



L'activation 2.0 : faire fondre l'iceberg

2019/6

04 | 06 | 2019



1. EN QUOI CONSISTE L'ICEBERG ?

Si nous comparons la Belgique aux pays scandinaves, mais également à des pays voisins tels que les Pays-Bas et l'Allemagne, il apparaît clairement que les habitants de notre pays « en ont peu pour leur argent ». Les travailleurs belges paient des impôts globalement identiques ou supérieurs aux impôts dans ces autres pays (OCDE, 2018b) mais les services obtenus en retour de ces charges élevées sont généralement inférieurs. Nos pensions, surtout pour les personnes ayant perçu des bas salaires durant leur carrière active, ne comptent en tout cas pas parmi les plus élevées (OCDE, 2017). De même, en ce qui concerne le niveau de nos allocations de chômage au cours des premiers mois de chômage, nous ne sommes pas particulièrement généreux en Belgique (Moffitt, 2014). La garde d'enfants est également assez chère, surtout en comparaison avec la Suède (OCDE, 2011).

Ce paradoxe apparent trouve plusieurs explications. Les inefficacités de notre appareil public absorbent des recettes fiscales qui ne peuvent pas être consacrées à l'amélioration des services (Hindriks, 2017). Une autre explication importante tient clairement au faible taux d'emploi dans notre pays. En 2018, 69,7 % des personnes de 20 à 64 ans en Belgique travaillaient. Au niveau de l'UE à 28, ce pourcentage est de 73,1 %. Il est frappant de constater qu'aussi bien les Pays-Bas (79,2 %) que l'Allemagne (79,9 %) ou la France (71,2 %) connaissent un meilleur pourcentage de personnes en emploi. Dans notre pays, des travailleurs moins nombreux doivent donc prendre soin de davantage de personnes inoccupées. Cette dépendance s'exprime de façon très nette dans notre pension légale, qui ne suit pas un système de capitalisation (les actifs cotisent pour leur propre future pension) mais un système de répartition (les actifs actuels cotisent pour les pensions des pensionnés actuels) (De Vos, 2018).

PROF. DR. STIJN BAERT
(UGent, UAntwerpen)

Les sans emploi peuvent être soit chômeurs, soit inactifs. Les chômeurs cherchent un emploi et perçoivent pour cela une allocation de chômage. Les inactifs n'offrent pas leur travail. La figure 1 distingue pour notre pays, les régions belges, l'UE à 28, les Pays-Bas et l'Allemagne (i) les individus au chômage depuis moins de 12 mois, (ii) les individus au chômage depuis plus de 12 mois et (iii) les inactifs.

Si nous comparons les statistiques belges avec la moyenne de l'UE à 28, nous observons que le chômage « de courte durée » et le chômage de longue durée sont tous deux légèrement inférieurs dans notre pays. L'inactivité est en revanche nettement supérieure. Dans notre pays, 26,0 % des personnes de 20 à 64 ans ne travaillent pas et ne recherchent pas d'emploi. La moyenne de l'UE à 28 n'est que de 21,7 %. En Allemagne (17,4 %) et aux Pays-Bas (18 %), le nombre d'inactifs est encore inférieur.

Même la Flandre a, avec 22,9 %, un pourcentage d'inactifs parmi les personnes de 20 à 64 ans supérieur à la moyenne de l'UE à 28. Cette situation contraste fortement avec le nombre de chômeurs en Région flamande. La proportion de chômeurs, qu'ils soient de courte ou de longue durée, est inférieure (ou égale) à celle des Pays-Bas et de l'Allemagne.

En Wallonie, les statistiques sont légèrement moins favorables mais elles vont néanmoins dans la même direction qu'en Flandre. Le chômage y est comparable à la moyenne européenne, mais la proportion d'inactifs (30,5 %) est immense comparée, par exemple, à celle des Pays-Bas et de l'Allemagne. Bruxelles se caractérise quant à elle à la fois par une proportion relativement élevée de chômeurs et par une proportion relativement élevée d'inactifs (29,3 %).

Ce n'est pas sans raison que les chiffres de la figure 1 sont représentés sous la forme d'un iceberg. Cette représentation souligne la part réduite de chômeurs par rapport à la part d'inactifs. À l'inverse, parmi les personnes de 20 à 64 ans dans notre pays, on retrouve six fois plus d'inactifs que de chômeurs. Les chômeurs ne constituent dès lors que le sommet apparent de la réserve de travail dans notre pays. Historiquement, la politique se focalise assez fortement sur ce sommet de chômeurs mais la réserve de travail latente « immergée » composée des inactifs est oubliée (Baert, 2019c). Sourbron et co-auteurs (2018) précisent qui sont ces inactifs : chômeurs découragés, mères et pères de famille, personnes malades et en incapacité de travail de longue durée, prépensionnés et personnes mises à la retraite anticipée (ainsi que des étudiants à temps plein plus âgés).

Il est frappant de constater qu'alors que le chômage a clairement reculé dans notre pays au cours des dernières années (Baert, 2019c), l'inactivité est restée assez stable. C'est ce qu'indique la figure 2. Au troisième trimestre de 2014, juste avant l'entrée en fonction du gouvernement Michel Ier, la proportion d'inactifs parmi les personnes de 20 à 64 ans s'élevait à 26,7 %. Au troisième trimestre de 2018, c'est-à-dire le dernier que le gouvernement Michel Ier a entièrement achevé, cette proportion n'était inférieure que d'un point de pour cent. Le retard sur l'étranger n'a ainsi en aucune manière été résorbé.

Cette inactivité élevée indique directement la voie à suivre pour une activation 2.0 : une activation qui prenne en considération l'importante inactivité et fasse ainsi fondre l'iceberg présent sur notre marché du travail belge. De Vos (2018) cite à cet égard l' « activation préventive » (qui vise à empêcher l'inactivité) et la « réactivation » (qui doit permettre les transitions de l'inactivité vers l'emploi) comme des éléments cruciaux d'une politique du marché du travail dans le contexte du Travail 4.0. Ces deux pistes sont traduites concrètement dans ce qui suit. D'une part, j'aborde la question de savoir comment mieux garder les portes au sein de l'iceberg. En particulier, nous devons limiter l'entrée dans l'inactivité et renforcer la sortie de l'inactivité. D'autre part, je développe comment nous pouvons étendre l'activation actuelle des chômeurs à une activation structurée des chômeurs ET des inactifs. Ceci ne sera possible que si le travail est assez attrayant : pour faire fondre l'iceberg, l'environnement doit être suffisamment « chaud ».

Figure 1. Répartition des personnes de 20 à 64 ans selon leur statut d'emploi en 2018.

Source : calculs propres basés sur des données d'Eurostat (lfst_r_lfu2gan, lfst_r_lfu2ltu en lfst_r_lfe2emprtn).

Note : la répartition des chômeurs en chômeurs de courte et de longue durée est une approximation car Eurostat indique des proportions par rapport à l'ensemble de chômeurs, donc y compris les personnes de moins de 20 et plus de 64 ans.

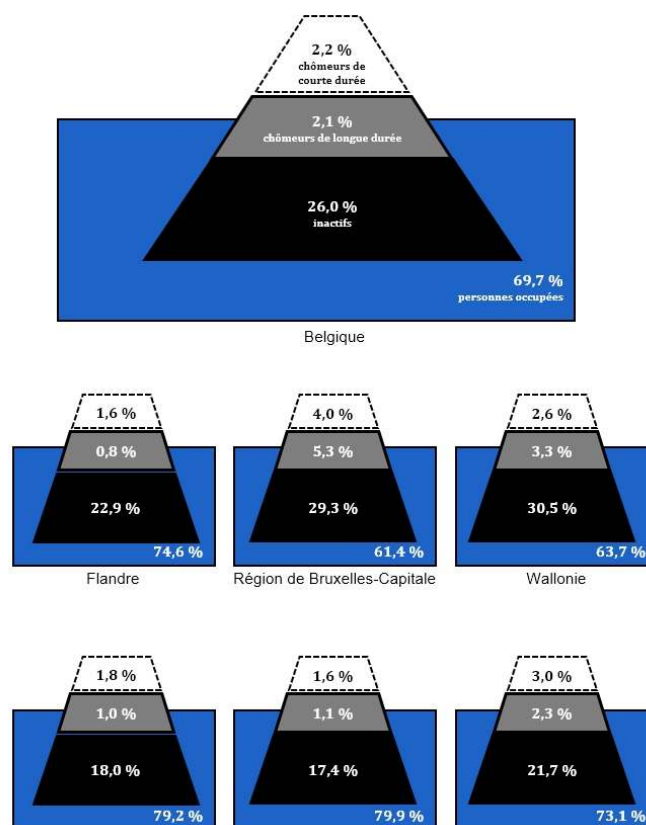
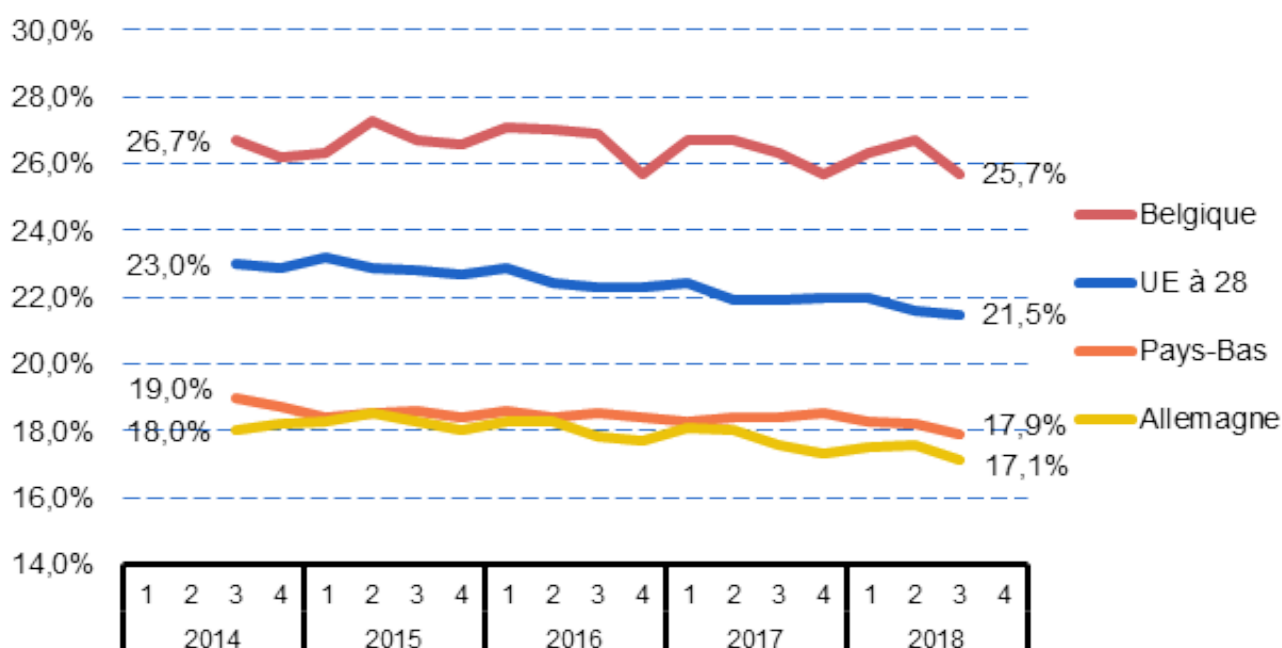


Figure 2. Évolution du pourcentage d'inactifs parmi les personnes de 20 à 64 ans.

Source : calculs propres basés sur des données d'Eurostat (lfst_r_lfur2gan, lfst_r_lfu2ltu en lfst_r_lfe2emprtn).

Note : en raison d'une adaptation du panel, les résultats belges à partir de 2017 ne sont plus exactement comparables avec ceux d'avant.



2. GARDEZ LES PORTES !

2.1 LA PORTE VERS LE CHÔMAGE DE LONGUE DURÉE

2.1.1 L'EFFET CICATRICE DU CHÔMAGE

Lorsque des chômeurs ne trouvent pas d'emploi durant leur première année de chômage, Eurostat les compte parmi les chômeurs de longue durée. Le chômage de longue durée a des coûts sociaux clairs : des allocations doivent être payées pendant une longue durée et les caisses de l'État (y compris de la sécurité sociale) perçoivent en outre moins de recettes retenues sur le coût salarial brut. Pour les individus également, le chômage n'est pas sans coûts étant donné que le taux de remplacement (c'est-à-dire le revenu net issu d'une allocation par rapport à la perte de revenu net du travail) n'est jamais de 100 %.

Il y a toutefois également une perspective à long terme qui souligne la nécessité d'une activation rapide. De récentes recherches scientifiques internationales indiquent que le chômage a généralement un effet d'auto-renforcement (Brunner et Kuhn, 2014 ; Cockx et Picchio, 2013 ; Kroft et co-auteurs, 2013 ; Luijkx et Wolbers, 2009). Cela signifie que plus les individus restent longtemps au chômage, moins ils ont de chances de trouver un emploi (et donc de sortir du chômage, d'où le trait plus plein autour du chômage de longue durée qu'autour du chômage de courte durée à la figure 1). Les chômeurs ne voient pas leur capital humain se renforcer – celui-ci peut au contraire même reculer –, des seuils psychosociaux peuvent apparaître lorsque l'on reste sans travail et les employeurs peuvent avoir tendance à moins inviter des chômeurs de longue durée à un entretien d'embauche (Baert et co-auteurs, 2013). On parle même dans ce contexte d'un « effet cicatrice » (Baert et Verhaest, 2019). Nos propres recherches, où nous avons fait postuler des duos de candidats fictifs à de vraies offres d'emploi sur le marché du travail flamand, illustrent cet effet. Dans l'étude en question, plusieurs candidats se sont vu attribuer de manière aléatoire le statut de fraîchement diplômés, alors que d'autres étaient au chômage depuis un an après avoir terminé leur formation. Ceux ayant un an de chômage recevaient 29 % d'invitations en moins à un entretien d'embauche (Baert et Verhaest, 2019).

Dans des recherches subséquentes, nous avons reproduit cette recherche dans un environnement de laboratoire afin de mettre en évidence les causes des perspectives d'embauche réduites des chômeurs de longue durée. Il s'est avéré que les recruteurs perçoivent en premier lieu le chômage de longue durée comme un signe de moindre motivation. De plus, les chômeurs de longue durée sont perçus comme moins intelligents, moins aptes socialement, moins familiarisés avec les technologies récentes et moins faciles à former (Van Belle et co-auteurs, 2018).

2.1.2 LE SUIVI DES CHÔMEURS

L'ambition de mieux garder la porte entre le chômage de courte durée et le chômage de longue durée ou, en d'autres termes, d'empêcher autant que possible le chômage de longue durée, requiert évidemment que dès que des gens deviennent chômeurs, on les accompagne, les suive et, si nécessaire, les sanctionne. Cela n'était pas le cas par le passé (Cockx et co-auteurs, 2011). Durant la précédente législature, le gouvernement flamand a manifestement continué de miser sur l'activation rapide des chômeurs. Dans le cadre de l'approche globale (« sluitende aanpak »), les chômeurs sont à présent contactés dans les six premières semaines de chômage et font ensuite l'objet d'un suivi systématique. À cet égard, des techniques modernes d'analyse de données sont également plus utilisées. Celles-ci sont aussi mises en œuvre pour réévaluer la meilleure manière d'activer les chômeurs de longue durée (Baert, 2019c).

Pourtant, l'activation des chômeurs en Flandre, et par extension à Bruxelles et en Wallonie, pourrait être renforcée sur plusieurs points. L'un des principaux instruments utilisés par le VDAB pour activer les chômeurs est l'instrument de la mise en relation. Il consiste en ce que le VDAB fasse lui-même correspondre les chômeurs et les offres d'emploi, après quoi le chômeur est tenu de poser sa candidature pour ces offres d'emploi. Les employeurs sont informés de cette mise en relation, de sorte qu'en cas d'efforts insuffisants, le VDAB peut procéder à une suspension. Des recherches internationales indiquent que le système actuel de mise en relation n'a qu'une efficacité limitée (Bollens et Cockx, 2017 ; Engström et co-auteurs, 2012 ; van den Berg et co-auteurs, 2016). De récentes recherches flamandes avancent une explication. Les candidats mis en relation par le VDAB sont perçus par les employeurs comme moins motivés que les candidats qui posent directement leur candidature. Le bagage intellectuel et social des candidats mis en relation est nettement estimé à un niveau inférieur. De plus, ils sont également vus comme moins faciles à former, ce qui ne semble toutefois pas peser de façon substantielle dans la décision de les inviter ou non à un entretien d'embauche (Van Belle et co-auteurs, 2019). Cette étude indique également qu'il est préférable de ne plus informer les employeurs du fait qu'un candidat a été mis en relation. Il convient également de vérifier si le système de mise en relation lui-même n'entraîne pas une moindre motivation des chômeurs à poser leur candidature pour l'offre sélectionnée. Quoi qu'il en soit, les candidats mis en relation par le VDAB ont tout intérêt à insister particulièrement sur leur motivation et leurs aptitudes intellectuelles et sociales lorsqu'ils posent leur candidature suite à une mise en relation (Van Belle et co-auteurs, 2019).

Actuellement, le VDAB limite le travail bénévole que peuvent effectuer les chômeurs. Il paraît utile de reconsidérer cette politique. L'un des principaux résultats de notre enquête avec des candidatures fictives sur le marché du travail flamand est en effet l'impact élevé qu'a la mention du travail volontaire sur la chance d'être convoqué à un entretien d'embauche (Baert et Vujić, 2018). C'est en particulier le cas pour les personnes issues de la migration (Baert et Vujić, 2016). Des recherches basées sur le

European Social Survey livrent des conclusions semblables : après vérification des caractéristiques personnelles, les bénévoles ont un revenu supérieur (Baert et Detollenaere, 2017 ; Detollenaere et co-auteurs, 2017). Le travail bénévole semble donc constituer un tremplin pour obtenir de meilleures chances sur le marché du travail. Dans cette optique, il faudrait envisager d'assouplir partiellement les restrictions pesant actuellement sur le travail bénévole que les chômeurs sont autorisés à effectuer. De même, sur la base de ce résultat, les pouvoirs publics devraient envisager, comme cela se fait au Royaume-Uni et au Danemark, de stimuler davantage les minorités ethniques à effectuer du travail bénévole dans le cadre de leurs parcours d'intégration ou d'activation (Baert, 2017).

2.1.3 UNE RÉFORME DES ALLOCATIONS DE CHÔMAGE

Pour soutenir la politique d'activation au niveau régional, il est important que le régime des allocations de chômage tienne suffisamment compte du principe d'activation. Cela signifie que le système des allocations doit contenir suffisamment de stimulants pour que les chômeurs cherchent et acceptent effectivement un emploi. La recherche scientifique indique en la matière que des allocations plus généreuses engendrent une moindre intensité de recherche et une durée de chômage supérieure (Moffitt, 2014 ; Riphahn et Schrader, 2018).

Notre système actuel d'allocations de chômage se distingue au niveau international par le fait que les allocations ne sont pas limitées dans le temps (OCDE, 2018a). Les chômeurs peuvent donc, s'ils s'inscrivent dans le parcours d'activation demandé, continuer à bénéficier d'une allocation. De plus, les allocations de chômage belges sont assez planes. La figure 3 présente leur évolution. L'allocation de chômage s'élève actuellement à 65 % du dernier salaire brut (plafonné à 1 619 euros) durant les premiers mois de chômage. Après trois mois, l'allocation tombe à 60 % de ce salaire, pour ensuite rester constante (même avec un salaire maximum légèrement inférieur après six mois de chômage). La deuxième année, l'allocation reste assez plane pour les chefs de ménage (taux de remplacement de 60 %) et les isolés (taux de remplacement de 55 %), pour autant qu'ils aient suffisamment d'années d'activité au compteur. Pour les cohabitants, l'allocation plonge à 40 % du dernier salaire brut après une année de chômage. Après la deuxième année de chômage, elle baisse progressivement vers le niveau plancher, qui varie selon la situation familiale. Ce système a pour conséquence que les chômeurs, et en particulier les chefs de ménage et les isolés, accumulent déjà une certaine durée de chômage avant de ressentir des stimulants financiers substantiels. De plus, le système actuel est inutilement complexe, alors que les stimulants doivent justement être clairs pour pouvoir jouer leur rôle d'activation.

Figure 3. Représentation schématique du système actuel d’allocations de chômage.

Source : Baert (2018) sur la base de chiffres de l’ONEM (non datés).

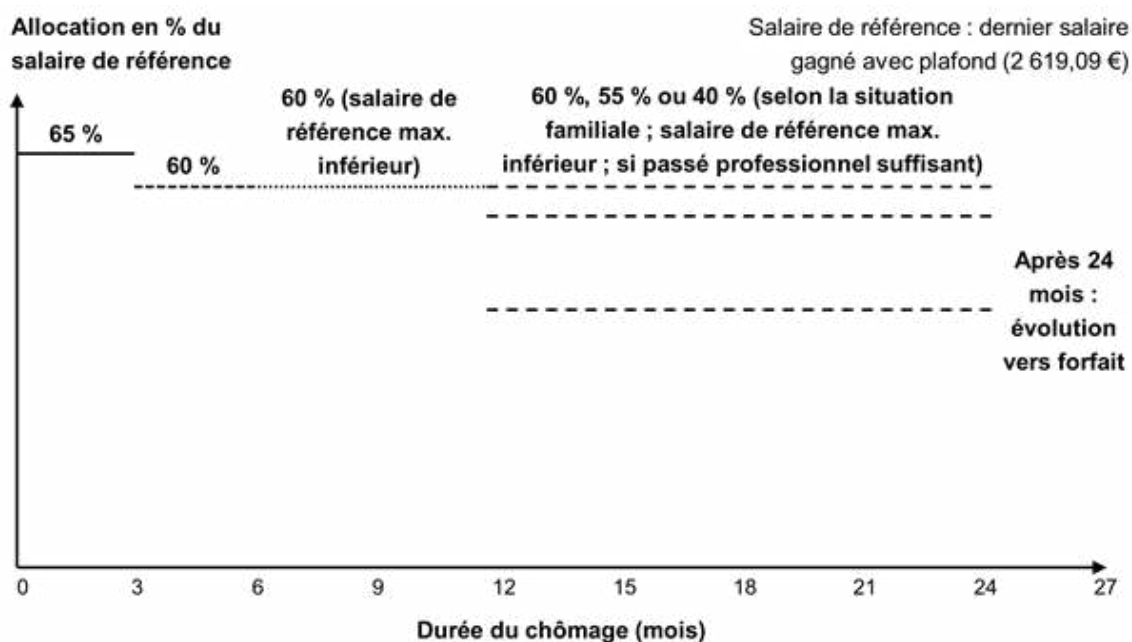
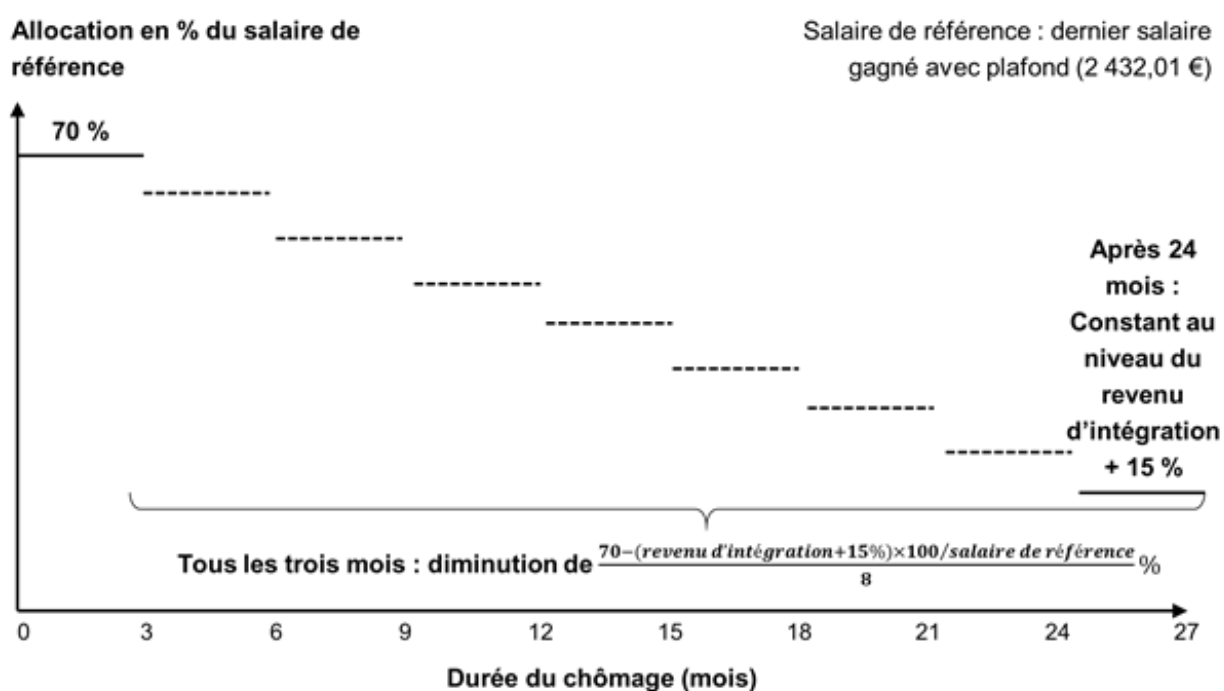


Figure 4. Représentation schématique d’une dégressivité accélérée des allocations de chômage.

Source : Baert (2018).



Certains experts du marché de l'emploi proposent de limiter les allocations de chômage dans le temps dans notre pays également. L'hypothèse est que cette limitation multipliera le nombre d'individus qui quittent le chômage pour entrer dans l'emploi lorsque l'allocation s'arrête. Toutefois, tous les chômeurs dont l'allocation s'arrête ne quitteront pas le chômage pour l'emploi. Une partie d'entre eux ne trouvera pas d'emploi et tombera dans l'inactivité, qui est déjà très élevée dans notre pays (voir ci-avant). De plus, il n'est pas souhaitable d'attendre que les gens soient chômeurs de longue durée avant de les stimuler vers l'emploi.

Il est à mes yeux plus judicieux d'opter pour une dégressivité accrue des allocations de chômage. Le fait de porter les allocations durant les premiers mois de chômage à un niveau (légèrement) plus élevé qu'actuellement aidera les chômeurs à opter pour un emploi le meilleur et le plus durable possible et à éviter la sous-occupation (Baert et co-auteurs, 2013 ; Baert et Verhaest, 2019). Ensuite, les allocations doivent évoluer plus rapidement qu'actuellement vers le niveau plancher pour inciter les chômeurs à élargir la gamme des offres d'emploi qu'ils prennent en considération. Cela doit contribuer à faire retravailler les chômeurs avant qu'ils ne soient au chômage de longue durée. La figure 4 représente graphiquement cette réforme. Dans cette hypothèse concrète, l'allocation doit être diminuée tous les trois mois pour atteindre le niveau plancher au bout de deux ans. Des formes intermédiaires sont évidemment imaginables entre le système actuel et le système proposé. Idéalement, la vitesse de diminution vers le niveau plancher devrait être adaptée en fonction du passé professionnel.

2.2 LA PORTE D'ENTRÉE ET DE SORTIE DE L'INACTIVITÉ

2.2.1 MEILLEURE SURVEILLANCE DE L'ASSURANCE MALADIE ET DE LA SORTIE ANTICIPÉE DU MARCHÉ DU TRAVAIL

Alors que la politique a depuis longtemps, certainement en Flandre, misé sur l'activation des chômeurs (voir ci-avant), l'on peut se demander si d'autres portes de sortie du marché du travail sont aussi bien surveillées. En particulier, les portes de deux formes d'inactivité n'ont apparemment été renforcées que de manière limitée : l'assurance maladie et la sortie anticipée du marché du travail (Baert, 2019c).

Globalement, la politique d'allongement de la carrière menée par le gouvernement Michel Ier a manqué de clarté. Elle a débuté en 2014 avec de nettes ambitions en la matière. Un relèvement de l'âge de la pension à 67 ans d'ici 2030 faisait partie de l'accord de gouvernement et une liste de métiers pénibles qui bénéficieraient d'une exception à la pension à 67 ans avait été annoncée. L'accord de gouvernement prévoyait également un calendrier clair de suppression progressive du RCC (régime de chômage avec complément d'entreprise, qui a succédé à la prépension). Enfin, à plusieurs moments, l'ambition a été annoncée de s'attaquer aux coûts salariaux élevés des travailleurs âgés en revoyant le lien entre les salaires et l'ancienneté. Ces ambitions n'ont été que très partiellement concrétisées et se sont progressivement affaiblies. L'arrêt progressif du RCC a ainsi été réévalué à

plusieurs moments et la liste des métiers lourds n’a pas vu le jour. La question de savoir dans quelle mesure les jours de chômage dans la deuxième période d’indemnisation (c’est-à-dire après un an de chômage) peuvent être pris en compte pour la constitution de la pension des personnes de plus de 50 ans (voir section 2.3.3) a également donné lieu à un point de vue variable. Enfin, aucun progrès réel n’a été engrangé en ce qui concerne le lien ancienneté/salaire (voir section 2.2.3).

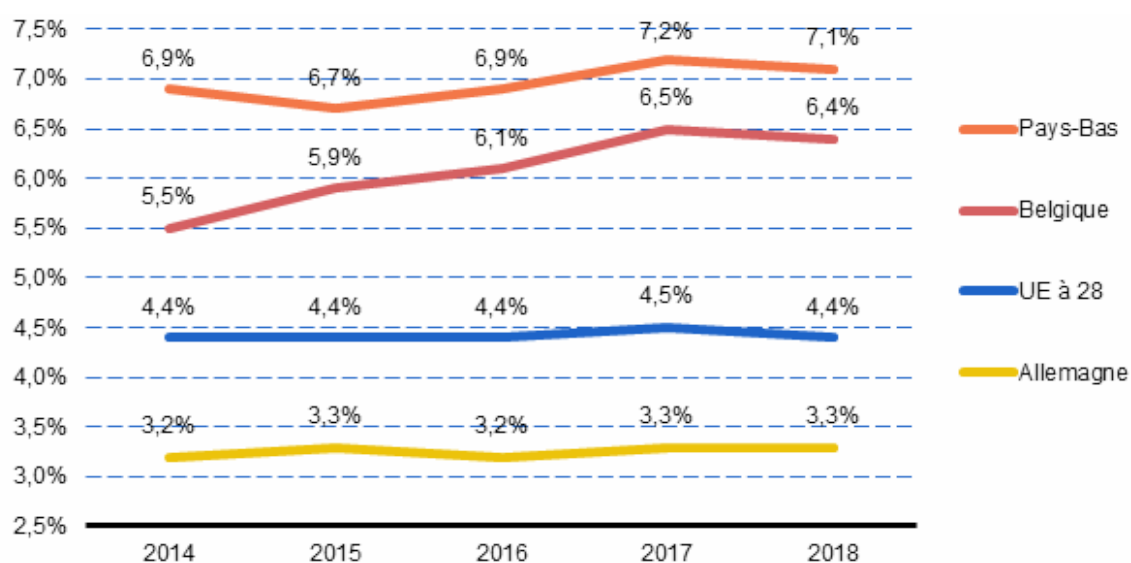
Ce manque de clarté entourant l’allongement de la carrière est problématique. En raison du changement constant de position des pouvoirs publics, les travailleurs plus âgés ne peuvent pas orienter leurs carrières selon des attentes réalistes (Baert, 2019c). Il convient de faire rapidement la clarté à ce sujet. Les prochains gouvernements devront d’après moi « livrer » ce que Michel Ier a promis en la matière.

En ce qui concerne également la réintégration des personnes malades de longue durée, il semble que nous ayons encore du chemin à parcourir pour mieux garder les portes. La figure 5 indique que le recul de l’emploi que nous avons connu ces dernières années s’est accompagné d’une augmentation du pourcentage de personnes malades. Il subsiste toutefois un doute sur la question de savoir dans quelle mesure cette augmentation résulte vraiment de vases communicants entre l’assurance chômage et l’assurance maladie ou si d’autres causes interviennent (comme une multiplication des burn out et une augmentation du nombre d’actifs parmi les personnes de plus de 55 ans) (Baert, 2019c).

Figure 5. Évolution du pourcentage de personnes malades parmi les personnes de 20 à 64 ans.

Source : calculs propres basés sur des données d’Eurostat (lfsa_igar).

Note : en raison d’une adaptation du panel, les résultats belges à partir de 2017 ne sont plus exactement comparables avec ceux d’avant.



Le gouvernement Michel Ier avait certes annoncé en 2018 qu'une personne malade de longue durée pourrait perdre de 5 à 10 pour cent de son allocation de maladie durant un mois si elle ne se présentait pas à un entretien de réintégration, mais ce mécanisme de sanction, quoique plus léger que celui pouvant frapper les chômeurs non constructifs, n'a pas été mis à exécution. Il paraît souhaitable que les prochains gouvernements prennent des mesures dans ce sens. Il faut également examiner si l'équilibre actuel pratiqué par les médecins entre leur rôle curatif et de surveillance est adéquat et si des réformes inspirées des pays scandinaves ne seraient pas souhaitables (Hartman et co-auteurs, 2013 ; Markussen, 2010).

Par ailleurs, dans les prochaines années, d'importants investissements devront être réalisés en vue d'une prévention directe des burn out et d'une meilleure réintégration après burn out. Pour ce faire, il faut de la recherche scientifique, afin d'identifier de manière convaincante les déterminants du burn out et les facteurs de succès d'une réintégration par la suite, en s'intéressant à la fois aux facteurs médicaux, psychologiques, sociologiques et économiques. À l'heure actuelle, la pléthore de messages traitants du burn out dans les médias populaires contraste fortement avec le volume limité de recherches scientifiques en la matière. Dans les années à venir, une équipe de recherche multidisciplinaire de l'Université de Gand tentera de remédier aux importantes lacunes en la matière (Derous et Baert, 2018). Quoi qu'il en soit, une approche directe et evidence-based de cette problématique est préférable à des pistes (indirectes) néfastes que d'aucuns avancent comme remède, comme la réduction du temps de travail avec conservation du salaire (Baert, 2019b).

Enfin, le maintien « en forme » à long terme de la population active requiert un développement de l'apprentissage tout au long de la vie. En Belgique, nous obtenons actuellement des résultats médiocres dans cette dimension cruciale d'activation préventive. En 2018, seuls 8,5 % des personnes de 25 à 64 ans ayant participé au Labour Force Survey d'Eurostat indiquaient avoir bénéficié d'une formation ou d'un entraînement formel ou informel dans les quatre semaines ayant précédé l'enquête. Au sein de l'UE à 28, ce pourcentage était de 11,1 %, aux Pays-Bas de 19,1 % et au Danemark et en Suède même de respectivement 23,5 % et 29,2 % (source : Eurostat, sdg_04_60). Le très faible développement de l'apprentissage tout au long de la vie dans notre pays est indissociable de la discussion précitée sur l'important manque de clarté en Belgique par rapport à l'allongement du travail. Tant que la durée du travail effectif ne sera pas clairement déterminée, les travailleurs (et leurs employeurs) ignoreront ce qu'ils peuvent attendre comme retours sur les investissements qu'ils feront dans l'apprentissage tout au long de la vie. Par ailleurs, un changement de culture s'impose dans ce domaine. Dans cette optique, un effet favorable peut être attendu de l'apprentissage en alternance qui sera introduit en Flandre à partir de septembre 2019 (Verhaest et co-auteurs, 2019). La combinaison de l'apprentissage et du travail sera donc, dans un certain sens, inculquée dès le plus jeune âge.

2.2.2 UN SEUL RÉGISSEUR DU MARCHÉ DU TRAVAIL PAR RÉGION

Actuellement, le VDAB se concentre fortement sur l'activation des chômeurs alors que l'activation des inactifs est effectuée par d'autres instances. Les CPAS flamands peuvent ainsi également tenter d'activer les bénéficiaires du revenu d'intégration. La mesure dans laquelle cela se pratique varie logiquement selon la capacité et le niveau d'ambition des communes.

Pour « faire émerger » la réserve latente de travail que constituent les inactifs, la mesure la plus évidente pourrait donc consister à faire effectuer par le VDAB ou une autre instance un monitoring de toutes les personnes non occupées, c'est-à-dire aussi bien les chômeurs que les inactifs. Cela ne signifie pas que cette instance doit prendre en charge l'ensemble des tâches d'activation pour ces inactifs, mais qu'elle pourrait jouer le rôle d'un front desk qui fait en sorte que chaque personne pouvant être ramenée sur le marché du travail soit effectivement stimulée dans ce sens. De Vos (2018, p. 12) parle à ce sujet d'un « guichet de contact » donnant accès à l'ensemble des compétences et des services.

Il est ainsi clair que les CPAS devront continuer à jouer un rôle comme acteurs dans le suivi effectif des bénéficiaires du revenu d'intégration. Le régisseur central du marché du travail doit toutefois mieux soutenir ces CPAS, en partageant encore mieux les bonnes pratiques et en facilitant encore plus les collaborations entre les CPAS de petites communes voisines. Parallèlement, il semble souhaitable qu'un système supplémentaire d'incitants voit le jour au niveau flamand, pour récompenser financièrement les CPAS (et, par extension, les communes) qui parviennent à remettre au travail durablement des bénéficiaires du revenu d'intégration. De cette manière, le niveau d'ambition qui varie selon les communes pourrait être harmonisé et, globalement, augmenté.

Il est crucial que la porte d'accès vers l'inactivité fonctionne ainsi mieux dans deux sens. Il convient d'abord de mieux surveiller l'accès, et de faire en sorte d'autre part que le retour au travail se fasse de manière plus adéquate.

2.2.3 AUTRES PARTIES PRENANTES

Même si le présent document se concentre sur les mesures au sein du secteur public, il est clair que d'autres acteurs ont un rôle à jouer dans l'activation 2.0. Les prestataires de services privés, aussi bien au sein du secteur non marchand que du secteur marchand, peuvent contribuer à l'activation des chômeurs et des inactifs. Dans cette optique, l'étude de l'UGent a indiqué que des organisations privées pouvaient assurer l'accompagnement et la formation de chômeurs de longue durée (en tout cas certains groupes) aussi bien que le VDAB (Cockx et Baert, 2015). La sous-traitance de la mission d'activation peut à l'avenir gagner encore en pertinence lorsque des organisations privées disposeront en interne du savoir-faire en matière d'intelligence artificielle, de HR-Tech ou de big data,

autant d'éléments d'évolutions technologiques nécessaires pour le Travail 4.0. (De Vos, 2018) qui peuvent être employés pour activer efficacement des (niches de) chômeurs et des inactifs. Dans le même temps, il est évident que de tels gains d'efficacité permis par la sous-traitance doivent être mis dans la balance avec les coûts générés par l'organisation d'une sous-traitance.

Les employeurs, et en particulier leurs départements RH, devront embrasser le changement technologique pour cerner le potentiel de la main d'œuvre et tirer profit de son capital humain. Comme le dit si justement De Vos (2018, p. 18) : « Si, par le passé, les ressources humaines devaient faire travailler autant que possible les êtres humains comme des machines, les RH du futur devront le faire aussi peu que possible. » Il en va a fortiori de même pour les bureaux de placement : s'ils souhaitent survivre à moyen et long terme, ils devront se distinguer de leurs concurrents et des plateformes digitales de mise en connexion (De Vos, 2018) en embrassant le changement technologique.

Enfin, dans une perspective plus large encore, un rôle majeur est réservé aux partenaires sociaux en général, et aux syndicats en particulier. Comme l'écrit De Vos (2018, p. 32), d'après moi à juste titre, les organisations de travailleurs sont confrontées à un choix similaire à celui d'autres parties prenantes : « s'opposer à la transformation technologique ou l'accompagner ? ». Les réformes décrites dans ce chapitre et le suivant misent résolument sur un emploi durable pour plus de gens mais se font parfois au détriment de certains « droits acquis ». Ces dernières années, la concertation sociale dans notre pays n'a pas suivi cette orientation. Les discussions entre partenaires sociaux sur des dossiers cruciaux tels que les métiers pénibles et le lien entre les salaires et l'ancienneté se sont achevées comme elles avaient commencé, c'est-à-dire sur une feuille blanche (Baert, 2019c). J'estime que cela doit changer à l'avenir, la concertation sociale doit connaître un déclic. Si nos gouvernements croient fermement à la nécessité de certaines réformes du marché du travail, je suis favorable au fait qu'ils ne se limitent pas à fixer le cadre du dossier en question (par exemple, quel est l'impact souhaité ou maximal qu'une réforme peut avoir sur le budget) mais déterminent également une solution par défaut. Par exemple, dans le contexte de la constitution d'une liste de métiers pénibles, il ne s'agirait pas uniquement de communiquer aux partenaires sociaux une enveloppe budgétaire en guise de cadre, mais également une proposition a priori de métiers pénibles, éventuellement établie par des experts. Les partenaires sociaux se mettent ensuite à la table des négociations. Ils agissent pour ce faire dans le cadre fixé mais peuvent adapter comme ils l'entendent la solution par défaut du gouvernement. En faisant des compromis, pour que les négociations débouchent sur un accord qui soit considéré par tous les partenaires comme une amélioration par rapport au coup de semonce émanant du gouvernement. Faute d'accord à l'échéance fixée pour les négociations, la solution par défaut du gouvernement est adoptée automatiquement (Baert, 2019a).

3. RENDEZ LE TRAVAIL PLUS PAYANT !

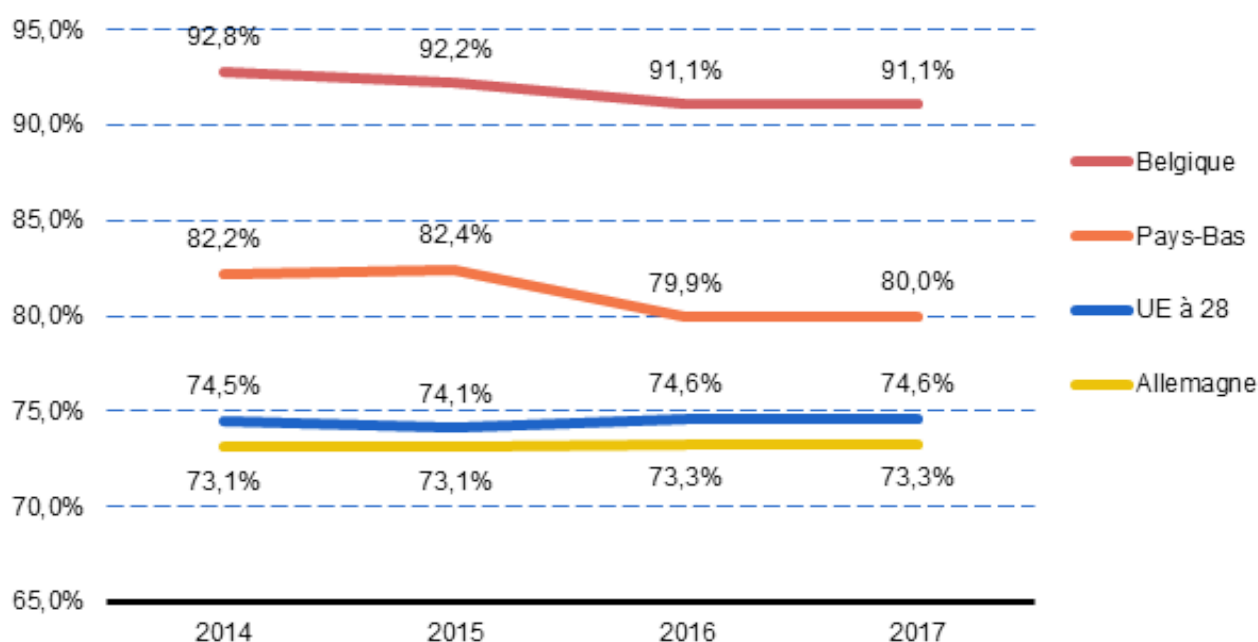
3.1 LES PIÈGES

Actuellement, ce sont surtout les travailleurs faiblement qualifiés qui retirent peu d'avantages du fait de travailler. Dans la section 2.1.3, nous avons déjà mentionné que nos allocations de chômage étaient assez planes, de sorte que durant de nombreux mois, ces allocations sont relativement proches du salaire que les personnes gagneraient en allant ou en retournant travailler. Lorsque les coûts indirects du fait d'aller travailler (tels que la garde d'enfants et la mobilité) sont à leur tour pris en considération, le bilan peut même s'avérer négatif. Nous parlons alors de piège à chômage (ou, dans le cas des inactifs, de piège à l'inactivité).

Figure 6. Évolution du piège à chômage.

Source : Commission européenne (Unemployment trap).

Note : le piège à chômage est le pourcentage de salaire brut qu'un chômeur qui accède au travail perd en raison de la perte d'allocations, de l'imposition et des cotisations sociales supérieures, calculé pour un isolé avec un niveau de salaire égal à 66,7 % du salaire moyen).



La figure 6 présente l'évolution concrète du piège à chômage. Eurostat mesure le piège à chômage comme étant le pourcentage de salaire brut qu'un chômeur qui accède au travail perd en raison de la perte d'allocations, de l'imposition et des cotisations sociales supérieures, et ce pour un isolé ayant

un niveau de salaire égal à deux tiers du salaire moyen. En 2014, ce piège à chômage était dans notre pays de 92,8 %, ce qui était un chiffre très élevé dans une perspective internationale. Il a légèrement baissé en 2016 pour atteindre 91,1 %. Cela a permis de résorber une (très) petite partie du retard par rapport à la moyenne européenne.

Si l'on veut convaincre les chômeurs, et surtout les inactifs, de travailler, il faut clairement augmenter la différence financière entre le fait de travailler et le fait de ne pas travailler (pour des personnes en bonne santé et en âge de travailler). Dans ce qui suit, nous abordons trois mesures possibles à cette fin.

3.2 COMMENT NEUTRALISER (PARTIELLEMENT) L'EFFET DES PIÈGES ?

3.2.1 UN REVENU NET SUPÉRIEUR POUR LES TRAVAILLEURS FAIBLEMENT QUALIFIÉS

La façon la plus évidente pour les prochains gouvernements de faire en sorte que le travail paie davantage est d'augmenter le revenu net des personnes qui travaillent. Cela peut se faire aussi bien au niveau fédéral que flamand.

Au niveau fédéral, il est possible, dans le prolongement de la précédente législature, d'envisager un glissement fiscal pour réduire les charges sur le travail (en les faisant par exemple passer sur les taxes à la consommation). Je n'opterais pas dans ce cadre pour une réduction de charges linéaire, mais concentrerais tous les efforts sur le relèvement du revenu net des travailleurs ayant un salaire brut faible. De cette manière, les personnes ayant des bas salaires voient leur pouvoir d'achat augmenter plus fortement que ceux qui ne travaillent pas, ou que ceux qui travaillent et ont déjà un salaire convenable. Cette option est défendable, au moins dans une perspective d'activation. Le taux d'emploi des travailleurs hautement qualifiés est en effet très élevé, de sorte qu'une réduction de charges qui augmenterait (également) leur salaire net n'aurait pas de grand effet en termes d'activation.

Au niveau flamand également, il est possible d'améliorer le revenu net des travailleurs faiblement qualifiés. Une piste intéressante à cet égard est la « déduction professionnelle » (jobkorting) proposée par l'organisation patronale VOKA dans son mémorandum (VOKA, 2019). Le VOKA plaide pour une augmentation de 100 euros net par mois, mais uniquement pour les travailleurs gagnant moins de 2 500 euros brut, ce qui se ferait par une réduction des charges dépendant du niveau flamand. Cette mesure serait coûteuse mais paraît la manière la plus efficace de permettre une future réduction des charges (sur les salaires).

3.2.2 DES COÛTS INFÉRIEURS POUR LA GARDE D'ENFANTS

Un coût majeur lié au fait d'aller travailler concerne la garde d'enfants. Comme ce coût augmente en Flandre selon le revenu, les ménages comptant plus de travailleurs paient davantage que les ménages où moins de parents travaillent. Si nous voulons prendre bien soin des travailleurs, la révision du mode de fixation du prix de la garde d'enfants constitue dès lors une piste logique. Dans ce cadre, on pourrait songer à un bonus à l'emploi dans les crèches : le prix total diminuerait pour chaque parent qui travaille. Une alternative serait d'augmenter la réduction fiscale accordée pour les frais de garde d'enfants.

Une réduction des coûts de garde d'enfants pour les parents travailleurs aurait évidemment un coût. Le gouvernement flamand pourrait donc, dans le prolongement de la « politique des groupes cibles » menées ces dernières années, réorienter partiellement les moyens consacrés à plusieurs subsides à l'embauche. L'efficacité de ces subsides est en effet discutée dans la littérature scientifique (Boockmann, 2015 ; Brown, 2015). Dans le contexte flamand, nous avons observé, via une expérience faisant intervenir des candidatures fictives, que les personnes porteuses d'un handicap fonctionnel ne voient pas augmenter leurs chances de décrocher un entretien d'embauche lorsqu'elles expliquent que l'employeur a droit à une prime flamande de soutien (Vlaamse ondersteuningspremie, VOP). Des explications potentielles à ce sujet sont (i) la perception d'une productivité inférieure de la main d'œuvre subsidiée, (ii) la crainte d'embarras administratifs et (iii) la crainte de faire l'objet d'une inspection (Baert, 2016).

Si nous considérons davantage la garde d'enfants sous l'angle du marché du travail, il convient non seulement de rendre plus intéressant le fait de travailler en général, mais également de réduire l'effet pénalisant de la maternité. Dans une étude antérieure, nous avons constaté que la répartition inéquitable des avantages et des inconvénients du fait d'avoir des enfants et de les élever continuait d'entraîner une inégalité des chances entre hommes et femmes sur le marché du travail (Baert, 2014 ; Baert, 2017 ; Baert et co-auteurs, 2016).

3.2.3 VALORISER DAVANTAGE LE TRAVAIL DANS LA CONSTITUTION DE LA PENSION

Le travail doit aussi payer davantage à long terme, y compris en matière de constitution de la pension. À présent, plusieurs formes de non-occupation (comme la maladie, le chômage, le RCC, le crédit-temps et l'interruption de carrière) sont également prises en compte. Cela signifie que durant ces « périodes assimilées », la pension est constituée comme si l'on travaillait, généralement sur la base d'un salaire fictif égal à ce que l'on gagnait avant la période assimilée. Peeters et Van Camp (2016) ont calculé que dans les années précédant leur étude sur les pensions, plus de 30 % de la constitution de pension de tous les travailleurs résultaient de périodes assimilées. Pour les indépendants, cela représentait environ 4 % et pour les fonctionnaires environ 10 %.

Plusieurs réformes pourraient être combinées pour faire mieux correspondre le niveau de la pension au nombre de jours effectivement prestés. La constitution de pension pour les périodes de chômage pourrait ainsi présenter une plus forte dégressivité qu'actuellement. Cela signifie que durant les six premiers mois de chômage, on constituerait encore des droits à la pension qui correspondent de près au dernier salaire gagné, et que cette constitution diminuerait ensuite de façon substantielle.

Même pour les périodes de crédit-temps et d'interruption de carrière, une constitution inférieure semble défendable, en prévoyant éventuellement un dispositif spécifique pour les aidants proches. Ces évolutions pourraient parfaitement voir le jour dans un système de « pension à points », mais ces périodes assimilées sont une modalité qui pourrait aussi être simple à adapter dans d'autres cadres. Si nous voulons endiguer l'inactivité parmi les personnes de plus de 50 ans, il convient en particulier de faire en sorte que leur constitution de pension suive de plus près leur emploi effectif. Faire en sorte que le revenu du travail génère davantage de pension s'il est perçu tard dans la carrière semble donc une piste qui a tout son sens.

RÉFÉRENCES

Baert, S. (2014). Career lesbians. Getting hired for not having kids. *Industrial Relations Journal*, 45, 543-561.

Baert, S. (2016). Wage Subsidies and Hiring Chances for the Disabled: Some Causal Evidence. *European Journal of Health Economics*, 17, 71-86.

Baert, S. (2017). Tewerkstelling en gender: 3 onderzoeksbevindingen – 3 beleidsreflecties. Présentation de la cadre de l’audition à la Chambre des représentants. Disponible en ligne via www.stijnbaert.be.

Baert, S. (2018). Meer degressiviteit in de werkloosheidsuitkeringen. Meer degressiviteit in de werkloosheidsuitkeringen: een schot voor de boeg vanuit de ivoren toren. Mimeo.

Baert, S. (2019a). Het sociaal overleg is momenteel een vergeetput, tijd voor een “position switch”. Article d’opinion pour VRT NWS. Disponible en ligne via <https://www.vrt.be/vrtnws/nl/2019/02/12/opinie-stijn-baert-sociaal-overleg/>.

Baert, S. (2019b). Hoorzitting Kamer van Volksvertegenwoordigers: Arbeidsduurverkorting. Présentation dans le cadre de l’audition à la Chambre des représentants. Disponible en ligne via <http://www.stijnbaert.be>.

Baert, S. (2019c). Jobs, jobs, jobs! Heeft Michel-I de mantra waargemaakt? Disponible en ligne via <http://www.stijnbaert.be>.

Baert, S., Cockx, B., Verhaest, D. (2013). Overeducation at the Start of the Career: Stepping Stone or Trap? *Labour Economics*, 25, 123-140.

Baert, S., De Pauw, A.-S., Deschacht, N. (2016). Do Employer Preferences Contribute to Sticky Floors? *Industrial & Labor Relations Review*, 69, 714-736.

Baert, S., Detollenaere, J. (2017). Denk aan jezelf, engageer je als vrijwilliger. *Christen-Democratische Reflecties*, 5(3), 45-53.

Baert, S., Verhaest, D. (2019). Unemployment or Overeducation: Which is a Worse Signal to Employers? *Economist*, 167, 1-21.

Baert, S., Vujić, S. (2016). Immigrant Volunteering: A Way Out of Labour Market Discrimination? *Economics Letters*, 146, 95-98.

Baert, S., Vujić, S. (2018). Does it Pay to Care? Volunteering and Employment Opportunities, *Journal of Population Economics*, 31, 819-836.

Bollens, J., Cockx, B. (2017). Effectiveness of a Job Vacancy Referral Scheme. *IZA Journal of Labor Policy* 6, 15. Disponible en ligne via <https://izajolp.springeropen.com/articles/10.1186/s40173-017-0094-0>.

Boockmann, B. (2015). The effects of wage subsidies for older workers. *IZA World of Labor* 2015-189.

Brown, A. J. G. (2015). Can hiring subsidies benefit the unemployed? *IZA World of Labor*, 2015-163.

Brunner, B., Kuhn, A. (2014). The impact of labor market entry conditions on initial job assignment and wages. *Journal of Population Economics*, 27, 705-738.

Cockx, B., Baert, S. (2015). Contracting Out Mandatory Counselling and Training for Long-Term Unemployed. Private For-Profit, Non-Profit, or Keep It Public? *IZA Discussion Paper Series*, 9459.

Cockx, B., Picchio, M. (2013). Scarring effects of remaining unemployed for long-term unemployed school-leavers. *Journal of the Royal Statistical Society Series A – Statistics in Society*, 176, 951-980.

Derous, E., Baert, S. (2018). Job op-gebrand? Een interdisciplinair en dynamisch perspectief op de oorzaken en gevolgen van burn-out. Mimeo.

Detollenaere, J., Willems, S., Baert, S. (2017). Volunteering, income and health. *Plos One*, 12, e0173139.

De Vos, M. (2018). Un nouvel agenda pour la politique du marché du travail. *Analyse d'Itinera Institute*, 2018/4.

Engström, P., Hesselius, P., Holmlund, B. (2012). Vacancy Referrals, Job Search, and the Duration of Unemployment: A Randomized Experiment. *Labour*, 26, 419-435.

Hartman, L., Hesselius, P., Johansson, P. (2013). Effects of eligibility screening in the sickness insurance: Evidence from a field experiment. *Labour Economics*, 20, 48-56.

Hindriks, J. (2017). La bonne gestion publique : les conditions du succès. *Analyse d'Itinera Institute*, 2015/1.

Luijkx, R., Wolbers, M. (2009). The effects of non-employment in early work-life on subsequent employment chances of individuals in the Netherlands. *European Sociological Review*, 25, 647-660.

Kroft, K., Lange, F., Notowidigdo, M. J. (2013). Duration dependence and labor market conditions: Evidence from a field experiment. *Quarterly Journal of Economics*, 128, 1123-1167.

Markussen, S. (2010). How physicians can reduce sick leave—Evidence from a natural experiment: University of Oslo Department of Economics Memorandum Papers, 19-2009.

Moffitt, R. (2014). Unemployment benefits and unemployment. *IZA World of Labor*, 13. Disponible en ligne via <https://wol.iza.org/articles/unemployment-benefits-and-unemployment/long>.

OCDE (2011). Assurer le bien-être des familles. Paris : OCDE.

OCDE (2017). Panorama des pensions. Paris : OCDE.

OCDE (2018a). Perspectives de l'emploi de l'OCDE. Paris : OCDE.

OCDE (2018b). Réformes des politiques fiscales. Paris : OCDE.

Peeters, H., Van Camp, G. (2016). Importance et composition des périodes assimilées dans les trois régimes de pension - État des lieux. Bruxelles : Bureau du plan.

Riphahn, R. T., Schrader, R. (2018). Institutional Reforms and an Incredible Rise in Old Age Employment. *IZA Discussion Paper Series*, 11931.

ONEM (non daté). À combien s'élève votre allocation après une occupation ? Disponible en ligne via https://www.rva.be/nl/documentatie/infoblad/t67#h2_3.

Sourbron, M., Vansteenkiste, S., Sels, L. (2018). Waar kunnen we nog extra arbeidskrachten vinden in Vlaanderen? *Werk.Focus*, 2018–5. Disponible en ligne via <https://www.steunpuntwerk.be/node/3749>.

Van Belle, E., Caers, R., De Couck, M., Di Stasio, V., Baert, S. (2019). The Signal of Applying for a Job Under a Vacancy Referral Scheme. *Industrial Relations*, 58, 251-274.

Van Belle, E., Di Stasio, V., Caers, R., De Couck, M., Baert, S. (2018). Why Are Employers Put Off by Long Spells of Unemployment? *European Sociological Review*, 34, 694-710.

van den Berg, G. J., Hofmann, B., Uhlendorff, A. (2016). The Role of Sickness in the Evaluation of job Search assistance and Sanctions. *IZA Discussion Papers*, 9626.

Verhaest, D., Baert, S., De Rick, K., De Witte, K., Laurijssen, I., Smet, M., Tobbacq, I. (2019). Duaal leren

in Vlaanderen: Kansen en gevaren. Gent: Skribis.

VOKA (2019). Durf kiezen, durf ondernemen Prioriteiten voor de Vlaamse en federale verkiezingen. Disponible en ligne via <http://www.voka.be>.