parafiscaux qui reflètent des choix de société, notamment l'importance accordée à la protection sociale et à la redistribution des revenus. Comme souligné ci-dessus, une forte pression fiscale et une structure de financement donnée ne sont pas nécessairement incompatibles avec la stimulation de la croissance, de la compétitivité et de la création d'emplois. Associée à la contrainte de l'équilibre budgétaire, la politique de réduction des charges implique de facto un sous-investissement croissant dans des dépenses publiques essentielles, par exemple en matière de formation, d'enseignement et de recherche. La pertinence des lignes directrices peut de ce point de vue être discutée, puisqu'elles font abstraction de ces choix en apparaissant essentiellement comme des mesures d'ordre technique mettant seuls en cause les mécanismes de demande de travail liée au coût du travail.

5.3. Arbitrage entre exigences de résultats rapides et contraintes de la négociation

Le mécanisme contraignant mis en place dans le cadre de la stratégie européenne pour l'emploi se traduit par la nécessité pour les Etats membres de présenter annuellement des résultats, chiffrés pour certaines des lignes directrices, des politiques mises en oeuvre. Si pour certaines des lignes directrices, il est effectivement possible d'enregistrer rapidement les résultats des politiques engagées, du moins en termes bruts, pour d'autres qui nécessitent que tout un processus institutionnel et conventionnel aboutisse afin d'assurer leur mise en oeuvre effective et leur succès, l'exigence de résultats rapides, ien souvent annuels ne semble pas pertinent.

Le 3^e pilier des lignes directrices insiste à juste titre sur l'implication des interlocuteurs sociaux (ce qui est vrai également pour les autres piliers). On est cependant confronté à des rythmes différents : les PAN doivent être réalisés annuellement et l'évaluation de leurs résultats suit le même rythme. En Belgique, le rythme des négociations collectives est déterminé essentiellement par celui des accords interprofessionnels, soit tous les deux ans. C'est entre deux accords interprofessionnels que se concrétiseront éventuellement certaines dispositions adoptées au niveau interprofessionnel (c'est à dire fédéral et couvrant toutes les branches d'activité) au niveau du Conseil National du travail, au niveau des Commissions paritaires ou des entreprises. Les nouvelles dispositions adoptées dans le cadre des aménagements et réductions du temps de travail ne ressortiront leurs effets, en terme de conventions collectives signées, que dans un délai de un ou deux ans. Quant aux effets en terme d'emploi, quantitativement et qualitativement, l'évaluation demandera quelques années supplémentaires.

La Belgique a clairement fait le choix de ne pas « brusquer » le système existant des négociations collectives, ce qui devrait assurer le succès à long terme les mesures proposées et adoptées dans leur principe.

Un rythme bisannuel semblerait plus adapté, d'autant plus que les négociations collectives dans de nombreux pays fonctionnent plus ou moins selon cette fréquence.

5.4. Peut-on faire du neuf chaque année ?

Les premiers plan d'action nationaux ont été l'occasion pour les Etats membres de mettre sur papier les différentes politiques mises en œuvre, même lorsque certaines d'entre elles n'étaient pas nécessairement nouvelles. Il semble difficile de soutenir ce rythme et d'élaborer annuellement des mesures nouvelles alors que leur vitesse de conception, de mise en œuvre et d'évaluation des résultats est plus lente. L'exigence de PAN annuels risque alors de déboucher sur une inflation de mesures, pas nécessairement pertinentes, au détriment de l'efficacité de long terme