



ITINERA INSTITUTE **SERIE ELECTIONS 2014**

**2014-2019:
tout faire pour améliorer le taux
d'emploi**



01 | 04 | 2014

MARC DE VOS
Itinera Institute



TRAVAIL

1. 2014-19: hors des tranchées avec audace et réalisme !

Lors de chaque période électorale s'abat une pluie de nouvelles promesses. Il est certes normal que les partis proposent leur image de l'avenir mais nous avons déjà vu à quoi mène l'illusion que tout est réalisable. Dans un pays de gouvernement de coalition, l'électeur sait que le programme politique d'un seul parti ne sera jamais considéré comme le modèle politique du prochain gouvernement. Le plus important est de réaliser qu'il n'y a pas de marge de manœuvre pour des politiques budgétaires irresponsables. Une étude de la Commission Européenne montre que la Belgique, au vu de sa dette et de ses coûts liés au vieillissement de la population, est un des pays où l'ajustement budgétaire est le plus important et où il est un multiple du déficit courant. Il faut se confronter à la réalité. Dans ce contexte, il est primordial que les programmes électoraux soient réalistes et qu'ils ne se limitent pas à considérer à tort que seul le problème du déficit budgétaire actuel doit être réglé.

Itinera fait de cette réalité son point de départ. Dans la série « 2014-2019 : Hors des tranchées ! », Itinera réconcilie réalisme et ambition pour que ses propositions s'érigent en « réalisme audacieux ». Ces pistes proposées ici intègrent le réalisme budgétaire et peuvent bien souvent être combinées à des points de programmes de partis.

2. Diagnostic et priorités : tout faire pour améliorer le taux d'emploi !

Inutile de chercher bien loin si l'on s'interroge sur ce que devrait être la grande priorité fondamentale pour le marché belge du travail. Tant les handicaps structurels du marché belge du travail que le défi historique représenté par le vieillissement de la population pointent dans une seule et même direction : nous devons tout faire pour mettre plus de personnes au travail et pour les garder plus longtemps au travail.

“ Le marché belge du travail a relativement bien traversé la crise, mais cela doit bien peu aux mérites du fonctionnement de notre marché du travail. ”

Quelle est la santé du marché belge du travail ? La Belgique est loin d'être le meilleur élève de la classe européenne, mais le verre peut être considéré comme à moitié plein ou à moitié vide, selon la perspective choisie. Le verre à moitié plein correspond à un diagnostic fréquemment posé, constatant que le marché belge du travail a relativement bien traversé la crise. C'est en partie vrai, mais cela doit bien peu aux mérites du fonctionnement de notre marché du travail. Si l'économie belge et le marché belge du travail ont relativement bien résisté à la crise, c'est surtout grâce à d'autres facteurs :

- Des économies limitées par les divers gouvernements et donc un effet peu inhibiteur sur un appareil économique ou des finances publiques pilotés par la dette ou les dépenses publiques. En effet, il n'y a eu très peu de trace de la fameuse 'austérité' en Belgique¹.
- Pas de profondes réformes structurelles, toujours susceptibles dans un premier temps d'avoir un impact négatif sur le marché du travail.
- L'économie allemande (toujours) forte nous tire telle une locomotive son wagon : grâce à l'interaction de nos exportations avec l'économie allemande, la Belgique surfe 'gratuitement' sur les réformes qui ont fait tourner plus vite le moteur économique de nos voisins allemands.
- Pas (encore) d'éclatement de la bulle immobilière, comme cela a par exemple été le cas aux Pays-Bas.
- Le vieillissement accéléré de la population entraîne en Belgique un phénomène passager d'emplois de remplacement : plus de jobs sans plus de croissance. C'est le cas pour le marché du travail en général et pour les pouvoirs publics en particulier : la Belgique possède les pouvoirs publics les plus âgés dans l'OCDE².

¹ Voir I. Van de Cloot, Défis budgétaires pour la Belgique, Itinera Institute Analyse, 2013/14.

² Voir J. Hindriks, Au-delà de Copernic : de la confusion au consensus ?, Itinera Institute, 2008

- Beaucoup d'emplois subventionnés : 60% de la création de nouveaux emplois depuis 2001 est représentée par des emplois qui sont/ont été intégralement ou partiellement subventionnés dans des secteurs tels que, par exemple, l'enseignement, les soins de santé et les services d'aide à domicile.
- Illusions statistiques : les chèques services qui régularisent le travail au noir n'entraînent pas de croissance nette du nombre d'emplois, et le chômage économique temporaire (également pour les employés) n'est pas officiellement comptabilisé dans les chiffres du chômage.

En résumé : la bonne résistance relative de notre marché du travail face à la crise est toujours bonne à prendre, mais elle découle principalement de quelques aubaines ponctuelles ou de prétendues 'forces' – à savoir l'importance croissante des emplois subventionnés – qui en réalité sont des faiblesses : l'emploi est censé générer des recettes fiscales et non en coûter. Nous ne pouvons pas non plus continuer à compter sur des aubaines ponctuelles ou des solutions temporaires. Les derniers chiffres et prévisions en date concernant les faillites et le chômage montrent que nombre d'entreprises touchées par la crise ne peuvent plus se permettre de reporter certaines décisions et qu'une reprise ralentie s'accompagnera d'une augmentation du chômage, également en 2014. Donc, même si la crise peut avoir été ou être moins pesante en Belgique, elle exige certainement un tribut plus chronique, sous la forme d'un chômage plus élevé et plus tenace.³

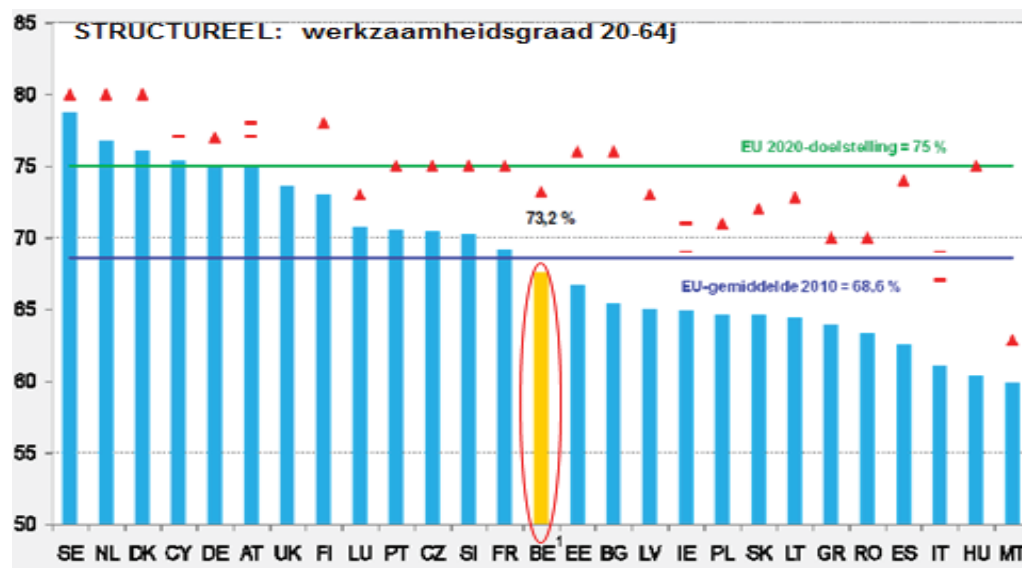
Si l'on troque en revanche la perspective à court terme de la période de crise, contre une perspective à long terme des caractéristiques structurelles du marché du travail, le verre se voit à moitié vide. Cela fait de nombreuses années que, par rapport aux pays de référence dans le domaine, le marché belge du travail souffre de manquements répétitifs dont il est systématiquement fait état dans des rapports internationaux et nationaux⁴. Il s'agit en l'occurrence et principalement des problèmes suivants :

- Le taux d'emploi, généralement mesuré en tant que pourcentage de la population en âge actif qui soit travaille effectivement, soit cherche du travail, est en moyenne trop bas et stagnant (Figure 1).

³ Voir les derniers rapports en date du Bureau du Plan et du Steunpunt SWE.

⁴ Il s'agit ici principalement de rapports récurrents du FMI et de l'OCDE. Voir également l'analyse synthétique de la Commission européenne dans ses recommandations pour la Belgique : COM(2013) 351 final, 29 mai 2013, ainsi que M. De Vos et J. Konings, D'une sécurité de l'emploi vers une sécurité du travail sur le marché du travail belge, Anthémis, 2007.

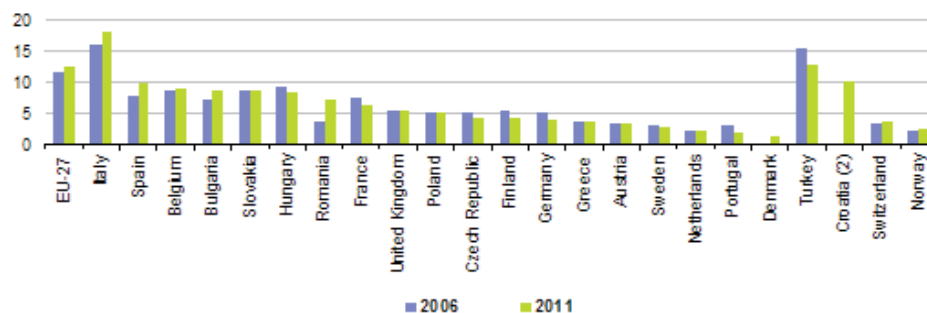
Figure 1: En moyenne, peu de participation à l'emploi en Belgique. Trop peu de personnes travaillent et celles qui travaillent arrêtent trop tôt. La moyenne des heures de travail effectivement prestées par jour et par personne en âge de travailler est parmi les plus faibles de l'Europe.



L'on note cependant une certaine amélioration du taux d'emploi dans certains groupes de la population. Dans le groupe des 50 à 60 ans par exemple, les personnes qui ont un emploi restent un peu plus longtemps actives. Mais cette modification se fait lentement, et d'autres pays évoluent pour leur part plus rapidement et plus fondamentalement dans la bonne direction.

- Derrière les moyennes générales du taux d'emploi se cachent d'énormes différences entre les sous-groupes. La réalité du marché belge du travail, et par extension les chances de réussite et de sécurité dans la société belge, sont grandement polarisées. Si l'on est par exemple titulaire d'un diplôme de l'enseignement supérieur et que l'on a moins de 45 ans, il n'y a pas à se faire trop de souci. Le problème ne sera alors pas de trouver du travail mais plutôt de ne pas se laisser submerger par le travail. D'autre part, en Belgique, les problèmes de d'accès à l'emploi sont fortement concentrés sur les personnes issues de l'immigration, les seniors et les jeunes peu qualifiés. Ce sont les 'groupes à risques' bien connus qui, en dépit de nombreux plans et autres mesures de soutien, restent trop souvent condamnés à l'échec.
- Bien que la Belgique soit un petit pays, il y a des différences très grandes et tenaces en matière d'emploi et de chômage entre les régions, et même entre les provinces (Figure 2). À l'exception de Bruxelles qui, telle un aimant, pousse chaque jour des cohortes de travailleurs sur les routes, la mobilité géographique des travailleurs est faible en Belgique. Les demandeurs d'emploi semblent littéralement scotchés à leur village (ou à leur maison).

Figure 2: Trop grande différence entre régions en matière de participation à l'emploi: la Belgique, en dépit de sa petite surface géographique, connaît parmi les plus grandes différences régionales de taux d'emploi. Les demandeurs d'emploi semblent littéralement scotchés à leur village ou à leur maison.



(1) At the NUTS 2 level: Estonia, Cyprus, Latvia, Lithuania, Luxembourg and Malta are treated as one region, as was Denmark in 2006; Ireland and Slovenia have only two regions; for non-member countries statistical regions equivalent to NUTS level 2 are used.

(2) 2006, not available.

Source: Eurostat (online data code: tsdeo440)

- La Belgique consacre proportionnellement beaucoup de moyens au chômage et à sa politique du marché du travail, mais les résultats sont décevants. Trop peu d'efforts sont consentis pour établir une meilleure correspondance entre les demandes et les offres d'emploi dans notre économie. Les passerelles entre enseignement et marché du travail font encore trop souvent défaut. Il y a une trop grande complexité, avec une multiplication de plans et de mesures dont l'efficacité peut être pour le moins qualifiée de douteuse.

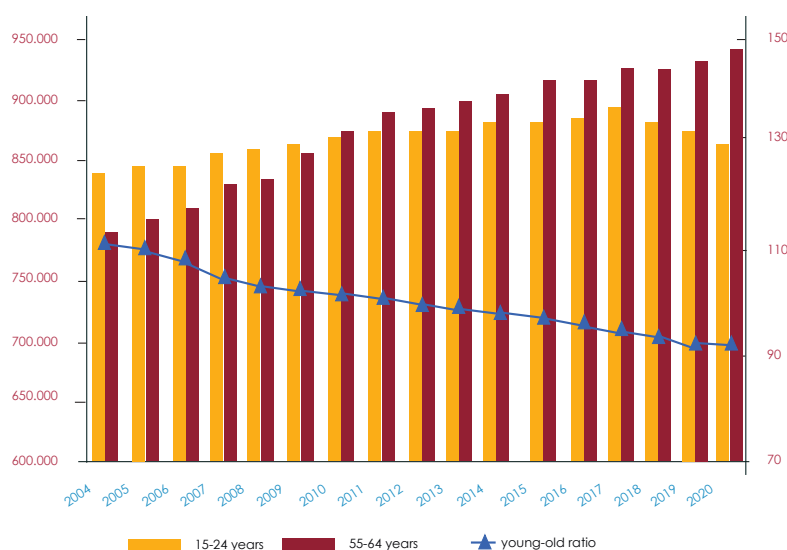
Ces manquements structurels connus et hélas récurrents dans le fonctionnement du marché belge du travail sont naturellement liés à une multitude de facteurs. Le fonctionnement du marché du travail et les opportunités d'emploi dépendent toujours en partie de causes fondamentales externes au marché du travail proprement dit : la conjoncture économique, le tissu économique, le fonctionnement de l'enseignement, le climat d'investissement, la qualité du flux d'immigrants, etc. Mais il ne fait aucun doute que la politique du marché du travail joue, elle aussi, un rôle important dans ce contexte, et même un rôle de plus en plus important.

Il est entre-temps bien connu que le vieillissement démographique place l'économie belge et l'ensemble de sa sécurité sociale face à un défi gigantesque en termes de participation au marché du travail. D'une part, les coûts attendus de la sécurité sociale, en particulier ceux des pensions, augmentent considérablement par rapport à la croissance économique attendue: environ un tiers de plus qu'aujourd'hui⁵. D'autre part, le nombre de travailleurs potentiellement actifs diminue considérablement par rapport au nombre de

⁵ Ce qui représente environ la médiane, exprimée en proportion de la part actuelle des dépenses de sécurité sociale par rapport à notre PIB, des estimations annuelles récurrentes et changeantes des coûts du vieillissement par, d'une part la Commission d'étude belge sur le vieillissement, et d'autre part la Commission européenne.

personnes âgées qui dépendront de ces travailleurs : de 4 travailleurs actifs potentiels pour chaque senior au début du 21^{ème} siècle, à pratiquement 2 travailleurs actifs potentiels pour chaque senior d'ici 2060, soit une division par deux du nombre d'actifs qui devront supporter financièrement les coûts de la protection sociale (Figure 3)⁶.

Figure 3: De quatre jeunes par pensionné à deux jeunes par pensionné: le vieillissement diminue par deux la capacité de la protection sociale.



“

Tant les handicaps structurels du marché belge du travail que le défi historique représenté par le vieillissement de la population pointent dans une seule et même direction : nous devons tout faire pour mettre plus de personnes au travail, et pour les garder plus longtemps au travail..

”

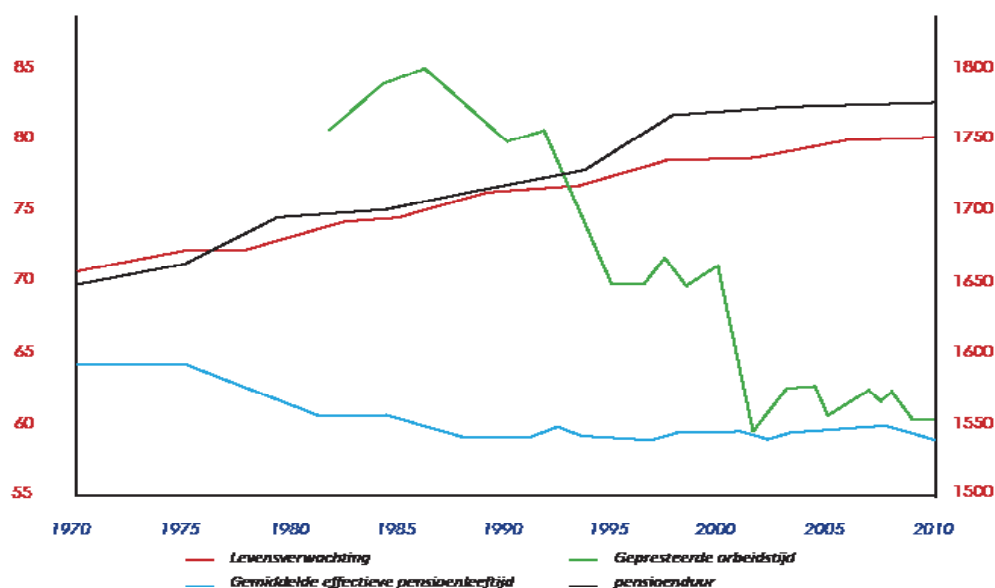
À moins d'améliorer sensiblement et de manière générale le taux d'emploi, tout notre état providence risque de vaciller sur ses bases, et/ou une plaie budgétaire permanente menace de s'abattre sur une économie qui doit déjà faire face au deuxième taux d'imposition le plus élevé du monde développé. Un taux d'emploi plus élevé n'est par ailleurs pas uniquement nécessaire du point de vue budgétaire. Si le départ de la vaste génération des baby-boomers du marché du travail n'est pas ralenti ni compensé par un taux d'activité plus élevé dans les générations suivantes, notre société risque une pénurie importante de talents, ce qui hypothéquerait sérieusement notre développement économique.

Inutile donc de chercher bien loin si l'on s'interroge sur ce que devrait être la grande priorité fondamentale pour le marché belge du travail. Tant les handicaps structurels du marché belge du travail que le défi historique représenté par le vieillissement de la population pointent dans une seule et même direction : nous devons tout faire pour mettre plus de

⁶ SPF Sécurité Sociale, 2013.

personnes au travail, et pour les garder plus longtemps au travail. La tendance générale à se lancer dans la vie active de plus en plus tard, à prester de moins en moins d'heures de travail, et à partir de plus en plus tôt à la retraite, doit être généralement inversée (Figure 4).

Figure 4: On commence toujours plus tard à travailler, on preste toujours moins d'heures, et on part toujours plus vite à la retraite: insoutenable.



Le défi existentiel auquel est confronté le marché belge du travail est l'amélioration de son taux d'emploi. Sans cette amélioration, l'énorme polarisation entre les différents groupes de la population risque d'engendrer une société profondément inéquitable marquée par d'importantes tensions sociales. Sans cette amélioration, la sécurité sociale de plus en plus rationnée risque la banqueroute virtuelle. Sans cette amélioration, nous risquons une pénurie chronique de main-d'œuvre, ce qui aurait d'énormes conséquences sur notre futur potentiel économique.

Toutes les propositions reprises ci-après partagent dès lors une aspiration commune : en tenant compte d'une part des manquements structurels de notre marché du travail, et face d'autre part à l'énorme défi démographique des années et décennies à venir, elles visent à permettre des améliorations fondamentales dans le taux d'emploi au travers de l'ensemble de l'économie belge, et ce pour tous les groupes de la population. En réponse à la nécessité immédiate et générale d'une amélioration du taux d'emploi, nous formulons cinq propositions susceptibles d'y apporter une contribution fondamentale et durable.

3. Proposition 1 : De l'assurance chômage à l'assurance emploi

L'assurance chômage belge a beau figurer parmi les plus coûteuses en Europe, elle est aussi parmi les plus mauvaises à mettre les chômeurs au travail. Cela doit changer. Il faut transformer l'assurance chômage en une assurance emploi.

Via un système à deux piliers, tout est fait sur mesure pour le demandeur d'emploi en vue de l'inciter et de l'aider à trouver un nouveau travail aussi rapidement que possible. Cette combinaison d'allocations dégressives et de soutien progressif se transforme pour les cas réellement problématiques en plan d'embauche résiduaire d'une prestation de services sociaux organisée. Personne ne reste sans travail, personne ne reste prisonnier du chômage et personne ne peut encore abuser des allocations de chômage.

“

Une dégressivité des allocations au fil du temps, mais au profit de la progressivité des dépenses d'accompagnement et d'investissement en vue de s'extraire du chômage.

”

En plaçant l'assurance chômage belge dans une perspective internationale, on est frappé par deux constats essentiels : elle est coûteuse (tableau 1) et elle n'aide pas suffisamment les chômeurs à trouver un nouvel emploi (figures 5-6).

Tableau 1: La Belgique dépense beaucoup en assurance-chômage...

	Expenditure:	Benefits by function, in % of total social benefits:	
	In % of GDP	PPS per capita, 2011 EU28=100	Unemployment
	2011		
EU28	29.1	100	5.6
Belgium	30.4	121	12.8
Denmark	34.3	138	5.5
Germany	29.4	125	4.6
Ireland	29.6	121	11.5
Greece	30.2	84	7.4
Spain	26.1	83	14.6
France	33.6	127	6.6
Italy	29.7	101	2.9
Netherlands	32.3	144	4.8
Finland	30.0	115	7.0
Sweden	29.6	125	4.0
United Kingdom	27.3	102	2.6
Norway	25.2	151	2.7
Switzerland	26.6	133	3.1

Figure 5: ...et en tire relativement peu de résultat: une grande partie de nos chômeurs sont coincés dans le chômage de longue durée

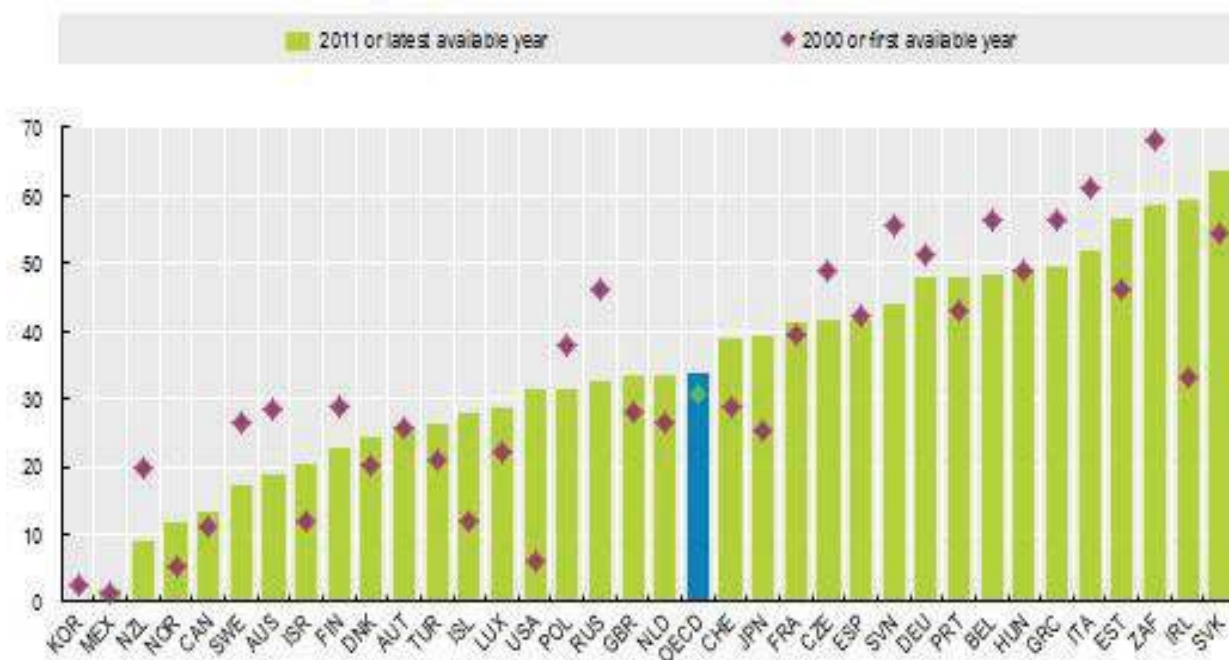
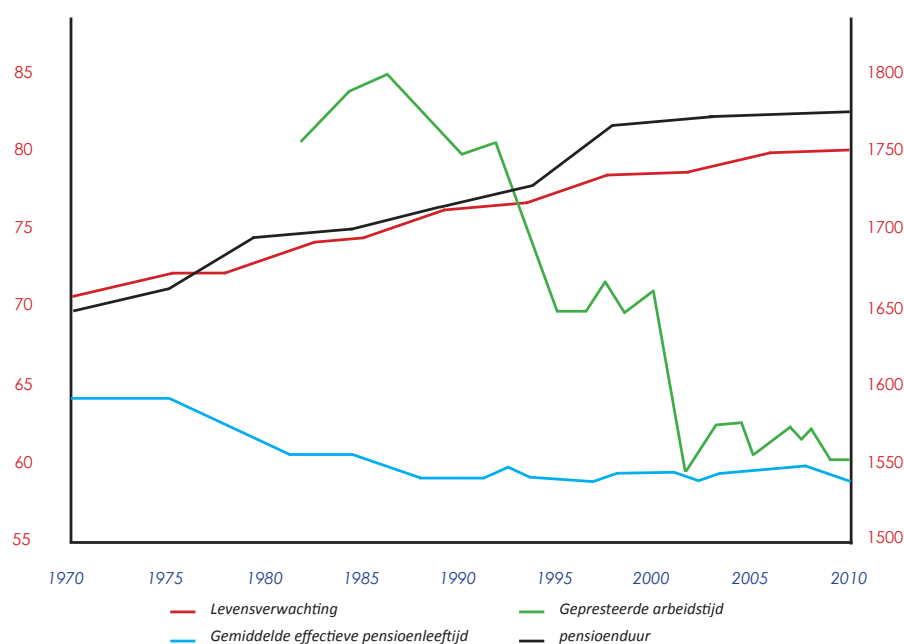


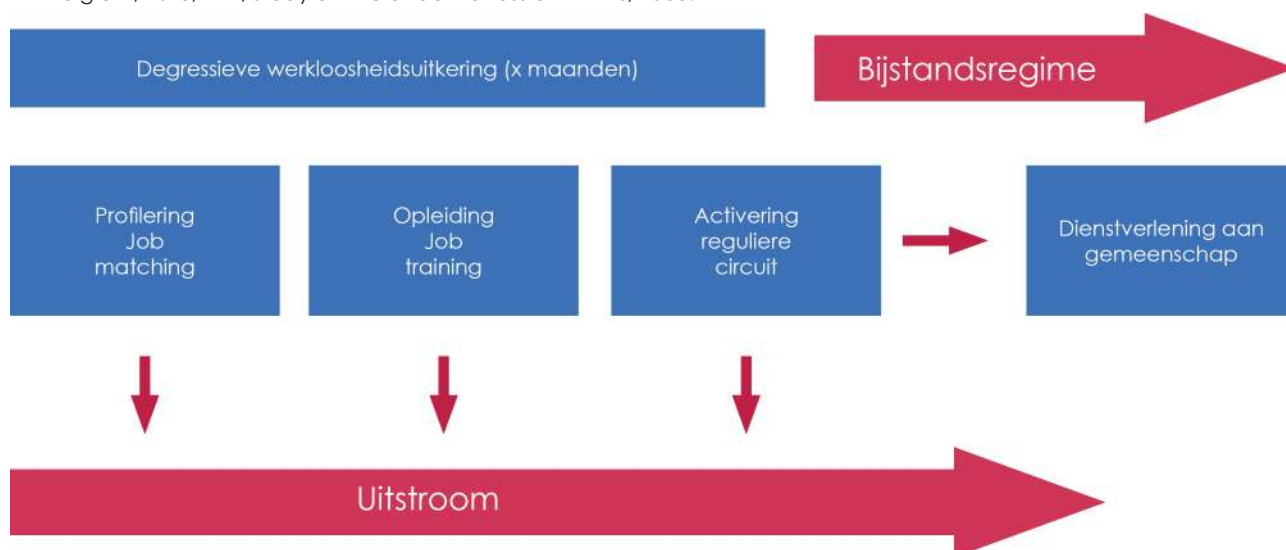
Figure 6: ...et en tire peu de résultat: relativement peu de personnes deviennent chômeurs mais celles qui le deviennent le restent en moyenne trop longtemps



L'assurance chômage sert traditionnellement d'assurance des revenus : les chômeurs qui souhaitent travailler reçoivent une allocation maintenant un revenu en dépit de et pendant la période de chômage. Mais l'assurance chômage peut également être un levier pour aider le demandeur d'emploi à trouver un nouveau travail. C'est sur ce point que se concentre la recommandation de la Commission européenne. Il s'agit de la fameuse « activation », un mot bien dur par rapport à l'objectif bien tendre d'accroître l'investissement et l'accompagnement dans la recherche d'un emploi. En Belgique, l'activation a d'abord buté sur de nombreux obstacles, mais commence peu à peu à porter ses fruits pour tous les groupes d'âges⁷. Les deux composants – garanti de revenu et « activation » – peuvent être réunis structurellement dans une nouvelle assurance chômage renforcée, que nous appellerons « assurance emploi ». L'essentiel est de créer deux piliers – un pour l'allocation et un pour l'accompagnement – qui fonctionnent selon le principe des vases communicants.

Figure 7: Assurance-emploi: plus de protection, plus de soutien au réemploi, tout le monde actif et personne au travail en noir

⁷ Voir, par exemple, Conseil supérieur pour l'emploi, 2012; OECD, Enhancing the inclusiveness of the labor market in Belgium, 2013; EWI, Study on the effectiveness of ALMPs, 2005.



L'assurance emploi repose sur un budget fixe par chômeur, mais dont la composition change en fonction de l'augmentation de la durée du chômage. Le composant passif de l'allocation de chômage est prépondérant au début de la période de chômage. L'allocation peut même être supérieure à son montant actuel : les chômeurs doivent pouvoir chercher un emploi qui leur convient bien et leur revenu doit leur permettre de le faire.

La part de l'allocation de chômage dans le budget total diminue au profit de mesures d'accompagnement au fil du temps. Ces mesures deviennent peu à peu prépondérantes dans le budget. Cela implique **une dégressivité des allocations au fil du temps, mais au**

profit de la progressivité des dépenses d'accompagnement et d'investissement en vue de s'extraire du chômage. La durée des périodes respectives peut être liée en partie à l'expérience professionnelle du chômeur, en guise de récompense pour l'activité passée. Cela peut également servir à réorienter le système d'allocations d'attente des jeunes sortant des études sans la moindre expérience professionnelle.

Il est important de stimuler financièrement le demandeur d'emploi qui est effectivement proche du marché du travail. Cela signifie que la baisse de la composante allocation doit débiter suffisamment vite, au moment où un encouragement financier peut avoir l'effet le plus positif, tant sur la recherche d'un nouvel emploi que sur la qualité de cet emploi. La nouvelle dégressivité belge est toutefois très graduelle et ne s'applique entièrement que de manière tardive. Le risque est grand que de ce fait, le groupe-cible soit précisément les chômeurs de longue durée qui doivent justement recevoir une aide supplémentaire pour être à nouveau prêts du marché du travail. En outre, il est également important que les personnes trouvent un travail approprié qui les maintiendra sur le marché du travail. Accepter n'importe quel travail sous la pression du besoin de revenu aura un effet statistique positif, mais risque de se révéler négatif par la suite, tant pour la personne concernée que pour le marché du travail.

L'utilisation du budget progressif pour « l'activation » repose sur les services régionaux de l'emploi, comme le VDAB en Flandre et le FOREM en Wallonie. Il convient de privilégier une activation sur mesure en fonction de la personne et du marché du travail local. Nous devons toutefois veiller à ce que l'accompagnement débute très rapidement, et pour tout le monde. Nous devons également veiller à ce que les services compétents reçoivent des finalités objectives en termes de résultats en matière de remise au travail et soient jugés sur ces objectifs. Dans le cadre de la réforme de l'État, il faudra également réfléchir sur la politique de sanction vis-à-vis des chômeurs réfractaires. En effet, ne serons face au défi de faire exercer les deux perspectives – accompagnement et contrôle/sanctions – par un seul et même niveau de pouvoir, alors que le stimulant financier ou la motivation en vue d'épargner sur les allocations reste au niveau fédéral. Il faudra agir de manière proactive et réfléchie pour assurer un fonctionnement efficace de la combinaison des pouvoirs, sans qu'un des deux objectifs ne supplante l'autre.

Il faudra aussi travailler en permanence au concept de « l'emploi convenable » qu'un chômeur est censé accepter. En effet, nous n'obtiendrons pas une amélioration durable du taux d'emploi sans aborder les carrières d'une manière plus flexible et plus dynamique. Les demandeurs d'emploi recevront davantage d'aide qu'auparavant pour réorienter leur carrière et devront donc y être plus disposés qu'avant. Mais pour le reste, le timing et la manière dont le budget bascule de l'allocation à l'investissement peuvent être définis individuellement, dans les limites fixées par la politique.

La combinaison d'allocation dégressive et d'activation progressive met également fin à l'éternelle discussion sur l'absence de limite dans le temps des allocations de chômage

belges. En réduisant les allocations, nous écartons le risque que le chômeur s'installe passivement dans le chômage. En augmentant l'accompagnement, nous évitons que le chômeur perde son allocation et devienne tout simplement inactif, ou bascule dans l'assistance du CPAS. L'alternative d'une limitation pure et simple dans le temps réalise le premier élément, mais pas le deuxième. Un encouragement financier à trouver un emploi est une bonne chose, mais une personne qui, malgré tout, ne trouve pas de travail a besoin d'être soutenue et prise en charge. C'est à cela que sert le pilier progressif du retour à l'emploi.

En fin de compte, il y aura toujours des chômeurs qui ne trouveront pas de travail. Si la sortie vers le marché du travail régulier n'est pas réalisée après une période déterminée, il vaut mieux passer à un régime d'assistance avec service obligatoire à la communauté. Il est vrai que les personnes concernées n'auront pas un travail régulier, mais leur engagement dans la société est entretenu et leur participation à une activité sociale significative en échange d'allocations est préférable au chômage pur et simple. En outre, cette vision souligne l'interaction entre les droits et les devoirs, qui constitue le ciment de la sécurité sociale dans notre société. La réalité d'une activité en échange d'allocations constitue également une prévention efficace contre le risque d'abus et de travail au noir.

Une assurance emploi ainsi renforcée et modernisée répond au besoin général, à la lumière du vieillissement démographique, de maintenir davantage de personnes actives dans de meilleures conditions et plus longtemps. Elle aura un meilleur effet pour le demandeur d'emploi. Elle sera plus rentable pour le marché du travail. Elle renforcera la cohésion au sein de la sécurité sociale en ne laissant tomber personne, mais en rappelant également les devoirs de chacun.

4. Proposition 2: Des plans d'embauche à gogo aux plans d'embauche a minima

Suite à la sixième réforme de l'état, une grande partie de l'attirail de plus de 115 plans d'embauche, budget inclus, est transféré aux régions. Le temps est désormais à la réflexion. Faut-il évaluer un plan d'embauche sur la base du nombre de personnes qui y adhèrent ou sur la base du nombre net d'emplois qu'il permet de créer ? Voulons-nous fournir aux demandeurs d'emploi un emploi temporaire, ou les mettre sur la voie d'une carrière ? Un plan d'embauche sert-il à diminuer les charges de l'employeur, ou sert-il le demandeur d'emploi ? Voulons-nous favoriser certains groupes particuliers, ou offrir des opportunités à des personnes ? Si l'on ne veut retenir que les deuxièmes options de ces choix proposés, il faut supprimer au maximum les plans d'embauche. Le budget ainsi libéré peut aller à la réduction des charges salariales, et l'assurance emploi peut offrir aux demandeurs d'emploi une aide sur mesure dans le cadre de la recherche d'un nouveau travail.

Il faut au minimum assainir profondément le système actuel en fonction des lignes directrices suivantes :

- *Réduisez les groupes-cibles : recherchez les plus grands dénominateurs communs des demandeurs d'emploi à problèmes, par exemple le niveau des salaires ou le profil d'enseignement.*
- *Consacrez plus d'attention à la perspective de carrière dans le cadre des plans d'embauche : trop de plans d'embauche offrent un emploi mais pas une carrière.*
- *Réduisez la création d'emplois directs dans certains secteurs ou auprès de certains employeurs, et se concentrer davantage sur de larges encouragements à l'embauche qui profitent directement aux demandeurs d'emploi.*



Il est facile d'identifier qui travaille par le biais d'un plan d'embauche, mais il est très difficile de déterminer la création nette d'emplois engendrée par un plan d'embauche..



L'accompagnement personnel, comme je le présente dans l'assurance emploi, coûte cher et chacun sait que les moyens sont limités. La bonne nouvelle est que nous pouvons utiliser différemment les moyens existants. Car le constat que les chômeurs belges sont souvent prisonniers du chômage n'est pas dû au manque de moyens. Bien au contraire : la Belgique est pratiquement au sommet de l'Europe en matière de dépenses pour « une politique active du marché du travail » (figure 8). Mais chez nous, ce qui passe pour une « politique active du marché du travail » prend surtout la forme d'une création ou d'une subvention directe d'emplois (tableau 2). C'est ce que nous appelons les « plans d'embauche ».

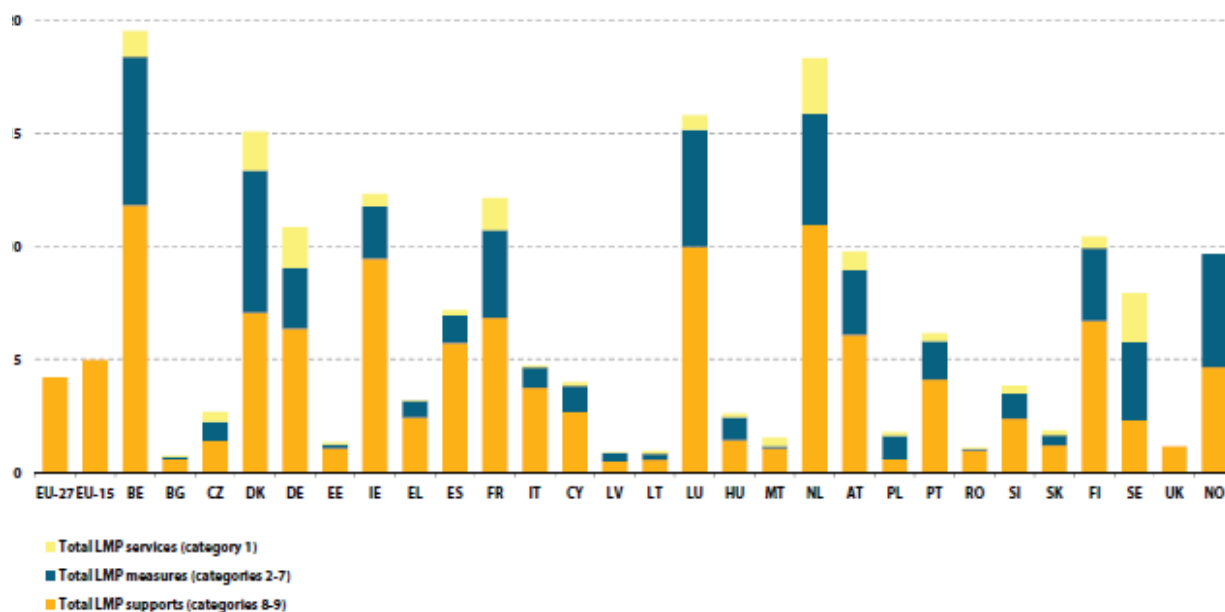
Figure 8: La Belgique, championne des dépenses publiques pour la politique de l'emploi....


Tableau 2: ...mais nous dépensons ces moyens surtout pour la création directe d'emplois et pour des subsides à l'emploi. Les marchés de l'emploi les plus performants dépensent davantage leurs moyens en investissement et en service personnalisé afin de soutenir la carrière des demandeurs d'emploi.

	LMP measures	Training	Job rotation and job sharing	Employment incentives	Supported employment and rehabilitation	Direct job creation	Start-up incentives
EU-27	100	42.6 e	0.4	23.8 e	14.4	12.1 e	6.8 e
EA-17	100
BE	100	13.5 e	-	43.5	11.6 e	31.1	0.3
BG	100	6.1	-	16.1	2.0	74.6	1.2
CZ	100	3.5	-	8.4	75.6	8.6	3.9
DK	100	25.4	0.1	16.3	58.1	-	-
DE	100	56.0 e	0.0 e	17.2 e	5.8 e	10.0 e	10.9
EE	100	88.6	-	0.6	0.2	-	10.6
IE	100	51.3	-	7.5	1.8	39.4	-
EL	100	8.0 e	-	48.4 e	-	-	43.7 e
ES	100	26.9	1.5	40.0	4.2	12.3	15.1
FR	100	49.8 e	-	13.2	10.4	21.2	5.4 e
IT	100	47.5	0.8	44.0	-	1.8	6.0
CY	100	23.6	-	68.6	7.7	-	0.1
LV	100	54.5 e	-	12.8	-	32.2	0.5
LT	100	42.0	0.6	42.7	5.1	9.6	-
LU	100	8.5	-	74.5	2.6 e	14.1 e	0.2
HU	100	13.6	-	19.4	-	65.3	1.7
MT	100	24.6	-	66.1	-	4.7 e	4.5
NL	100	16.1 e	-	20.6 e	63.4	-	-
AT	100	77.3	0.0	8.0	6.2	7.6	0.9
PL	100	57.9	-	14.0	18.4	2.4	7.3
PT	100	68.1 b	-	19.1	6.7	5.8	0.2
RO	100	8.7	-	74.6	-	16.7	0.1
SI	100	28.3	-	20.3	-	26.9	24.5
SK	100	7.7	-	20.2	17.8	9.5	44.9
FI	100	57.4	6.8	10.2	12.6 e	10.1	3.0
SE	100	9.4 e	-	55.4 e	33.4	-	1.8 e

Il est bien connu que le marché du travail belge est envahi par environ 115 plans d'embauche⁸, qui sont autant d'exercices politiques visant à donner la priorité à certains groupes sur le marché du travail, au détriment des autres. Ils encouragent tous les entreprises à un « shopping » créatif en vue de trouver les travailleurs les moins coûteux, au lieu de chercher simplement les meilleurs. Ils renforcent tous la bureaucratie et la complexité. Il est permis de se demander si le jeu en vaut la chandelle.

Il est facile d'identifier qui travaille par le biais d'un plan d'embauche, mais il est très difficile de déterminer la création nette d'emplois engendrée par un plan d'embauche. Les travailleurs engagés dans le cadre d'un plan auraient-ils également été engagés sans le plan ? Ont-ils été engagés au détriment de candidats qui auraient eu la préférence s'il n'y avait pas eu de plan d'embauche ? Aucune statistique belge ne fournit une réponse claire à ce sujet, mais des études internationales estiment le gaspillage des plans d'embauche à près de 70 %⁹.

Il est politiquement légitime de vouloir aider certains groupes sur le marché du travail. C'est à cela que sert un plan d'embauche. Mais cela pourrait être beaucoup plus efficace. Les demandeurs d'emploi peuvent être aidés de manière personnalisée, grâce aux services de placement. Une aide supplémentaire pour la formation, l'apprentissage, les stages ou la mobilité peut alors être accordée sur une base individuelle. Il est beaucoup plus efficace d'agir avec précision que grossièrement avec un plan d'embauche. Un plan d'embauche mettra tout le monde dans le même panier, indépendamment des différences et besoins personnels, d'où l'énorme gaspillage.

Préférons-nous une immense collection de plans d'embauche avec un important gaspillage et de nombreux effets pervers, mais permettant aux responsables politiques de se faire valoir, ou allons-nous plutôt privilégier un rendement et une efficacité maximaux dans l'ombre, via un soutien anonyme, mais personnalisé ? Préférons-nous des mesures groupées pour le groupe-cible, ou plutôt donner personnellement l'occasion au plus grand nombre possible de personnes de trouver un emploi et une carrière ? Quiconque opte pour la dernière possibilité et veut éviter la politisation du marché du travail n'échappera pas à la conclusion que dans la mesure du possible, les plans d'embauche devraient être supprimés. Une politique alternative peut alors être construite sur trois axes :

- Un accompagnement et un soutien personnels renforcés des chômeurs sur une base individuelle. Il s'agit d'une compétence régionale qui peut être renforcée dans le contexte de la réforme de l'État. Vous pouvez consulter à cet effet notre proposition

⁸ Il règne une certaine confusion à propos du nombre précis. Certaines sources en comptent même plus de 200. Notre comptage se base sur l'agrégation des plans sur www.autravail.be

⁹ Voir les références dans M. De Vos et J. Konings, D'une sécurité de l'emploi vers une sécurité du travail sur le marché du travail belge; OECD Economic Surveys, Belgium, 2007; B. Boockmann, T. Zwick, A. Ammermüller et M. Maier (2012), Do hiring subsidies reduce unemployment among older workers? evidence from natural experiments; A. Dar et Z. Tzannatos, Active labor market programs: A review of the evidence from evaluation, Social Protection Discussion Paper Series No. 9901, The World Bank, 1999; P. Frederiksson et P. Johansson, Employment, Mobility and Active Labor Market Programmes, IFAU WP 2003.

de modernisation de l'assurance chômage vers une assurance-emploi. Le transfert de compétences d'une partie des plans d'embauche fédéraux s'accompagne du transfert d'un budget conséquent. Ce budget peut être utilisé en priorité pour effectuer un accompagnement personnalisé et efficace. L'accompagnement personnalisé peut, par ailleurs, réaliser « sur mesure » tout souhait politique de support de groupe. Le gouvernement qui, par exemple, veut encourager l'embauche de personnes dites « plus âgées », pourra libérer un budget qui, dans le contexte de l'assurance-emploi, sera alors facultativement utilisé pour supporter le demandeur d'emploi de façon personnelle et appropriée. Ceci sera davantage plus utile qu'un quelconque plan d'embauche qui supporterait tout bénéficiaire de façon standardisée et automatique.

- Une réduction générale des charges salariales, en particulier pour les salaires modestes, en combinant le financement alternatif de la sécurité sociale avec des cotisations sociales progressives. L'effet positif de la réduction du coût salarial sur l'emploi a été démontré. En outre, cette réduction ne génère pas de frais généraux, mais diminue au contraire le coût bureaucratique lié à la détermination, au paiement, à la perception et au contrôle des impôts sur les salaires.
- La lutte active contre la discrimination et la promotion de la diversité sur le marché du travail, dont les groupes-cibles habituellement marginalisés bénéficieront à nouveau.

“ - *Soyez plus attentif à la perspective de carrière. Bon nombre de plans d'embauche offrent un emploi, mais pas une carrière* ”

En suivant la logique de l'assurance emploi, on aboutit à un plan d'embauche résiduaire. Pour les cas problématiques dans lesquels un emploi sur le marché régulier du travail se révèle impossible, l'assurance chômage se transforme en assurance emploi : un seul grand plan. Entre le début de la recherche d'un emploi et le point final de l'activité subventionnée organisée, l'aide à l'emploi se déroulera de préférence de manière individuelle. Par ailleurs, pour ceux qui ne veulent pas faire table rase des mesures groupes-cibles je propose les lignes directrices alternative suivantes.

- Recherchez les plus grands communs diviseurs de la segmentation négative du marché du travail. En d'autres termes, réduisez au maximum le nombre de catégories de groupes-cibles ; par exemple, le niveau des salaires ou le profil d'enseignement peuvent permettre de placer différents types de plans d'embauche sous un même dénominateur.
- **Soyez plus attentif à la perspective de carrière. Bon nombre de plans d'embauche offrent un emploi, mais pas une carrière.**¹⁰ Bien au contraire : les personnes qui trouvent

¹⁰ Voir également Idea Consult, Inventarisatie en Effectiviteitsscan van Vlaamse en federale tewerkstellingsmaatregelen, 2013.

uniquement un emploi par le soutien financier d'un plan d'embauche risquent précisément souvent de trouver un emploi n'offrant guère de perspectives de carrière. Les plans d'embauche devraient comprendre davantage de modalités axées sur le passage vers le marché du travail régulier. L'accent doit être mis sur l'aide au bénéficiaire dans sa position sur le marché du travail. L'alternative est un morcellement très statique et artificiel du marché du travail qui est peu souhaitable tant pour les personnes concernées que du point de vue de la vaste nécessité de carrières plus longues et différentes.

- Réduisez la création directe d'emplois et concentrez-vous davantage sur les encouragements à l'emploi. En réalité, la création directe d'emplois soutient souvent davantage l'entreprise ou un secteur déterminé et non pas le demandeur d'emploi lui-même. Les mesures groupes-cibles doivent avant tout soutenir les membres du groupe-cible sur l'ensemble du marché du travail et leur ouvrir l'ensemble du marché du travail, également en vue du développement de leur carrière. La création directe d'emplois comporte le risque conséquent de cantonner le bénéficiaire à l'emploi ou au secteur spécifique pour lequel le subside peut être utilisé.
- Simplifiez les choses, pour que l'utilisation de plans d'embauche soit également accessible au plus grand nombre dans les petites entreprises. Les diverses conditions constituent un épais brouillard sur les nombreux plans d'embauche. Une rationalisation serait véritablement souhaitable.

5. Proposition 3 : Un compte-carrière pour des carrières plus longues et différentes

Modifiez profondément l'organisation des carrières par la mise en œuvre généralisée du compte-carrière : un compte individuel assorti de droits portables et financé par les employeurs, les travailleurs et les pouvoirs publics. Le compte-carrière simplifie ou remplace les systèmes collectifs de suspension, congés, formations et réductions de temps de travail. Il permet de concrétiser sur le plan individuel un objectif général de plus d'investissement dans la formation et la planification de carrière. Il se compose de plusieurs postes budgétaires :

- un poste **compétences**, destiné à la formation et à l'apprentissage ;
- un poste **planification de carrière**, pour l'évaluation régulière et l'accompagnement durant la carrière ;
- un poste **fin de carrière**, qui peut être mis en œuvre à partir d'un nombre d'années de carrière effectivement prestées ;
- un poste **épargne-temps**, qui échange du temps contre de l'argent et plus tard de l'argent contre du temps ;
- un poste **mobilité**, destiné à l'investissement et à l'accompagnement vers un nouvel emploi, par exemple en cas de licenciement.

“

Le compte-carrière est un instrument de carrière multifonctionnel qui propose un levier financier en vue de prendre en charge et de soutenir le développement de la carrière du travailleur, et ce, d'une manière personnalisée.

”

Au cours des années écoulées, les gouvernements successifs ont déjà pris diverses mesures pour stimuler l'allongement des carrières et freiner les départs à la retraite anticipée. Ces mesures sont toutefois non seulement insuffisantes, mais aussi souvent unilatérales. La grande majorité concerne des mesures financières. Les stimulants financiers sont certes utiles et importants, bien entendu, mais il manque une large stratégie pour l'allongement des carrières, un genre de « Pacte de l'âge » impliquant également la gestion du personnel et la concertation sociale. Vous trouverez ci-dessous quelques propositions qui sont spécifiquement axées sur ce sujet. La prochaine législature peut devenir la législature de la percée, avec une mobilisation positive et constructive à tous les niveaux du fonctionnement du marché du travail – macro (règles), méso (secteurs) et micro (entreprises) – en faveur d'un allongement des carrières.

Nous avons déjà plaidé précédemment pour un véritable 'New Deal' où l'on développerait des évolutions salariales qui ne feraient pas nécessairement en sorte que les travailleurs plus âgés soient aussi les plus chers, où les pratiques en matière de licenciement réserveraient

plus d'attention à l'accompagnement dans la recherche d'un nouvel emploi, et où la politique en matière de charges salariales serait plus axée sur la promotion de l'activité et la réduction de l'inactivité¹¹. La Figure 9 regroupe les différents facteurs de revirement qui, ensemble, peuvent faire basculer le modèle de carrière belge vers des carrières plus longues et plus variées. Nous nous concentrons ici sur le lieu de travail proprement dit, dans la mesure où c'est là que se fera la différence au final. Nous plaçons donc en faveur d'une réforme susceptible de devenir la plaque tournante d'une modernisation de la politique de gestion des ressources humaines et qui implique en son sein toutes les parties concernées, à savoir employeurs, travailleurs, syndicats et pouvoirs publics : le compte-carrière.

Werkloosheidsverzekering	→	Werkverzekering
Arbeidsovereenkomst	→	Loopbaanovereenkomst
Ontslag	→	Her-tewerkstelling
Loopbaan	→	Levensbaan
Loonklim	→	Loonplateau
Statuten	→	Statuut
Inactiviteit	→	Activerend
Belasten	→	Belonen

La réalité de la carrière est en pleine évolution. Sur le plan structurel, parce qu'une part sans cesse croissante de l'économie concerne des services aux personnes et doit donc être adaptée sur mesure pour les clients, qui sont eux-mêmes souvent actifs dans un contexte national ou international dynamique. Sur le plan social, parce que les modes de vie et les attentes des travailleurs et des familles d'aujourd'hui impliquent une combinaison flexible entre travail et vie privée. Sur le plan professionnel et sociologique, parce que le « métier » est mort. Les travailleurs n'ont plus de métier fixe, mais plutôt un ensemble de compétences qui leur permettent de s'intégrer dans un environnement professionnel en perpétuelle évolution. Sur le plan économique, parce que la réalité de l'entreprise et l'organisation du personnel reposent de plus en plus sur des projets en équipe, la participation, la responsabilité et la disponibilité. Sur le plan technologique, parce que les moyens de communication actuels font disparaître la séparation entre travail et vie privée. Sur le plan géographique, parce que la réalité du travail dépasse de plus en plus les frontières en raison de l'internationalisation de l'économie, même si le lieu de travail demeure encore physiquement dans le pays d'origine. Sur le plan démographique, parce que la population active se diversifie de plus en plus, tant au niveau des générations que des groupes ethniques.

¹¹ Par ex. M. De Vos et J. Konings, D'une sécurité de l'emploi vers une sécurité du travail sur le marché du travail belge; M. De Vos, Quelles priorités pour la politique du marché du travail ?, Itinera Institute Analyse, 2013/18.

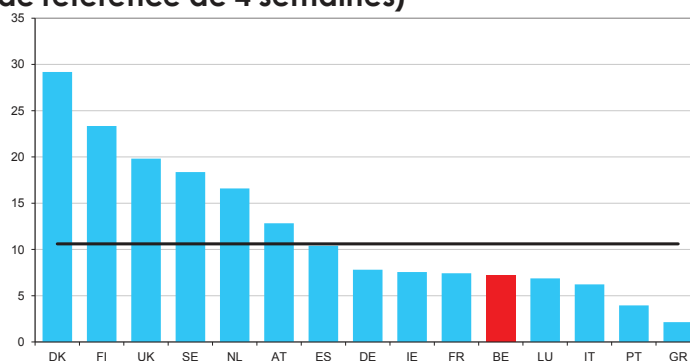
À l'opposé de cette dynamique et de cette diversité croissantes, on trouve une organisation du travail et de la carrière traditionnelle, basée sur des normes collectives et standardisées héritées de la société industrielle du siècle dernier. Ce modèle de carrière classique – enraciné dans la réglementation du travail, les commissions paritaires, les CCT et l'organisation du travail – repose sur un métier fixe, chez un employeur fixe, avec une courbe de carrière ascendante jusqu'à environ 45-50 ans, suivie d'un bref plateau et du ravin définitif : la retraite anticipée. C'est la tristement célèbre carrière citron, qui presse les travailleurs jusqu'à la dernière goutte avant de les jeter après usage.

Cet ancien modèle ne nous permettra pas de combiner de façon durable un travail flexible et qualitatif, qui est la base indispensable de l'évolution progressive et inévitable vers un allongement des carrières. Nous ne devons pas faire table rase du passé, mais nous pouvons adapter la finalité des systèmes existants à la nouvelle réalité, et créer un levier à cet effet en instaurant un compte-carrière.

Le compte-carrière est un instrument de carrière multifonctionnel qui propose un levier financier en vue de prendre en charge et de soutenir le développement de la carrière du travailleur, et ce, d'une manière personnalisée. Le compte-carrière peut être mis en œuvre pour la formation, l'apprentissage, les congés et la réduction du temps de travail, pour les formules de travail sur mesure, en cas de licenciement ou de départ à la retraite, etc. Il remplace ou renforce les systèmes collectifs de suspension ou de réduction du temps de travail qui travaillent exclusivement avec des groupes-cibles généralisés, dont le rendement est sous-optimal vis-à-vis des besoins individuels de carrière et qui exercent une influence artificielle sur le comportement personnel des travailleurs dans leur carrière, entraînant des effets pervers pour l'ensemble du marché du travail.

Le compte-carrière permettra également d'éliminer une ancienne fracture au sein de la concertation sociale belge. Depuis de nombreuses années, les organisations patronales et syndicales sont en profond désaccord sur la mesure dans laquelle les travailleurs belges peuvent bénéficier de formations continues. Une chose est sûre : dans les comparaisons internationales sur la participation de la population active aux diverses formes formelles d'apprentissage continu, la Belgique est loin d'être en tête de peloton.

Figure 10: Si elle veut rendre l'allongement des carrières plus réaliste, la Belgique doit faire mieux en matière de formation tout au long de la carrière Formation continue (25-64 ans – % dans une période de référence de 4 semaines)



Pour permettre des carrières plus longues, nous devons travailler au développement d'une culture de formation, d'apprentissage et de perfectionnement largement partagée et soutenue, dont la responsabilité est assumée pour partie par chacun des acteurs concernés. C'est précisément dans ce contexte que s'inscrit l'instrument du compte-carrière, qui se met en place par le biais de la carrière mais qui peut également être utile en dehors de la carrière, et qui met chacun face à ses responsabilités.

Le compte-carrière se situe dans une relation triangulaire entre le travailleur, l'employeur et les pouvoirs publics. Pour le travailleur, le compte-carrière est un crédit transportable disponible du début à la fin de la carrière active et alimenté ou utilisé au cours de celle-ci. Le solde de crédit sur le compte en fin de carrière peut servir de capital de pension complémentaire.

Le travailleur contribuera également au compte-carrière, d'une part financièrement via des contributions et d'autre part en travaillant, car c'est précisément par le travail que se fera l'alimentation du compte-carrière par l'employeur et/ou les pouvoirs publics. L'engagement du travailleur est essentiel : c'est ainsi que le travailleur assume une part de la responsabilité de l'épargne et de l'utilisation des moyens. C'est la meilleure garantie d'efficacité à la lumière de sa situation de carrière personnelle. C'est la grande différence avec des systèmes collectifs entièrement supportés par des tiers, en particulier les contribuables. Les contributions financières du travailleur peuvent prendre la forme d'un pourcentage du salaire et/ou de l'échange de temps contre de l'argent. En d'autres termes, le compte-carrière peut également autoriser ce que l'on connaît sous l'appellation de « l'épargne-temps », selon laquelle le travailleur échange volontairement des jours de congé, des jours de repos ou d'autres périodes contre un capital qu'il pourra utiliser plus tard pour ne pas travailler ou travailler moins pendant une plus longue période.

Pour l'employeur, le compte-carrière est un instrument permettant l'intégration de la gestion des talents et de la planification de carrière dans la politique de ressources humaines. Il est de l'intérêt de toute la société et de tous les employeurs que notre talent humain – qui présentera rapidement une pénurie structurelle avec le vieillissement – puisse mieux évoluer au fil de carrières plus longues, plus variées et plus adaptées. Dans cette optique, l'objectif primaire n'est de prolonger les dernières années de carrière en ménageant les travailleurs plus âgés via une adaptation de la durée du travail, un allègement du travail, davantage de jours de congé, etc. Au contraire, il importe de planifier la carrière de façon proactive, avec le travailleur comme copilote, et de continuer à renouveler les connaissances et les compétences de manière à ce que la carrière soit allongée de façon saine et spontanée. Enfin, les pouvoirs publics peuvent intervenir en considérant le compte-carrière comme un levier pour une politique soucieuse de favoriser l'employabilité des travailleurs sur le marché du travail, de récompenser ceux qui travaillent plus longtemps et de décourager la fin de carrière anticipée.

Le compte-carrière peut donc être divisé en plusieurs postes dont l'utilisation est liée à des objectifs bien définis :

- un poste *compétences*, destiné à la formation et à l'apprentissage ;
- un poste *planification* de carrière, pour l'évaluation régulière et l'accompagnement durant la carrière ;
- un poste *fin de carrière*, qui peut être mis en œuvre à partir d'un point déterminé dans la carrière (nombre d'années de carrière effectivement prestées) ;
- un poste *épargne-temps*, complété par un échange de temps contre de l'argent, et qui peut être utilisé plus tard pour échanger de l'argent contre du temps ;
- un poste *mobilité*, exclusivement destiné à l'investissement et à l'accompagnement vers un nouvel emploi, par exemple en cas de licenciement.

Selon le compartiment, le mode de financement peut varier dans la relation triangulaire précitée et les systèmes collectifs existants peuvent être réduits, aménagés dans le compte-carrière ou tout simplement supprimés. En d'autres termes, **le compte-carrière constitue l'instrument idéal pour simplifier fondamentalement l'énorme enchevêtrement de systèmes de suspensions, congés, formations et réductions du temps de travail.**¹² Le compte-carrière peut être pour les nombreux systèmes de congé et mécanismes de suspension ce que l'assurance emploi est pour les plans d'embauche : un instrument permettant de remplacer le gros rouleau des mesures collectives par le fin pinceau du travail sur mesure pour l'individu. Cela demandera bien entendu une période de transition, ainsi qu'une adaptation de certaines habitudes, mais cela offrira directement une alternative tangible et personnelle qui peut constituer l'électrochoc nécessaire pour la création d'une nouvelle culture de la carrière.

Il est évident que tout cela nécessitera une réflexion approfondie en termes de coût total, de modalités et d'impact, mais le principe est clair, la logique solide et le mécanisme connu. Dans l'assurance hospitalisation et encore plus dans le financement de la pension complémentaire, le marché du travail et la politique du personnel connaissent déjà la technique d'un compte financé avec des droits portables. Par ailleurs, le compte-carrière n'est pas une idée nouvelle, loin de là. Il a même figuré dans un accord interprofessionnel et un accord du gouvernement fédéral, pour ne jamais être appliqué. Même la France – qui est tout sauf un modèle de renouvellement sur le marché du travail – a récemment instauré un compte individuel de formation¹³.

S'il est bien mis en œuvre, le compte-carrière peut offrir une réponse aux divers besoins qui se chevauchent, où la politique du marché du travail et la politique du personnel doivent se trouver et se renforcer. Je recommande également d'instaurer le compte-carrière de manière généralisée dans le secteur public. L'allongement des carrières dans ce secteur et la facilitation de la mobilité de carrière entre le secteur privé et le secteur public sont des défis évidents et importants pour le fonctionnement de notre marché du travail.

¹² Voir par ex. CNT, Évaluation générale des systèmes de congé existants, Rapport. N°76, 2009.

¹³ Loi du 14 juin 2013 relative au « compte individuel de formation ».

6. Proposition 4 : Mobilisation pour la participation, également sur le marché du travail

Nulle part en Europe, la marginalisation sur le marché du travail des immigrants non européens et de leurs descendants n'est aussi forte qu'en Belgique. Cette bombe sociale à retardement ne peut être désamorcée que par une approche globale mobilisant toutes les dimensions de l'immigration et de la participation, par-delà tous les niveaux politiques.

Il convient également dans ce contexte de regrouper toutes les compétences liées au travail dans un seul guichet d'accueil : intégration, logement, FOREM, CPAS, ONEM, mutualité, octroi de crédit, etc. Chaque immigrant doit être rapidement et personnellement accueilli, encadré et responsabilisé dans sa recherche d'un emploi : tel est le contrat social auquel doit s'engager la Belgique en tant que pays d'accueil.

La concertation sociale peut rendre un grand service à elle-même et à la collectivité en ambitionnant un pacte de participation visant à améliorer dans diverses dimensions la participation des immigrants au marché du travail, avec la volonté de rechercher dans ce contexte l'engagement des secteurs d'activité, des syndicats et des employeurs. Formules de stages, audits de la diversité, collaborations avec des communautés de migrants : autant d'initiatives qui dans d'autres pays ont donné des résultats.

Dans ce cadre, des objectifs clairs doivent également être définis. La politique actuelle est non seulement trop morcelée ou trop incohérente, mais en plus, elle n'engage à rien.

“

Nulle part en Europe, le taux d'emploi des immigrants non européens et de leurs descendants n'est aussi problématique qu'en Belgique

”

La marginalisation criante dont font l'objet les migrants non européens et leurs descendants est la plaie la plus profonde du marché belge du travail.¹⁴ Une meilleure intégration des migrants et de leurs proches sur le marché du travail représente un énorme défi, dont nous ne pouvons que tracer les contours. Cette opération commence par un double constat : le problème n'est pas neuf, mais persistant, et le problème n'est pas uniforme.

Il y a déjà plus de vingt ans que la politique de diversité a vu le jour officiellement dans ce pays. Malgré les bonnes intentions et les nombreuses initiatives, force est de constater que la position des immigrants non européens sur le marché belge du travail a fait partie

¹⁴ Dans ce bref document, nous ne nous traitons pas à la délimitation statistique de qui doit être considéré comme un migrant. Nous suivons les descriptions courantes sur lesquelles les propos ci-dessous sont basés.

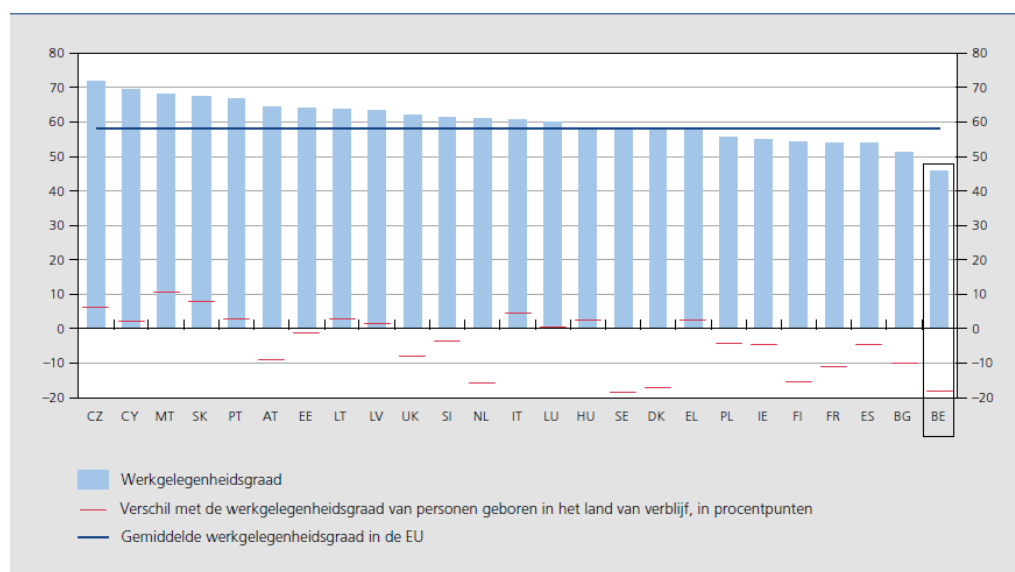
des pires d'Europe pendant toute cette période. Le chômage chez les « allochtones » est actuellement près de trois fois plus important que chez les « autochtones ». Seulement 37 % des femmes non européennes sont actives professionnellement : un tiers de moins que les femmes européennes. Dans une métropole comme Bruxelles, le taux de chômage des jeunes migrants non européens approche les 40 % : un véritable cauchemar grecque au cœur de notre pays. Nous perdons des générations entières et une bombe à retardement démographique menace notre société.

“ *Au vu de l'énormité et de la ténacité du problème, il n'y a qu'une seule bonne stratégie politique : une politique qui intègre tous ces aspects. Si non on risque surtout de lutter contre les symptômes et de négliger les causes fondamentales.* ”

La position des populations allochtones non européennes sur le marché du travail est donc particulièrement précaire. Leur faible taux d'occupation s'explique en grande partie par le fait que proportionnellement, les allochtones se présentent beaucoup moins sur le marché du travail. Ils ne cherchent guère du travail et ceux qui en cherchent en trouvent difficilement. Ceux qui trouvent du travail ont souvent des fonctions ou des statuts peu intéressants ou peu durables.¹⁵ Au final : nulle part en Europe, le taux d'emploi des immigrants non européens et de leurs descendants n'est aussi problématique qu'en Belgique.

Figure 11: Nulle part en Europe, le taux d'emploi des immigrants non-européens et de leurs descendants n'est aussi problématique qu'en Belgique.

¹⁵ Voir l'aperçu dans T. De Keyser, Ph. Delhez et H. Zimmer, « L'insertion des personnes d'origine étrangère sur le marché du travail », Revue économique BNB, décembre 2012.



Bron: EC (EAK, Eurostat).

La ténacité des inégalités dont sont victime les migrants non européens sur notre marché du travail suggère des causes sous-jacentes qui ne résident pas uniquement dans le marché du travail proprement dit. En effet, l'OCDE considère la Belgique comme l'un des leaders européens au niveau des mesures destinées à favoriser la position des allochtones sur le marché du travail.¹⁶ Il y a bel et bien des efforts, mais les résultats sont et restent décevants. Derrière les moyennes des fortes inégalités sur le marché du travail entre les migrants non européens, il y a en outre des différences assez considérables entre les sous-groupes. En général, les femmes sont plus frappées que les hommes, les autres Africains le sont plus que les Maghrébins, ces derniers le sont plus que les Turcs, etc.¹⁷ L'inégalité entre les hommes et les femmes de même origine est la plus marquante pour les migrants provenant d'un pays non européen : la différence de taux d'emploi entre les sexes atteint près de 20 points de pourcentage pour ces migrants, alors qu'elle n'est que d'environ 10 points pour les personnes nées en Belgique.

Il y a donc de nombreuses raisons qui expliquent pourquoi les migrants se présentent moins sur le marché du travail, sont moins actifs et sont davantage au chômage. Grosso modo, ces raisons peuvent – du moins du point de vue du marché du travail – être réparties en quatre catégories : le niveau d'enseignement et le retard linguistique, les facteurs socioculturels qui influencent l'offre de travail par le migrant lui-même et son fonctionnement, les facteurs institutionnels relatifs à la nature du travail disponible et aux caractéristiques de la réglementation et l'organisation du travail, ainsi que la micro-dimension au niveau de la demande sur le marché du travail, à savoir la politique de recrutement. **Au vu de l'énormité et de la ténacité du problème, il n'y a qu'une seule bonne stratégie politique : une politique qui intègre tous ces aspects. En ne choisissant pas cette politique, on risque surtout de lutter contre les symptômes et de négliger les causes fondamentales.** C'est certainement le cas des voix qui s'élèvent occasionnellement en faveur de quotas formels. Dépenser l'énergie politique à cet aspect polarisera considérablement l'histoire de l'intégration et détournera l'attention au détriment des facteurs sous-jacents. Cela favorisera le morcellement et non pas l'intégration.

Un point de départ évident pour une stratégie globale est qu'elle doit d'abord viser à éviter les problèmes sur le marché du travail. En effet, il vaut mieux éviter les problèmes que devoir les résoudre. La marginalisation de certains groupes de migrants sur le marché du travail commence déjà bien avant le marché du travail. L'absence d'une politique migratoire sélective¹⁸, une intégration sociétale bancale dans les métropoles, des habitudes en matière de mariage qui compliquent l'intégration en raison de la venue de partenaires et de leurs familles n'ayant pas le moindre lien avec la Belgique, des résultats médiocres et la marginalisation dans l'enseignement... : de nombreux problèmes sur le marché du travail ont leur origine en dehors du marché du travail et doivent être abordés de front dès le départ.

16 Voir OCDE, *Les migrants et l'emploi (Vol. 2) : l'intégration sur le marché du travail en Belgique, en France, aux Pays-Bas et au Portugal*, 2008.

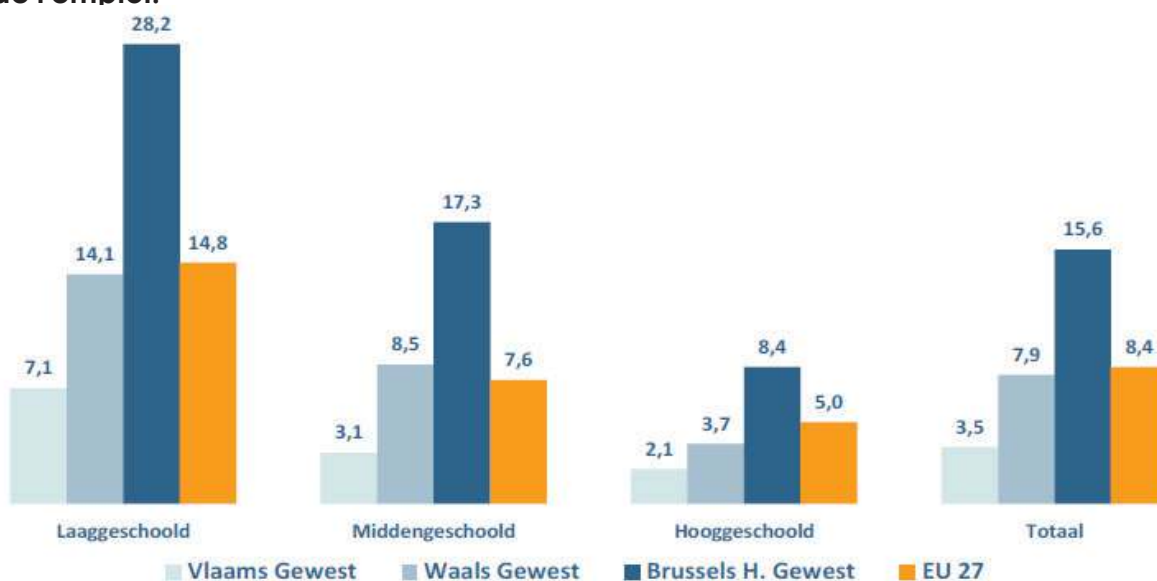
17 Voir SPF ETCS et Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, *Monitoring socio-économique*, 2013.

18 En dehors de l'immigration sélective pour les migrants hautement qualifiés. À ce niveau, la Belgique est performante avec son système de permis de travail. Le problème réside dans l'afflux peu contrôlé dans le bas du marché.

Les chiffres en matière de formation en disent long. Près de la moitié des migrants non européens en Belgique n'ont pas terminé leurs études secondaires. Seulement un quart d'entre eux ont un diplôme de l'enseignement supérieur. Et ce, pour un marché du travail ayant l'un des salaires minimum et l'une des charges salariales les plus élevés d'Europe ! En comparant ces deux réalités, il faut constater qu'une grande partie des migrants sont tout simplement prédestinés à une vie en marge de l'économie régulière. C'est vraiment déshonorant. L'élévation des niveaux de formation, tant avant que juste après l'arrivée de migrants sur le marché, doit par conséquent être prioritaire. La position des enfants de migrants non européens dans notre enseignement, où ils quittent trop souvent l'école avec une formation restreinte ou sans diplôme, doit faire l'objet d'une attention encore plus grande, et ce, dès la petite enfance, qui semble être largement déterminante pour l'avenir entier des enfants.

Quelle que soit l'origine ethnique, il y a bien une corrélation positive entre le taux d'emploi sur le marché belge et le niveau de formation (figure 12). Un meilleur niveau de formation n'est certes pas la panacée : les étrangers ayant un niveau de formation supérieur sont dans une large mesure économiquement actifs, mais conservent toujours un retard sur le marché du travail par rapport aux autochtones comparables. C'est cependant une *condition sine qua non*. Du point de vue du marché du travail, on pourrait certainement s'atteler à une culture de recrutement plus axée sur les compétences et moins sur les diplômes. En même temps, les autorités doivent veiller de manière transversale sur la reconnaissance des qualifications et des formations du pays d'origine, si possible avant que le migrant n'arrive en Belgique.

Figure 12: La corrélation entre le taux d'emploi et le niveau de formation est claire partout en Belgique. Les immigrants qui échouent sur les bancs de l'école, échouent sur le marché de l'emploi.



Bron: Steunpunt WSE i.s.m. Departement WSE (EAK)

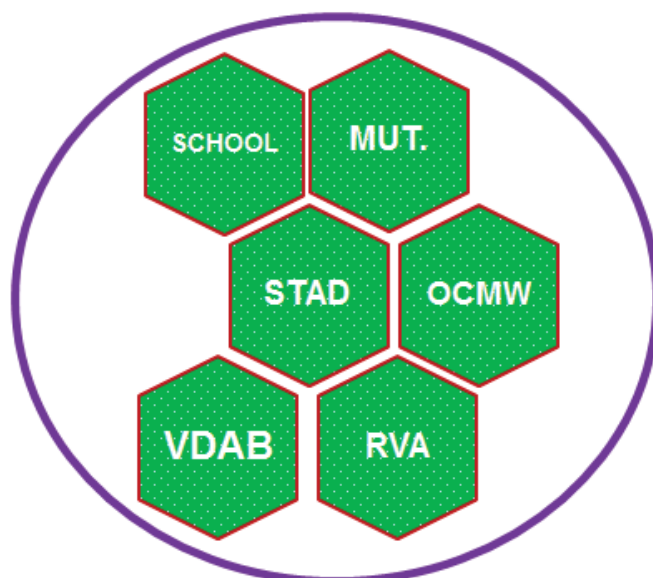
Le plus grand symptôme d'une intégration manquée est l'absence d'une mobilité ascendante entre les générations. À ce niveau, la Belgique se traîne en queue du peloton européen : nulle part ailleurs en Europe la probabilité que les deux parents d'enfants de migrants non européens ne travaillent pas n'est aussi élevée. Ces enfants sont alors à nouveau une première génération, qui doit recommencer à zéro. Les structures de famille, les mariages, la répartition des rôles et la responsabilité générale des parents pour l'éducation et la formation de leurs enfants sont une partie importante du parcours d'intégration, ou de son absence. Il est également important d'augmenter le taux d'activité des migrantes. Une mère qui travaille est un levier pour la transmission de connaissances et de normes à ses enfants.

Au vu de la situation structurelle dramatique, tous les niveaux de politique en Belgique devraient unir leurs efforts pour encadrer chaque migrant directement et de manière générale afin de l'aider dans la recherche d'un emploi. Selon moi, il serait nécessaire de réunir toutes les compétences importantes dans un seul guichet d'accueil : intégration, logement, FOREM, CPAS, ONEM, mutualité, octroi de crédit, etc. Le morcellement des compétences et des tâches est une réalité institutionnelle de notre pays complexe, mais leur exercice doit pouvoir être réuni si nous voulons vraiment enrayer la marginalisation tenace de certains groupes de migrants. Nous devons combiner les différents niveaux de politique et les engager dans une stratégie commune.

Chaque migrant, dans chaque localité, est différent. Il convient donc d'appliquer le principe « *one stop* » : un seul guichet pour chaque migrant, où tous les services pour l'intégration et la participation sont rassemblés (figure 13). Nous pouvons le comparer à la philosophie d'« activation » classique, mais sur une base globale et avec une approche à 360° qui dépasse le simple marché de l'emploi lui-même. Sur le plan international, l'accompagnement personnel actif rapide est l'une des meilleures techniques de politique d'intégration en matière d'emploi.¹⁹ Mais cet accompagnement sera d'autant plus efficace s'il peut tenir compte des spécificités du migrant, qui peut avoir des besoins plus nombreux et différents que le demandeur d'emploi belge classique en matière de placement. Plus que quiconque, chaque migrant a besoin d'une approche personnalisée qui tient compte de son contexte personnel. En organisant cette approche de manière générale, rapide et obligatoire, le pays d'accueil qu'est la Belgique envoie directement à tous les nouveaux venus un signal fort qui participera à la construction d'une meilleure culture de l'effort et de l'activité. Dans ce cadre, des objectifs clairs en matière de progression doivent également être définis. La politique actuelle est non seulement trop morcelée ou trop incohérente, mais en plus, elle n'engage à rien.

¹⁹ OCDE, Perspectives des migrations internationales, 2013; Voir également A. Platonova, « Labour Market Integration of Immigrants in the EU: Key Trends and Policy Issues », ITINERA INSTITUTE Discussion Paper, 2013.

Figure 13: Rassembler tous les services et toutes les compétences en un seul guichet, afin de mener de manière personnalisée chaque immigrant vers l'emploi.



En fin de compte, la différence se fera finalement sur le lieu de travail. Il doit donc absolument faire partie d'une stratégie globale. Il y a déjà eu beaucoup de discussions, mais peu de réalisations sur la diversité au travail. Il faut bien-sûr éviter une bureaucratie exagérée, mais la gestion du personnel mérite plus d'attention. L'objectivation des compétences de la fonction lors de l'embauche, en particulier le point délicat de la connaissance linguistique, devrait être un pas en avant. Par analogie avec le « *plan +45* », on pourrait également réfléchir à un plan de diversité axé sur la prévention et la sensibilisation, qui tracerait la carte des risques d'exclusion au sein de l'entreprise. En effet, nous ne pouvons pas seulement résoudre le problème du marché du travail en amont. Il y a également beaucoup de choses en aval auxquelles nous ne pouvons pas renoncer.

“ *La concertation sociale peut rendre un grand service à elle-même et à la collectivité en ambitionnant un pacte de participation visant, dans diverses dimensions et avec des objectifs bien précis, à améliorer la participation des immigrants au marché du travail.* ”

Outre une activation et une approche personnelle généralisée, il convient dès lors de réaliser des initiatives capables d'abaisser le seuil vers le travail des deux côtés : tant pour le demandeur d'emploi que pour l'employeur. Au vu de la situation problématique de l'enseignement, on pense dans ce cadre à des formules de stage et des mécanismes pour un emploi temporaire flexible. Nous devons construire des ponts entre la fin de la scolarité et le marché du travail, afin que les employeurs ne doivent plus directement assumer la totalité des risques, préférant dans ce cas passer leur tour.

Au niveau international, l'offre de stages, quand il est accompagné d'une ouverture ciblée vers les communautés-immigrantes, s'avère particulièrement effective. De même, la généralisation d'un « audit diversité » qui peut informer les entreprises pour optimiser leur politique et qui peut accorder un label de qualité aux meilleures, semble utile.²⁰ Beaucoup de pratiques de recrutement et de sélection sont informelles et inconsciemment – et parfois consciemment – défavorables pour des immigrants. Nous ne devons pas perdre de vue que les entreprises n'ont aucun intérêt objectif pour exclure du talent de leur organisation, bien au contraire. Il y a une logique commerciale forte pour plus de diversité. C'est là un levier constructif important pour attaquer la marginalisation. Et c'est justement en le faisant que nous comprendrons mieux les obstacles qui limitent l'employabilité effective du côté de la population issue d'immigration. Il va de soi que les pouvoirs publics peuvent et doivent servir d'exemple à ce propos.

La concertation sociale, au niveau sectoriel et au sein des entreprises, a également un rôle à jouer dans tous ces aspects. **La concertation sociale peut rendre un grand service à elle-même et à la collectivité en ambitionnant un pacte de participation visant, dans diverses dimensions et avec des objectifs bien précis, à améliorer la participation des immigrants au marché du travail**, avec la volonté de rechercher dans ce contexte l'engagement des secteurs d'activité, des syndicats et des employeurs. Des études démontrent par ailleurs la perception très négative du Belge moyen vis-à-vis des minorités ethniques. Une enquête du Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme révèle que pas moins d'un Belge sur 5 préfère ne pas avoir un migrant comme collègue. Pour inverser la marginalisation contre les migrants sur le marché du travail, il faudra donc aussi agir sur la mentalité régnant sur le lieu de travail. Il s'agit en l'occurrence d'une donnée importante, surtout dans un pays où les PME sont nombreuses et où la relation dans de petites équipes est aussi déterminante pour la politique de recrutement des entreprises.

20 Voir Migration Policy Group, The role of employers in immigrant integration, EWSI Integration Dossier 2013/2.

7. Proposition 5 : Maxi-prudence pour les Mini-Jobs

L'appel récurrent à la création en Belgique de mini-jobs selon le modèle allemand, est surtout un aveu de faiblesse qui trahit un manque d'inspiration politique. La Belgique connaît déjà un système en expansion de jobs bon marché, flexibles et à temps partiels soutenu par les pouvoirs publics : les chèques services. Abaisser le seuil d'accès à l'emploi présente des avantages indéniables. Mais un sous-statut spécifique peut avoir des effets pervers sur les carrières et le marché du travail, surtout pour les plus faibles. Il faut donc bien réfléchir aux modalités de mise en œuvre. Mais il est encore préférable d'apporter un soutien sur mesure à chaque demandeur d'emploi. Nous pouvons ainsi conserver en grande partie les avantages des mini-jobs tout en évitant une bonne partie de leurs désavantages.



Par l'assurance emploi nous sommes capables, en Belgique, de conserver les aspects positifs des mini-jobs allemands et d'en diminuer les aspects négatifs.



Nous avons jusqu'à présent exclusivement abordé ce que la future politique devrait faire. Adressons la question de savoir ce qu'elle ne doit pas faire. La ligne directrice à suivre est plutôt évidente : ne pas prendre la moindre mesure qui aggraverait les lacunes structurelles du marché du travail belge. Nos décideurs politiques devraient de préférence adopter l'équivalent du serment d'Hippocrate : ne pas nuire. Ici, nous pourrions nous arrêter aux aspects tels que les charges salariales, la complexité, la rigidité, la mobilité, etc. Réagissant à l'actualité politique et à l'orientation de certains agendas avant les élections de 2014, nous nous limitons à un sujet concret, mais succulent : les « mini-jobs ».

La Belgique souffre d'une forme de « germanitite » : elle est obsédée par l'Allemagne et par sa politique socio-économique. L'un des points de dispute de ce refrain puéril entre les défenseurs et les opposants à l'Allemagne concerne les « mini-jobs » qui permettent aux Allemands d'avoir des à-côtés ou de travailler à temps partiel, de manière flexible et bon marché. Pour les partisans, ce concept mérite d'être importé en Belgique, comme d'autres produits allemands. Pour les opposants, il s'agit d'un modèle destructif de pauvreté organisée. Chacun a en partie raison, mais aucun ne parle toutefois du cœur du débat qui, selon moi, est la polarisation du marché du travail.

Sous la pression de la technologie et de la mondialisation, l'écart économique entre les emplois hautement qualifiés et les emplois peu qualifiés grandit, entraînant une inégalité croissante en termes de revenus. Cette inégalité est en outre renforcée par les changements

sociologiques : des parents qui réussissent sur le plan économique ont davantage de familles qui réussissent mieux que celles des autres parents, procurant ainsi à leurs enfants une avance supplémentaire. Il s'agit de tendances internationales de polarisation du marché du travail qui touchent également la Belgique. À cela s'ajoute la segmentation classique du marché du travail belge entre les groupes qui réussissent et les groupes-cibles très problématiques. En outre, le marché du travail belge est morcelé avec d'un côté des postes bien protégés par des contrats fixes pour les « insiders » et de l'autre des postes peu protégés pour les « outsiders » disposant de contrats temporaires. Ces trois phénomènes se renforcent mutuellement : les insiders disposent le plus souvent d'une formation supérieure ; les outsiders bénéficient en général d'une formation réduite, avec ou sans emploi, mais sans carrière.

Que doivent alors faire les responsables politiques afin de maximiser les chances de chacun sur le marché du travail ? Ils doivent investir dans l'enseignement et la formation, afin d'améliorer la qualité de l'afflux sur le marché du travail. Ils doivent favoriser l'ascension professionnelle par un investissement permanent dans la formation en cours de carrière. Ils doivent éviter tout effet artificiel d'aspiration vers le bas afin de ne pas emprisonner les travailleurs dans des emplois précaires. Ils doivent éviter l'afflux de travailleurs dans le bas du marché du travail, par exemple par le biais d'une bonne politique migratoire. Et ils doivent veiller à faciliter l'ascension des échelons professionnels en réduisant la rigidité et le coût du travail.

Plaçons le modèle des mini-jobs à côté de cette liste et le résultat n'est pas très encourageant. Un statut spécial de travail peu rémunéré n'aide en rien l'enseignement, la formation ou la formation continue. Il ne stimule pas la mobilité ascendante des travailleurs vers des emplois plus qualifiés, mais implique plutôt un effet d'aspiration vers l'offre d'emplois au mini-format. Bien entendu, le mini-job crée une plate-forme pour des emplois flexibles et bon marché, diminuant ainsi le seuil d'accès à l'emploi. Ceci est incontestablement positif pour les plus défavorisés sur le marché du travail, pour lesquels les seules alternatives sont le chômage ou le travail au noir. Malheureusement, le mécanisme mène plus souvent pour eux (pour l'instant) à l'enfermement qu'à l'émancipation, sert plus de filet de sécurité que de tremplin vers une carrière normale.

Sommes-nous capables, **en Belgique, de conserver les aspects positifs des mini-jobs allemands et d'en diminuer les aspects négatifs ?** Je le pense. À ce niveau, le pivot pourrait précisément être l'assurance emploi défendue plus haut qui, en la fusionnant avec notre pléiade de plans d'embauche, pourrait se muer en un puissant fournisseur d'emploi. Des allocations dégressives combinées à un investissement progressif dans l'accompagnement et la formation permettraient alors au plus grand nombre de trouver un nouvel emploi. Pour ceux qui n'y parviennent pas – et seulement pour ceux-là – suivrait alors un plan d'embauche organisé d'activité subventionnée. L'équivalent des mini-jobs, mais plus sélectif, soutenu en permanence et sans jamais abandonner le passage vers le marché du travail classique.

Entre-temps, la Belgique ne doit pas se donner de trop grands airs. Les mini-jobs allemands si décriés et nos titres-services se ressemblent comme deux gouttes d'eau : seules les modalités diffèrent réellement. Nos titres-services sont du reste une mesure isolée, alors que les mini-jobs allemands font partie d'une réforme bien plus large menée à bien par nos voisins allemands. Au début du 21^e siècle, l'Allemagne était le grand malade de l'Europe : stagnation économique, chômage en masse, perte de compétitivité et dette galopante. Pour l'économie d'exportation allemande classique, il n'y avait pas d'alternative réaliste à une bonne dose d'amélioration de la compétitivité. On peut au moins dire des Allemands qu'ils sont parvenus à décider de réformes structurelles consensuelles qui les ont sortis du pétrin. Nous n'y sommes pas encore parvenus en Belgique. Espérons que cela sera possible après les élections de 2014.