

Politiques d'activation pour des jeunes chômeurs de longue durée sans expérience de travail.

Une évaluation

Bart COCKX
Christian GÖBEL
Bruno VAN DER LINDEN

Avec la collaboration de

Bernard MASUY
Stéphane ROBIN

Synthèse et recommandations politiques

Contrat SSTC SO/10/039

intitulé

« Trajectoires individuelles d'emploi en Belgique : une analyse exploratoire »

1. Synthèse

Considérant une population de jeunes demandeurs d'emploi défavorisés, cette recherche a évalué, l'impact de deux politiques d'activation sur l'insertion en emploi et sur la durée d'embauche: le Plan avantage à l'embauche (PAE) et l'Allocation garantie de revenu (AGR).

La base de données

Une grande part de ce projet de recherche est affectée à la construction d'une nouvelle base de donnée longitudinale issue de la «Datawarehouse » marché du travail et complétée par des informations spécifiques sur le niveau de formation en provenance de l'ONEM. La Datawarehouse marché du travail est une base de donnée administrative qui résulte de la coopération entre la Banque Carrefour et différentes institutions relevant la Sécurité sociale : l'ONEM, l'ONSS, l'INASTI, l'INAMI, l'ONAFST et l'ONSSAPL. Elle vise à intégrer des données relatives au marché du travail provenant des institutions précitées. Au moment de l'introduction de notre demande, la «Datawarehouse » venait de sortir de sa phase de projet pilote. La production des données a donc posé des difficultés et subi un retard rodage inhérent

à toute mise en place d'une source statistique complexe. L'intégration de données provenant de diverses administrations ayant chacune leur propre logique s'est révélée particulièrement délicate. Ces difficultés expliquent que nous n'avons pu entamer l'analyse des trajectoires professionnelles des jeunes demandeurs d'emploi échantillonnés qu'à la fin de ce projet. Plusieurs questions n'ont donc pas encore pu être abordées par manque de temps. Ces questions seront traitées dans le cadre d'une recherche ultérieure également financée par la Politique scientifique fédérale dans le même programme pluriannuel de recherche sur la « Cohésion sociale » et intitulé « Evaluation micro et macroéconomique des allègements de la (para)fiscalité » (contrat de recherche n° SO/10/073).

La « Datawarehouse » est une source précieuse pour une analyse des trajectoires professionnelles des travailleurs belges. Contenant des informations sur les passages en chômage indemnisé (ONEM), en emploi salarié (ONSS et ONSSAPL) ou indépendant (INASTI) et en inactivité (identifié par la non-présence au chômage ou en emploi)¹, elle permet déterminer la durée de présence dans les trois états du marché de travail précités.

L'échantillon initial contient des informations sur 140.075 jeunes âgés de 15 à 26 ans touchant en 1998 (durant au moins une journée) une allocation d'attente ou de transition : ce sont les allocations de chômage perçues respectivement après les études ou pendant la période de l'obligation scolaire à temps partiel (de 15 à 18 ans). Le projet prévoyait un suivi de la trajectoire professionnelle de ces jeunes depuis leur présence en chômage indemnisé en 1998 jusqu'à la fin 2002. L'analyse rapportée dans ce document s'arrête toutefois à la fin 2000, les données 2001 et 2002 n'étant pas encore disponibles au moment de la recherche.

Afin de pouvoir commencer par une analyse plus simple, qui évite certains problèmes méthodologiques aigus,² nous avons restreint le champ d'analyse et sélectionné un sous-échantillon. Restent 15.177 jeunes âgés de 18 à 26 ans qui en 1998 touchent pour la première fois une indemnité de chômage après 9 mois de stage d'attente et qui n'ont aucune expérience de travail depuis la fin de leurs études. Il s'agit donc de jeunes travailleurs plutôt défavorisés. Nous comptons graduellement intégrer les autres individus dans des recherches ultérieures.

Nous nous sommes limités à l'analyse de la durée du premier épisode de chômage indemnisé et de la première période d'emploi qui suit. Une période d'emploi est interrompue par un passage en chômage ou en inactivité. Le passage d'un employeur à un autre non entrecoupé par du chômage ou de l'inactivité n'interrompt donc pas le compteur de durée d'emploi.

La notion de politique active dans la base de donnée

La base de donnée nous permet de distinguer deux formes de politiques actives :

1. Celles qui s'effectuent *en dehors de l'emploi salarié* : elles concernent essentiellement la participation à une formation (professionnelle) ou la reprise d'études, mais aussi l'emploi en ALE.

¹ La base de donnée ne permet pas d'identifier les travailleurs non-indemnisés à la recherche d'un emploi, ni de bénéficiaires du Revenu d'Intégration sociale à la recherche d'un emploi. Ces travailleurs sont assimilés aux inactifs. Comme le nombre de ces travailleurs est relativement faible, nous estimons que l'erreur induite par la mauvaise classification est négligeable.

² Il s'agit essentiellement du problème des « conditions initiales » expliqué à la section 4.

2. Celles qui s'effectuent *en emploi salarié* : elles concernent tout dispositif du gouvernement fédéral³ réduisant le coût du travail temporairement (c'est-à-dire s'annulant après une certaine période d'occupation du travailleur).

Nous avons analysé deux politiques actives en emploi : le Plan avantage à l'embauche (PAE) et l'Allocation garantie de revenu (AGR). Nous en avons estimé l'impact sur la durée d'emploi.

L'objectif de l'étude et la méthode

Nous avons étudié l'impact de la participation aux politiques d'activation analysées, respectivement le PAE12 et l'AGR. L'impact a été mesuré à l'aide de deux critères : la durée de la première période d'emploi (des jeunes retenus dans l'échantillon) et le rythme d'insertion dans un emploi non-subsidié.

Nous avons analysé la durée sur base du « taux de sortie » du chômage et de l'emploi, encore appelé (taux de) « hasard ». Ce hasard est lié à la probabilité de sortir d'un état conditionnellement au fait de ne pas avoir quitté cet état précédemment. Il existe un lien unique entre la distribution de la durée achevée et les hasards. C'est pourquoi nous avons, fort classiquement, analysé les déterminants du hasard plutôt que ceux de la durée observée. De cette analyse nous pouvons toujours déduire les effets des déterminants sur la distribution de la durée.

Afin de déterminer l'impact d'une participation à une politique active, nous devons comparer le hasard d'un participant à celui d'un non-participant. Pour peu qu'un participant diffère d'un non-participant sur base des caractéristiques observées ou inobservées par le chercheur, une simple comparaison risque toutefois de non seulement refléter l'impact de la participation mais aussi celui des différences en termes de ces caractéristiques. Afin de tenir compte de ce « biais de sélection », nous avons estimé un modèle de transition entre les états suivants :

1. du chômage rémunéré vers la politique active sous analyse
2. du chômage rémunéré vers tout autre emploi
3. de l'emploi vers le non-emploi (= chômage et inactivité)

Nous contrôlons l'évaluation par la prise en compte d'un nombre de déterminants observés de ces transitions. Par ailleurs, pour contrôler le biais de sélection sur base des caractéristiques inobservées, nous avons simultanément estimé la distribution jointe des déterminants inobservés de ces transitions.

Le Plan avantage à l'embauche (PAE12)

- *Caractéristiques*

Le PAE s'adresse principalement aux demandeurs d'emploi et chômeurs complets indemnisés inoccupés depuis 6 mois (si ils ont plus de 50 ans), 12 ou 24 mois. Les employeurs embauchant ces catégories de travailleurs peuvent bénéficier d'une réduction temporaire et dégressive des contributions patronales à la Sécurité sociale. Nous avons restreint l'analyse à la deuxième catégorie de travailleurs inoccupés de plus de 12 mois (le « PAE12 »). Pour cette catégorie la réduction des contributions est de 75% d'un niveau de base pendant la première

³ Les dispositifs régionaux ne sont pas identifiés dans les bases de données.

année, de 50% pendant la deuxième année et de plus rien à partir de la troisième année. Selon la taille de l'employeur, le niveau de base correspond de 32,4% à 34% du salaire brut.

- *Prédictions de la théorie économique*

Le PAE est une forme de subvention temporaire⁴ à l'embauche. La théorie économique prédit un impact différent durant et après la période d'octroi du subside. Durant la période d'octroi, une subvention stimule la création d'emploi et ceci d'autant plus que le montant du subside est élevé et que la sensibilité de l'offre *et* la demande d'emploi au salaire est importante. Selon des études économétriques, cette sensibilité est plus importante pour le travail faiblement qualifié que pour le travail qualifié.

Même si la politique active ne favorisait l'emploi que pendant la période d'attribution de la subvention, elle serait à promouvoir pour une deuxième raison. Elle préviendrait la perte de savoir-faire et d'habitudes de travail ainsi l'enlèvement dans l'inactivité. Toutefois, des études économétriques ont révélé que cette perte n'est généralement pas très importante.

Après la période d'octroi, l'impact de la subvention à l'embauche est indéterminé. Généralement, comme pour le PAE, on argumente que le montant du subside peut baisser avec la durée d'embauche car l'augmentation de la productivité par un apprentissage sur le tas pourrait plus que compenser les effets de cette baisse. Cependant, lorsque la subvention soit ciblée à l'embauche de travailleurs défavorisés, la dégressivité du subside devrait être très faible car les études économétriques ont conclu que la progression de la productivité est très lente au sein de ce groupe cible.

Malgré cette progression faible de la productivité, un subside temporaire peut favoriser l'insertion dans l'emploi non-subsidonné par un renforcement de l'efficacité du processus d'appariement entre employeurs et employés. L'emploi subsidié permettrait aux travailleurs qui ne seraient pas engagés en absence de subvention de prouver à l'employeur la présence de capacités qui ne sont que dévoilées sur le tas, c'est à dire au cours de la relation de travail. En outre, même si le travailleur ne (peut pas)⁵ rester dans la même entreprise, l'engagement dans un emploi subsidonné peut *signaler* aux autres employeurs la motivation du travailleur *et/ou* son attachement au marché du travail. Ces arguments sont d'autant plus plausibles que l'emploi subsidonné est rationné et que le travailleur doit manifester un effort de recherche pour être embauché. Notons que ceci suggère qu'une mesure produisant des effets favorables lorsqu'elle est développée à petite échelle risque de voir ceux-ci s'émousser si elle est opérée à grande échelle (par disparition de l'effet de *signal*).

Le renforcement de la qualité de l'appariement induit par une subvention à l'embauche ne devrait cependant pas nécessairement favoriser l'insertion; elle pourrait même réduire les chances d'embauche dans un emploi non-subsidonné. Ce sera le cas par exemple si une participation à un emploi subsidonné signale aux employeurs une productivité faible du travailleur. Des études d'évaluation ont trouvé que ce risque est particulièrement important si l'emploi subsidié est situé dans le circuit protégé ou dans le secteur non-marchand.

Enfin, rappelons que nous avons discuté de l'effet d'une subvention temporaire pour les bénéficiaires. L'effet positif de la subvention à l'embauche peut se faire aux dépens d'autres travailleurs non subsidonnés. Il s'agit des effets dits de « substitution » et de « déplacement ». Cette étude ne permet pas d'évaluer l'importance de ces derniers effets.

⁴ Temporaire au sens où il s'annule après une certaine période d'occupation du travailleur.

⁵ En Suisse, par exemple, l'employeur ne peut qu'embaucher un travailleur subsidié pour une période limitée (voir Gerfin *et al.*, 2002).

- *Les résultats selon d'autres études empiriques*

Généralement, les chercheurs concluent que des subventions temporaires aboutissent à une augmentation du taux de réinsertion des bénéficiaires dans un emploi *non* subventionné pour autant que les subventions temporaires soient réservées à des emplois du circuit économique « normal » et pour autant que la subvention ne dure pas. Une subvention temporaire semble donc efficace parce qu'elle réduit les coûts encourus par l'employeur au cours du processus de sélection des travailleurs et non pas parce qu'elle permet un renforcement progressif de la productivité du travailleur grâce à l'expérience de travail. Notez aussi que l'on trouve généralement que des programmes spécifiques pour les jeunes n'ont aucun impact sur l'emploi ou ont même des effets défavorables. Le programme «New Deal» pour des jeunes chômeurs au Royaume-Uni est un des rares programmes qui semble favoriser l'accès à l'emploi. Toutefois, il faudra encore vérifier si cet effet persiste à plus long terme.

- *Les résultats de notre analyse*

Le PAE12 s'adresse apparemment surtout aux travailleurs diplômés parmi les jeunes échantillonnés. Un jeune homme avec seulement un diplôme de l'enseignement primaire a 61% de chance en moins de bénéficier du Plan qu'un jeune homme diplômé de l'enseignement secondaire supérieur. Une femme diplômée de l'enseignement secondaire a même cinq fois plus de chances d'accéder à un emploi subsidié qu'une femme ayant au plus un diplôme du primaire. Les jeunes qui ont terminé l'enseignement secondaire inférieur n'ont guère plus chances. De plus, un diplôme de l'enseignement supérieur augmente encore fortement, jusqu'à 79%, la probabilité d'une participation à la politique d'activation.

Les jeunes Bruxellois bénéficient proportionnellement nettement plus du Plan que leurs homologues wallons. Les jeunes hommes flamands, mais pas les femmes, participent par contre nettement moins.

En comptabilisant les 9 mois du stage d'attente, le jeune ne peut bénéficier du PAE12 qu'à partir du 2^{ième} trimestre après son entrée au chômage rémunéré. Le rythme d'accès au PAE12 semble toutefois surtout concentré au 5^{ième} trimestre après la fin du stage d'attente. A ce moment le hasard croît d'un facteur de quasi 2,5 pour les hommes et d'un facteur supérieur à 3 pour les femmes. On a donc l'impression que les employeurs qui embauchent ignorent que la période du stage d'attente peut être comptabilisée dans le calcul de la durée. A partir du 9^{ième} trimestre le rythme d'accès au PAE12 est quasiment réduit à zéro, ce qui reflète que les employeurs ont droit à des allègements plus importants après une durée de chômage supérieure à 24 mois. Rappelons que, vu la longueur limitée de la période d'observation, nous n'avons pas abordé l'effet du volet de la politique PAE ciblée sur les personnes inoccupées durant de plus de deux ans.

Nous trouvons que le taux de sortie de l'emploi baisse fortement et, pour les hommes, significativement pendant la première année de subvention : -37% pour les hommes et -24% pour les femmes. Toutefois, après la première année, l'effet est déjà beaucoup plus faible pour les femmes (-6%) et devient même fortement positif pour les hommes (+35%). Ce dernier effet manifeste donc une hausse du taux de sortie masculin de l'emploi vers le non-emploi. Enfin, au cours de la période postérieure à la fin de la subvention, le taux de licenciement augmente pour les deux sexes : +60% chez les hommes mais seulement +14% chez les

femmes. Notons que seulement le premier et le dernier impact mentionné est statistiquement significativement différent de zéro et ceci seulement pour les hommes.

A l'aide de simulations, nous trouvons que l'impact du PAE12 est très hétérogène parmi les bénéficiaires, mais qu'il augmente la durée d'emploi de la plupart des catégories de bénéficiaires : elle augmente la durée pour 74% des bénéficiaires masculins et même pour 94% des bénéficiaires féminins. L'effet médian est de 3,2 mois tant pour hommes que pour femmes.

Bien que notre modèle ne soit pas conçu pour *étudier dans quelle mesure la participation au PAE12 accélère l'insertion des bénéficiaires*, la forme particulière de la distribution d'hétérogénéité inobservée permet néanmoins de tirer quelques conclusions. Comme la distribution d'hétérogénéité a été estimée avec peu de précision et qu'il n'est pas garanti que sa spécification soit correcte, *il faut toutefois souligner que ces résultats attendent confirmation au cours d'une analyse ultérieure.*

De la distribution d'hétérogénéité inobservée, nous pouvons conclure qu'il y a certains jeunes qui n'auraient jamais quitté le chômage s'ils n'avaient pas pu bénéficier du PAE12. Par ailleurs, de nos estimations nous déduisons que ce constat serait vrai pour la grande majorité des bénéficiaires. Il concerne 96% des bénéficiaires masculins et 80% des bénéficiaires féminins. *Le Plan avantage à l'embauche semble donc avoir créé des opportunités d'emploi pour des travailleurs qui, en dépit de diplômes souvent plus élevés que les non-bénéficiaires, n'auraient sinon jamais été embauchés !*

Cependant, tout bénéficiaire ne transite pas vers un emploi non-subsidié. Si nous multiplions les fractions susmentionnées par la part de bénéficiaires qui transite vers un emploi non-subsidié immédiatement après la période d'octroi de la subvention dans le cadre du PAE12, le taux d'insertion diminue fortement, mais il reste néanmoins important. *Le PAE12 accélérerait la transition vers un emploi non-subsidié d'au moins 37% des hommes et de 32% des femmes.*

Comment pourrions nous interpréter tous ces résultats ? Ils indiquent d'abord que *le Plan avantage à l'embauche ne rallonge que la durée des épisodes qui, en absence de subvention, auraient été assez courts.* Le plan raccourcit les épisodes plus longs, peut-être parce que les employeurs préfèrent les remplacer par d'autres travailleurs à nouveau éligibles à la subvention du Plan. Pour la population étudiée la part d'épisodes courts d'emploi est élevée : le rythme de sortie de l'emploi est surtout élevé pendant les premiers trimestres (Cf. Figures 14 et 15). Ceci explique pourquoi l'effet de rallongement de l'épisode d'emploi domine : la majorité de bénéficiaires voient leur durée d'emploi rallongée.

L'augmentation du taux de sortie de l'emploi déjà après la fin de la première année (surtout pour les hommes) montre que *le rythme de croissance de la productivité est trop faible pour compenser la baisse du niveau de la subvention.* Elle suggère également qu'une intégration plus durable en emploi requiert une réduction structurelle du coût de travail. *Il n'empêche que le Plan favorise l'insertion en emploi non-subsidié d'un groupe important de travailleurs, qui en l'absence du Plan seraient restés au chômage : c'est le cas pour au moins 37% des bénéficiaires masculins et 32% des féminins.* La hausse du taux de retour au non-emploi après la première année suggère toutefois que cette insertion est plutôt réalisée par un accroissement de l'efficacité du processus d'appariement entre les demandeurs d'emploi et les employeurs : elle incite les premiers à entamer une relation de travail avec des populations en moyenne moins favorisées et la période temporaire d'embauche permet de révéler de l'information sur les qualités du travailleur. Comme cet appariement se réalise au début de la période

d'embauche, une subvention au-delà de cette période ne sera donc pas efficace pour ce groupe.

Les résultats paraissent donc transmettre un *message ambigu* quant aux recommandations politiques. D'une part, nous identifions un groupe de travailleurs qui a besoin d'une réduction plus permanente du coût de travail pour réaliser une insertion plus durable au marché de travail. D'autre part, nous cernons un groupe pour qui la subvention temporaire est efficace pour autant que la période d'attribution soit relativement brève. Cette contradiction n'est qu'*apparente* car les participants ne sont pas un groupe homogène. Le premier groupe concerne sans doute les travailleurs les moins productifs. Ils auraient probablement été insérés plus durablement si leur employeur avait pu bénéficier d'une réduction structurelle des cotisations patronales. Le deuxième groupe concerne probablement les travailleurs plus productifs qui pour l'une ou l'autre raison étaient enlisés dans le chômage et qui par le Plan avantage à l'embauche se sont vu offrir une opportunité d'insertion. Une période de subvention plus courte aurait cependant probablement produit les mêmes effets et aurait donc été plus efficace. En principe, nous pourrions tester cette interprétation puisqu'elle implique un impact différent selon la productivité des travailleurs : nous devrions vérifier si l'ampleur de l'impact du PAE12 change dans le sens avancé en fonction d'indicateurs observés de la productivité, comme par exemple le niveau d'enseignement. Toutefois, comme nous l'avons déjà indiqué, l'échantillon de bénéficiaires du Plan est trop faible que pour mener une telle analyse avec suffisamment de précision statistique. Cette question devrait donc être reprise dans une étude ultérieure.

L'Allocation garantie de revenu (AGR)

- *Caractéristiques*

Un chômeur complet indemnisé qui accepte un emploi à temps partiel à un régime de travail d'au moins un tiers-temps et d'au maximum 80% d'un temps-plein peut bénéficier d'un complément de salaire, l'AGR, pour autant qu'il demeure demandeur d'emploi à temps plein et qu'il dispose d'une rémunération mensuelle inférieure au salaire minimum. Le niveau du complément dépend de la catégorie familiale (cohabitant avec ou sans charge de famille ou personne isolée) à laquelle il appartient et diminue au même rythme que le revenu net du travail à temps partiel augmente. Par ailleurs, ce montant est plafonné à 90% du niveau de l'indemnité d'un chômeur complet.

- *Prédictions de la théorie économique*

Comme l'AGR peut être interprété comme une subvention salariale, elle devrait stimuler l'emploi au cours de la période d'octroi et ceci d'autant plus que l'offre (ou la courbe de formation de salaire) *et* la demande de travail sont sensibles au salaire. Si, sur le même segment du marché du travail, il y a à la fois des travailleurs non-subsidiés que subsidiés, l'élasticité de la courbe de formation de salaire à la subvention diminue et l'impact sur l'emploi baisse. Cette élasticité réduit comme il n'y a qu'un salaire qui se négocie sur ce segment. Les travailleurs non-subsidiés résistent alors à baisser ce salaire sans compensation.

Il y a un deuxième facteur qui réduit l'effet de l'AGR sur l'emploi. Pour autant que les bénéficiaires potentielles de l'AGR soient embauchés au salaire minimum ou proche à ce niveau, l'emploi est contraint par un manque de demande et non pas d'offre de travail. Comme le salaire brut ne peut pas baisser en dessous le minimum, l'AGR ne peut alors

qu'augmenter le salaire des bénéficiaires et non baisser le salaire coût. L'AGR ne peut, en conséquence pas affecter la demande.

L'analyse dessus néglige toutefois un aspect. Même en l'absence d'une augmentation de la demande (et de l'offre) du travail, un complément accordé aux travailleurs à temps partiel peut accélérer l'insertion en emploi en le rendant plus attrayant. Dans le cadre d'un modèle de prospection d'emploi l'on peut montrer que ce type de complément intensifie la recherche d'un emploi à temps-partiel plus qu'il ne diminue l'intensité de prospection d'un emploi à temps plein.

Une fois que le travailleur est embauché et bénéficie de l'AGR, il risque d'être enfermé dans le travail à temps partiel. Même s'il doit être demandeur d'un emploi à temps plein, un bénéficiaire de l'AGR n'est pas financièrement incité à trouver un emploi mieux rémunéré. L'allocation est en effet réduite d'un euro pour chaque euro de revenu de travail supplémentaire. Par ailleurs, l'AGR vise particulièrement des travailleurs peu qualifiés pour qui la progression de la productivité et des salaires est faible.

A l'inverse, l'emploi à temps partiel subventionné par l'AGR peut, comme l'emploi subventionné temporairement, signaler de « bonnes » qualités des travailleurs aux employeurs et ainsi renforcer l'efficacité du processus d'appariement et au-delà le rythme d'insertion. Cet avantage n'est toutefois présent que dans la phase initiale de l'embauche et ne justifie donc pas l'octroi de la subvention au-delà de quelques mois. Par ailleurs, la participation peut par contre également signaler de qualités non-désirées par les employeurs et ainsi ralentir le rythme d'insertion. L'analyse théorique ne peut donc pas conclure à propos du sens de l'impact de l'AGR sur l'emploi.

- *Les résultats selon d'autres études empiriques*

Il existe relativement peu d'études sur des systèmes de complément de revenu accordé aux travailleurs à temps partiel. Une étude canadienne confirme que ces compléments peuvent accélérer la sortie du chômage : le rythme d'accès à un emploi à temps partiel augmente plus que le rythme d'accès à un temps plein ne diminue. Les effets sont toutefois assez faibles.

Une analyse du système d'« activité réduite » en France suggère qu'un complément de revenu aux travailleurs à temps partiel peut faciliter l'insertion future sur le marché, mais les effets s'avèrent complexes et différents selon le sexe. En contraste, la littérature (essentiellement américaine) sur les crédits d'impôt, dont les bénéficiaires sont souvent des travailleurs à temps partiel, conclut que la progression des salaires est trop faible pour permettre une transition significative à l'emploi non-subsidié.

- *Les résultats de notre analyse*

Notons d'abord que nous avons restreint l'analyse aux femmes car trop peu d'hommes bénéficient de l'AGR. Une analyse pour le public masculin n'a donc guère de sens sur le plan statistique.

Comme pour le PAE12, les jeunes femmes originaires d'un pays extérieur à l'UE ont bien moins de chance de bénéficier de l'AGR qu'une Belge (l'écart dépasse 70%). Peu d'autres caractéristiques sont significativement corrélées à la transition vers l'AGR. Nous n'avons même pas pu rejeter l'hypothèse selon laquelle le taux de transition à l'AGR ne varie pas en fonction de la durée écoulée au chômage. Le fait que la durée de chômage ne soit pas un critère d'éligibilité à l'AGR peut expliquer ce résultat.

Les effets de l'AGR sur la transition de l'emploi au non-emploi vont dans le même sens que ceux du PAE12, mais ils sont plus grands en valeur absolue. Pendant la période d'attribution, le bénéficiaire de l'AGR semble fortement enfermé dans l'emploi subsidié : le taux de transition au non-emploi baisse de 37%. Ceci peut s'expliquer par les incitations monétaires qui poussent les bénéficiaires à rester dans l'emploi à temps partiel faiblement rémunéré : l'AGR est, pour rappel, réduit d'un euro par euro de revenu de travail supplémentaire. D'autre part, une fois que la travailleuse a transité d'un emploi avec octroi de l'AGR vers un emploi non-subsidié, les chances de licenciement croissent fortement : le taux de transition au non-emploi est presque le double de celui en l'absence de participation. Il montre à nouveau que le rythme de croissance de la productivité pendant la période d'emploi subsidié est trop faible que pour compenser l'annulation de la subvention. L'on peut toutefois s'interroger sur les conditions dans lesquelles et sur les raisons pour lesquelles le bénéficiaire a quitté l'emploi subsidié pour entrer un emploi non-subsidié. Nous avons avancé quelques hypothèses mais une réponse à ces questions requiert davantage de recherche.

Environ un quart de bénéficiaires féminines n'aurait jamais quitté le chômage en l'absence d'AGR. Cette part est beaucoup plus faible que celle de 80% relative aux bénéficiaires féminines du PAE12. Il indique que beaucoup plus de bénéficiaires de l'AGR auraient quitté le chômage de toute façon. Cet écart entre l'AGR et le PAE12 reflète selon nous que le chômage dans le segment du marché de travail des travailleurs faiblement qualifiés s'explique surtout par un manque de demande que par un manque d'incitations. Pourquoi ? L'échantillon d'analyse ne contient que des travailleurs défavorisés. Par conséquent, nombre d'entre eux seront engagés à un salaire proche du minimum. Comme l'AGR est un complément au salaire net, elle ne permet pas de baisser le salaire coût en dessous ce minimum. Elle ne peut donc servir qu'à une augmentation du salaire net et donc à une baisse du taux de remplacement. Si le chômage de ce segment s'explique par un manque d'incitations, il devrait alors générer au moins autant de nouvelles insertions qu'une baisse du coût de travail. Cependant, comme nous constatons que l'insertion est davantage stimulée par le PAE12, nous concluons que le chômage doit surtout être la conséquence d'une trop faible demande de main d'œuvre sur ce segment du marché de travail.

Bien que l'AGR semble moins efficace que le PAE12 en termes d'insertion, l'issue après cet emploi subsidié est proportionnellement plus que pour le PAE12 un emploi non-subsidié : la moitié des bénéficiaires de l'AGR transitent vers un emploi non-subsidié contre seulement 40% parmi les bénéficiaires du PAE12. Toutefois, cet écart pourrait s'expliquer par un biais de sélection : les bénéficiaires de l'AGR sont probablement en moyenne plus productifs que les participantes au PAE12 puisqu'elles auraient plus souvent que ces dernières trouvées un emploi même en l'absence de subvention.

2. Recommandations politiques

Nous avons souligné de manière répétée que l'analyse présentée ici est préliminaire et requiert plusieurs extensions pour que les résultats soient confirmés. Par ailleurs, notre analyse a concerné des jeunes défavorisés et les résultats ne peuvent donc pas automatiquement être extrapolés aux autres groupes cibles. Sous réserve de cette confirmation, nous avançons essentiellement trois recommandations politiques.

Premièrement, contrairement aux études empiriques précédentes, nous avons trouvé une certaine dépendance négative du taux de sortie à la durée de chômage, tout au moins au cours des 3 premiers trimestres de chômage rémunérés.⁶ Dans l'analyse théorique, nous avons relevé que des programmes d'embauche temporaire peuvent trouver leur justification dans la présence d'une dépendance négative entre le taux de sortie de chômage vers l'emploi et la durée de chômage. En effet, de tels programmes peuvent permettre la remise à niveau des compétences et le retour « d'habitudes de travail » perdues. La majorité des jeunes ne bénéficient pourtant du PAE12 que 5 trimestres après la fin du stage d'attente. Après ce moment la dépendance à la durée est négligeable et la subvention à l'embauche ne permet donc généralement pas de prévenir l'enlisement dans le chômage. Il en découle que l'efficacité du PAE12 pourrait être renforcée si les jeunes sont autorisés à bénéficier plus rapidement du PAE12. Toutefois, sans un renforcement du ciblage, il est plausible qu'un avancement du début de la période d'éligibilité au subside augmente l'effet d'aubaine.⁷ Avant d'avancer l'entrée dans des programmes existants comparables, comme dans ACTIVA qui remplace le PAE, il importe donc d'étudier dans quelle mesure ces effets d'aubaine sont importants et peuvent être éliminés par un ciblage approprié.

Deuxièmement, la performance nettement supérieure du Plan avantage à l'embauche par rapport à l'Allocation garantie de revenu en termes d'insertion, confirme que le problème du chômage des travailleurs faiblement qualifiés est surtout un problème de manque de demande de travail et non pas d'abord un manque d'incitations. Par conséquent, il importe de baisser prioritairement les charges patronales sur ce segment du marché du travail et de ne pas privilégier des formules telles que l'AGR ou le « bonus de crédit d'impôt », comme mentionné dans le présent accord gouvernemental.

Deuxièmement, nous concluons de cette recherche qu'un double système dans lequel une baisse de charges patronales permanentes ciblées sur les travailleurs faiblement qualifiés coexiste avec une subvention à l'embauche temporaire peut être efficace pour autant que la période de l'octroi de cette dernière subvention ne soit pas trop longue. Nous estimons qu'une telle subvention temporaire, comme celle du Plan avantage à l'embauche, offre une nouvelle opportunité d'insertion à certains travailleurs relativement productifs, qui pour l'une ou l'autre raison sont enlisés dans le chômage. Le fait que ces travailleurs ne trouvent pas d'emploi en absence de subvention est plutôt lié à une asymétrie d'information et à une inefficacité dans le processus d'appariement qu'à une trop faible productivité de ces travailleurs : l'employeur ne les embauche pas en absence de subvention car leur longue durée d'inactivité signale statistiquement (ou encore, en moyenne) une productivité faible. Si le problème d'insertion est lié à une asymétrie d'information, ce problème devrait se résoudre dans la phase initiale de l'embauche et ne justifie donc pas de subventions aussi longues que celles du Plan avantage à l'embauche ou celles du plan ACTIVA⁸. Une subvention de quelques mois devrait suffire.

Tous les bénéficiaires du PAE n'ont toutefois pas une productivité suffisamment élevée pour rester embauché sans subside. Nous avons constaté que l'insertion en emploi était surtout stimulée durant la première année de l'attribution de la subvention. A partir de la deuxième année quand le niveau de la subvention baisse d'un tiers, le taux de retour au non-emploi augmente considérablement. Cette observation prouve que, pour un groupe de bénéficiaires à

⁶ Ce qui correspond à la période allant du 4^{ème} au 6^{ème} trimestre après le début du stage d'attente.

⁷ Un effet d'aubaine réfère à une situation où le travailleur serait embauché même en l'absence de la subvention.

⁸ Il est important de noter que l'« allocation de travail » dans le cadre du plan ACTIVA est versée comme partie intégrante du salaire et non pas en tant que complément de ce salaire comme dans le cas de l'AGR. L'allocation de travail peut ainsi servir à baisser le coût du travail en présence de salaire minimum, ce qui n'est pas possible dans la même mesure pour l'AGR.

faible productivité, le rythme de croissance de la productivité est trop faible pour compenser la baisse du niveau de la subvention. Pour ce groupe l'insertion ne peut être garantie durablement que par une réduction structurelle des cotisations patronales.

A partir des résultats de notre analyse, nous recommandons donc, au moins pour les jeunes,⁹ de réduire la durée de l'attribution des subventions dans le cadre ACTIVA à quelques mois. Les fonds ainsi libérés devraient être réorientés à une baisse du coût de travail permanente pour des travailleurs avec des faibles chances d'insertion. Cette baisse peut prendre la forme d'une réduction structurelle des cotisations patronales aux bas salaires comme nous l'avons justifié et argumenté plus amplement dans Cockx *et al.*, 2003.

⁹ A présent il existe un clivage brusque (séparation tranchée) du montant de l'avantage auquel on a droit entre ceux qui âgés moins et plus de 45 ans. Nous craignons que l'utilisation de l'âge comme critère d'éligibilité renforce les effets de substitutions entre classes d'âge aux dépens d'une création nette d'emploi. Par ailleurs, il serait plus efficace de séparer les publics éligible et non éligible par une augmentation plus graduelle de l'avantage.