



Conseil supérieur de l'emploi

RAPPORT 2019

**Plus d'actifs
pour une économie
prospère et inclusive**

Janvier 2020



TABLE DES MATIÈRES GÉNÉRALE

MISSION DU CONSEIL SUPÉRIEUR DE L'EMPLOI.....	4
COMPOSITION DU CONSEIL SUPÉRIEUR DE L'EMPLOI	5
SYNTHÈSE ET RECOMMANDATIONS	7
PLUS D'ACTIFS POUR UNE ÉCONOMIE PROSPÈRE ET INCLUSIVE.....	17

MISSION DU CONSEIL SUPÉRIEUR DE L'EMPLOI

Le Conseil supérieur de l'emploi a été institué le 22 décembre 1995. Il a une fonction d'information et de conseil du Gouvernement fédéral, et plus précisément du Ministre de l'Emploi qui le préside. Sa mission consiste ainsi à suivre la politique de l'emploi et à examiner les propositions visant à favoriser la création d'emplois. Dans ce cadre, le Conseil réalise des analyses argumentées indépendantes et innovantes sur l'état passé et actuel du marché du travail et sur les besoins futurs afin d'optimiser son fonctionnement. Les travaux du Conseil supérieur de l'emploi s'intègrent également dans le cadre plus général de la politique de l'emploi de l'Union européenne, et plus précisément des lignes directrices pour l'emploi et des recommandations du Conseil de l'Union européenne.

Le Conseil formule des recommandations, autant que possible concrètes et réalisables, sur des mesures en faveur de l'emploi qui tiennent compte de l'intérêt général et des spécificités des marchés régionaux du travail. Il est ainsi en mesure d'apporter une contribution essentielle aux décideurs en ce qui concerne la modernisation de l'organisation du marché du travail en Belgique et sa capacité à répondre aux défis de la globalisation, des nouvelles technologies, des mutations socioéconomiques et des réformes structurelles et institutionnelles.

Le Conseil est composé d'experts du marché du travail issus du monde académique, de la fonction publique, des services publics de l'emploi et du secteur privé. Ils sont nommés à titre personnel, en raison de leurs compétences et expérience particulières dans le domaine de l'emploi et du marché du travail, et ne représentent donc pas les instances qui les ont désignés. 11 membres sont nommés sur proposition du Ministre fédéral de l'emploi et 10 membres sont désignés par les Gouvernements des Régions et de la Communauté germanophone: trois membres sont désignés par le Gouvernement flamand, trois membres sont désignés par le Gouvernement régional wallon, trois membres sont désignés par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale et un membre est désigné par le Gouvernement de la Communauté germanophone. En raison de sa composition, le Conseil constitue une plateforme unique de dialogue et d'échange de vue entre le Fédéral et les Régions et Communautés.



COMPOSITION DU CONSEIL SUPÉRIEUR DE L'EMPLOI

Présidente:

MUYLLE Nathalie

Ministre de l'Emploi, de l'Économie et des Consommateurs,
chargée de la Lutte contre la pauvreté, de l'Égalité des chances
et des Personnes handicapées

Membres fédéraux:

Vice-Président

VANACKERE Steven (N)

Directeur de la Banque nationale de Belgique

BAIRIOT Jean-François (F)

Mouvement Réformateur

CANTILLON Bea (N)

CSB, Universiteit Antwerpen

CARLENS Georges (F)

Administrateur général de l'Office national de l'emploi

DE VOS Marc (N)

Macquarie University Law School, Sydney

DONNAY Philippe (F)

Commissaire au Plan

LONNOY Sandrine (F)

Edenred Belgium

NICAISE Ides (N)

HIVA/PPW, KU Leuven

SELS Luc (N)

Rector KU Leuven

Van BELLEGEM Sébastien (F)

Université catholique de Louvain

VEN Caroline (N)

Économiste et administratrice de sociétés

Membres régionaux:

Bruxelles:

CHAPELLE Gregor (F)

Directeur général Actiris

DUJARDIN Pascal (F)

Président de Brusoc S.A. (Finance.brussels)

MICHIELS Peter (N)

Directeur général de Bruxelles Economie et Emploi du Service
Public Régional de Bruxelles

Communauté germanophone:

LENTZ Christiane

Arbeitsamt der Deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens

Flandre:

DENYS Jan

Randstad

LEROY Fons

Ere-gedelegeerd bestuurder van de VDAB

VAN DEN CRUYCE Ann

Vlaamse overheid, Departement Werk en Sociale Economie,
Afdelingshoofd, Afdeling Tewerkstelling en Competenties

Wallonie:

BRUNET Sébastien

Administrateur général de l'IWEPS

CORNEZ Christine

Directrice honoraire à la Direction de la Promotion de l'Emploi,
Service public de Wallonie

VANBOCKESTAL Marie-Kristine

Administratrice générale du FOREM

Secrétaire:

DE POORTER Geert

Président du Comité de direction du SPF Emploi, Travail et
Concertation sociale

PERSONNES DE CONTACT

SECRETARIAT DU CONSEIL SUPERIEUR DE L'EMPLOI

SPF Emploi, Travail et Concertation sociale:

Marie-Laure NOIRHOMME - tél. 02 233 47 14
- e-mail: Marie-Laure.NOIRHOMME@emploi.belgique.be

Marie-Laure NOIRHOMME et Els UYTTERHOEVEN.

ASSISTANCE SCIENTIFIQUE

Banque nationale de Belgique:

Yves SAKS - tél. 02 221 52 35
- e-mail: yves.saks@nbb.be

Kristel BUYSSE, Philippe DELHEZ et Yves SAKS.

Remerciements et décharge de responsabilité

Le secrétariat scientifique du Conseil supérieur de l'emploi remercie Statbel et Eurostat d'avoir mis à disposition toutes les données nécessaires à la réalisation de ce rapport. Il s'agit notamment des microdonnées des enquêtes sur les forces de travail. Ces institutions ne sont pas responsables des résultats et conclusions dérivées de ces données.

Vous pouvez accéder à une copie électronique de ce rapport, ainsi que des autres publications du Conseil supérieur de l'emploi, à l'adresse suivante: <http://cse.belgique.be>



SYNTHÈSE ET RECOMMANDATIONS

Taux d'activité en Belgique: quelques faits stylisés

Ce rapport se centre sur le taux d'activité. La motivation en est qu'à long terme, un plus haut taux d'activité se traduit par un plus haut taux d'emploi.

Le taux d'activité de la population âgée de 15 à 64 ans en Belgique a progressé au cours des dernières années, pour s'établir à 68,6 % en 2018. Ce pourcentage place toujours notre pays en deçà de la moyenne de l'UE15 (74,4%) ainsi que du taux affiché par ses trois principaux voisins (DE: 78,6 %, FR: 71,9 %, NL: 80,3 %).

Il existe une marge d'accroissement du taux d'activité en Belgique et dans chacune des trois régions

L'évolution du taux d'activité d'une catégorie d'âge à l'autre présente un profil identique dans tous les pays: il grimpe dans un premier temps rapidement jusqu'à 30 ans, culmine dans la tranche d'âge 30-50 avant de se contracter, accusant un repli sensible entre 60 et 65 ans en fonction de l'âge effectif de la pension. En Belgique, le taux d'activité pour la quasi-totalité des groupes d'âge est plus faible que la moyenne des trois pays voisins ou que ceux des pays scandinaves. **C'est toutefois chez les jeunes (15-24 ans) et chez les plus de 60 ans que l'écart est le plus marqué.** Par ailleurs, le pic du taux d'activité est également plus court chez nous, compris entre 30 et 44 ans, et ce taux commence à décliner dès l'âge de 45 ans, autrement dit plus tôt que dans d'autres pays.

Le constat qui précède demeure pour ainsi dire inchangé lorsque la même analyse est appliquée distinctement aux trois régions. **La Flandre est la seule région où le taux d'activité de la population âgée de 25 à 54 ans tient la comparaison avec les trois pays voisins.** Affichant une valeur de 71,8 % en Flandre en 2018, le taux d'activité y est sensiblement supérieur à ceux de la Wallonie et de Bruxelles, qui se chiffrent respectivement à 65,5 et 63,8 %.

Au cours des deux dernières décennies, le taux d'activité en Belgique s'est accru de 4 points de pourcentage. **Cette progression est à attribuer largement au recul de l'âge de la sortie de la vie active**, si bien que le taux d'activité des personnes âgées de 55 à 59 ans a affiché une hausse assez spectaculaire, passant de 40 % en 1999 à 71,5 % en 2018. De même, une hausse du taux d'activité a été enregistrée dans la tranche d'âge 60-64, mais avec un niveau de 31 % en 2018, celui-ci demeure pourtant plus de 20 points de pourcentage sous la moyenne des trois pays limitrophes. À l'inverse de ces évolutions positives notées chez les plus de 55 ans, un déclin progressif du taux d'activité des jeunes de 15 à 24 ans est enregistré, ce taux ne se chiffrant plus qu'à un peu moins de 30 % en 2018. Toutes ces évolutions cadrent avec les tendances observées à l'échelle européenne en matière de participation au marché du travail, sans pour autant que l'on puisse véritablement parler d'un mouvement de rattrapage.

Selon les perspectives du Bureau fédéral du Plan (2019), la population en âge de travailler (15-64 ans) diminuera quelque peu entre 2018 et 2030, tandis que le groupe des plus de 65 ans va sensiblement s'accroître. De ce fait, le taux de dépendance des plus de 65 ans vis-à-vis de la population âgée de 15 à 64 ans passera de 0,29 en 2018 à 0,37 en 2030. **Pour assurer la soutenabilité financière de notre système de sécurité sociale, il est donc indiqué d'encore augmenter le taux d'activité de la population en âge de travailler.**

À court terme, les changements démographiques conduisent inexorablement à une baisse du taux d'activité

À politique et à comportement inchangés, les évolutions démographiques tendront plutôt à exercer une pression à la baisse sur le taux d'activité futur. Le pic démographique se situe actuellement dans la tranche d'âge 50-54. D'ici 2030, il se décalera donc vers la tranche d'âge 60-64, laquelle se

caractérisé par un taux de participation plus limité. Si ce profil de participation au marché du travail se maintient dans les différents groupes d'âge, on peut s'attendre à un recul progressif du taux d'activité de la population en âge de travailler (15-64 ans). Ce dernier peut en effet se calculer comme la moyenne pondérée du taux d'activité par tranche d'âge, dans laquelle les pondérations reflètent la part relative de chaque classe d'âge dans la population en âge de travailler. Cet effet s'estomperait après 2030.

Les déterminants de la participation au marché de travail

Les personnes qui ne participent pas au marché du travail ont différents motifs pour demeurer inactives. La distribution de ceux-ci est très différente, d'une part entre les hommes et les femmes, d'autre part en fonction des tranches d'âge. Le rapport examine les déterminants de la participation au marché du travail de manière distincte pour ces différents groupes.

Les jeunes entre 15 et 24 ans ont un faible taux d'activité car le cumul études et expérience de travail est peu répandu

L'inactivité des jeunes de 15 à 24 ans tient dans la majorité des cas au fait qu'ils suivent des études, ce par quoi ils contribuent à accroître le stock de capital humain de l'économie, et donc à alimenter la croissance future. Pour cette tranche d'âge, les écarts par rapport aux pays les plus performants s'expliquent principalement par le fait que le cumul entre études et travail (à temps partiel) y est plus répandu. Ainsi, aux Pays-Bas, près de 45 % des jeunes cumulent travail et études, ils sont 35 % au Danemark et plus d'un sur quatre en Allemagne. Ce même indicateur n'atteint pas 5 % en Belgique, même si les récentes mesures prises pour assouplir le statut de travail étudiant ont permis d'augmenter quelque peu le taux d'emploi des jeunes.

Les déterminants de la participation au marché du travail pour la tranche d'âge des 25 à 54 ans a été étudiée pour les hommes et les femmes séparément. Le taux d'activité féminin dans cette tranche d'âge a connu une forte progression depuis les années '80, alors que celui des hommes est resté assez stable. Un des moteurs de la progression du taux d'activité féminin est l'augmentation de leur niveau d'éducation moyen. Ce facteur couplé aux opportunités d'emploi, et au développement de l'offre pour l'accueil des enfants, leur a permis de se présenter davantage sur le marché du travail.

Les modèles multivariés (estimés indépendamment pour les hommes et les femmes) permettent de connaître l'importance *relative* des différents facteurs sur la décision de se présenter sur le marché du travail. Tant pour les hommes que pour les femmes, le niveau d'éducation est le principal déterminant. La probabilité d'être actif diminue de plus de 15 points de pourcentage pour les personnes ayant au plus un diplôme du secondaire inférieur (« faiblement éduquées ») par rapport aux personnes ayant obtenu au plus un diplôme du secondaire supérieur. L'écart entre les personnes ayant obtenu un diplôme du supérieur et celles moyennement éduquées est de 4 points pour les hommes et atteint plus du double pour les femmes (9 points).

Le niveau d'éducation et l'âge sont les principaux déterminants de la participation au marché du travail ; pour les femmes la charge de famille est un facteur clé additionnel

Les tâches liées à l'éducation des enfants restent encore dans la toute grande majorité des cas supportées par les femmes. Pour celles-ci, le fait d'avoir des enfants de moins de 6 ans diminue de manière marquée la probabilité de participer au marché du travail. Cet effet diminue en amplitude en fonction de l'âge des enfants, mais reste toujours significativement négatif. En revanche, pour les hommes, les effets liés à la charge de famille sont très limités. Pour eux, la décision de participer au marché du travail n'est statistiquement pas influencée par la présence d'enfants dans le ménage, même pour les enfants en bas âge.

Être né dans un pays extérieur à l'UE contribue à réduire le taux d'activité. L'impact négatif est de 5 points de pourcentage pour les hommes et de plus de 15 points pour les femmes. Les femmes faiblement qualifiées d'origine étrangère extra UE ayant une charge de famille cumulent les difficultés et par conséquent ont une probabilité très faible d'être actives.

La capacité d'être actif dépend aussi des opportunités d'emploi au niveau local. Tant pour les hommes que les femmes, la probabilité d'être actif diminue si le taux de chômage de la région est élevé. Si on contrôle pour les différences de taux de chômage (qui sont très contrastés entre les trois régions du pays), les autres différences entre régions ne sont généralement pas significatives.

Si on réalise une photographie instantanée des inactifs dans la tranche d'âge des 25 à 54 ans, près d'un homme sur deux déclare être inactif pour cause de maladie (congé maladie de plus ou moins courte durée ou invalidité), alors que ce même motif est mentionné par une femme sur trois. Toujours selon les réponses déclarées dans les enquêtes sur les forces de travail, « maladie ou handicap » comme motif d'inactivité a progressé de quasi 7 points entre 2006 et 2018 pour les hommes de 25 à 54 ans et de 16 points pour les femmes.

La longueur de la carrière est influencée par la réglementation des différents systèmes de retrait du marché du travail

Les déterminants de la participation au marché du travail des 55 ans et plus ont bien davantage été influencés par la mise en place, puis le démantèlement des différents dispositifs de retrait anticipé du marché du

travail, ainsi que par les incitants créés par le régime de la pension légale (anticipée).

L'âge de départ effectif à la retraite en Belgique restait en 2017 l'un des moins élevés parmi les pays européens: 61,7 ans pour les hommes et de 60,1 ans pour les femmes. Il a pourtant augmenté de 3 années pour les hommes et de 3,7 années pour les femmes par rapport à la situation prévalant au milieu des années '90, dans un contexte où les possibilités de se retirer anticipativement du marché du travail ont été fortement modifiées. En 2000, l'ensemble de ces dispositifs avaient permis à près de 36 % des personnes âgées de 50 à 64 ans de se retirer du marché du travail. En 2017 cette proportion était retombée à 27 % du groupe d'âge. Il faut toutefois noter que 10,8 % interrompent leur activité professionnelle pour raison d'invalidité, un dispositif qui n'est pas à proprement parlé un régime de sortie anticipée, mais qui en est devenu le principal motif.

L'examen de la situation par rapport au marché du travail par âge simple montre que les différences en termes de travail à temps partiel entre hommes et femmes restent assez similaires parmi les 55 ans et plus à ce que l'on observe dans le groupe des 25 à 54 ans: le temps partiel reste surtout un phénomène féminin, même en fin de carrière. L'existence de dispositifs qui pourraient permettre une prise de retraite plus graduelle ne suffit pas à renverser cette tendance.

On constate aussi entre 2000 et 2017 une augmentation du nombre des chômeurs âgés de 50 ans et plus de 108 000 personnes, principalement à cause de la fermeture progressive des régimes de fin de carrière. Le taux de recrutement des salariés âgés de 55 à 64 ans reste faible en Belgique par rapport à la situation dans les pays de comparaison. Certains employeurs témoignent toujours d'une réticence à engager des travailleurs dans ce groupe d'âge, comme l'indique une enquête eurobaromètre de 2015, où la Belgique score pourtant mieux que la France ou les Pays-Bas.

Le Conseil a montré dans différents Rapports et Avis que les salaires avaient une composante importante liée à l'ancienneté. Une apparente déconnexion entre évolution de la productivité et des conditions salariales fragilise en tout cas la position des salariés plus âgés sur le marché du travail. Pour les demandeurs d'emploi de âgés de 55 ans et plus, cette prime à l'ancienneté joue négativement, car elle est souvent entièrement intégrée dans le salaire de réserve et conduit à des attentes peu réalistes. Un réinvestissement dans la formation continue des travailleurs, tout au long de leur carrière, peut répondre à ce défi. Force est cependant

Maintenir les 55 ans et plus en emploi demande un changement de mentalité tant de la part des travailleurs que des employeurs

de constater que les performances de la Belgique en la matière sont inférieures à la moyenne européenne et que ce sont les personnes âgées de 55 à 74 ans, quel que soit leur statut par rapport au marché du travail, qui en bénéficient le moins. Ils sont 3,3 % à avoir suivi une formation au cours des 4 semaines précédant l'enquête, contre 9,9 % pour les 25-54 ans.

Le potentiel de main-d'œuvre en Belgique et dans les trois régions peut encore être augmenté

Les objectifs que les trois régions se sont fixés afin d'amener encore beaucoup plus de personnes à travailler dans le courant de la prochaine législature ne pourront être atteints que si, outre les chômeurs, davantage d'inactifs réintègrent le marché du travail. Cette nécessité est surtout flagrante en Flandre. La question qui se pose donc est de savoir quels groupes de personnes peuvent davantage participer au marché du travail.

La réserve de main-d'œuvre excède largement le chômage en Belgique et dans les trois régions

Une première approche consiste à cartographier la réserve de main-d'œuvre totale sur la base de l'enquête sur les forces de travail. **La réserve de main-d'œuvre comporte, outre les chômeurs, les inactifs désireux de travailler qui, soit ne sont pas disponibles immédiatement, soit ne recherchent pas activement un emploi, ainsi que les travailleurs à temps partiel qui souhaitent travailler un plus grand nombre d'heures.** Dans la mesure où Eurostat recourt à une définition stricte du chômage, une série de demandeurs d'emploi administratifs sont de facto comptabilisés parmi les inactifs. Tel est le cas, d'une part, lorsqu'un demandeur d'emploi n'est pas disponible pour le marché du travail à très court terme (dans les deux semaines) et, d'autre part, lorsqu'un demandeur d'emploi n'a plus recherché activement un emploi au cours du mois écoulé alors qu'il est bien disponible. Par ailleurs, la population active dissimule également un potentiel de main-d'œuvre supplémentaire en ce qu'il existe une sous-occupation liée au temps de travail. Plus précisément, certaines personnes occupées, en particulier des travailleurs à temps partiel, déclarent travailler, au cours d'une semaine de travail moyenne, un plus petit nombre d'heures que ce qu'elles souhaiteraient. Il convient de noter à cet égard que ce constat vaut uniquement pour une petite minorité de travailleurs à temps partiel en Belgique, à savoir moins d'un travailleur sur six en 2018.

La réserve de main-d'œuvre totale exprimée en pourcentage de la population âgée de 15 à 74 ans se montait à 10,8 % en 2018, soit près du double du chômage national de 6 %. En Flandre, la réserve de main-d'œuvre équivaut à plus du double du chômage (7,4 % contre 3,5 %), même si les deux pourcentages sont faibles au vu de la pénurie qui y caractérise le marché du travail. En revanche, le potentiel de main-d'œuvre demeure largement inexploité en Wallonie et plus encore à Bruxelles, comme l'indique l'ampleur de la réserve de main-d'œuvre et du chômage dans ces régions (respectivement 14 et 8,5 % en Wallonie; 21,5 et 13 % à Bruxelles). Dans ces régions, il convient en priorité de persévérer sur la voie de l'activation des chômeurs.

Les inactifs qui ne recherchent plus un emploi mais qui sont disponibles constituent le deuxième plus grand groupe, après les chômeurs, de la réserve de main-d'œuvre dans toutes les régions. Il s'agit généralement de personnes présentant un profil moins attrayant pour le marché du travail (p. ex. des chômeurs peu qualifiés découragés, des travailleurs malades de longue durée, etc.). Cela signifie qu'il convient de se concentrer sur les groupes plus difficiles à activer pour résorber la pénurie qui frappe le marché du travail.

La réserve de main-d'œuvre ne fournit pas une image complète du potentiel disponible étant donné que certains inactifs qui ne sont plus disponibles et qui ne recherchent plus activement un emploi pourraient néanmoins retrouver le chemin du marché du travail. De plus, il existe un groupe plus large de personnes susceptibles de devenir employables à l'issue de leurs études ou moyennant le soutien

Il existe une réserve de main-d'œuvre qui relève d'autres régimes d'allocations que le chômage ou ne relève d'aucun régime d'allocations

nécessaire de la part de l'employeur (sous la forme, par exemple, d'aménagements du travail, d'un équipement adapté, d'une aide aux déplacements domicile-lieu de travail).

Le potentiel de main-d'œuvre de la population belge peut également être estimé sur la base de données administratives. Une fraction de la population inactive en âge de travailler dépend des différents régimes d'allocations: allocations familiales (étudiants enregistrés en tant qu'enfants bénéficiaires), régime de chômage avec complément d'entreprise (RCC), personnes en incapacité de travail ou en invalidité, revenu d'intégration et aide financière, ainsi que pension. Les étudiants et les personnes en invalidité constituent ici les deux plus grands groupes. Un troisième grand groupe est constitué par des personnes ne relevant d'aucun régime d'allocation: il s'agit des femmes (ou des hommes) au foyer.

Le Steunpunt Werk (Vansteenkiste et alii, 2019) a estimé la probabilité de transition vers l'emploi un an plus tard pour les différents régimes d'allocations pour la Flandre. Les résultats peuvent être interprétés comme une mesure du potentiel de main-d'œuvre au sein de chaque groupe. D'après cette analyse, c'est **auprès des étudiants, des personnes en incapacité de travail pour cause de maladie professionnelle et des personnes bénéficiant d'un revenu d'intégration ou d'une aide financière** que se situerait **le plus grand potentiel de main-d'œuvre**.

RECOMMANDATIONS

Sur la base de ces éléments, le Conseil a débattu des différents leviers que pourraient activer les autorités compétentes, à tous les niveaux de pouvoir, ainsi que les acteurs privilégiés que sont les partenaires sociaux, pour encourager une plus large proportion de nos concitoyens à participer au marché du travail.

Les recommandations qui en découlent visent à donner les moyens d'atteindre les objectifs ambitieux en termes d'emploi formulés dans les récentes déclarations de politiques générales des gouvernements régionaux et surtout permettre de répondre au défi démographique, dans un contexte de pénuries de main-d'œuvre dans certaines sous régions et pour certains profils, alors même que le vieillissement de la population entraînera dans les prochaines années une diminution du nombre d'actifs potentiels. La Flandre veut ainsi mettre à l'emploi 120 000 personnes supplémentaires d'ici la fin de la législature, la Wallonie vise un relèvement du taux d'emploi de 5 points de pourcentage sur la même période et Bruxelles ambitionne une forte réduction de son taux de chômage.

Le profil des personnes actives est relativement similaire dans les trois régions. Il existe cependant des différences marquées entre les composantes emploi et chômage. Ces écarts entre régions en termes de taux de chômage et de réserve de main-d'œuvre doivent être exploitées dans l'intérêt de chacune, notamment en favorisant la **mobilité géographique des travailleurs**.

Le succès d'une politique visant à augmenter le nombre d'actifs exige une approche globale. Outre les nombreuses initiatives prises à l'échelle des régions, il faut une coordination étroite à un même niveau entre les différents niveaux de pouvoir et les différents organismes qui contribuent tous à

Une plus grande participation au marché du travail requiert une approche large et une forte coordination des différents acteurs compétents

la politique de l'emploi. Le marché du travail et les divers régimes d'allocations peuvent en effet fonctionner entre eux comme des vases communicants, comme on l'a déjà vu dans le passé. Une approche globale est donc nécessaire. De plus, le fonctionnement du marché du travail dépend

également des mesures prises dans des domaines complémentaires comme l'enseignement, la fiscalité, la sécurité sociale, la santé et la mobilité. Il est donc important que les réformes dans ces domaines soutiennent la politique de l'emploi et la mobilité interrégionale.

Quel que soit le groupe, les compétences sont une variable clé pour améliorer le taux d'activité. Il importe de **responsabiliser les entreprises et les travailleurs en matière de formation professionnelle et de formation permanente.**

- Évaluer les engagements existants: dans le passé, les partenaires sociaux ont déjà conclu des accords sur la formation permanente, mais il n'est guère évident de voir quelles initiatives ont effectivement produit des résultats;
- Mieux valider les compétences acquises, y compris celles acquises à l'étranger;
- Orienter plus largement la politique des ressources humaines vers la gestion des compétences au sein des entreprises et des organismes publics, plutôt que de se focaliser sur les diplômes obtenus.

Pour augmenter le taux d'activité, il est nécessaire d'agir sur les leviers les plus efficaces, mais surtout de repérer les points réellement problématiques pour la participation au marché du travail en Belgique. Etant donné les effectifs des différents groupes de population, augmenter significativement le taux d'activité devra notamment se traduire par une hausse de l'activité parmi les 15 à 24 ans et les plus de 55 ans. L'analyse du Conseil a montré aussi que le taux d'activité des personnes moins qualifiées et celui des personnes d'origine extra-européenne sont aussi des points d'attention.

Les jeunes de 15 à 24 ans

En termes d'effectif, les jeunes représentent un groupe important et la comparaison internationale montre que le cumul entre études et travail (à temps partiel) est bien moins fréquent en Belgique que dans les pays de comparaison. Si Le Conseil salue la politique récente visant à assouplir les règles du travail étudiant et les nouvelles possibilités offertes par exemple par le statut étudiant entrepreneur. Il importe cependant que le dispositif du travail étudiant, dont les recettes pour la sécurité sociale sont faibles, ne crée pas un effet d'éviction des personnes moins qualifiées et n'affecte pas les chances de réussite des études.

Un passage plus rapide des études à l'emploi est possible lorsque la durée des études est adéquate et que les orientations choisies correspondent bien aux compétences demandées

Le taux de participation au marché du travail plus faible est de fait essentiellement imputable au fait que la majorité des jeunes sont encore aux études, ce qui est positif puisqu'une meilleure formation améliore leurs perspectives de carrière. Il est cependant important

d'optimiser la durée que passent les étudiants aux études: des travaux récents indiquent que les jeunes peinent de plus en plus à terminer leurs études dans le délai prévu. Les Communautés ont pris conscience de cette problématique.

Il y a aussi une inadéquation persistante entre l'offre et la demande de qualifications, avec un manque criant de spécialisations dans la filière STEM et dans les sciences économiques. Enfin, il faut continuer à travailler de manière prioritaire sur le décrochage scolaire précoce des jeunes.

Pour augmenter le taux d'activité des jeunes, le Conseil recommande en particulier de:

- Développer **l'enseignement en alternance**, à l'exemple de ce qui se fait en Allemagne ou en Suisse et à une échelle moindre, dans les différentes Communautés en Belgique, en particulier la Communauté germanophone. Les expériences internationales montrent que ce système pourrait aussi être étendu à l'enseignement supérieur;
- **Revaloriser les études à orientation technique**, de manière à en faire des écoles d'excellence où les jeunes sont préparés pour les professions importantes au développement de notre économie;



- Orienter les élèves vers des directions prometteuses en les informant mieux sur les possibilités qu'ouvre une orientation d'études sur le marché du travail. Encourager en particulier les filles à opter pour **les spécialisations de la filière STEM**.

Afin de **raccourcir la durée effective des études supérieures**, les Communautés doivent envisager de limiter la flexibilité du système, dans le respect du rapprochement des systèmes d'études supérieures des différents états membres de l'UE (« processus de Bologne »). Par ailleurs, on pourrait généraliser les tests indicatifs qui permettraient de voir si les jeunes possèdent les connaissances préalables requises pour entamer les études qu'ils ont choisies, afin de pallier l'absence de sélectivité au moment du choix initial.

Une **attention particulière** est requise **pour les jeunes sans emploi ne participant ni à l'éducation ni à la formation (NEET)**:

- Lutter contre le décrochage scolaire précoce (orientation des études, prévention, information);
- Développer la possibilité d'accorder une « deuxième chance », de façon à permettre à ceux qui ont abandonné l'école de terminer leurs études secondaires plus tard;
- Repérer les jeunes qui quittent prématurément l'école grâce à une meilleure coopération avec les écoles, les mouvements de jeunesse, les administrations locales et les travailleurs de proximité, par exemple grâce à un accompagnement comme la « Youth Guarantee » européenne, dont Actiris juge les résultats positifs. Il importe que les accompagnements soient ciblés sur les jeunes les plus vulnérables.

Les personnes de 55 ans et plus

Concernant les travailleurs plus âgés, le Conseil loue les efforts déjà réalisés, ils ont permis de sensiblement augmenter la durée effective de la carrière.

- Il faut continuer à démanteler les voies de sortie anticipée du marché du travail. Le contexte a en effet totalement changé: la population active va se réduire, alors que l'espérance de vie continue de progresser. Seule la pension anticipée doit permettre aux salariés d'avoir une certaine flexibilité quant à leur âge de pension;
- L'incapacité primaire et l'invalidité sont des dispositifs pour assurer des revenus de remplacement aux personnes malades. Le *gatekeeping* doit être renforcé pour limiter un accès abusif. Il convient aussi d'avoir des mesures préventives afin d'éviter que les personnes ne tombent en maladie ou que les durées ne soient trop longues. Les dispositions de type « travail faisable » font partie de cette approche préventive. Le Conseil soutient aussi les reprises graduelles d'activité;
- La composante d'ancienneté dans les salaires fragilise la position des travailleurs et des demandeurs d'emploi plus âgés. Les partenaires sociaux doivent redéfinir le profil d'évolution des salaires au long de la carrière;
- Le recrutement des personnes de 55 ans et plus est faible en Belgique par rapport aux pays de comparaison. Il s'agit d'une responsabilité partagée, à la fois des entreprises mais aussi des travailleurs eux-mêmes qui doivent veiller à leur employabilité. Toute discrimination notamment par rapport à l'âge doit être sanctionnée;
- Augmenter la participation des 55 ans et plus à la formation continue doit être une priorité.

Les peu qualifiés sont plus souvent confrontés à l'inactivité

Les personnes peu qualifiées sont surreprésentées dans l'inactivité. Leur situation est souvent comparable à celle des demandeurs d'emploi de longue durée. S'ils travaillent, ils occupent plus souvent que les autres groupes des emplois précaires et mal rémunérés ou de petits emplois à temps partiel. Assez paradoxalement, il y a aujourd'hui aussi un très grand nombre de professions

en pénurie qui sont accessibles aux peu qualifiés, mais ceux-ci sont alors souvent évincés par des personnes moyennement qualifiées.

Le Conseil plaide en faveur d'une combinaison d'instruments qui permettrait de réattirer ce groupe sur le marché du travail et qui se composerait d'un accompagnement sur mesure, d'une formation continue et de mesures visant à mieux valoriser le travail peu qualifié.

Un accompagnement intensif, des formations et des incitants financiers sont nécessaires pour augmenter le taux d'activité des peu qualifiés

Un accompagnement intensif par les services publics de l'emploi pour les personnes peu qualifiées

- Un accompagnement individuel reposant sur une double stratégie:
 - D'abord trouver un emploi pour ceux qui peuvent se présenter directement sur le marché du travail;
 - D'abord acquérir les compétences nécessaires pour les autres:
 - Programmes sur mesure pour acquérir les compétences nécessaires sur le marché du travail;
 - Validation des compétences acquises et stages en entreprise;
 - Contrats de travail en vue d'acquérir une première expérience de travail qui pourra être prise en compte sur le marché du travail.
- L'accompagnement ne se termine pas avec la première expérience de travail: les personnes peu qualifiées rencontrent plus de difficultés pour trouver un travail stable. L'objectif devrait être de continuer de les accompagner jusqu'à ce qu'elles aient trouvé un emploi durable;
- **Élargir les accompagnements personnalisés à d'autres groupes d'inactifs** comme les bénéficiaires du revenu d'intégration, les personnes en incapacité de travail, les jeunes mères au foyer peu qualifiées (souvent issues de l'immigration) et les demandeurs d'emploi découragés. Le problème est que les personnes peu qualifiées, en particulier celles qui ne bénéficient pas d'une allocation sociale, vont moins facilement aller trouver les médiateurs du travail. Une collaboration renforcée des services publics de l'emploi régionaux est nécessaire avec d'autres organismes (CPAS, INAMI, maisons de quartier, organisations locales, etc.), en profitant de l'expertise et dans le respect des compétences de chacun;
- Permettre de reprendre progressivement le travail, travailler à temps partiel, voire le service à la communauté peuvent constituer des étapes dans la transition vers le marché du travail ordinaire. Ceci doit aller de pair avec des mesures qui accroissent la disponibilité des actifs potentiels, comme un accueil des enfants qui soit payable et accessible et un budget pour la mobilité;
- Renforcer la coopération, l'émulation et la complémentarité des services publics régionaux de l'emploi avec les acteurs de placement du secteur privé.

Accorder une attention particulière à la formation continue des personnes peu qualifiées afin qu'elles restent employables dans un monde où la technologie et la digitalisation évoluent rapidement. Développer des incitants pour ce groupe cible en échange d'accords (contraignants) avec les entreprises.

Rendre le travail peu qualifié financièrement plus attrayant pour les travailleurs

- Les réductions de cotisations sociales ciblées sur les bas salaires sont un instrument important pour permettre aux personnes peu qualifiées de participer au marché du travail, dans la mesure où elles peuvent agir sur le coût du travail (aspect demande) et sur le salaire poche (aspect offre);
- Poursuivre la lutte contre les **pièges à l'inactivité**: par exemple le bonus à l'emploi fédéral avec d'éventuels stimulants fiscaux régionaux additionnels comme le propose le gouvernement flamand. On doit cependant veiller à ce que ces mesures ne contribuent pas à leur tour à créer

un piège à bas salaire (ou à l'absence de promotions), où les personnes ont peu d'incitants financiers à accepter un travail plus rémunérateur;

- Le régime des pensions pourrait lui aussi être encore réformé afin de rendre les périodes travaillées encore plus attrayantes dans le calcul des droits à la pension.

Le succès de tout demandeur d'emploi dépend non seulement de ses propres compétences et capacités, mais également du cycle économique et du nombre et du type d'emplois disponibles. Il n'y a tout simplement pas assez d'emplois offrant des salaires attractifs aux personnes sans diplôme universitaire. L'éducation et la formation à elles seules sont insuffisantes. Nous devons aider davantage les entreprises à se développer et à innover pour augmenter la productivité, tout en leur permettant d'offrir des emplois de qualité pour les moins qualifiés.

Promouvoir des emplois de qualité grâce à la croissance économique et un bon appariement entre entreprises et travailleurs

Les immigrants non originaires de l'UE participent moins au marché du travail que les Belges présentant les mêmes caractéristiques

En 2018, le Conseil a établi un rapport sur la faiblesse de la position qu'occupent les immigrants nés en dehors de l'UE sur le marché du travail belge, de façon à se faire une idée sur le niveau d'intégration économique de ces personnes et de dégager des solutions possibles. Les principaux moyens d'action sont résumés ci-après:

- Prôner la diversité dans les entreprises et les organismes publics;
- Lutter contre toute forme de discrimination;
- Placer l'expérience de travail au cœur du trajet d'intégration;
- Promouvoir la connaissance des langues nationales, comme vecteur de l'intégration socio-économique;
- Reconnaître plus rapidement les diplômes étrangers et valider les compétences acquises en travaillant à l'étranger;
- Multiplier les expériences de mentoring et mettre en lumière les exemples de réussite de personnes issues de l'immigration.

L'analyse des déterminants a souligné le cumul des difficultés, surtout pour les femmes peu qualifiées avec charge de famille et d'origine étrangère. Le taux d'activité de ce groupe est extrêmement faible.

Renforcer l'accès à l'accueil collectif et formel de la petite enfance et adapter celui-ci aux horaires de travail atypiques auraient des effets significatifs sur le retour à l'emploi de certaines mères moins qualifiées tout en permettant une meilleure mobilité socio-économique à long terme.



PLUS D'ACTIFS POUR UNE ÉCONOMIE PROSPÈRE ET INCLUSIVE

TABLE DES MATIÈRES

1.	Introduction	19
2.	Taux d'activité: faits stylisés	20
2.1.	Taux d'activité en Belgique et dans d'autres pays européens	21
2.2.	Taux d'activité en Belgique et dans les trois régions	22
2.3.	Évolution du taux d'activité.....	23
2.4.	Incidence des caractéristiques démographiques sur le taux d'activité	24
2.4.1.	Les évolutions démographiques en Belgique ne sont pas très favorables	24
2.4.2.	Taux d'activité et genre.....	25
2.4.3.	Taux d'activité et niveau d'éducation	27
2.4.4.	Taux d'activité et pays d'origine.....	28
2.5.	Taux d'activité et caractéristiques démographiques en Belgique et dans les trois régions.....	29
2.6.	Liens entre taux d'activité, taux d'emploi et taux de chômage	30
3.	Les déterminants de la participation au marché du travail	31
3.1.	Les 15 à 24 ans	31
3.2.	La participation des 25 à 54 ans	33
3.2.1.	Déterminants de la participation	34
3.2.1.1.	Aperçu de la littérature: taux d'activité et genre.....	34
3.2.1.2.	Résultats empiriques pour la décision de participation selon le genre	35
3.2.2.	Les raisons déclarées pour l'inactivité.....	39
3.2.3.	Taux de transition entre emploi et inactivité	41
3.2.4.	Participation au marché du travail et risque de pauvreté	43
3.3.	Les 55 ans et plus	46
3.3.1.	Évolution des statuts socio-économiques des 55 ans et plus selon les données d'enquête	47
3.3.2.	Inactivité et dispositifs de fin de carrière.....	48
3.3.3.	L'âge effectif de sortie du marché du travail	51
3.3.4.	Fonctionnement du marché du travail et employabilité des 55 ans et plus.....	52
4.	Quelle est l'importance de la réserve de main-d'œuvre en Belgique et dans les trois régions?.....	56
4.1.	Travailleurs à temps partiel et sous-occupation au sein de ce groupe.....	56
4.2.	Inactifs qui sont disposés à travailler et qui sont à la recherche d'un emploi ou sont disponibles.....	60
4.3.	La réserve de main-d'œuvre en Belgique et dans les trois régions en 2018	62
5.	Leviers pour renforcer la participation au marché du travail	67
5.1.	Leviers généraux.....	67

5.2.	Leviers spécifiquement axés sur l'activation des groupes vulnérables	69
5.2.1.	Personnes faiblement qualifiées	69
5.2.2.	Personnes nées dans un pays hors UE	70
5.2.3.	Les jeunes de 15 à 24 ans	71
5.2.4.	Les personnes de 55 ans et plus.....	72
5.3.	Mesures d'activation annoncées dans les déclarations de politique des trois régions	73
	Annexe.....	77
	Bibliographie	78
	Liste des abréviations et signes conventionnels	80



1. INTRODUCTION

La Belgique est une économie développée dont la création de richesse repose sur un nombre relativement réduit de personnes très productives, mais les gains de productivité stagnent alors que le taux de dépendance entre actifs et inactifs ne cesse de croître.

Augmenter le taux d'activité de la population en âge de travailler doit permettre à l'économie de se rapprocher de son potentiel de croissance, de diminuer la pression sur les comptes publics et ainsi d'améliorer la soutenabilité du système de sécurité sociale. Enfin, une plus grande participation au marché du travail va aussi dans le sens de l'équité car elle assure une meilleure intégration sociale, et permet de lutter contre la pauvreté en offrant à chacun la possibilité de contribuer selon ses capacités au bien-être général.

La structure du rapport est la suivante. Dans le deuxième chapitre, les constats statistiques concernant le taux d'activité sont présentés. Le chapitre trois va plus loin dans l'examen des déterminants de la participation. Il est divisé en trois sous-chapitres selon les tranches d'âge (les 15 à 24, les 25 à 54 ans et les 55 ans et plus) car les déterminants sont très différents pour ces trois groupes. Le quatrième chapitre explique ce qu'on appelle la réserve de main-d'œuvre. Au-delà des chômeurs, certaines personnes déjà à l'emploi voudraient travailler davantage et une partie des inactifs désireraient travailler, mais soit ne sont pas directement disponibles, soit pour différentes raisons, ne recherchent pas activement un travail. Enfin, le dernier chapitre propose un aperçu des leviers possibles pour augmenter les taux d'activité, à l'aide de mesures générales ou ciblées.

Encadré 1: définitions clés

L'enquête sur les forces de travail (EFT) est une enquête socio-économique par sondage menée auprès des ménages. Elle est harmonisée au niveau européen. Les définitions de l'emploi et du chômage utilisées sont celles du Bureau international du Travail (BIT), garantissant ainsi la comparabilité des résultats à l'échelle internationale.

- Les personnes ayant un emploi (les actifs occupés) sont des personnes qui, pendant la semaine de référence, ont presté au moins une heure de travail en échange d'un salaire ou pour s'assurer un bénéfice, ou qui avaient un emploi mais étaient temporairement absentes. La main-d'œuvre familiale est comprise dans cette catégorie.
- Les chômeurs sont toutes les personnes qui:
 - (a) étaient sans travail pendant la semaine de référence, c'est-à-dire qui n'ont pas travaillé en tant que salarié ou indépendant;
 - (b) étaient disponibles pour travailler, c'est-à-dire pour commencer une activité en tant que salarié ou indépendant dans un délai de deux semaines après la semaine de référence;
 - (c) étaient à la recherche active d'un travail, c'est-à-dire qui avaient entrepris des démarches spécifiques en vue de trouver un emploi salarié ou non salarié pendant une période de quatre semaines se terminant à la fin de la semaine de référence, ou qui avaient trouvé un travail à commencer plus tard, c'est-à-dire endéans une période maximale de trois mois.

Les taux de chômage BIT sont indépendants d'une inscription éventuelle auprès du FOREM, d'Actiris, du VDAB ou de l'ADG ainsi que de la perception d'une allocation de l'ONEM et ne peuvent dès lors être comparés aux taux de chômage administratifs.

- La population active est composée des chômeurs et de la population occupée.
- Les inactifs sont toutes les personnes qui ne sont pas considérées comme des chômeurs ou comme des personnes ayant un emploi.
- Le taux d'emploi donne le pourcentage de personnes occupées dans une certaine classe d'âge.
- Le taux de chômage représente le pourcentage de chômeurs parmi la population active (personnes occupées + chômeurs) d'une classe d'âge donnée.
- Le taux d'activité reflète le pourcentage de la population active (personnes occupées + chômeurs) parmi la population totale au sein d'une classe d'âge donnée.

Source: Statbel.

2. TAUX D'ACTIVITÉ: FAITS STYLISÉS

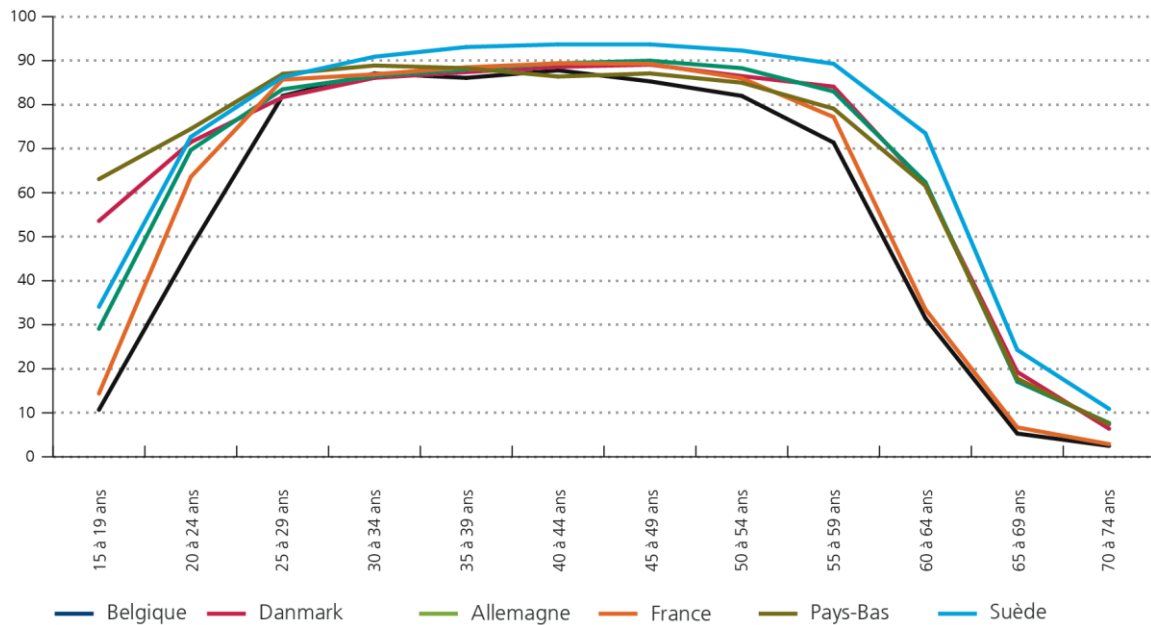
Ce chapitre trace le portrait de l'évolution du taux d'activité en Belgique et dans les régions, dans une perspective internationale. Les pays de référence sont les trois principaux voisins (Allemagne, France et Pays-Bas), et le ou les pays qui affichent les meilleures performances en la matière, la Suède notamment.

Il est important de noter la prévalence du travail à temps partiel influence la comparaison internationale, car elle diffère de pays à pays, or le concept de taux d'activité en personnes ne tient pas compte de ces différences. Nous avons privilégié le concept du taux d'activité en personnes plutôt qu'en heures, car les données d'offre de travail en heures ne sont pas toujours disponibles et/ou fiables pour l'ensemble des pays européens.

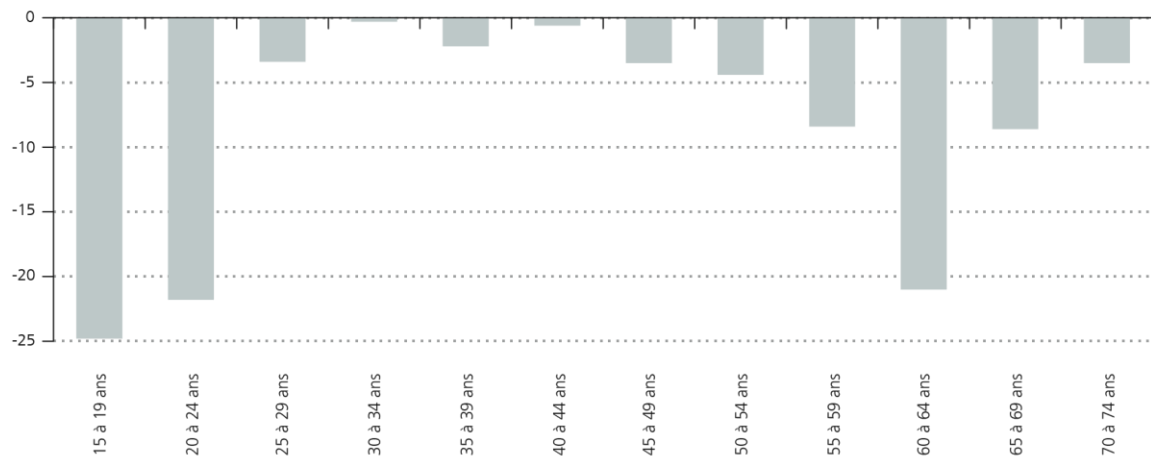


2.1. Taux d'activité en Belgique et dans d'autres pays européens

Graphique 1 - Taux d'activité par classe d'âge et écart par rapport à la moyenne des trois pays voisins (pourcentages de la population correspondante, 2018)



Écart par rapport à la moyenne des trois pays voisins (points de pourcentage)



HRW_2019_kb03_j

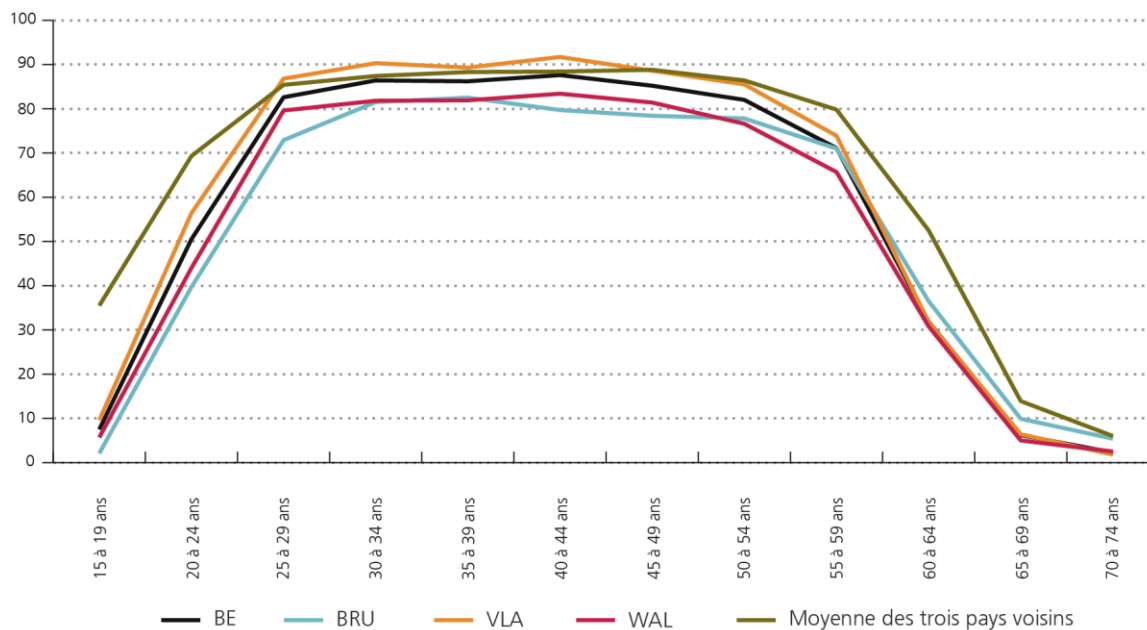
Source: Eurostat.

L'évolution du taux d'activité dans les catégories d'âge affiche un même profil dans l'ensemble des pays: il grimpe dans un premier temps rapidement jusqu'à 30 ans, culmine chez les personnes âgées de 30 à 50 ans avant de se contracter, accusant un repli sensible à 60 ou 65 ans. En Belgique, le taux d'activité pour la quasi-totalité des tranches d'âge est plus faible que la moyenne des trois pays voisins ou que ceux du Danemark et de la Suède. C'est toutefois chez les jeunes (15-24) et chez les plus de 55 ans que l'écart est le plus marqué. De plus, le pic du taux d'activité est également plus court chez nous, compris entre 30 et 44 ans, et ce taux commence à s'affaiblir dès l'âge de 45 ans, autrement dit plus tôt que dans d'autres pays.

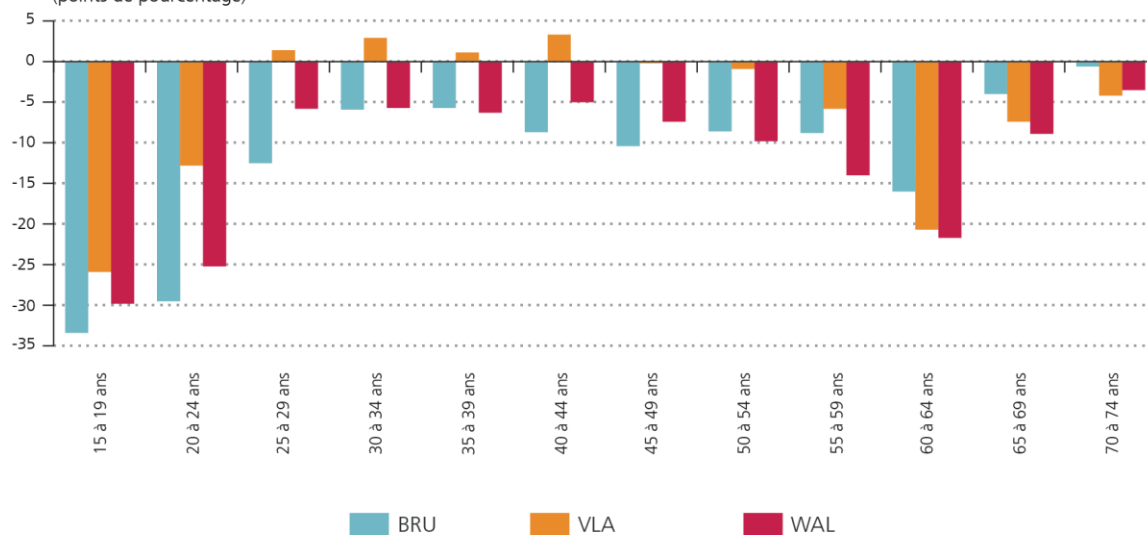
2.2. Taux d'activité en Belgique et dans les trois régions

D'importantes différences entre les trois régions sont observées au niveau du taux d'activité de la population âgée de 15 à 64 ans: affichant son niveau le plus élevé en Flandre, à 71,8 %, il est nettement plus faible en Wallonie et à Bruxelles, avec respectivement 63,8 et 65,5 %.

Graphique 2 - Taux d'activité par classe d'âge et différences entre les régions
(pourcentages de la population correspondante, 2018)



Écart par rapport à la moyenne des trois pays voisins
(points de pourcentage)



HRW_2019_kb04_j

Sources: Eurostat, Statbel.

Le taux d'activité en Flandre se positionne bien dans la comparaison avec la moyenne des trois pays voisins, a fortiori pour la population âgée de 25 à 54 ans. En revanche, Bruxelles et la Wallonie se caractérisent, pour ces mêmes catégories d'âge, par un taux d'activité relativement bas, inférieur de 5 à 10 points de pourcentage à la moyenne des trois pays voisins et aux valeurs enregistrées en

Flandre. S'agissant du groupe d'âge compris entre 25 et 29 ans, l'écart grimpe même à 12,5 points de pourcentage à Bruxelles.

Enfin, le taux d'activité dans l'ensemble des régions est sensiblement plus faible que dans la moyenne des trois pays voisins à la fois pour les jeunes (15-24) et pour les plus de 55 ans.

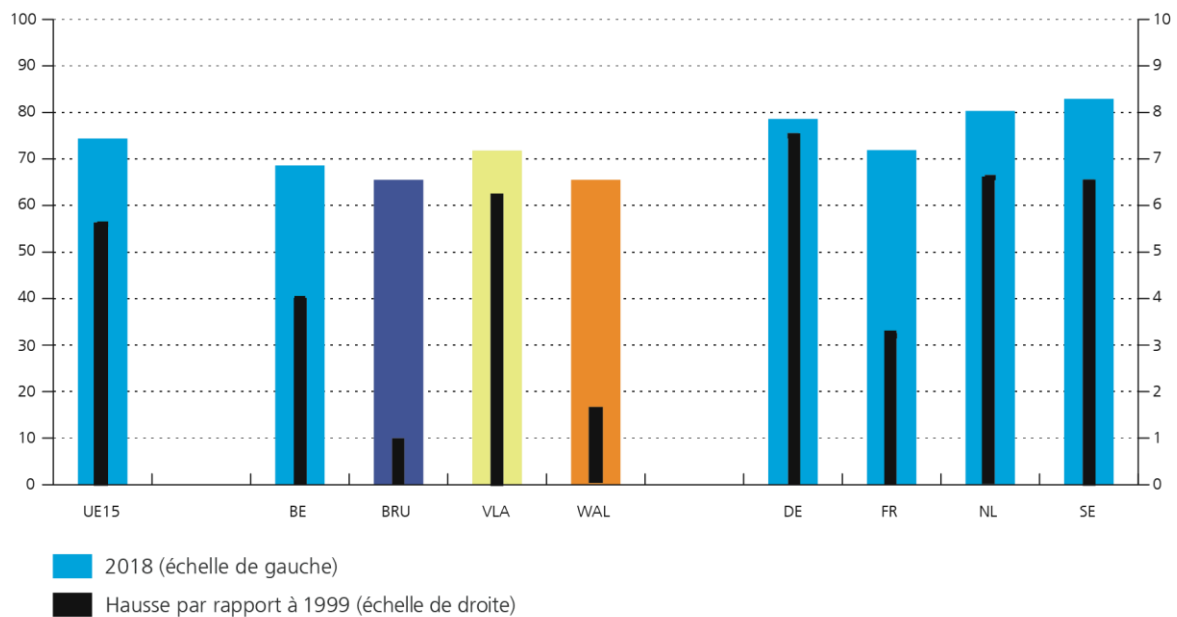
2.3. Évolution du taux d'activité

Au cours des deux dernières décennies, le taux d'activité de la population âgée de 15 à 64 ans a progressé dans la quasi-totalité des pays de l'UE15. Avec une augmentation de 4 points de pourcentage par rapport à 1999, la Belgique suit cette tendance haussière. De plus, celle-ci se traduit principalement par une progression de l'emploi. On ne peut néanmoins pas parler d'un mouvement de rattrapage, puisque l'UE15 a enregistré une croissance moyenne de 5,6 points de pourcentage sur la même période, alors que des pays comme l'Allemagne, les Pays-Bas et la Suède font encore mieux.

En Belgique, l'écart entre les trois régions s'est toutefois creusé. Alors que le taux d'activité en Flandre a progressé de 6,2 points de pourcentage entre 1999 et 2018, il est resté quasi inchangé à un faible niveau dans la Région de Bruxelles-Capitale et s'est accru modestement en Wallonie, à hauteur de 1,5 points de pourcentage.

Graphique 3 - Évolution du taux d'activité de la population

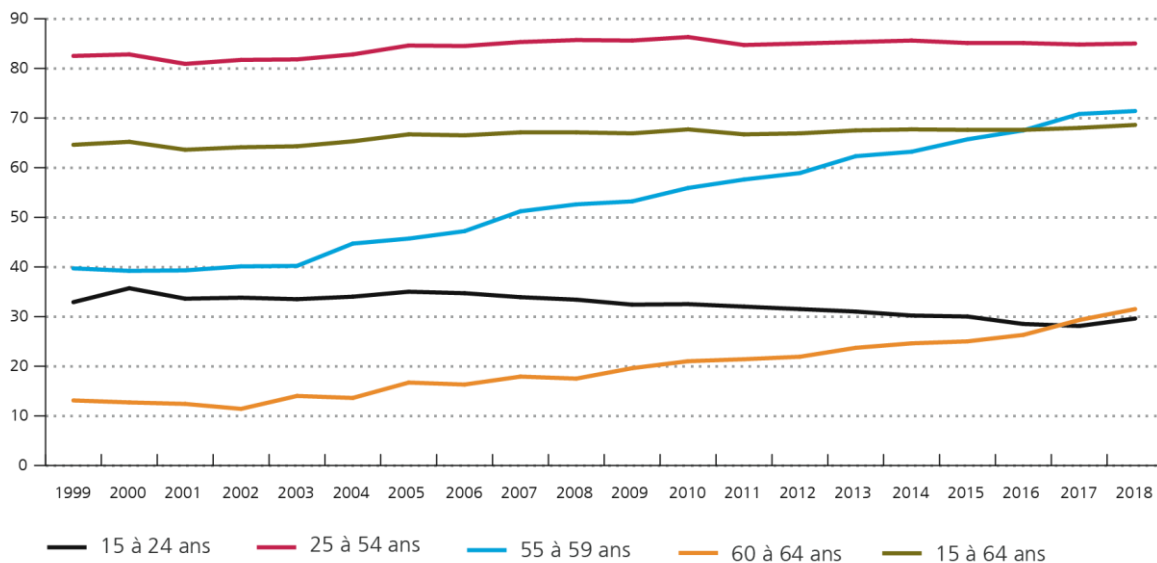
(pourcentages de la population âgée de 15 à 64 ans (gauche), points de pourcentage (droite))



Sources: Eurostat, Statbel.

Un autre constat général, qui s'applique également à la Belgique, est que l'évolution du taux d'activité ces 20 dernières années diffère selon la tranche d'âge. La participation des plus de 55 ans au marché du travail a affiché partout, y compris en Belgique, une nette expansion. Comme mentionné au point 2.1, la Belgique a toujours un retard à rattraper à cet égard. On observe en revanche un recul, de l'ordre de quelques points de pourcentage, de la participation des jeunes de 15 à 24 ans. Enfin, l'évolution du taux d'activité de la population âgée de 25 à 54 ans présente un profil assez plat. En Belgique, une légère progression de 2,5 points de pourcentage a encore été enregistrée entre 1999 et 2018.

Graphique 4 - Évolution du taux d'activité en Belgique par classe d'âge
(pourcentages de la population correspondante)



HRW_2019_kb06_j

Source: Statbel.

Les moteurs de l'évolution du taux d'activité sont très variés. Chez les jeunes âgés de 15 à 24 ans, l'évolution de la durée moyenne des études joue un rôle important. Pour les plus de 55 ans, l'allongement de la carrière active constitue un facteur déterminant. Au cours de la dernière décennie, les caractéristiques démographiques de la population active dans la tranche d'âge 25-54 ont subi quelques modifications fondamentales, chacune ayant sa propre incidence sur la participation au travail. Ces modifications sont abordées au point suivant.

2.4. Incidence des caractéristiques démographiques sur le taux d'activité

Les évolutions démographiques les plus marquantes des décennies précédentes ayant sensiblement influencé le marché du travail sont incontestablement la féminisation de la population active et la démocratisation de l'enseignement supérieur. De plus, la structure d'âge de la population en âge de travailler et sa diversité ethnique grandissante (de même que les changements dans la structure familiale) sont, elles aussi, déterminantes pour le taux de participation au travail.

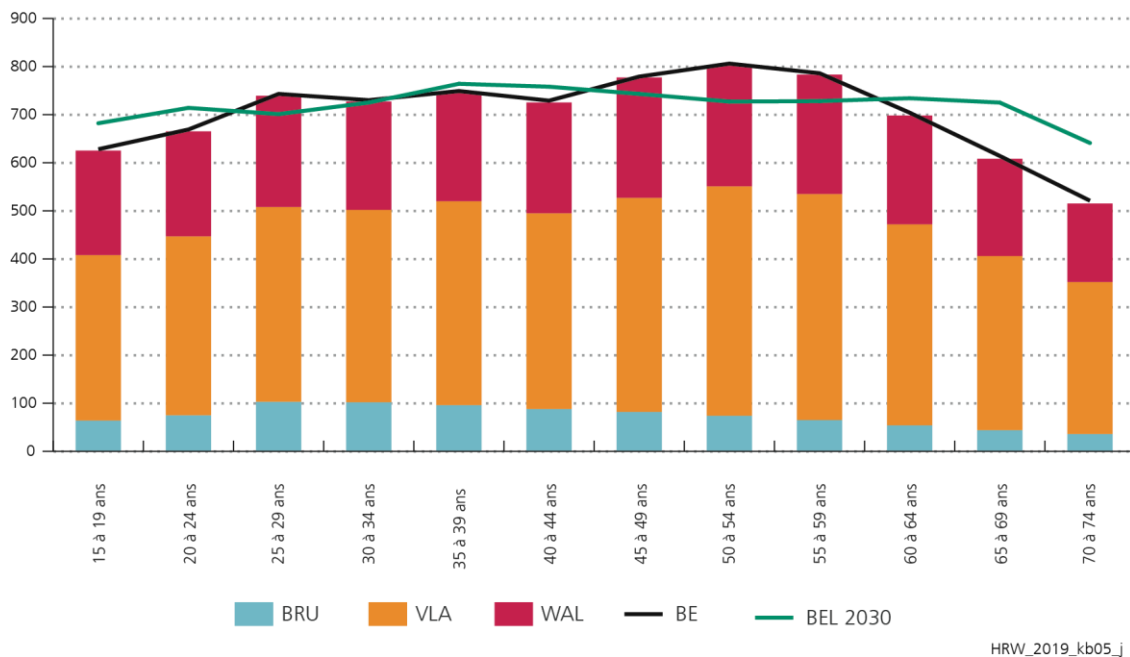
2.4.1. Les évolutions démographiques en Belgique ne sont pas très favorables

À taux d'activité par classe d'âge et politiques économiques inchangés, les changements démographiques conduisent inexorablement à une baisse du taux d'activité moyen

Selon les perspectives démographiques du Bureau fédéral du Plan (2019), la population en âge de travailler diminuera quelque peu entre 2018 et 2030, tandis que le groupe des plus de 65 ans va sensiblement s'accroître. De ce fait, le taux de dépendance des plus de 65 ans vis-à-vis de la population âgée de 15 à 64 ans passera de 0,29 en 2018 à 0,37 en 2030. Pour assurer la

soutenabilité financière de notre système de sécurité sociale, il importe donc de maintenir à niveau, voire d'encore augmenter, le taux d'activité de la population en âge de travailler. À politique inchangée, il semble que les évolutions démographiques tendront plutôt à favoriser un recul du taux d'activité futur.

Graphique 5 - Structure démographique de la population âgée de 15 à 74 ans en Belgique
(milliers de personnes, 2018)



HRW_2019_kb05_j

Sources: Bureau fédéral du Plan, Statbel.

La part des différents groupes d'âge dans la population âgée de 15 à 74 ans constitue un premier indicateur. Le pic démographique se situe actuellement dans la tranche d'âge 50-54 ans tant au niveau national qu'en Flandre et, dans une moindre mesure, en Wallonie. Si le profil actuel de la participation au travail entre les différents groupes d'âge se maintient, on peut s'attendre à une sortie progressive de ce groupe vers l'inactivité dans les prochaines années. Étant donné que le taux d'activité de la population en âge de travailler peut se calculer comme la moyenne pondérée du taux d'activité par tranche d'âge, dans laquelle les pondérations reflètent la part relative de chaque groupe d'âge au sein de la population en âge de travailler, ce calcul mécanique aboutit à une diminution graduelle.

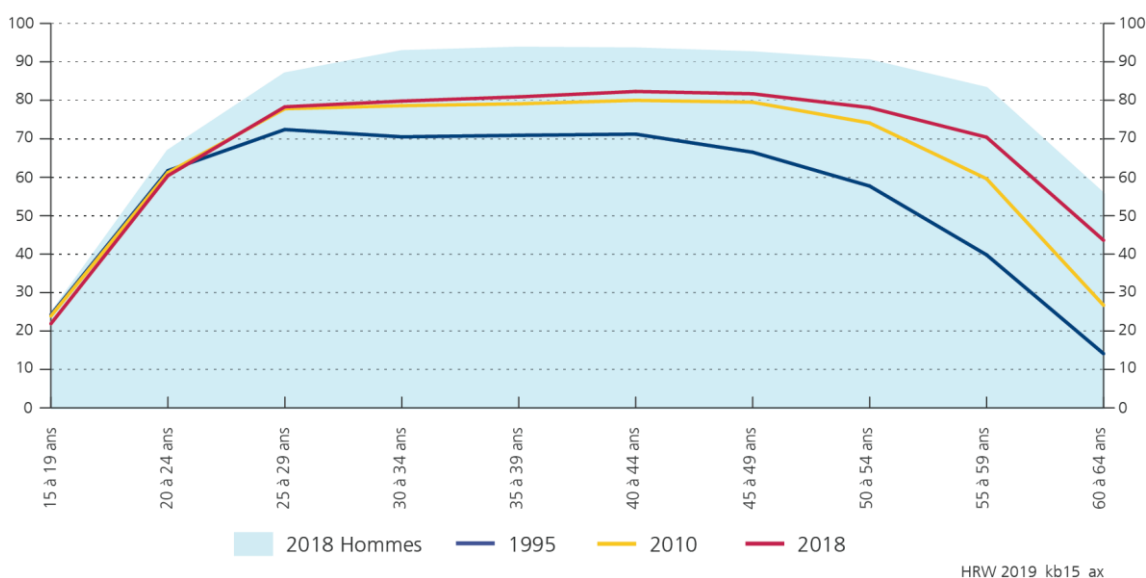
Le vieillissement est moins prononcé dans la Région de Bruxelles-Capitale en raison d'une proportion plus élevée de personnes en âge de travailler, notamment des personnes âgées entre 20 et 40 ans, ainsi que d'enfants. De ce fait, le poids de Bruxelles dans la population en âge de travailler est appelé à s'accroître durant la prochaine décennie. Comme nous l'avons déjà mentionné, Bruxelles affiche actuellement le taux d'activité le plus bas des trois régions, principalement chez les jeunes âgés de 20 à 29 ans (cf. graphique 2). Par conséquent, ce glissement va, lui aussi, peser négativement sur l'évolution future du taux d'activité.

2.4.2. Taux d'activité et genre

L'écart entre le taux d'activité des hommes et celui des femmes s'est graduellement résorbé au cours des deux dernières décennies. En 2018, il s'est établi à 10 points de pourcentage pour le groupe d'âge compris entre 25 et 54 ans, soit une réduction de moitié par rapport à 1995, lorsqu'il atteignait encore plus de 20 points de pourcentage. La Belgique fait ainsi aussi bien que les trois pays voisins, mais en Suède, pays affichant les meilleurs résultats, cet écart n'est que plus que d'environ 5 % en 2018.

La littérature est unanime quant aux différents facteurs qui ont contribué à cette évolution. Du côté de la demande, l'expansion du secteur des services représente un facteur explicatif important. Les femmes sont traditionnellement largement représentées dans l'enseignement, les soins de santé, le commerce et l'horeca. Un certain nombre de secteurs des services se prêtent également fort bien au travail à temps partiel, une forme de travail qui a aussi pris beaucoup d'importance (cf. chapitre 4) et qui permet ainsi une meilleure combinaison du travail et des responsabilités familiales. Dans le même temps, des investissements ont été consentis dans des systèmes de garde d'enfants abordables, tandis que le nombre moyen d'enfants par femme a baissé. De ce fait, davantage de femmes combinent maintenant travail et famille que ce n'était le cas en 1995. Un autre facteur de soutien du côté de l'offre, qui sera abordé au point suivant, est la progression du niveau d'éducation des femmes.

Graphique 6 - Évolution du taux d'activité des femmes et des hommes
(pourcentages de la population correspondante)



Source: Statbel.

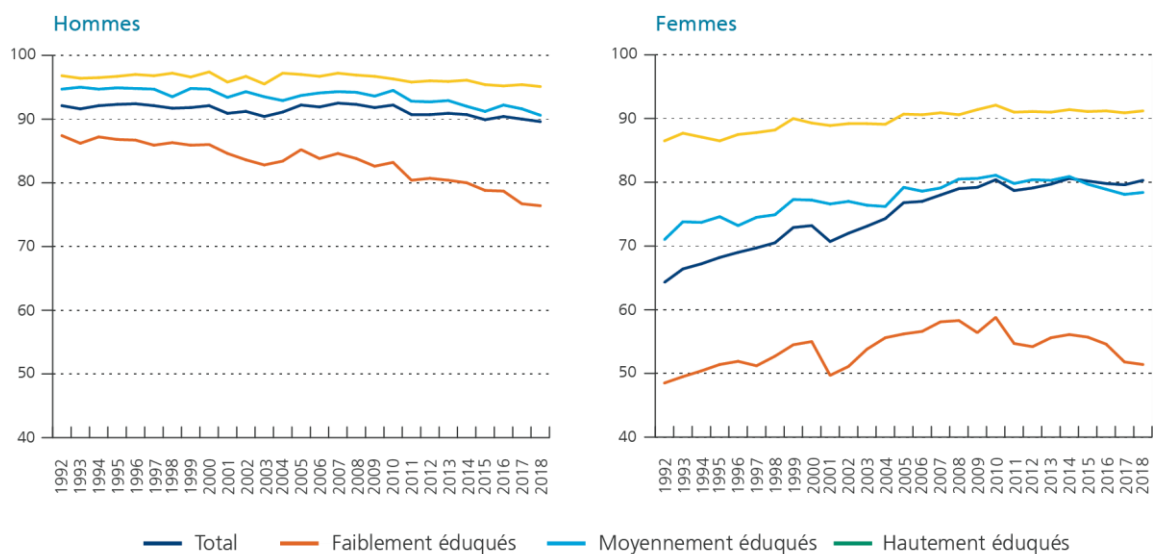
L'écart de taux d'activité entre hommes et femmes se monte encore actuellement à quelque 10 points de pourcentage en Belgique. Il est à peu de choses près comparable dans les trois pays voisins, mais en Suède, pays qui affiche les meilleurs résultats, il a été ramené à la moitié (environ 5 points de pourcentage). Enfin, le relèvement progressif de l'âge de la pension chez les femmes a contribué à l'augmentation du taux d'activité à un âge plus avancé.

2.4.3. Taux d'activité et niveau d'éducation

Toutes les études menées ont montré que le taux d'activité s'accroît avec le niveau d'éducation. L'effet de la formation pèse plus lourdement chez les femmes que chez les hommes dans la décision de participer au marché du travail, et les femmes faiblement qualifiées optent dès lors plus souvent pour l'inactivité que les hommes présentant le même niveau de diplôme. Les travailleurs très diplômés intégrant le marché du travail plus tardivement, il est donc logique qu'ils le quittent également à un âge plus avancé.

Graphique 7 - Évolution du taux d'activité des hommes et des femmes en fonction du niveau d'éducation

(pourcentages de la population âgée de 25 à 54 ans correspondante)



HRW 2019_kb12_ax

Source: Eurostat.

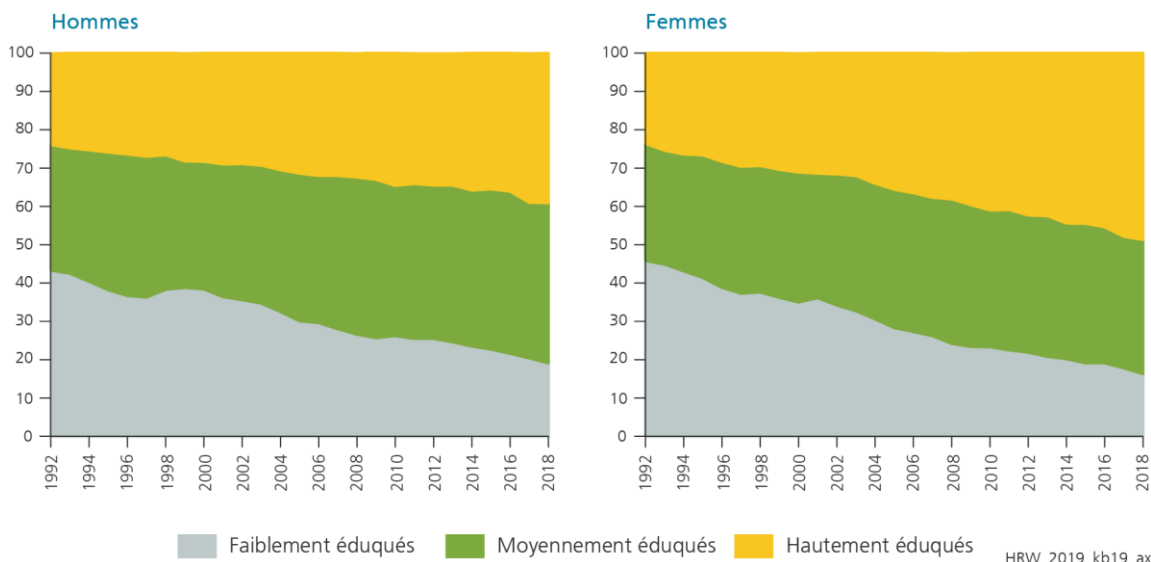
Comme constaté au point précédent, le taux d'activité des hommes s'est progressivement réduit au fil du temps. Ce recul se concentre principalement chez les hommes faiblement qualifiés et, dans une mesure limitée, chez les hommes moyennement qualifiés. Bien que la polarisation de la demande de travail ait surtout touché les fonctions de qualification moyenne, ce sont essentiellement les hommes faiblement qualifiés qui ont été poussés à quitter le marché du travail en Belgique (Duprez et De Mulder, 2015).

Chez les femmes, une tendance haussière a été observée jusqu'en 2010 dans la participation au marché du travail, quel que soit leur type de qualification. Depuis lors, le taux d'activité des femmes hautement et moyennement qualifiées s'est stabilisé, alors que celui des femmes faiblement qualifiées a recommencé à baisser. De ce fait, ce dernier dépasse à peine le niveau atteint en 1992, tout en demeurant bas au regard de celui d'autres pays. Dans les trois pays voisins, quelque 60 % des femmes faiblement qualifiées participent au marché du travail et la Suède atteint le cap des 70 %. Cela étant dit, la proportion des femmes faiblement qualifiées continue toutefois de reculer au sein de leur groupe.

L'augmentation progressive du niveau d'éducation dans la population active âgée de 25 à 54 ans se manifeste en Belgique, comme dans les autres pays européens, tant chez les hommes que chez les femmes. Il est vrai que les femmes affichent actuellement de meilleures performances que les

hommes dans l'enseignement supérieur. En 2018, environ la moitié des femmes âgées de 25 à 54 ans possédaient un diplôme de l'enseignement supérieur, contre seulement un quart en 1992.

Graphique 8 - Évolution du niveau d'éducation de la population
(pourcentages de la population âgée de 25 à 54 ans correspondante)



Source: Eurostat.

À titre de comparaison, le pourcentage correspondant chez les hommes est actuellement de 39 %, contre un quart également en 1992.

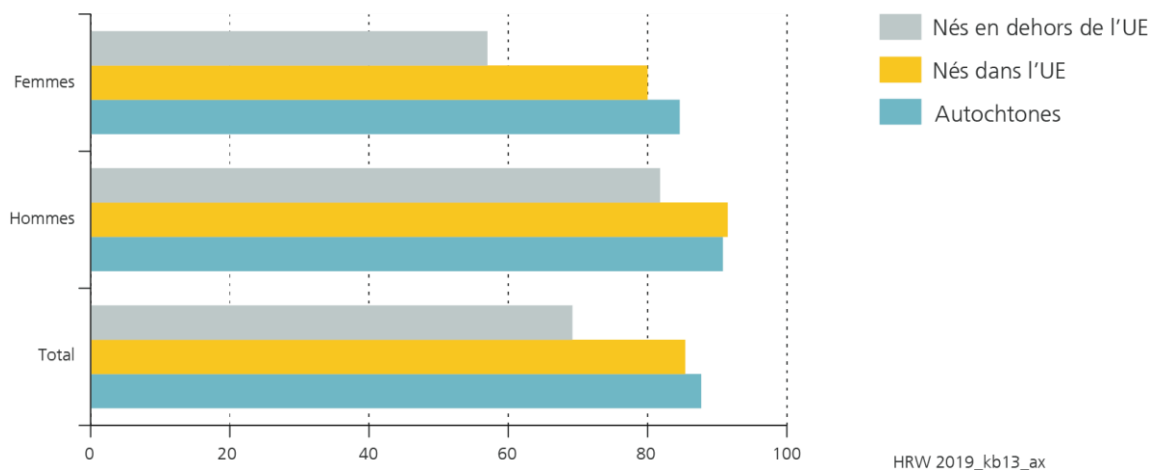
2.4.4. Taux d'activité et pays d'origine

En Belgique, le taux d'activité des personnes âgées de 25 à 54 ans nées en dehors de l'UE est plus faible que ceux des autochtones et des personnes originaires d'un autre pays de l'UE. Il s'agit là aussi d'un phénomène général qui s'observe dans tous les pays de l'UE, mais diverses études ont montré que la Belgique faisait partie des pires élèves de la classe.

La différence est surtout importante au niveau des femmes nées en dehors de l'UE, puisque leur taux d'activité est inférieur de 27 points de pourcentage à celui des femmes autochtones. Comme l'a montré un précédent rapport du CSE (2018), la moitié des personnes nées en dehors de l'UE sont originaires du Maghreb et de l'Afrique sub-saharienne, tandis que seule une petite minorité d'entre elles sont originaires d'autres pays riches. Parmi les premiers groupes cités, elles sont nombreuses à arriver en Belgique à la suite d'un regroupement familial. Il n'est pas exclu que des traditions familiales différentes et un niveau de scolarisation en moyenne plus faible jouent un rôle prépondérant dans leur décision de ne pas se présenter sur le marché du travail.

La part des personnes issues de l'immigration dans la population active belge âgée de 25 à 54 ans était de 22,5 % en 2018, contre 15 % en 2006. Tant la proportion des personnes nées dans un autre pays de l'UE que celle des personnes nées en dehors de l'UE ont augmenté régulièrement au cours de la période considérée, au détriment de celle des personnes nées en Belgique, dont le nombre est également en diminution. La concentration des personnes issues de l'immigration est particulièrement élevée à Bruxelles. Dans la mesure où les personnes nées en dehors de l'UE sont également plus souvent peu qualifiées, cette concentration contribue à l'inadéquation observée entre l'offre et la demande sur le marché du travail bruxellois et à la faiblesse du taux d'activité de la population bruxelloise.

Graphique 9 - Taux d'activité des personnes selon origine et genre
(pourcentages de la population âgée de 25 à 54 ans correspondante)



Source: Eurostat.

2.5. Taux d'activité et caractéristiques démographiques en Belgique et dans les trois régions

Afin d'identifier les points faibles du marché du travail en Belgique, nous avons défini des sous-groupes sur la base de quatre caractéristiques démographiques que sont le sexe, l'âge, le niveau de formation et le pays de naissance et avons ensuite calculé le taux d'activité pour chaque sous-groupe. Nous avons réalisé cet exercice pour la Belgique et pour les trois régions. On trouvera les résultats dans le tableau en annexe 1, dont les principaux peuvent être résumés comme suit:

- Le taux d'activité de la population belge âgée de 15 à 64 ans s'élève à 69 %;
- Par rapport à ce pourcentage, le taux d'activité des jeunes (15 à 24 ans) est faible et cette tendance se vérifie pour l'ensemble des sous-groupes;
- Les plus de 55 ans dans leur ensemble et dans la plupart des sous-groupes se caractérisent également par un taux d'activité inférieur à la moyenne nationale. Les hommes très qualifiés représentent l'exception à la règle;
- Le taux d'activité des hommes dépasse celui des femmes de 9 points de pourcentage en moyenne. L'écart est plus réduit pour les jeunes et les personnes hautement qualifiées et plus marqué pour les personnes de faible qualification et celles nées en dehors de l'UE;
- Il existe une corrélation positive entre le niveau de diplôme et le taux d'activité, qui s'avère plus étroite chez les femmes quel que soit leur âge;
- Le taux d'activité des personnes nées en dehors de l'UE est plus faible que celui des autochtones, avec un écart plus marqué pour les femmes. Le taux d'activité des femmes faiblement qualifiées nées en dehors de l'UE est particulièrement bas.

Comme il a été mentionné précédemment, le taux d'activité est plus élevé en Flandre (72 %) qu'à Bruxelles (66 %) et en Wallonie (64 %). Ces différences se reproduisent dans la plupart des sous-groupes. Ce n'est que pour les plus de 55 ans que le taux d'activité à Bruxelles peut soutenir la comparaison avec celui de la Flandre. Alors que l'ensemble des constats précités s'appliquent à chacune des trois régions, on remarquera néanmoins que l'écart de taux d'activité entre hommes et femmes est le plus large à Bruxelles et que celui entre personnes faiblement et hautement qualifiées est le plus conséquent en Wallonie.

2.6. Liens entre taux d'activité, taux d'emploi et taux de chômage

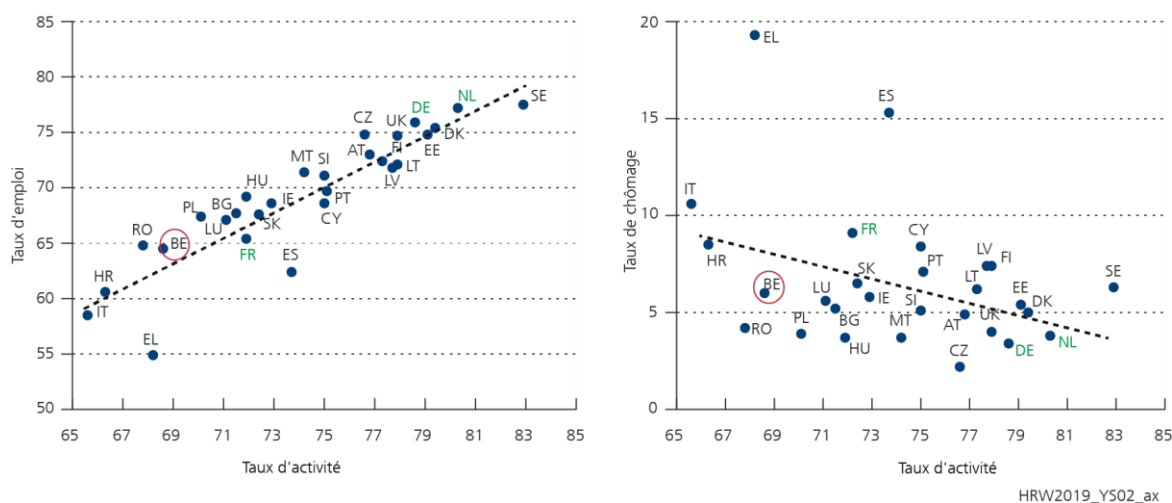
La corrélation entre taux d'activité et taux d'emploi dans les pays européens est très élevée, à plus de 90 %: les pays affichant les taux d'activité les plus élevés sont également ceux ayant les taux d'emploi les plus élevés. Cette corrélation forte est attendue et provient en partie de la définition même des concepts: font partie de la population active tant les personnes au travail que les personnes en recherche d'emploi.

Ce lien illustre qu'à long terme, l'offre de travail rencontre la demande de travail et se traduit par de l'emploi. L'élévation du niveau d'éducation de la population, par exemple, a contribué à l'augmentation tendancielle du taux d'activité. Cette offre de main-d'œuvre plus qualifiée répond aux besoins de l'économie.

Une augmentation de l'offre de travail se traduit à long terme par une augmentation de l'emploi

Les taux d'activité et de chômage présentent une corrélation plus faible. La relation paraît négative. Ceci illustre qu'à long terme, il n'y a pas de contradiction pour une économie à présenter à la fois un taux d'activité élevé et un taux de chômage faible. L'argument que le nombre d'emplois serait fixe n'est pas correct à moyen ou à long terme (Samuelson et Nordhaus, 1998).

Graphique 10 - Taux d'activité, taux d'emploi et taux de chômage dans les pays de l'UE
(pourcentages de la population âgée de 15 à 64¹ ans, 2018)



Source: Eurostat.

¹ 15 à 74 ans pour le taux de chômage.

3. LES DÉTERMINANTS DE LA PARTICIPATION AU MARCHÉ DU TRAVAIL

3.1. Les 15 à 24 ans

La non-participation des jeunes au marché du travail tient dans la majorité des cas au fait qu'ils suivent des études, ce par quoi ils contribuent à accroître le stock de capital humain de l'économie, et donc à alimenter la croissance future.

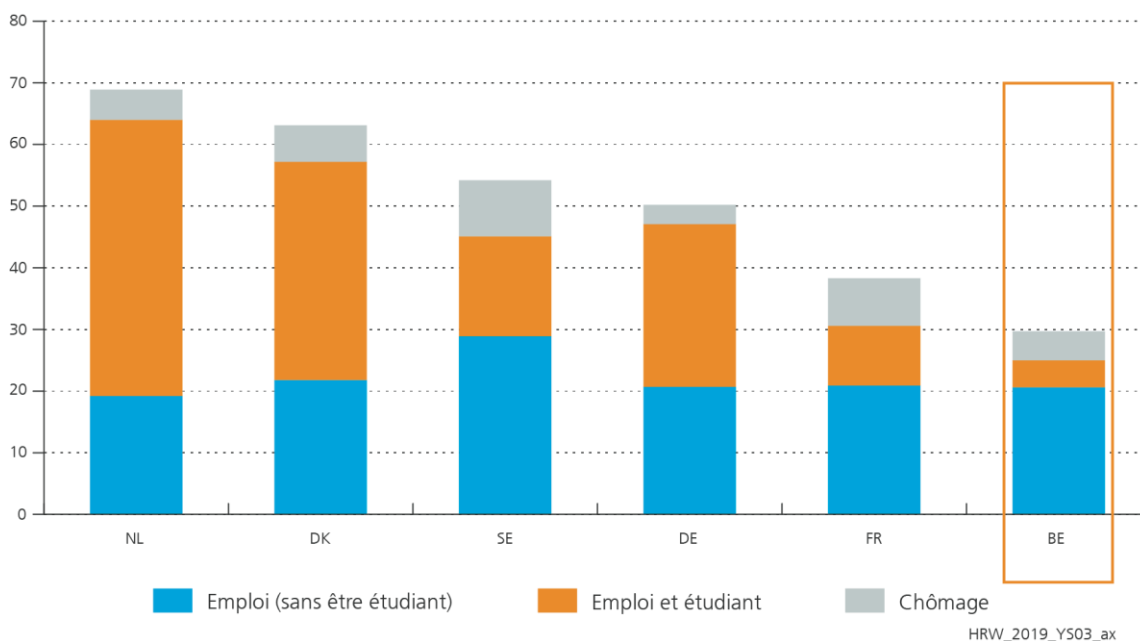
De manière générale, le fait que les personnes poursuivent des études plus longtemps a une influence baissière sur le taux d'activité des jeunes, mais cela n'est pas spécifique à la Belgique.

Pour les 15 à 24 ans, la différence en termes de taux d'activité entre la Belgique et les pays les plus performants s'explique par le moindre cumul études/emploi dans notre pays

Pour ce groupe d'âge, les écarts par rapport aux pays les plus performants s'expliquent principalement par le fait que le travail étudiant y est moins répandu, même si les récentes mesures prises pour faciliter ce cumul portent leurs fruits. Le développement du travail étudiant en Belgique devrait se poursuivre, soutenu par l'assouplissement des conditions liées à ce statut, pour lequel les cotisations dues à la sécurité sociale sont très

faibles. Comme par définition, le travail étudiant est à temps partiel et qu'il est plus répandu aux Pays-Bas et dans les pays nordiques, la comparaison des taux d'activité par personne accentue encore la faible position de la Belgique.

Graphique 11 - Taux d'activité pour les jeunes en Belgique et dans les pays de comparaison
(pourcentages de la population âgée de 15 à 24 ans)



Source: Eurostat.

Le passage des études à l'emploi pour les jeunes a été étudié par le CSE à l'occasion de son rapport de 2009. Les mesures récentes, notamment en faveur des jeunes « ni en emploi, ni aux études, ni en formation » (NEET), prises par les différents niveaux de pouvoir, sont détaillées dans l'Etat des lieux du marché du travail du CSE, qui a été publié en juin 2019.

Encadré 2: l'apprentissage en Communauté germanophone

La formation en alternance est un système de formation dans lequel les apprenants acquièrent des compétences professionnelles en alternance dans un milieu scolaire et sur le lieu de travail. Depuis le 1^{er} juillet 2014, les Communautés sont entièrement compétentes pour tous les régimes de formation en alternance.

En Communauté germanophone, l'IAWM (*Institut für Aus- und Weiterbildung im Mittelstand und in kleinen und mittleren Unternehmen*) est responsable de la coordination des cours dispensés aux centres de formation des classes moyennes (ZAWM d'Eupen et ZAWM de St.Vith – *Zentren für Aus- und Weiterbildung des Mittelstandes*) et de la certification en fin de parcours. Il octroie (ou retire) l'agrément des entreprises formatrices et est également responsable de la formation pédagogique des tuteurs en entreprise. À côté de l'apprentissage, l'enseignement en alternance peut se faire en horaire réduit à l'école secondaire (TZU – *Teilzeitunterricht*). La formation pédagogique des formateurs des centres (le CAP) est dispensée par la Haute Ecole de la Communauté germanophone (la AHS – *Autonome Hochschule*).

Les compétences professionnelles sont acquises à hauteur de 80 % dans l'entreprise avec laquelle l'apprenant a un contrat tandis que la formation théorique au sein de l'école (professionnelle) complète les savoirs pratiques.

En 2019, on comptait environ 790 entreprises de formation reconnues¹ et plus de 60 métiers proposés. L'entreprise dont le siège d'exploitation se situe en Communauté germanophone reçoit une prime pour l'occupation des apprentis (sous l'obligation scolaire pendant minimum 4 mois) qui varie de 500 euros en 1^{ère} année à 750 euros en 3^{ème} année (*Praktikumsbonus*). De son côté, l'élève apprenti (habitant en Communauté germanophone, sous l'obligation scolaire au moment du début du contrat et sous obligation de réussite de son année) reçoit une prime du même montant pour l'année correspondante (*Startbonus*). Elle s'ajoute à la compensation mensuelle que l'entreprise lui paie allant de 237 euros en 1^{ère} année à 539 euros en 3^{ème} année².

Pour pouvoir conclure un contrat d'apprentissage, l'élève doit au moins avoir 15 ans au cours de l'année civile, être physiquement apte pour exercer le métier, et soit avoir réussi la deuxième année du secondaire général ou la troisième année du secondaire professionnel, avoir obtenu un titre de la cinquième année professionnelle de l'enseignement secondaire spécialisé ou avoir réussi l'examen d'entrée organisé par l'IAWM³. À partir du 1^{er} septembre 2018, chaque candidat qui a plus de 29 ans peut signer un contrat d'apprentissage à moins qu'il ne touche un revenu de remplacement. Le nombre total d'inscrits en apprentissage dans les cours professionnels des centres de formation (ZAWM) pendant l'année scolaire 2019-2020 a atteint 502 personnes (sans compter les cours de chefs d'entreprise). La baisse générale du nombre d'inscrits trouve son origine dans les développements démographiques (le nombre de jeunes âgés de 15 à 19 ans en Communauté germanophone a continuellement reculé depuis 2010). Ainsi, le nombre de places libres de formation en entreprise a augmenté. En effet, l'intérêt des employeurs pour ce type d'opportunités est toujours marqué; 29 nouvelles entreprises formatrices ont été définitivement reconnues en 2019 et 16 entreprises déjà reconnues l'ont été pour d'autres métiers d'apprentissage.

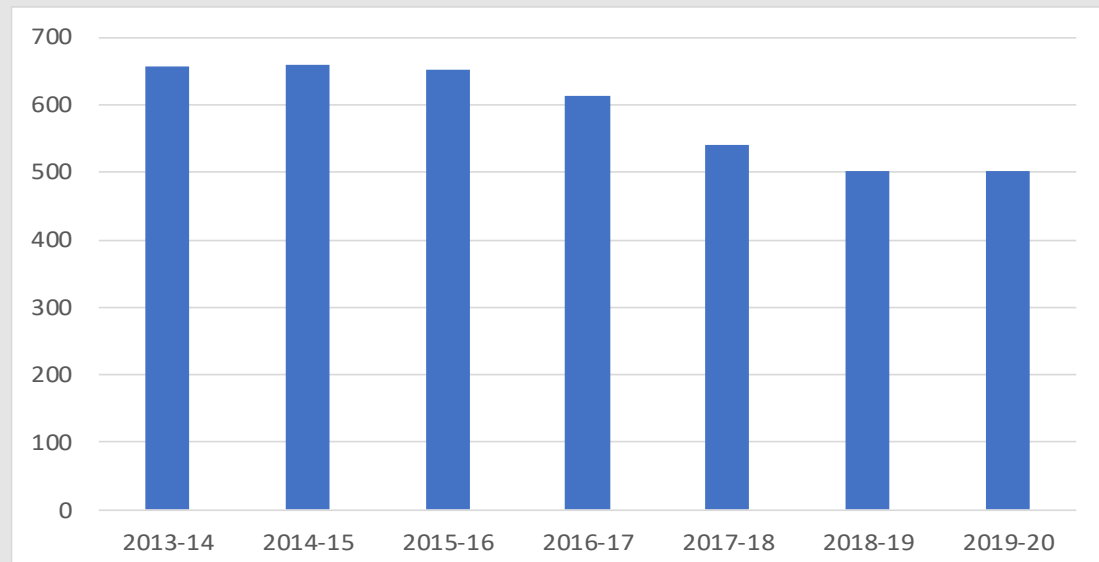
¹ Seule la moitié occupe des apprentis.

² Montants en janvier 2019.

³ Afin de vérifier que l'élève répond aux exigences minimales pour commencer son apprentissage. Si l'élève s'inscrit en ayant réussi la troisième année secondaire générale ou la quatrième professionnelle, il peut obtenir à la fin de son apprentissage, en plus du certificat d'apprentissage, un certificat de qualification de 6^{ième} professionnelle.

Ce sont 62 % des entrants dans le système qui sont âgés de 18 ans ou plus et 80 % sont des garçons. Le public est hétérogène étant donné que 28 % des entrants ont un niveau scolaire faible (2A, 3B), 36 % un niveau secondaire moyen (3A, 4B, 4A, 5B) et 36 % ont un niveau supérieur (5A, 6B, 6A, 7B).

Graphique- Nombre d'inscrits comme apprentis (Lehre) dans les centres de formation (ZAWM)



Source: IAWM.

Environ 95 % des sortants ont un travail à la fin de la formation et ce, rapidement (1 mois et demi en moyenne après la sortie). Avec son diplôme d'apprenti en poche, le jeune peut poursuivre sa formation s'il le souhaite. Ainsi, il peut suivre les cours de chef d'entreprise dans le métier (dans les ZAWM). Un « stage volontaire de maîtrise » (« *Meistervolontariat* ») peut être accompli dans ce cadre pour les métiers de comptable et courtier en assurances, qui donnent droit au titre de bachelier (en plus du titre de chef d'entreprise). L'apprenti qui a terminé sa formation peut également poursuivre des études supérieures à condition d'être entré dans l'apprentissage avec un certain niveau d'éducation secondaire préalable.

En se basant sur les résultats des EFT, on peut situer le succès de la formule d'apprentissage en Belgique par rapport à ses voisins. La part des jeunes de 15 à 29 ans ayant répondu qu'ils disposaient d'un contrat (temporaire) d'apprentissage s'élevait en 2018 à 0,2 % seulement en

3.2. La participation des 25 à 54 ans

Nous avons vu dans le deuxième chapitre que le taux d'activité est très élevé dans le groupe des 25 à 54 ans. Pour ce groupe dans la force de l'âge (*prime age group*), il atteint près de 90 % pour les hommes et un peu plus de 80 % pour les femmes.

Cependant, si en moyenne l'inactivité au sein de cette tranche d'âge est faible, il existe une grande dispersion à travers les différents groupes d'individus. Le genre, le niveau d'éducation, la situation de ménage, le moment dans lequel la personne se situe dans son cycle de vie, etc., influencent la décision de participer au marché du travail.

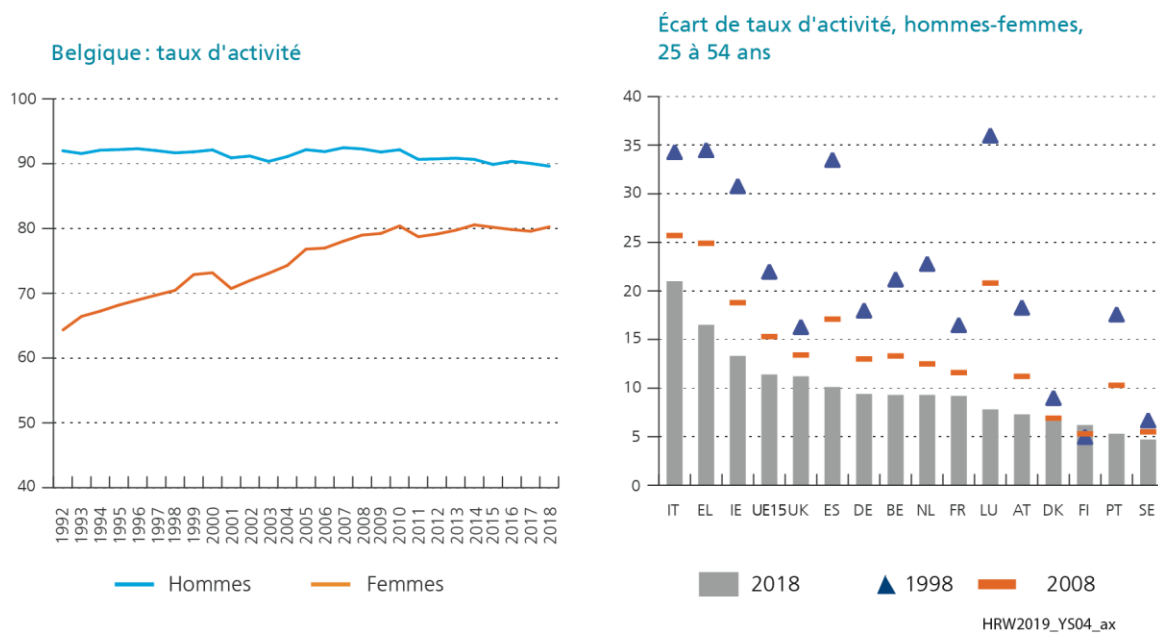
3.2.1. Déterminants de la participation

3.2.1.1. Aperçu de la littérature: taux d'activité et genre

Le taux d'activité des 25 à 54 ans a progressé de manière quasi continue depuis les années nonante, mais cette progression est entièrement expliquée par l'augmentation de l'activité féminine (cf. Chapitre 2). Le niveau de participation des hommes et des femmes reste différent, même si l'écart a eu tendance à se réduire au cours des dernières décennies. Ce constat est vrai pour l'ensemble des pays européens.

Graphique 12 - Taux d'activité des femmes

(pourcentages de la population âgée de 15 à 64 ans correspondante, points de pourcentage)



Sources: Eurostat, Statbel.

La décision de participer au marché du travail est en général appréhendée via les travaux sur l'allocation du temps au sein des ménages, initiés par Becker (1965). Dans ces modèles, la femme choisit de travailler soit dans le ménage, soit sur le marché du travail et de percevoir alors un salaire (cf. Christiansen et al. (2016)). Tous les facteurs qui ont un effet sur le rendement relatif du travail à la maison par rapport à la rémunération de marché influencent la décision de participation. Parmi ces facteurs, il y a les caractéristiques individuelles de la personne (âge, niveau d'éducation, situation de famille, nombre d'enfants, ...), les opportunités d'emploi (conjoncture, etc.), mais aussi certaines mesures de politiques économiques, telles que le régime fiscal des revenus du travail, les politiques familiales (allocations familiales, offre d'accueil de la petite enfance), les systèmes de soutien à l'(in)activité, etc.

Un des moteurs de la progression du taux d'activité féminin est l'augmentation du niveau d'éducation moyen: depuis le début des années 2000, la part des femmes ayant obtenu un diplôme du supérieur dépasse celle de leurs homologues masculins (en 2018, au sein des 25 à 54 ans, 46% des femmes ont un diplôme du supérieur contre 36 % des hommes) et cet investissement en capital humain les conduit à davantage se présenter sur le marché du travail.

De plus l'écart de salaire hommes-femmes a également eu tendance à diminuer à travers le temps. *Ceteris paribus*, les femmes continuent à percevoir des rémunérations inférieures à celles des hommes, mais en Belgique cet écart (6 %) est limité par rapport à la moyenne européenne (16 %).

De manière générale, le développement technologique, qui a permis de diminuer le temps consacré aux tâches domestiques, le meilleur état de santé, ... sont également des tendances qui soutiennent l'augmentation de la participation au marché du travail, en particulier celles des femmes.

D'autres facteurs sont liés à la structure de l'économie et à la demande relative de travail féminin: l'expansion du secteur des services, qui compte de nombreuses activités encore majoritairement exercées par des femmes, favorise la participation de ces dernières.

L'évolution des attitudes par rapport au travail des femmes influence également le taux d'activité. Selon l'époque, le pays, la culture, ... les mentalités sur le rôle des femmes dans la société changent. Selon cette lecture, un modèle moins conservateur des genres irait de pair avec davantage d'emplois féminins et une vision plus égalitaire de la répartition des tâches au sein du ménage. Les normes sociales ne sont pas fixes: si les femmes avaient un poids plus important dans la population active et/ou étaient mieux représentées dans des positions de pouvoir, les stéréotypes liés au genre pourraient encore s'atténuer, ce qui faciliterait une plus grande activité des femmes dans les générations futures.

Nous allons par conséquent modéliser la décision de participer au marché du travail séparément pour les deux sexes.

3.2.1.2. Résultats empiriques pour la décision de participation selon le genre

L'utilisation des données individuelles concernant l'activité permet d'avoir une vue plus fine sur les déterminants et de prendre en compte la dispersion qui existe entre individus, même au sein d'un genre et d'une tranche d'âge précis. Ces analyses permettent d'atténuer les problèmes d'endogénéité, de variables omises ou de causalité inverse, auxquels on est confronté lorsque l'on utilise des données agrégées. Surtout, grâce au caractère multivarié, l'importance relative des différents déterminants apparaît plus clairement par rapport à de simples régressions bivariées.

Nous estimons ici la probabilité d'être actif pour un individu entre 25 et 54 ans en fonction des variables disponibles dans les micro-données des enquêtes sur les forces de travail. On s'intéresse ici à la marge extensive: la décision est de participer au marché du travail ou non. Nous ne modélisons pas ici l'offre de travail en termes de nombre d'heures. Nous ne tenons pas non plus compte que certaines personnes peuvent décider d'être inactives car le nombre d'heures qu'elles peuvent offrir ne rencontre pas de demande sur le marché du travail.

Les résultats des estimations sont donnés dans le tableau suivant.

Tableau 1 - Probabilité de participer au marché du travail, 2018
(selon les données des enquêtes sur les forces de travail)

	Hommes			Femmes		
	Coefficient	Signif. ²	Probabilité ³	Coefficient	Signif. ²	Probabilité ³
Individu de référence ¹	0,5455		89	-1,4529	**	86
Âge	0,1229	**		0,1973	***	
âge au carré	-0,0017	***		-0,00264	***	
Faiblement éduqué	-1,1378	***	73	-0,9343	***	71
Très éduqué	0,5695	***	94	1,0403	***	95
Bruxelles	1,1272	***	86	0,2853		77
Wallonie	0,2141		83	-0,0689		79
Partenaire présent	1,3994	***	97	0,4036	***	90
Parent célibataire	0,5844		94	0,5232	***	91
Enfants de moins de 6 ans	-0,0535		88	-0,3452	***	76
Enfants entre 6 et 14 ans	-0,0379		89	-0,1228	***	83
Enfants entre 15 et 24 ans	-0,0663		88	-0,0913	**	84
Originaire d'un pays hors UE	-0,4162	***	85	-0,9637	***	70
Taux de chômage local (Y-1)	-0,1364	***		-0,0818	***	86

Source: Eurostat.

- 1 Référence: individu de 42 ans, moyennement éduqué, vivant seul, ayant sa résidence en Flandre, né dans un pays de l'UE (dans la majorité des cas, en Belgique). Le taux de chômage local pour la référence est fixé à 4,4 %, tant pour les hommes que pour les femmes.
- 2 Significativement différent de la catégorie de référence: à 1 %: ***, à 5 %: **, à 10 %: *.
- 3 Probabilité de participer au marché du travail en %. Pour la charge de famille, les hypothèses utilisées dans le tableau sont respectivement: deux enfants de moins de 6 ans et pas d'autre enfant; deux enfants de 6 à 14 ans et pas d'autre enfant; deux enfants de 15 ans ou plus et pas d'autre enfant.

Nous travaillons avec un échantillon représentatif de la population des 25 à 54 ans. Cet échantillon a été séparé en deux groupes (hommes et femmes). Les estimations ont été réalisées de manière indépendante pour les deux sexes.

Ce qui est modélisé est la probabilité d'être actif sur le marché du travail (à savoir être en emploi ou chômeur au sens du BIT). Comme parmi nos variables explicatives, nous utilisons notamment des variables qualitatives (niveau d'éducation faible / moyen / élevé, Flandre/ Wallonie / Bruxelles, etc.), la constante dans le modèle correspond à l'individu de référence. Ici il s'agit d'un homme (d'une femme pour le modèle concernant les femmes), moyennement éduqué, vivant seul, ayant sa résidence en Flandre, né dans un pays de l'UE (dans la majorité des cas, en Belgique). Cette constante peut facilement être transformée en une probabilité d'être actif. Pour calculer cette probabilité, nous avons aussi fixé les autres variables dans le modèle: nous avons choisi pour notre présentation un âge de 42 ans et un taux de chômage local qui correspond à celui de la Flandre en 2017 (soit 4,4 %). Avec ces hypothèses, selon notre modèle, la probabilité d'être actif pour l'individu de référence est de 89 % pour les hommes (et 86 % pour les femmes). Le tableau donne également les probabilités pour certains autres (*ceteris paribus* par rapport à l'individu de référence: par exemple pour les personnes ayant au plus un diplôme du secondaire inférieur mais pour le reste ont les mêmes caractéristiques que l'individu de référence, la probabilité d'être actif n'est plus que de 73 pour un homme (71 % pour une femme). L'effet des différentes variables explicatives est présenté ci-après.

Effet du niveau d'éducation

Le niveau d'éducation est l'un des facteurs principaux dans la décision d'être actif. Ainsi les hommes faiblement éduqués. La probabilité d'être actif diminue de plus de 15 points de pourcentage pour les personnes ayant au plus un diplôme du secondaire inférieur (« faiblement qualifiés ») par rapport aux personnes ayant obtenu au plus leur diplôme du secondaire supérieur. L'écart entre les personnes ayant obtenu leur diplôme du supérieur et celles moyennement éduquées est de 4 points pour les hommes et atteint plus du double pour les femmes (9 points).

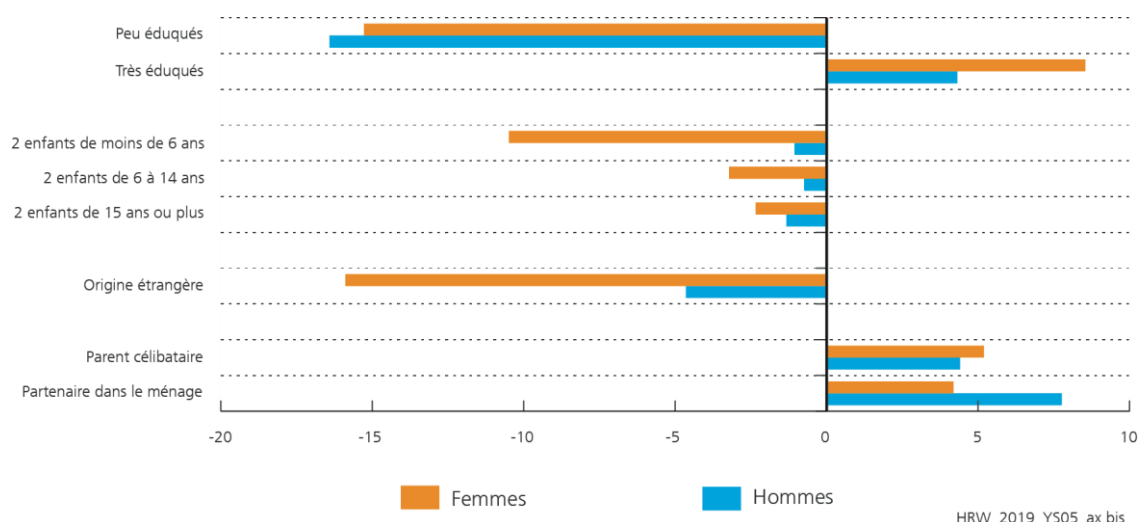
Il y a une corrélation forte entre être actif sur le marché du travail et le niveau de diplôme

Effet de l'âge

La probabilité d'être actif augmente avec l'âge dans notre population des 25 à 54 ans. Selon l'estimation, le taux d'activité serait maximum avant 40 ans, tant pour les hommes que les femmes, puis diminuerait graduellement.

Graphique 13 - Variations de la probabilité de participer au marché du travail selon les caractéristiques, 2018

(points de pourcentage par rapport à la référence¹)



Source: Eurostat.

¹ Référence: individu de 42 ans, moyennement éduqué, vivant seul, ayant sa résidence en Flandre, né dans un pays de l'UE (dans la majorité des cas, en Belgique). Le taux de chômage local pour la référence est fixé à 4,4 %, tant pour les hommes que pour les femmes.

Effet de la charge de famille

Parmi les coefficients significatifs, le poids de la charge de famille est celui qui est le plus différent entre les hommes et les femmes. Pour les femmes, le fait d'avoir des enfants de moins de 6 ans diminue très significativement la probabilité de participer au marché du travail. Ainsi, si le ménage comporte deux enfants dans cette classe d'âge, l'écart par rapport à une femme qui n'a pas de charge de famille est de 10 points. Comme attendu, l'effet est moins important pour les enfants entre 6 et 14 ans (3 points) et moindre encore lorsque les enfants sont plus âgés (2 points). Tous ces effets sont statistiquement significatifs. Pour les hommes, si l'effet d'une charge de famille semble avoir un impact légèrement négatif (de l'ordre

Les charges de famille pèsent de manière très différente sur l'activité, selon qu'on soit un homme ou une femme

d'1 point), aucun de ces effets n'est statistiquement différent de zéro. Autrement dit, l'éducation des enfants au sein du ménage repose apparemment beaucoup plus sur les femmes, malgré les changements sociétaux, et plus concrètement, de l'organisation de l'offre d'accueil de la petite enfance.

Effet de la composition de la situation de ménage

Selon la théorie, l'effet d'avoir son partenaire présent dans le ménage pourrait avoir un effet positif pour les hommes et possiblement négatif pour les femmes. Avec les données de l'enquête 2018 pour la Belgique et la spécification utilisée, avoir son partenaire dans le ménage a un effet positif sur la décision d'être actif sur le marché du travail tant pour les hommes que pour les femmes, avec un effet plus marqué pour les hommes.

La catégorie de parent célibataire est également associée à un taux d'activité plus élevé. Cet effet n'est significatif que pour les femmes. Intuitivement, on s'attendrait plutôt à une influence négative d'une telle configuration familiale sur la décision de participer, si la personne peut bénéficier d'un soutien financier autre que les revenus du travail.

Effet de l'origine étrangère non européenne

L'enquête comporte le pays de naissance dont la participation est modélisée. Cette variable *dummy* vaut 1 lorsque le pays de naissance se situe hors de l'UE28. L'effet d'une origine étrangère est significativement négatif pour la décision de participer au marché de travail. Cet effet est très marqué chez les femmes, du même ordre de grandeur que celui de n'avoir qu'au plus un diplôme du secondaire inférieur. Ces effets ainsi estimés ne sont pas liés. Les femmes faiblement qualifiées d'origine étrangère ayant une charge de famille cumulent les difficultés et par conséquent ont une probabilité faible d'être actives.

Effet du revenu du ménage et de la région de résidence

L'enquête sur les forces de travail ne contient pas d'information sur le revenu du ménage, donc pas davantage sur les revenus autres que les revenus du travail qui pourraient être perçus.

Nous avons donc pris pour en tenir en compte indirectement, un proxy qui est le taux de chômage local. Cette variable donne une mesure des (non) opportunités d'emploi, ce qui est une variable importante pour décider de participer au marché du travail. Pour atténuer les problèmes d'endogénéité, cette variable est calculée sur l'année précédente (autrement dit, il s'agit du taux de chômage local en 2017, alors que le reste de nos données a trait à la situation en 2018).

Le taux de chômage local est une mesure de la difficulté de trouver des opportunités d'emploi au niveau local et a un effet très significatif. Plus le taux de chômage local est élevé, moins les individus sont enclins à se présenter sur le marché du travail. L'effet de la région de résidence est ici conditionnel à ce taux de chômage local, puisque la spécification contrôle pour les deux effets. Comme la Wallonie et Bruxelles connaissent un chômage plus élevé que la Flandre, une grande partie des effets de la région est captée par cette variable « Taux de chômage local ». Selon les estimations, les coefficients pour Bruxelles⁴ et pour la Wallonie ne sont pas significativement différents de celui de la Flandre (qui est la région de référence).

Dans une spécification alternative où cette variable du taux de chômage local ne serait pas reprise, les effets de l'âge, du niveau d'éducation, de la situation de famille, de la charge d'enfants et du pays de naissance restent assez proches des résultats présentés ici. Les variables régionales pour Bruxelles et la Wallonie ont des effets négatifs et significatifs par rapport à la Flandre.

⁴ Comme mentionné dans le tableau, pour les hommes, l'effet est statistiquement significatif et positif.

3.2.2. Les raisons déclarées pour l'inactivité

Les personnes qui ne participent pas au marché du travail ont différents motifs pour demeurer inactives. Dans les enquêtes sur les forces de travail, les personnes sont notamment interrogées sur les raisons pour lesquelles elles ne recherchent pas d'emploi. Les motifs sont assez différents selon le genre et le groupe d'âge.

Pour le groupe des inactifs de 15 à 64 ans dans son ensemble, une part importante déclarent être en formation (et donc ne pas rechercher de travail pour cause de poursuite des études) ou encore sont pensionnés ou dans un dispositif de retrait anticipé (ce dernier motif est repris dans la catégorie « Autre raison »). Ces raisons ont une incidence bien moindre parmi les inactifs âgés de 25 à 54 ans.

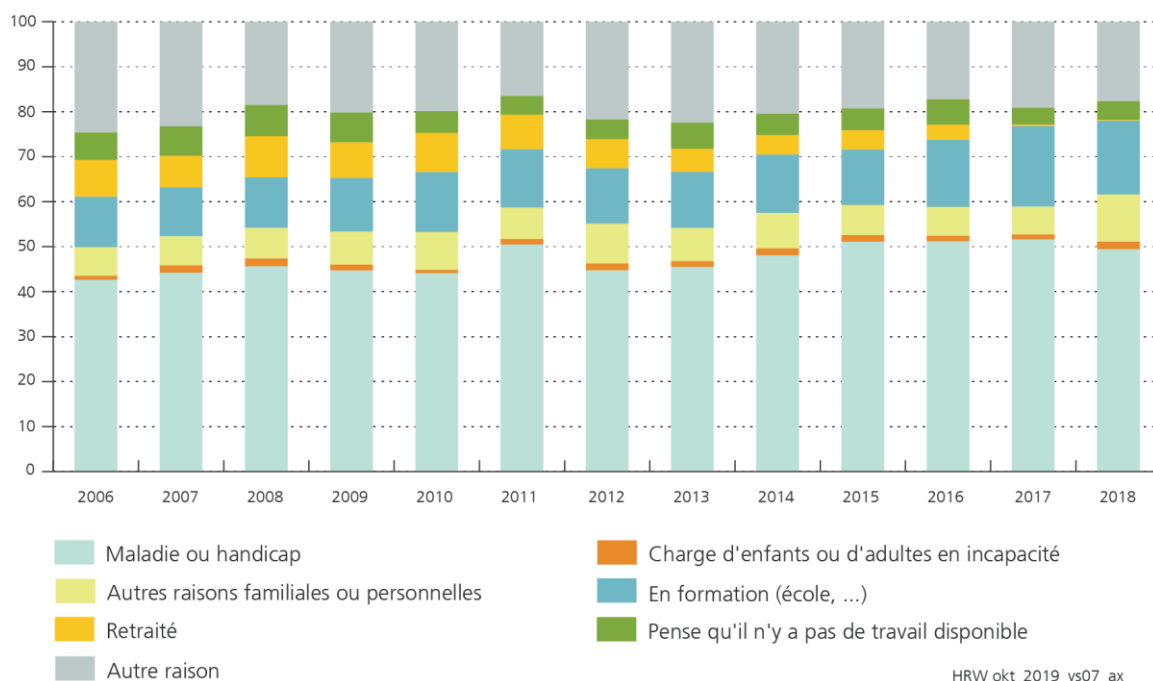
Tableau 2 - Raisons pour ne pas être en recherche d'emploi alors que la personne est d'âge actif
(% des inactifs, Belgique, 2018)

	15 à 64 ans		25 à 54 ans	
	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes
Maladie ou handicap	19,2	18,9	49,4	33,8
Charge d'enfants ou d'adultes en incapacité	0,4	8,1	1,7	20,9
Autres raisons familiales ou personnelles	3,5	12,3	10,5	20,7
En formation (école, ...)	47,7	37,6	16,4	11,1
Retraité	5,5	2,1	0,2	0,3
Pense qu'il n'y a pas de travail disponible	2,9	3,2	4,1	2,5
Autre raison	20,8	17,7	17,7	10,8

Source: Eurostat.

Pour le groupe des hommes de 25 à 54 ans qui ne déclarent ne pas chercher d'emploi, on constate une diminution progressive de la part des pensionnés (-6,9 points entre 2006 et 2018) et des autres raisons (dont les prépensions). Les hommes qui pensent qu'il n'y a pas de travail disponible pour eux (« chômeurs découragés ») sont en léger recul. Les fluctuations de cette catégorie sont en partie expliquées par le cycle économique (accroissement net à partir de la grande crise de 2008, recul dès 2012).

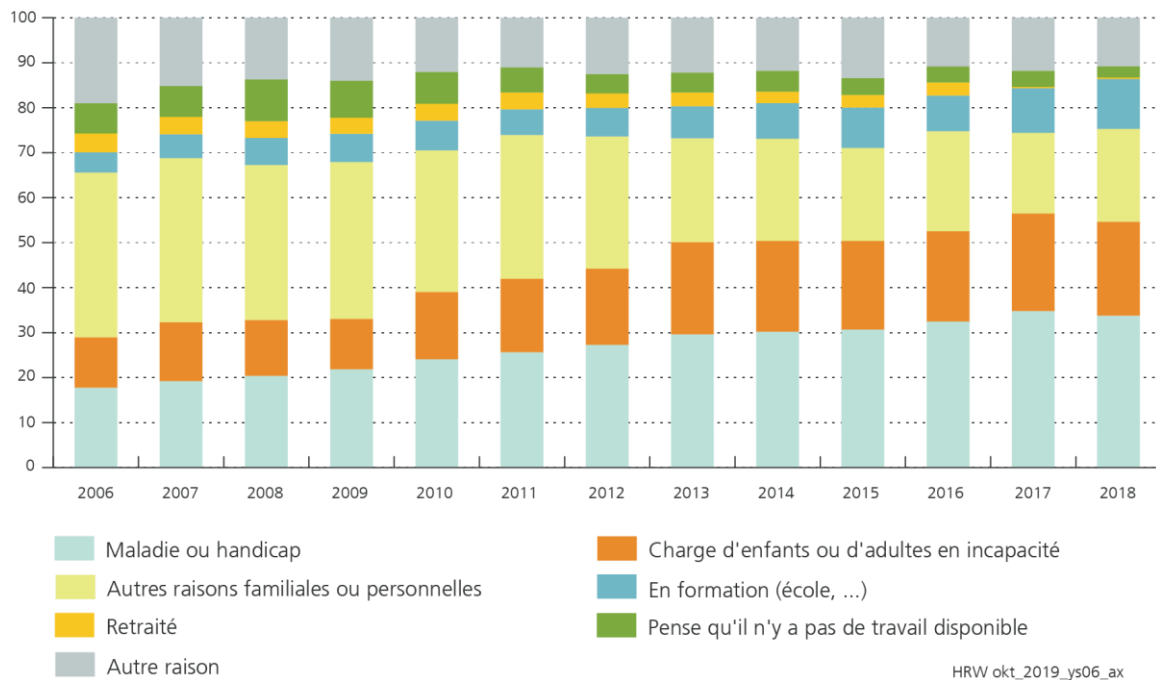
Graphique 14 - Évolution des motifs déclarés pour ne pas être en recherche d'emploi
(population inactifs âgée de 25 à 54 ans: hommes)



Source: Eurostat.

La part des 25 à 54 ans qui ne cherchent pas d'emploi car ils sont aux études ou en formation a augmenté (+ 5 points), de même que les motifs liés à la charge de famille, les autres motifs familiaux ou personnels (+ 4,9 points pour les 2 catégories ensemble). On constate parmi ces personnes qui ne cherchent pas d'emploi une augmentation marquée du motif « maladie ou handicap » (+ quasi 7 points entre 2006 et 2018). Il peut s'agir tant d'une incapacité primaire (un congé maladie de courte durée), que d'une incapacité de longue durée, voire d'une invalidité ou d'un handicap.

Graphique 15 - Évolution des motifs déclarés pour ne pas être en recherche d'emploi
(population inactive âgée de 25 à 54 ans: femmes)



Source: Eurostat.

Pour le groupe des femmes de cette même tranche d'âge qui déclarent ne pas chercher d'emploi, on constate comme pour les hommes une diminution de la part des pensions (-4 points entre 2006 et 2018) et des autres raisons (dont les prépensions). On observe aussi un recul pour la somme des motifs liés aux charges d'enfants ou d'adultes, autres raisons familiales et personnelles (-6,3 points pour les deux catégories ensemble, ce sont les autres motifs familiaux et personnels qui diminuent, alors que l'empêchement lié à la charge d'enfants ou d'adulte en incapacité a augmenté). Les femmes inactives car elles ne pensent pas pouvoir trouver de travail (travailleuses découragées) sont également en diminution, soit -4,2 points.

Par contre, on constate une progression continue des femmes inactives parce qu'elles sont aux études ou en formation (+ 5 points) et une augmentation très marquée du motif « maladie ou handicap » (+ 16 points entre 2006 et 2018).

3.2.3. Taux de transition entre emploi et inactivité

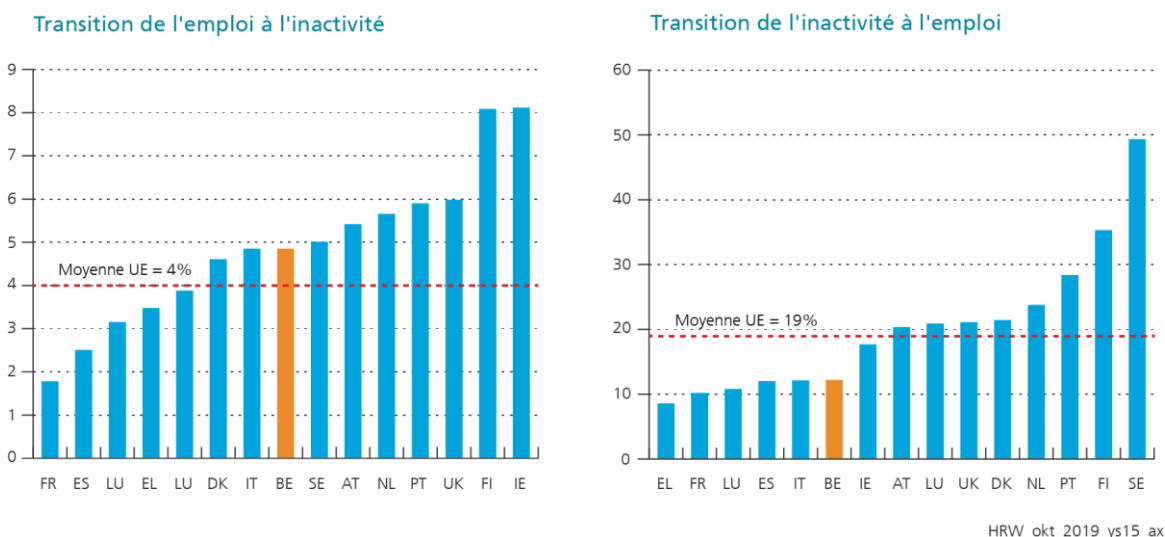
Sur la base des données Statistics on Income and Living Conditions (SILC), l'OCDE a calculé les taux de transition entre l'emploi et l'inactivité pour le groupe d'âge des 25 à 59 ans. En moyenne sur la période 2005 à 2015, la transition de l'emploi à l'inactivité est de 5 % pour la Belgique, contre 4 % dans l'UE. Etant donné que les allocations de chômage en Belgique ne sont pas limitées en fonction de la durée de chômage, ce système couvre une part importante de personnes inactives au sens du

BIT⁵: environ 11 % des personnes bénéficiant d'une allocation de chômage en Belgique seraient des inactifs, contre 4 % en moyenne de l'UE (Sicari al., 2019).

La transition de l'emploi vers l'inactivité dépend de la conjoncture: ce taux a régulièrement décliné depuis le pic atteint en 2009, lors de la grande crise économique et financière.

Le système d'assurance-chômage en Belgique couvre une part significative d'inactifs

Graphique 16 - Transitions vers et à partir de l'inactivité pour les 25 à 59 ans
(pourcentages, moyennes annuelles, 2005-2015)



Source: Sicari et al. (2019).

¹ Pas de données pour DE. La moyenne de l'UE est ici la moyenne pondérée des 22 Etats membres qui sont également membres de l'OCDE, à l'exception de l'Allemagne.

Les données SILC contiennent également des informations sur l'état de santé des personnes. Comme attendu, les personnes qui indiquent avoir un problème de santé ou un handicap ont des taux de transition de l'emploi vers l'inactivité significativement plus élevés.

Le taux de transition de l'inactivité vers l'emploi est faible en Belgique: il atteint 12 % contre 19 % pour la moyenne européenne. Comme dans tous les autres pays, les transitions à partir de l'inactivité sont logiquement plus faibles que celles observées pour les demandeurs d'emploi: le taux de transition du chômage vers l'emploi est sur la base de ces données de 30 % en Belgique, contre 44 % en moyenne dans l'UE.

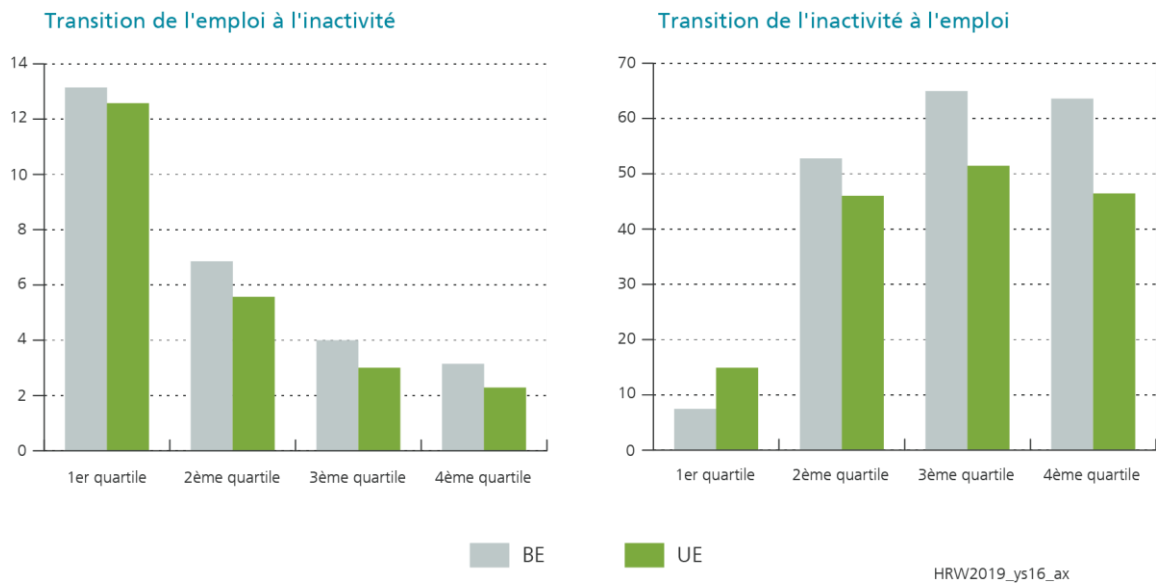
La faible transition de l'inactivité à l'emploi est surtout marquée parmi les personnes à bas revenus

Les auteurs ont également calculé ces taux de transition par quartile de revenu, en classant les personnes selon le niveau de revenu du travail calculé sur les mois durant lesquels elles ont eu une activité rémunérée. Pour toutes les classes de revenus, le taux de transition de l'emploi à l'inactivité est légèrement supérieur en Belgique à la moyenne de l'UE. La Belgique a également des taux de transitions de l'inactivité vers l'emploi plus élevés qu'en moyenne de l'UE, sauf pour les personnes dont les revenus du travail sont bas, ce qui est une nouvelle illustration des difficultés auxquelles font face les personnes moins qualifiées.

Les auteurs ont également calculé ces taux de transition par quartile de revenu, en classant les personnes selon le niveau de revenu du travail calculé sur les mois durant lesquels elles ont eu une activité rémunérée. Pour toutes les classes de revenus, le taux de transition de l'emploi à l'inactivité est légèrement supérieur en Belgique à la moyenne de l'UE. La Belgique a également des taux de transitions de l'inactivité vers l'emploi plus élevés qu'en moyenne de l'UE, sauf pour les personnes dont les revenus du travail sont bas, ce qui est une nouvelle illustration des difficultés auxquelles font face les personnes moins qualifiées.

⁵ Voir l'encadré dans la section 1 pour un rappel sur les définitions de « chômeur », « inactif » etc. selon les critères du BIT.

Graphique 17 - Transitions vers et à partir de l'inactivité pour les 25 à 59 ans, par niveau de revenu
(pourcentages, moyennes annuelles, 2005-2015)



Source: Sicari et al. (2019).

¹ Pas de données pour DE. La moyenne de l'UE est ici la moyenne pondérée des 21 Etats membres qui sont également membres de l'OCDE, à l'exception de l'Allemagne et de la Belgique.

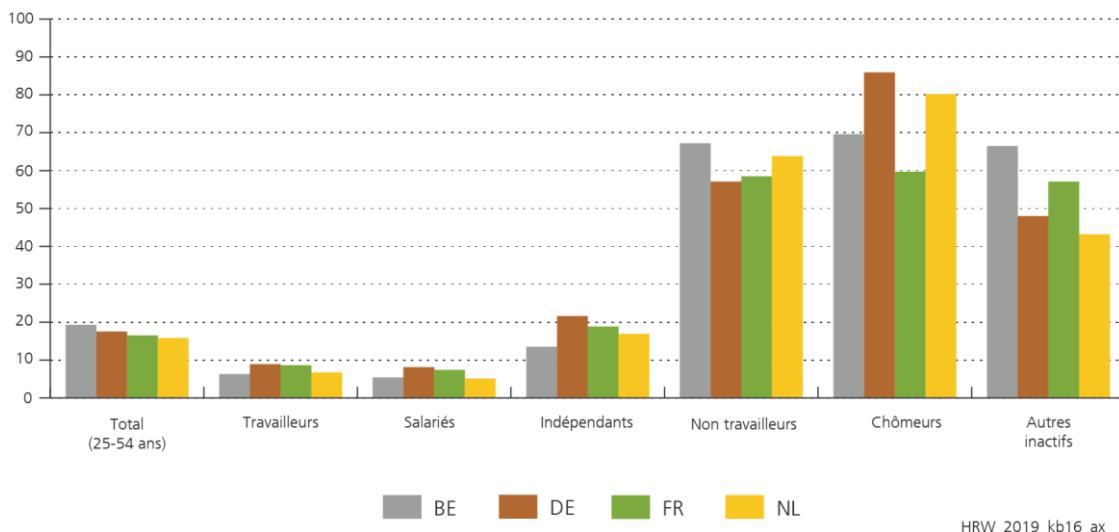
3.2.4. Participation au marché du travail et risque de pauvreté

En 2018, 19,3 % de la population belge âgée de 25 à 54 ans étaient considérés comme menacés de pauvreté (monétaire), soit un pourcentage légèrement plus élevé que dans les trois pays voisins. Il s'agit d'adultes de la tranche d'âge la plus active vivant dans des ménages dont le revenu disponible total est inférieur au seuil de pauvreté, défini comme 60 % du revenu équivalent⁶ médian de la population. En 2018, le seuil de pauvreté correspondait à 1 187 euros par mois pour une personne isolée.

Les statistiques confirment que, parmi la population dans la force de l'âge (25-54 ans), travailler offre la meilleure garantie contre la pauvreté, et ce tant en Belgique que dans les pays voisins. En Belgique, le risque de pauvreté se situe entre 60 et 70 % pour les non-travailleurs, contre à peine 6,5 % pour les travailleurs. Les inactifs sont plus exposés au risque de pauvreté en Belgique que dans les trois pays voisins.

⁶ Le revenu (disponible) équivalent est un concept qui permet de tenir compte de la composition de ménage. Il est calculé en divisant le revenu (disponible) total du ménage par la « taille équivalente du ménage ». De cette manière, on corrige pour le partage des coûts. La taille équivalente du ménage est la somme des pondérations de tous les membres du ménage, avec une pondération de 1 au premier adulte; de 0,5 à chaque autre membre âgé de 14 ans et plus et 0,3 aux enfants de moins de 14 ans.

Graphique 18 - Risque de pauvreté selon le statut d'activité le plus fréquent
(pourcentages, population âgée de 25 à 54 ans, 2018)

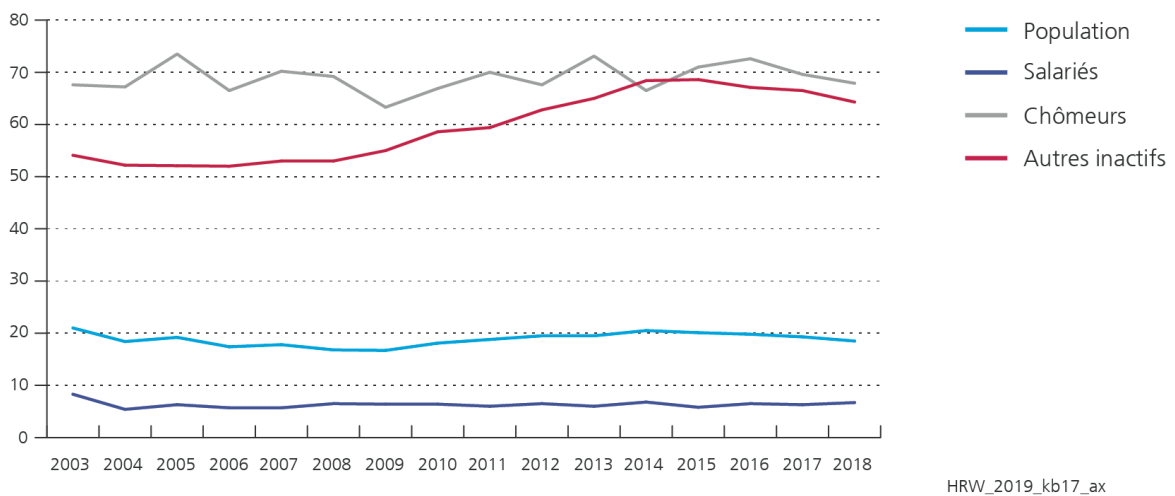


Source: Eurostat.

Il est en effet possible que le gain net associé à la transition du chômage ou de l'inactivité vers le travail ne soit pas suffisant pour sortir une famille de la pauvreté. Cette situation peut par exemple se présenter lorsqu'un individu est contraint d'accepter contre son gré un emploi à temps partiel ou un mini-job faiblement rémunéré. Les récentes évolutions en Allemagne illustrent ce phénomène: les réformes Hartz successives ont conduit avec un certain décalage à une hausse du taux d'emploi, grâce notamment à la création de mini-jobs, mais elles ont dans le même temps contribué à augmenter le risque de pauvreté parmi les travailleurs, qui est passé de 6,5 % en 2005 à 9 % en 2018. Ce phénomène est très rare en Belgique: dans notre pays, le risque de pauvreté des personnes qui travaillent a continué de fluctuer aux alentours de 6 % au cours de cette même période.

Bien que les emplois faiblement rémunérés et à temps partiel n'en constituent pas un facteur explicatif important en Belgique, la croissance de l'emploi observée ces dernières années n'a néanmoins pas permis de faire baisser sensiblement le taux de pauvreté de la population âgée de 25 à 54 ans. La principale explication semble résider dans le fait que la hausse de l'emploi en Belgique et en Flandre a surtout aidé à mettre au travail des personnes qui ne vivaient pas déjà dans la pauvreté, comme par exemple des inactifs faisant partie d'un ménage à un seul revenu (Van Lancker, 2019). En outre, leur passage de l'inactivité au travail donne lieu à une concentration croissante du risque de pauvreté parmi les autres inactifs, qui sont souvent les groupes les plus vulnérables.

Graphique 19 - Évolution du risque de pauvreté selon le statut d'activité le plus fréquent
(pourcentages, population âgée de 25 à 54 ans)

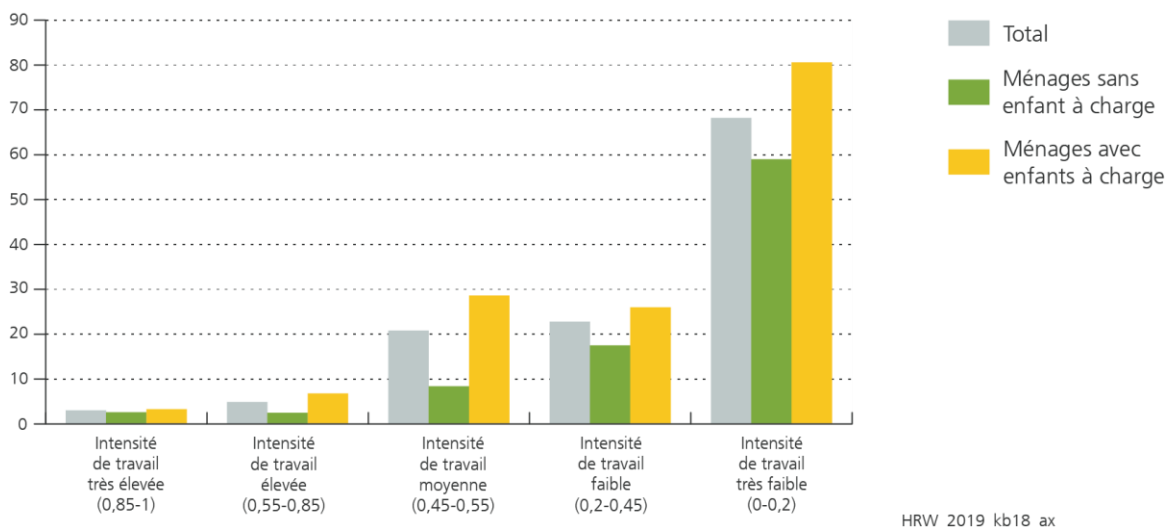


Source: Eurostat.

Si on mesure le risque de pauvreté au niveau des ménages, on constate une très forte concentration de la pauvreté parmi ceux à très faible intensité de travail⁷ ou sans emploi. Les ménages considérés peuvent se composer d'une ou de plusieurs personnes, dont au moins une a entre 20 et 59 ans, à l'exclusion des étudiants. La présence d'enfants accroît le risque de pauvreté des ménages à intensité de travail modérée à faible.

⁷ L'intensité de travail d'un ménage correspond au rapport entre, d'une part, le nombre total de mois ouvrés par tous les membres du ménage en âge de travailler (18-59 ans) durant l'année prise comme référence pour le calcul du revenu et, d'autre part, le nombre total de mois qui auraient pu, en théorie, être ouvrés par les mêmes membres de ce ménage. Les étudiants de la tranche d'âge des 18-24 ans ne sont pas pris en compte.

Graphique 20 - Risque de pauvreté et intensité de travail¹ du ménage
(pourcentages, population âgée de 25 à 54 ans, 2018)



Source: Eurostat.

¹ L'intensité de travail d'un ménage correspond au rapport entre, d'une part, le nombre de mois ouvrés par tous les membres du ménage en âge de travailler durant l'année prise comme référence pour le calcul du revenu et, d'autre part, le nombre total de mois qui auraient pu en théorie être ouvrés par les membres du ménage.

Il ressort des chiffres de Statbel que, au cours des dernières années, 12 % des adultes ont vécu au sein d'un ménage sans emploi, ce qui a propulsé la Belgique parmi les premiers du classement des pays européens (Vandenbroucke et Corluy, 2015). Le taux d'emploi relativement faible constitue un important facteur explicatif. La proportion d'adultes vivant au sein d'un ménage sans emploi est dès lors nettement supérieure à la moyenne nationale à Bruxelles (région où le taux d'emploi est le plus faible), alors qu'elle y est inférieure en Flandre. De plus, il appert que la concentration de personnes présentant un profil socio-économique « faible » (peu qualifiées, âgées, nées en dehors de l'UE28) au sein de ce groupe est plus forte en Belgique que dans les autres pays (Vandenbroucke et Corluy, 2015). Comme on l'a déjà montré (cf. point 2.2.1.), ces caractéristiques défavorables expliquent dans une large mesure le risque d'inactivité.

3.3. Les 55 ans et plus

Comme montré dans le chapitre 2, à 52,7 %, le taux d'activité des 55 à 64 ans reste faible en Belgique en comparaison internationale. Étant donné également que l'effectif dans cette tranche d'âge est important (ce groupe représente plus d'une personne sur cinq dans les 15 à 64 ans), un relèvement du taux dans cette tranche a un effet très significatif sur le taux d'activité global. En outre, le vieillissement de la population d'âge actif renforce la nécessité de continuer à mobiliser spécifiquement cette classe d'âge.

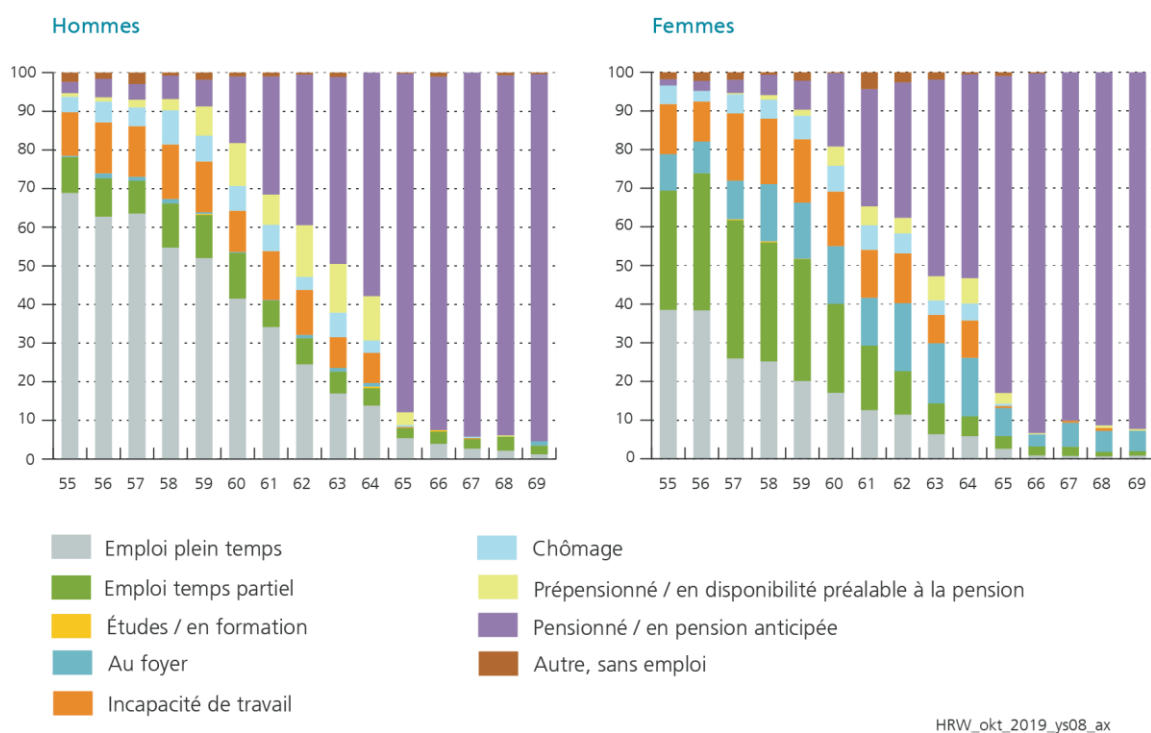
Plusieurs publications⁸ du Conseil ont traité de cette problématique. Nous donnons dans cette section une synthèse de ces travaux.

⁸ Voir notamment Rapport 2012 (« Active ageing ») et Rapport 2017 (« Qualité et longueur des carrières »).

3.3.1. Évolution des statuts socio-économiques des 55 ans et plus selon les données d'enquête

Les données par âge simple pour la population en 2018 montrent que la part des personnes en emploi commence en Belgique à décroître dès 45 ans. La baisse est lente et régulière jusqu'à 55 ans où le taux d'emploi (selon le statut déclaré) est encore de près de 80 % pour les hommes et de 70 % pour les femmes. Pour les hommes, il passe à 66 % à 58 ans, 53 % à 60 ans puis 40 % dès 61 ans. Pour les femmes, il baisse à 56 % à 58 ans, 40 % à 60 ans et moins de 30 % dès 61 ans. La diminution du nombre de personnes en emploi à certains âges seuils montrent l'importance de la réglementation, car des conditions d'âge d'accès minimum et/ou de longueur de carrière suffisante conditionnent l'entrée dans la plupart des dispositifs de fins de carrière (voir infra).

Graphique 21 - Statut socio-économique¹ des personnes âgées de 55 et plus
(pourcentages du total, 2018)



Source: Statbel.

¹ Selon le statut déclaré par la personne. Il n'y a pas de parfaite correspondance entre le statut BIT, qui repose sur plusieurs critères, et le statut déclaré. Les proportions calculées ici peuvent donc différer des taux d'activité et taux d'emploi calculés à partir des statuts BIT.

Parmi les personnes en emploi, la part du temps partiel augmente également avec l'âge, même si y compris en fin de carrière les niveaux restent très différents entre les hommes et les femmes. Parmi les hommes ayant un emploi à 55 ans, quelque 12 % travaillent à temps partiel. À ce même âge, il s'agit déjà de 45 % pour les femmes. Dès 57 ans, la majorité des emplois féminins sont à temps partiel. Pour les hommes, la baisse est plus graduelle. Environ un homme sur quatre travaille à temps partiel à l'âge de 65 ans. À partir de 67 ans, la majorité des hommes sont occupés à temps partiel.

La part des personnes se déclarant chômeuses ou « autres, sans emploi », c'est-à-dire en partie des chômeuses qui ne cherchent plus d'emploi, représente environ 8 % des hommes âgés de 55 à 60 ans

et un peu plus de 6 % pour les femmes. Cette catégorie diminue en importance au fur et à mesure que l'on se rapproche de l'âge légal de la retraite.

La proportion de personnes inactives en raison d'une incapacité de travail (maladie ou invalidité) s'accroît progressivement avec l'âge, atteignant son maximum parmi les 55-59 ans, avec quelque 13 % de personnes en incapacité pour les hommes et 15 % pour les femmes. Cette part diminue ensuite, sans doute parce que le régime de l'incapacité de travail laisse place à l'un ou l'autre des régimes de fin de carrière, principalement la pension légale.

La proportion de femmes au foyer est nettement plus importante parmi les générations plus âgées. Entre 50 et 54 ans, plus d'une femme sur dix déclare que son statut principal consiste à s'occuper du foyer, mais ce ratio atteint 15 % vers l'âge de 60 ans. Ce statut est par contre totalement marginal pour les hommes de 55 à 64 ans.

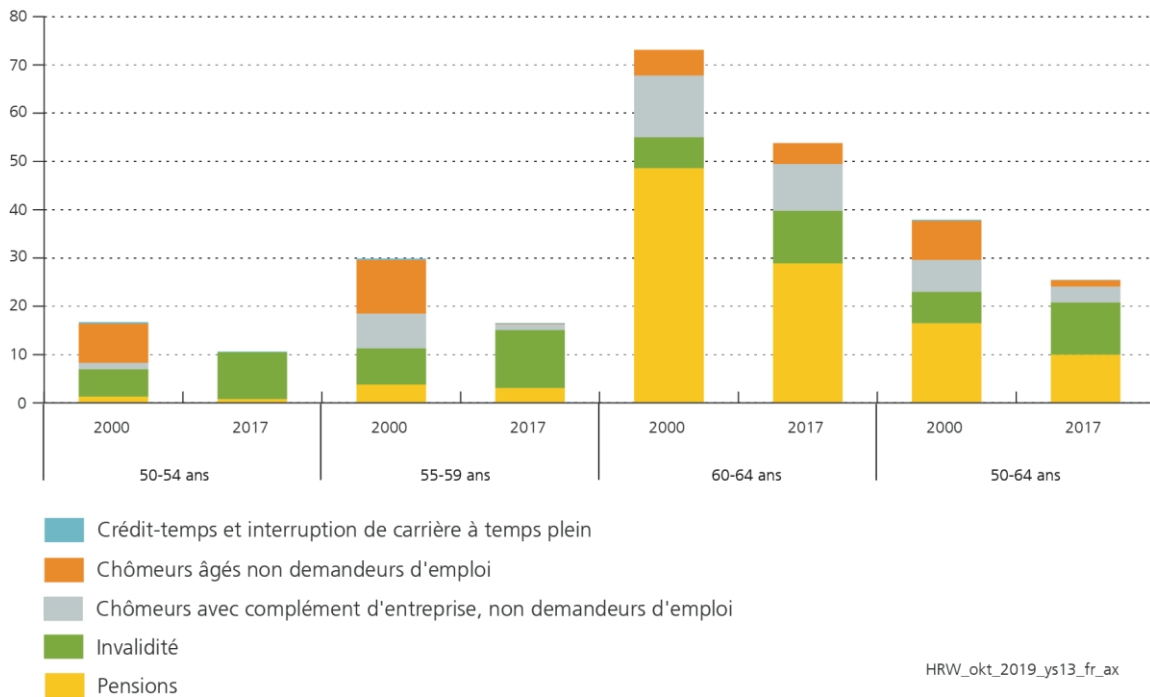
L'essentiel de la baisse prononcée du taux d'emploi à partir de 58 ans va de pair avec la progression des bénéficiaires d'un régime de retrait (anticipé) du marché du travail: pension légale (anticipée) ou chômage avec complément d'entreprise (dénommé auparavant prépension). La part des personnes en prépension ou en disponibilité préalable à la pension augmente rapidement avec l'âge: pour les hommes, dès 58 ans, 3 % bénéficient d'une prépension ou assimilée, et cette part augmente jusqu'à 11 % à 64 ans. Ce dispositif est moins important pour les femmes: à 58 ans, 1 % de femmes en bénéficient et cette part augmente progressivement jusqu'à culminer à plus de 6 % à l'âge de 64 ans. En cumulant pensions et prévisions, ce sont 90 % des hommes qui sont inactifs sous ces statuts. Pour les femmes à ce même âge, cette part est de 85 %. La différence vient de la catégorie déclarant s'occuper du foyer, qui reste conséquente chez les femmes du fait sans doute que n'ayant pas eu d'activité professionnelle au préalable, elles ne perçoivent pas de pension en nom propre et de ce fait ne se définissent pas comme retraitées.

3.3.2. Inactivité et dispositifs de fin de carrière

On peut également approcher l'inactivité parmi les plus âgés à partir des données administratives. En additionnant le nombre de pensionnés, de chômeurs avec complément d'entreprise, de chômeurs âgés non demandeurs d'emploi, de travailleurs âgés en interruption de carrière complète ou en crédit-temps à temps plein et d'invalides, on peut estimer la part, dans la population âgée de 50 à 64 ans, des personnes qui recourent à un dispositif de sortie du marché du travail avant l'âge légal de la pension. Il convient de mentionner que les données utilisées ici proviennent de diverses institutions et que les moments d'enregistrement diffèrent. Les chiffres globaux ainsi obtenus sont donc approximatifs et indicatifs.



Graphique 22 - Sorties du marché du travail des personnes âgées de 50 à 64 ans¹
(pourcentages de la population correspondante)



Sources: INAMI, ONEM, Service fédéral Pensions, Statbel.

¹ Totaux estimés, obtenus en additionnant des données qui ne concernent pas nécessairement la même période ou la même date de clôture. Pour l'année 2000, pour laquelle on ne dispose pas des informations nécessaires pour exclure les doubles comptages en cas de carrière mixte secteur privé/secteur public en matière de pension, on s'est basé sur l'hypothèse selon laquelle le pourcentage de carrières mixtes dans le nombre total de pensions était le même qu'en 2017.

En 2017, 27 % des personnes âgées de 50 à 64 ans ont recouru à un dispositif de sortie anticipée, contre 36 % en 2000. Cependant l'emploi au sein de ce groupe n'a pas augmenté dans cette même proportion

Au total, en 2017, 27 % environ des personnes âgées de 50 à 64 ans ont recouru à l'un ou l'autre dispositif de sortie anticipée. Pour la majeure partie, il s'agissait de l'invalidité (10,8 %), et des pensions (10 %). On observe un recul substantiel par rapport à l'an 2000, où les différents systèmes concernaient près de 36 % des personnes âgées de 50 à 64 ans, qui est perceptible dans chacun des dispositifs pris en compte, à l'exception de l'invalidité. Exprimée en points de pourcentage, la diminution la plus importante a été enregistrée pour le dispositif des chômeurs âgés non demandeurs d'emploi et celui des pensions.

Le recul observé entre 2000 et 2017 se retrouve dans chacun des groupes de population de cinq ans. Pour les 50-54 ans, c'est surtout la suppression de la possibilité de recourir au régime de chômeur âgé non demandeur d'emploi qui a joué un rôle. Au total, en 2017, seules 10,5 % des personnes de ce groupe d'âge ont encore utilisé l'un des dispositifs de sortie mentionnés, contre 16,6 % en 2000.

Dans le groupe des personnes âgées de 55 à 59 ans, le pourcentage des invalides a augmenté, mais ce mouvement a été très largement compensé par une baisse de la part des chômeurs non demandeurs d'emploi avec complément d'entreprise et, surtout, de celle des chômeurs âgés. Au total, la part des différents régimes est revenue de quelque 30 % à un peu plus de 16 %.

Dans la tranche d'âge des 60 à 64 ans, la proportion de pensionnés est très marquée, mais en fait tous les dispositifs de retrait anticipé se sont inscrits en net recul, à nouveau à l'exception de l'invalidité. Ainsi, en 2017, quelque 54 % des 60-64 ans ont encore eu recours à un des différents régimes considérés, contre plus de 70 % en 2000.

Le chômage n'est pas une filière de retrait anticipé du marché du travail et par conséquent n'est pas repris dans le graphique. L'assurance-chômage a cependant été utilisée dans le passé de manière institutionnelle pour construire le dispositif des prépensions, et leur pendant pour les travailleurs de plus petites entreprises, à savoir le statut de chômeur âgé avec dispense de recherche d'emploi.

Si on compare à partir des données administratives l'importance du chômage (au sens des DEI de l'Onem) dans le groupe de 50 à 64 ans, il représentait moins de 2 % en 2000. En 2017, ce pourcentage dépassait les 6 %. Le chômage étant un état temporaire⁹, on ne peut considérer ce groupe comme s'acheminant vers une sortie définitive du marché du travail. Toutefois cette progression de plus de 4 points parmi les 50 à 64 ans doit sans doute nous inciter à la prudence quant à l'interprétation de la diminution de la part des inactifs dans ce groupe d'âge durant la même période (comme expliqué, la part des inactifs dans ce groupe d'âge entre 2000 et 2017 est passée de 36 à 27 %, soit un gain d'activité de 9 points). Clairement, cette part a diminué, mais l'emploi au sein de cette classe d'âge n'a pas augmenté dans la même proportion. De fait, dans tous les pays européens, la part des personnes de 50 ans et plus dans le chômage a augmenté de manière importante sur les dix dernières années (OECD, 2019a). Ce changement de profil des demandeurs d'emploi appelle des adaptations dans la manière d'accompagner les chômeurs de la part des services publics de l'emploi (cf. infra et chapitre 5 sur les leviers d'action).

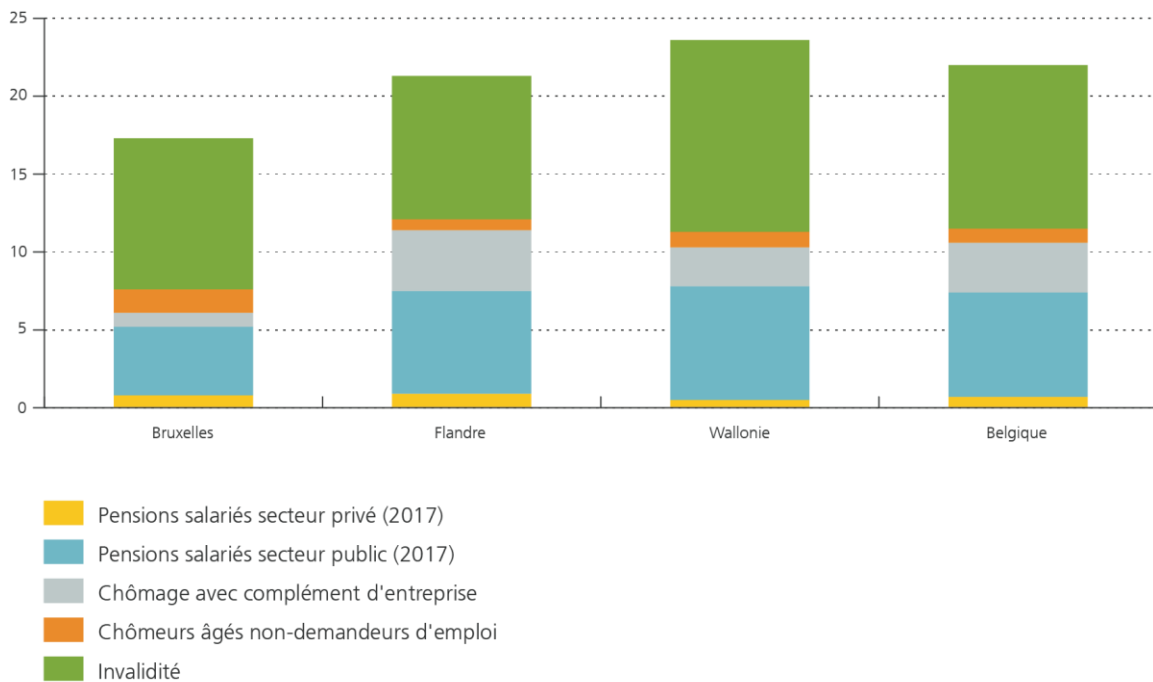
Dans la riche batterie d'indicateurs publiés par le SPF Emploi, l'indicateur « retrait anticipé du marché du travail » est similaire à celui présenté ci-dessus, avec une ventilation régionale. Les crédits-temps et interruptions de carrière à temps plein n'y sont toutefois pas repris.

Pour le groupe des 50 à 64 ans, dans les trois régions, le dispositif le plus fréquent pour l'inactivité est l'invalidité. Il ne s'agit toutefois, rappelons-le, pas d'un dispositif de fin de carrière. Il a pour objectif d'assurer un revenu aux personnes malades de longue durée (plus de 12 mois de maladie). Il représente 9 % des personnes de 50 à 64 ans en Flandre et à Bruxelles et près de 12 % en Wallonie. Les écarts entre régions pourraient être expliqués par des différences de structure industrielle, d'âge moyen, d'état de santé de la population, etc. Le deuxième grand dispositif permettant d'assurer un revenu aux inactifs est le système de pension (anticipée). Les bénéficiaires des systèmes (public et privé) de pension représentent près de 8 % des 50-64 ans en Wallonie et en Flandre, contre 5 % à Bruxelles. Les prépensions (« chômage avec complément d'entreprise ») sont la 3^{ème} plus grande mesure qui assure une allocation aux inactifs n'ayant pas atteint l'âge de 65 ans. Le poids des prépensions est plus important en Flandre (4,5 % des 50 à 64 ans en bénéficient) qu'en Wallonie (quelque 3 %) et à Bruxelles (environ 1 %).

⁹ Dans la majorité des cas pour la population des 15 ans et plus, les épisodes de chômage débouchent sur l'emploi. Toutefois, dans la tranche d'âge de 55 à 64 ans, les probabilités de recrutement sont faibles (voir infra).

Graphique 23 - Retraits anticipés du marché du travail¹ des personnes âgées de 50 à 64 ans: ventilation régionale

(pourcentages de la population correspondante, 2018²)



HRW2019_Y514_ax

Sources: SPF Emploi (indicateur IDP04), Statbel.

¹ Toutes les personnes reprises ici ne sont pas nécessairement sans activité, au moins à temps partiel. Par exemple, pension de retraite et revenus du travail peuvent être cumulés sous certaines conditions. Il en est de même pour l'invalidité.

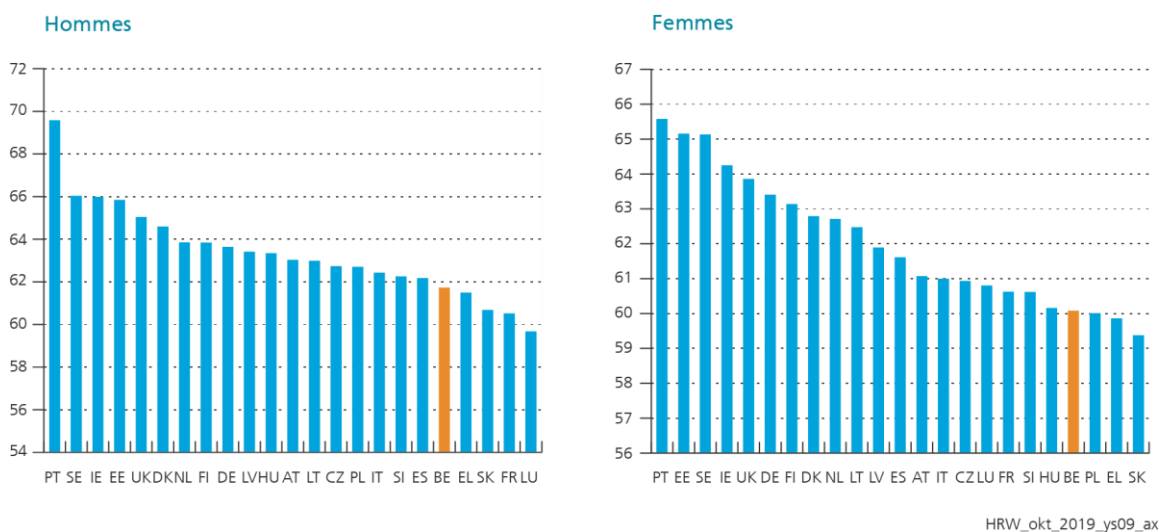
² Sauf pour les pensions: données 2017.

3.3.3. L'âge effectif de sortie du marché du travail

En regardant pour chaque âge pour les 40 ans et plus, combien de personnes sortent du marché du travail, on peut calculer une moyenne pondérée des âges de retrait selon les sorties observées. Ce concept est appelé « âge de départ effectif à la retraite ». Nous utilisons ici les estimations de l'OCDE. L'âge de départ effectif à la retraite en Belgique reste en 2017 l'un des moins élevés parmi les pays européens: 61,7 ans pour les hommes et de 60,1 ans pour les femmes.

De nombreuses mesures ont été prises depuis le début du siècle pour allonger les durées de carrière professionnelle. Ainsi l'âge légal de la pension des femmes a été relevé de 60 à 65 ans sur la période 1997-2008. De même les conditions de carrière et l'âge d'accès aux régimes de sortie anticipée du marché du travail ont été progressivement relevés (pension anticipée et chômage avec complément d'entreprise). Le statut de chômeur âgé avec dispense de recherche d'emploi a été graduellement fermé: seules les personnes qui bénéficiaient auparavant de ce système et qui n'ont pas encore atteint l'âge de la pension légale sont encore dans ce statut. En 2018, ils étaient moins de 20 000 personnes dans ce cas.

Graphique 24 - Âge effectif de départ à la retraite: comparaison internationale, 2017



Source: OCDE.

L'âge effectif de sortie du marché du travail en Belgique a par conséquent augmenté de 3 années pour les hommes et de 3,7 années pour les femmes par rapport à la situation prévalant au milieu des années '90, dans un contexte où les possibilités de se retirer du marché du travail ont été fortement modifiées. Au vu de l'allongement de l'espérance de vie, des mesures similaires pour allonger les carrières ont été prises dans la plupart des pays européens. En moyenne dans l'UE, la hausse sur la période 1995-2017¹⁰ a été de 1,8 an pour les hommes et de 2,3 ans pour les femmes. Parmi nos partenaires, l'augmentation de l'âge effectif a été plus importante en Allemagne (+3,3 ans pour les hommes et +4,4 ans pour les femmes), mais plus limitée aux Pays-Bas (+2,8 ans pour les hommes, +2,7 ans pour les femmes) et faible en France (+0,9 an pour les hommes, +0,7 an pour les femmes), alors même que les âges effectifs de départ à la retraite y sont bas.

3.3.4. Fonctionnement du marché du travail et employabilité des 55 ans et plus

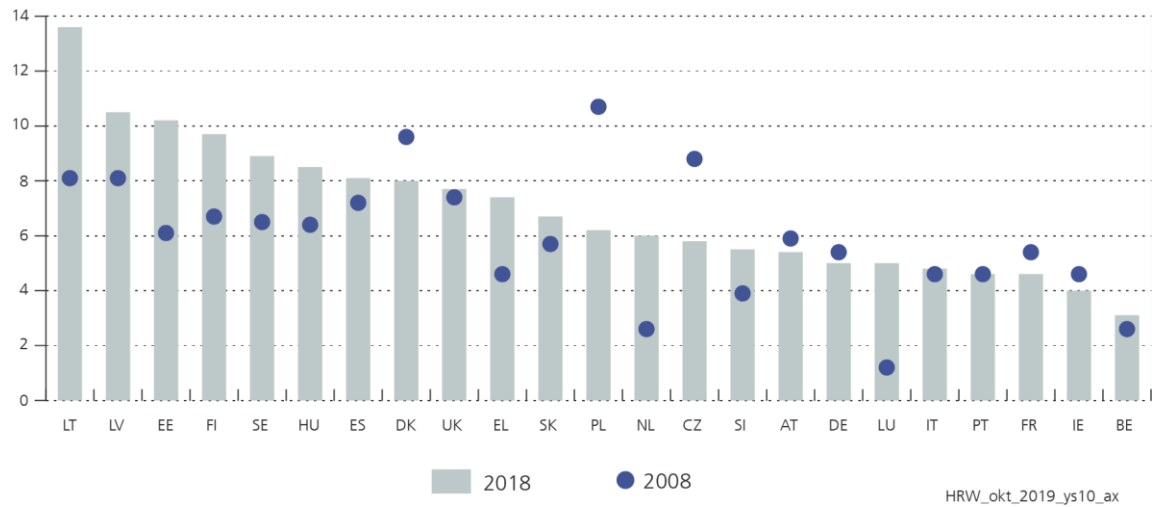
Il ne suffit cependant pas de fermer les filières de retrait anticipé et donc changer la donne quant aux incitants à sortir prématurément du marché du travail, rechercher un emploi pour une personne de 55 ans et plus doit constituer une option accessible et rentable pour être réalisée et se traduire par un maintien en emploi ou une transition vers un nouvel emploi. La comparaison des taux de recrutement des plus âgés montrent à cet égard que la situation des demandeurs d'emploi plus âgés reste précaire en Belgique, ce qui tend à montrer que ni les employeurs ni les demandeurs d'emploi ne s'adaptent facilement au nouveau contexte.

Ainsi, à peine 3 % des salariés âgés de 55 à 64 ans ont été recrutés en Belgique sur les 12 derniers mois. Ce taux est le plus faible parmi les pays comparables. Le taux de recrutement est de 4,6 % en France et 5 % en Allemagne. Aux Pays-Bas, il est deux fois plus élevé qu'en Belgique. Le graphique illustre également que les progrès en termes de recrutement des plus âgés sont restés très limités sur les dix dernières années, avec pour la Belgique une progression d'à peine un demi-point.

¹⁰ Ou la dernière année disponible; pour l'agrégat UE, il s'agit de 2016.

Graphique 25 - Taux de recrutement de travailleurs de 55 à 64 ans

(pourcentages de salariés de 55 à 64 ans avec une ancienneté de moins d'un an dans l'ensemble des salariés, 2018¹)

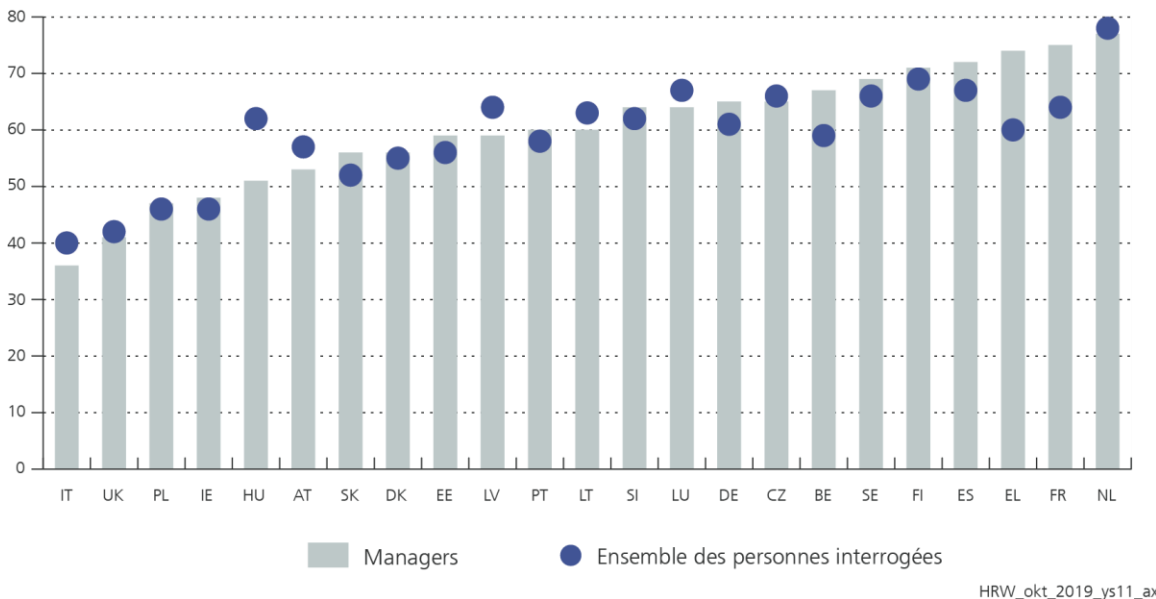


Source: OECD (2019).

¹ Ou année la plus récente disponible.

Certains préjugés concernant les travailleurs de 50 ans et plus restent vifs. Malgré les législations anti-discrimination qui empêchent de mentionner des critères d'âge dans les annonces de postes vacants, des obstacles demeurent tant dans le chef des demandeurs d'emploi eux-mêmes, que celui des employeurs, mais aussi chez les intermédiaires (Baert et al., 2016). Des études françaises récentes suggèrent que des techniques de big data dans la gestion de l'appariement entre postes vacants et profils de demandeurs d'emploi pourraient aider à dépasser les biais à l'encontre des plus âgés lorsque l'appariement est réalisé par des humains (OCDE, 2019a).

Graphique 26 - Le fait d'être plus âgé constitue un désavantage pour le demandeur d'emploi
 (pourcentages de managers répondant que l'âge joue en défaveur de la candidature si un autre postulant est disponible avec des caractéristiques similaires, à l'exception de l'âge, 2015)



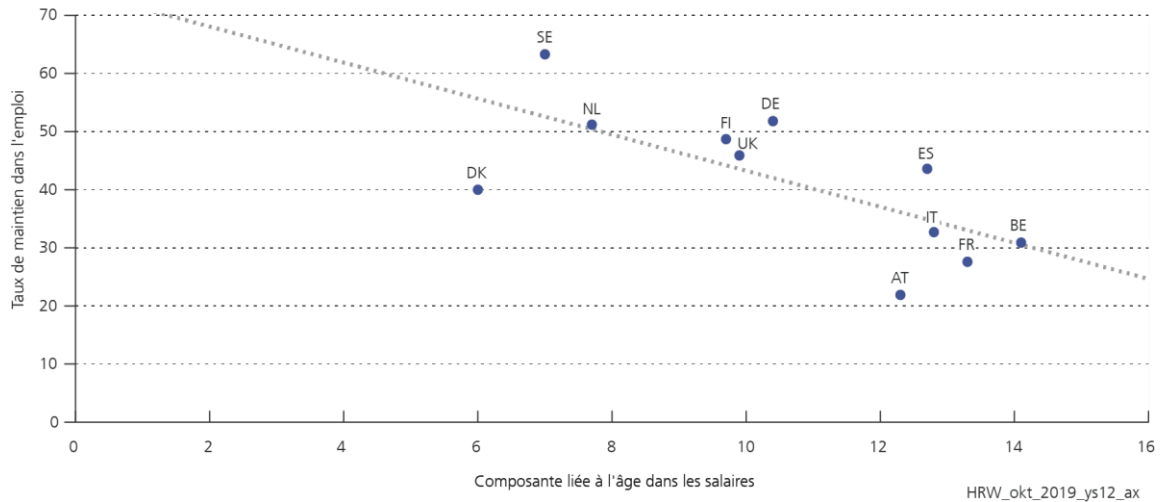
Source: Eurobarometer (2015).

L'importance de la composante liée à l'ancienneté dans les salaires en Belgique fragilise la position des travailleurs plus âgés

Le Conseil a montré dans ses Rapports et avis que les salaires en Belgique avaient une composante importante liée à l'ancienneté (CSE, 2014). Ce poids de l'ancienneté existe dans tous les pays, pour la majorité des branches d'activité et métiers qualifiés. Les salaires plus élevés avec l'âge constituent en principe un facteur positif dans le chef des travailleurs pour continuer de participer au marché du travail. Cependant, une déconnexion entre évolution de la productivité et évolution des conditions salariales fragilise la position des salariés plus âgés sur le marché du travail. Pour les demandeurs d'emploi de 55 ans et plus, cette composante de séniorité joue également défavorablement, dans le sens où elle est souvent intégrée à tort dans les salaires de réserve et peut conduire à des attentes peu réalistes.

Graphique 27 - Le poids de l'ancienneté dans les salaires fragilise le maintien en emploi

(pourcentages; la composante liée à l'âge dans les salaires est le rapport entre la rémunération moyenne des 50-59 ans par rapport aux 40-49 ans; le taux de maintien dans l'emploi est la part des salariés de 60 à 64 ans ayant une ancienneté de plus de 5 ans par rapport aux total des salariés âgés de 55 à 59 ans observés cinq ans auparavant)



Source: OECD (2019).

Les travaux précédents du Conseil ont montré que tant au niveau de la qualité des emplois occupés, que dans les aménagements des postes de travail et d'horaires pouvant être proposés que la Belgique ne se démarque pas des pays comparables (CSE, 2017). Les conditions de travail au sens large des 55 ans et plus sont bonnes dans une perspective internationale.

Les gouvernements fédéral et régionaux ont également adopté au cours des dernières années une série de mesures visant à maintenir la diversité des âges au sein de l'entreprise. Par exemple, les entreprises qui sont obligées de se restructurer doivent veiller à un certain équilibre par âge dans les personnes licenciées. De même, certaines régions ont maintenu des aides spécifiques pour le retour à l'emploi des plus âgés qui existaient auparavant au niveau fédéral.

Le Conseil déplore le faible niveau de participation à la formation continue des 55 à 64 ans, tant parmi les travailleurs que pour les demandeurs d'emploi. La participation à la formation continue est encore plus faible parmi les inactifs. Ces constats demeurent d'actualité. Nous reviendrons sur ces points dans le chapitre sur les leviers d'action.

4. QUELLE EST L'IMPORTANCE DE LA RÉSERVE DE MAIN-D'ŒUVRE EN BELGIQUE ET DANS LES TROIS RÉGIONS?¹¹

Le taux de chômage est traditionnellement le critère le plus utilisé pour mesurer la sous-utilisation de la main-d'œuvre disponible. Il a toujours un rôle important dans les analyses conjoncturelles. Mais la plus grande diversité des statuts vis-à-vis du marché du travail, d'une part, et la définition stricte du chômage, d'autre part, impliquent qu'il est également possible de donner une définition plus large de la réserve de main-d'œuvre disponible. Ce concept étendu est surtout pertinent lorsque le taux de chômage est historiquement bas, comme c'est actuellement le cas en Belgique, et a fortiori en Flandre.

Selon la définition utilisée ici (celle du BIT), une personne est en emploi dès lors qu'elle a travaillé au moins une heure contre rémunération pendant la semaine de référence. Cela ne signifie toutefois pas que toute personne en emploi a travaillé réellement le nombre d'heures qu'elle souhaitait. Plus précisément, certains travailleurs à temps partiel ou à plein temps peuvent être considérés comme sous-occupés car ils aimeraient travailler un plus grand nombre d'heures dans le cadre de leur emploi actuel ou d'un deuxième emploi. Il est donc potentiellement possible d'augmenter le volume de travail des personnes en emploi.

En revanche, la définition du chômage utilisée est relativement stricte. Pour être classée comme chômeur, une personne doit remplir plusieurs critères: ne pas avoir travaillé pendant la semaine de référence, être disponible pour occuper un poste dans les deux semaines suivantes et avoir activement recherché un emploi au cours des quatre dernières semaines. Les personnes qui ne remplissent qu'un ou deux de ces critères sont considérées comme des inactifs. Comme elles présentent néanmoins quelques similitudes avec les chômeurs, elles sont incluses dans la définition plus large de la main-d'œuvre potentielle.

Sur la base de ces considérations, Eurostat a développé trois indicateurs complémentaires qui, associés au taux de chômage, donnent une image plus complète de la réserve de main-d'œuvre disponible dans un pays (une région):

1. Travailleurs à temps partiel sous-occupés;
2. Inactifs qui recherchent du travail mais qui ne sont pas immédiatement disponibles;
3. Inactifs qui souhaitent travailler et sont disponibles, mais qui ne cherchent pas activement.

Ces indicateurs complémentaires sont commentés ci-après pour la Belgique et pour les trois régions.

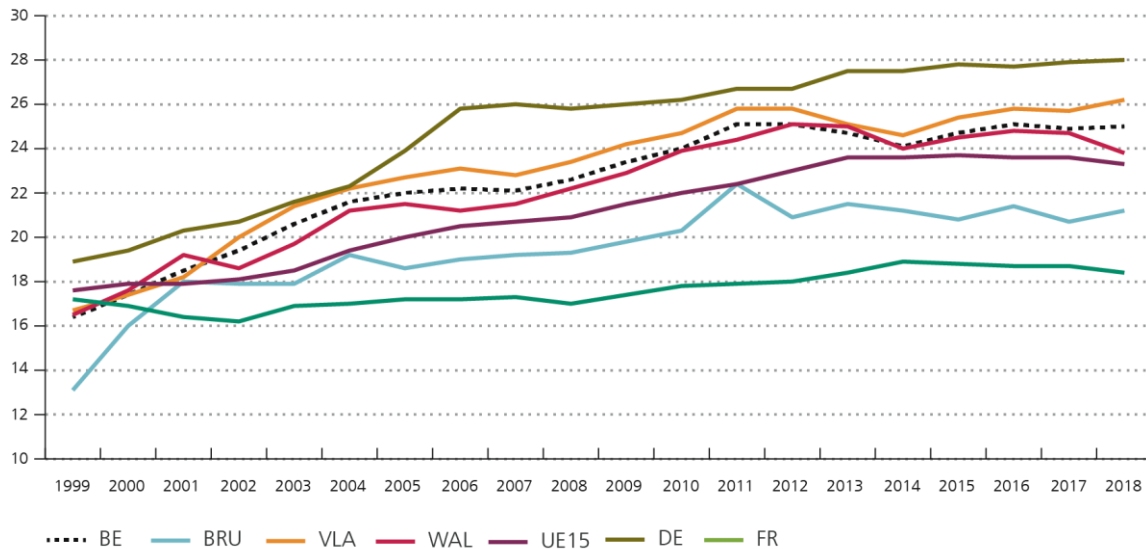
4.1. Travailleurs à temps partiel et sous-occupation au sein de ce groupe

Au cours de ces deux dernières décennies, le travail à temps partiel n'a cessé de gagner en importance dans l'UE15, en Belgique et dans les trois régions. Cette forme de travail est légèrement plus répandue en Belgique qu'en moyenne dans l'UE15 (25 %, contre 22,5 % en 2018), de même qu'elle est plus courante en Flandre et en Wallonie qu'à Bruxelles (respectivement 26 et 24 %, contre 21 %). De manière générale, on peut le considérer comme une évolution positive. Outre son incidence favorable sur le taux d'emploi total, la possibilité de travailler à temps partiel offre des avantages au travailleur, comme un meilleur équilibre entre vie professionnelle et vie privée, une réduction des barrières à l'entrée sur le marché du travail pour certains groupes vulnérables et une plus grande flexibilité pour mieux répartir le nombre d'heures ouvrées sur une carrière plus longue. En Belgique, il existe dès lors plusieurs régimes qui favorisent le travail à temps partiel - crédit-temps, interruption de carrière et réduction du temps de travail pour raisons

¹¹ Les auteurs remercient Anja Termote et l'équipe « Enquêtes sur les forces de travail » de Statbel pour leur avoir fourni les indicateurs de la réserve de main-d'œuvre pour les 3 régions, qui sont commentés dans ce chapitre.

particulières -, et ceux-ci sont très populaires, en particulier auprès des travailleurs en fin de carrière et des femmes (Nautet, 2019).

Graphique 28 - Évolution du travail à temps partiel en Belgique et dans les trois régions
(population âgée de 15 à 74 ans, pourcentages de l'emploi total)



HRW_2019_kb08_j

Sources: Eurostat, Statbel.

Parallèlement à l'expansion du travail à temps partiel, la variété des emplois à temps partiel s'accroît également, allant des « mini-jobs » (10 heures, voire moins, de travail rémunéré par semaine) aux régimes plus courants de 50, 60, 80 et 95 % (Eurofound, 2017). Les entreprises, en particulier dans le secteur des services, réclament une plus grande diversité des temps de travail. En outre, une plus grande flexibilité pour ajuster le volume de travail par le biais des temps de travail peut également se révéler utile pour les entreprises actives dans des secteurs sensibles à la conjoncture. Cette flexibilité croissante implique toutefois également le risque qu'un nombre croissant de travailleurs à temps partiel doivent se contenter d'un nombre d'heures de travail inférieur à celui qu'ils souhaiteraient. Dans de tels cas, on parle de sous-occupation.

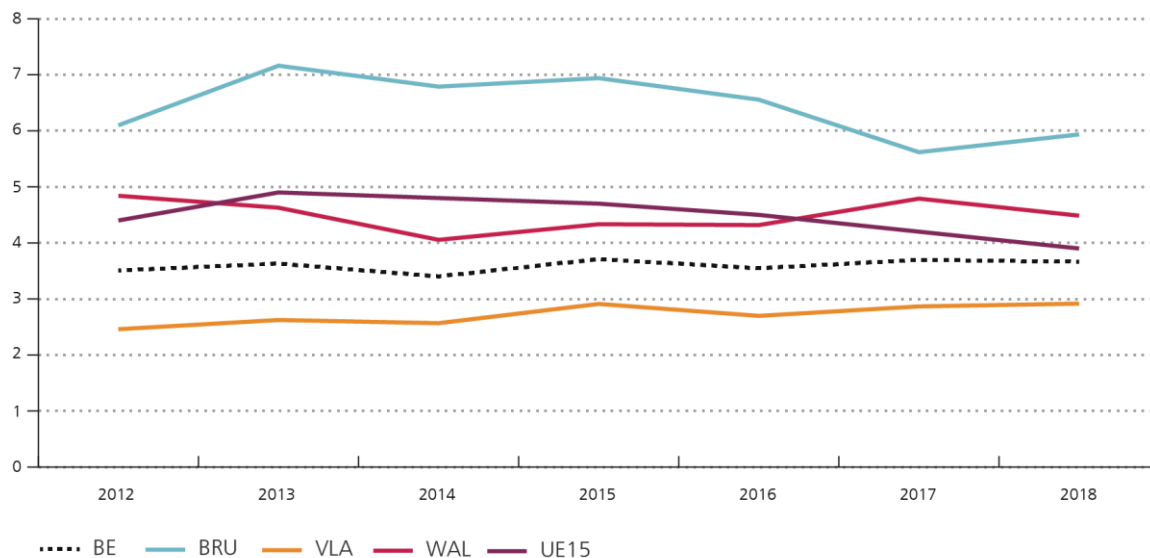
L'enquête sur les forces de travail permet de calculer le degré de sous-occupation. Le questionnaire analyse en effet dans quelle mesure les personnes qui déclarent qu'elles avaient un emploi pendant la semaine de référence sont disposées à travailler un plus grand nombre d'heures et sont disponibles pour le faire. Toutes les personnes qui indiquent qu'elles travaillent à temps partiel et qu'elles souhaitent travailler un plus grand nombre d'heures, quelle que soit la façon dont elles souhaitent y parvenir (emploi supplémentaire, plus d'heures dans l'emploi actuel, autre emploi comportant plus d'heures, ou pas de préférence), sont considérées comme des travailleurs à temps partiel sous-occupés. Il s'agit ici aussi bien de personnes qui optent volontairement pour un emploi à temps partiel mais qui souhaiteraient néanmoins que celui-ci comporte plus d'heures de travail que de personnes qui travaillent à temps partiel mais qui préféreraient travailler à temps plein.

La part de travailleurs à temps partiel sous-occupés varie autour des 3,6% de l'emploi total; avec des valeurs systématiquement plus basses en Flandre et plus élevées en Wallonie et à Bruxelles

Il n'est cependant pas possible de disposer d'une longue série temporelle, étant donné que les questions posées actuellement en rapport avec la sous-occupation n'ont été introduites qu'en 2012¹². Les premières années de la période 2012-2018 correspondent au pic de la crise de l'euro, qui a entraîné un chômage élevé et une

sous-occupation des travailleurs de l'UE15. La sous-occupation a atteint 4,9 % de l'emploi total en 2013 dans l'UE15, mais elle est depuis lors retombée à 3,9 %. Dans le cas de la Belgique, nous n'observons toutefois pas de profil conjoncturel clair: la part des travailleurs à temps partiel sous-occupés dans l'emploi total a continué de fluctuer aux alentours de 3,6 %, affichant des valeurs systématiquement plus basses pour la Flandre et plus hautes pour la Wallonie et, surtout, pour la Région de Bruxelles-Capitale. L'évolution à partir de 2017 n'est pas tout à fait comparable à celle des années précédentes puisque l'enquête sur les forces de travail a subi une nouvelle réforme en profondeur en 2017 et qu'un panel rotatif assorti de différents modes de collecte des données a alors été mis en place, tandis que la méthode de pondération a elle aussi été revue.

Graphique 29 - Évolution du travail à temps partiel où il est question de sous-occupation
(population âgée de 15 à 74 ans, pourcentages de l'emploi total)



HRW_2019_kb09_j

Sources: Eurostat, Statbel.

80 % des travailleurs à temps partiel sont des femmes. Parmi eux, un travailleur sur six indique qu'il aimerait travailler un plus grand nombre d'heures que ce n'est le cas actuellement. Proportionnellement à leur part dans l'emploi total, 5 % des femmes se trouvaient en 2018 dans une situation d'emploi à temps partiel assorti d'une sous-occupation, contre 2,1 % des hommes. Pour plus de la moitié des femmes de ce groupe, la principale raison en est qu'elles ne trouvent pas d'emploi à temps plein ou que l'emploi qu'elles souhaitent occuper n'est proposé qu'à temps partiel. En revanche, la moitié des femmes qui travaillent volontairement à temps partiel et qui sont satisfaites de leur nombre d'heures de travail actuel justifient leur choix par le fait qu'elles

¹² Jusqu'en 2012, seuls les travailleurs à temps partiel qui voulaient changer d'emploi et travailler un plus grand nombre d'heures étaient considérés comme sous-occupés.

s'occupent des enfants ou d'adultes à charge ou qu'elles ont d'autres responsabilités personnelles et familiales.

Le travail à temps partiel et les horaires courts sont particulièrement répandus dans certains secteurs des services, comme les services domestiques, l'horeca, les arts et les services administratifs et de soutien, qui emploient aussi plus souvent de la main-d'œuvre peu qualifiée. Étant donné qu'il s'agit d'emplois majoritairement « féminins », il n'est guère étonnant que les travailleurs à temps partiel sous-occupés soient plus souvent des femmes que des hommes.

Enfin, les travailleurs à temps partiel sous-occupés sont plus susceptibles d'avoir un statut moins attrayant que les autres travailleurs à temps partiel. Ils travaillent en moyenne moins d'heures par semaine (22, contre 24,5) et occupent plus souvent des mini-jobs (8,8 %, contre 6 %), sont en moyenne plus jeunes (38 ans, contre 46), exercent leur emploi actuel depuis moins longtemps (5,5 ans, contre 14) et il s'agit plus souvent d'emplois temporaires (30 %, contre 9 %). L'existence des mini-jobs en soi ne doit néanmoins pas être considérée comme un problème puisque trois personnes sur quatre qui exercent un tel emploi choisissent délibérément de le faire. C'est principalement le cas parmi les jeunes (15-24 ans) et les plus de 55 ans, qui sont des groupes d'âge surreprésentés dans cette catégorie.

Il est intéressant de savoir non seulement combien de personnes sont sous-occupées, mais aussi combien d'heures supplémentaires elles souhaiteraient travailler et comment cet effort se traduirait en emplois à durée de travail moyenne (EDM). L'enquête sur les forces de travail permet de procéder à un tel calcul puisqu'elle pose des questions sur le nombre d'heures habituellement ouvrées par semaine, ainsi que sur le nombre d'heures de travail souhaitées lorsqu'une personne interrogée déclare vouloir travailler davantage. Plusieurs études (Eurofound, 2017; Bell et Blanchflower, 2018) ont déjà calculé, au niveau des États membres de l'UE, combien d'emplois à durée de travail moyenne correspondent à la sous-occupation totale des travailleurs à temps partiel, exprimée par le nombre total d'heures supplémentaires que ces derniers sont disposés à ouvrir et pour lesquelles ils sont disponibles. Nous appliquons cette méthodologie à la Belgique et aux trois régions pour l'année 2018.

Tableau 3 - Nombre de travailleurs sous-occupés, exprimé en emplois à durée de travail moyenne (EDM)

(population âgée de 15 à 74 ans, 2018)

	BRU	VLA	WAL	BE
Nombre de travailleurs à temps partiel sous-occupés (milliers)	27	85	61	174
Moyennes par travailleur à temps partiel sous-occupé:				
Nombre d'heures ouvrées ¹	22,2	22,0	22,1	22,1
Nombre d'heures souhaitées ²	36,6	33,8	35,3	35,0
Nombre d'heures supplémentaires ³	14,4	11,8	13,2	12,9
Nombre total d'heures de travail supplémentaires souhaitées (milliers) ⁴	395	1002	811	2242
<i>p.m. Nombre d'heures ouvrées par travailleur⁵</i>	<i>36,7</i>	<i>36,9</i>	<i>35,9</i>	<i>36,5</i>
Nombre de travailleurs à temps partiel sous-occupés en EDM (milliers)⁶	11	27	23	61

Source: Eurostat.

- ¹ Réponse à la question concernant le nombre d'heures ouvrées habituellement. Le nombre d'heures ouvrées habituellement a été plafonné à 60 dans le calcul.
- ² Réponse à la question concernant le nombre d'heures qu'une personne aimerait de préférence travailler. Cette question n'est posée que lorsqu'une personne déclare qu'elle voudrait travailler plus. Le nombre d'heures souhaitées a été plafonné à 40 dans le calcul.
- ³ Différence entre le nombre d'heures souhaitées et le nombre d'heures habituellement ouvrées par semaine. Les trois unités sont calculées comme la moyenne par travailleur à temps partiel sous-occupé.
- ⁴ Nombre de travailleurs à temps partiel sous-occupés multiplié par le nombre moyen d'heures de travail supplémentaires souhaitées.
- ⁵ Réponse à la question concernant le nombre d'heures ouvrées habituellement, moyenne pour tous les travailleurs (à temps plein et à temps partiel).
- ⁶ Nombre total d'heures de travail supplémentaires souhaitées (4) divisé par le nombre moyen d'heures ouvrées par travailleur (5).

C'est en Région de Bruxelles-Capitale que l'écart entre le nombre d'heures de travail souhaitées et ouvrées par travailleur à temps partiel sous-occupé est le plus grand et en Flandre qu'il est le plus limité car les travailleurs à temps partiel en Flandre qui souhaitent travailler plus donnent moins souvent la préférence au travail à temps plein. L'écart entre les régions est moindre en ce qui concerne la durée de travail habituelle du travailleur moyen. Exprimé en équivalents emplois à durée moyenne, le groupe des travailleurs à temps partiel sous-occupés est moins important. Ce groupe présente néanmoins un intérêt pour la politique d'activation puisque ces personnes ont déjà un lien avec le marché du travail et qu'elles sont disponibles et motivées pour travailler davantage. De plus, le transfert de ce groupe vers des emplois réguliers, et vers la plus grande qualité du travail qui en découle, mérite qu'on s'y intéresse afin d'éviter une trop grande dualité sur le marché du travail.

4.2. Inactifs qui sont disposés à travailler et qui sont à la recherche d'un emploi ou sont disponibles

Outre dans le groupe des chômeurs et des travailleurs à temps partiel, le potentiel de mobilisation pour le marché du travail parmi les inactifs est également limité. Une petite minorité d'entre eux déclarent vouloir travailler, mais une disponibilité limitée, une mauvaise préparation et des incitants médiocres constituent autant de barrières qui les découragent de franchir le pas (OCDE, 2019b). Eurostat distingue deux sous-catégories de la population inactive qui peuvent être incluses dans la réserve de main-d'œuvre parce qu'elles ont encore certains liens avec le marché

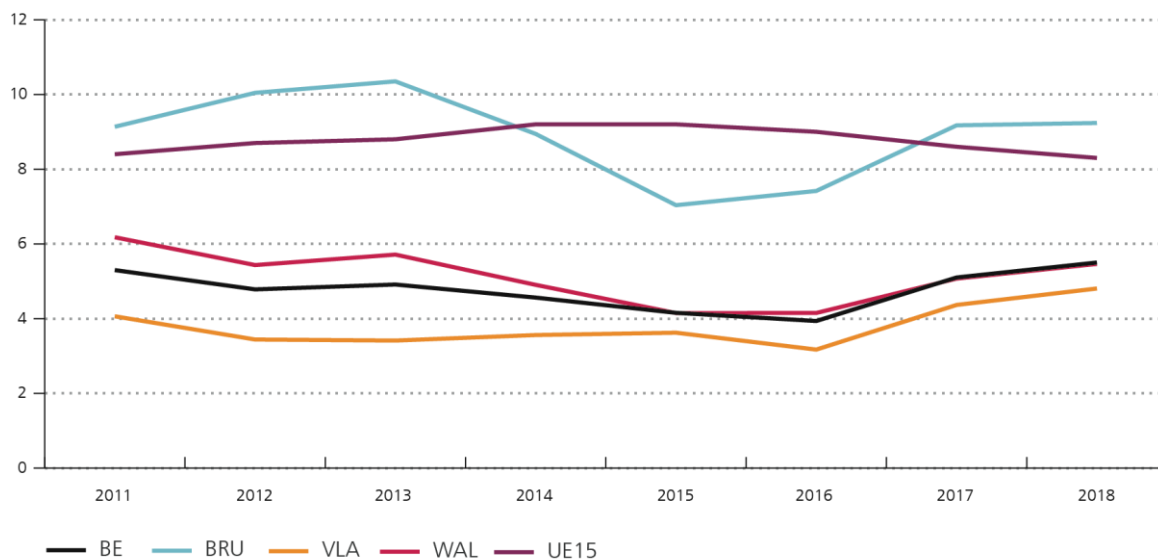
du travail. Ces groupes ne sont toutefois pas considérés comme des chômeurs car ils ne remplissent pas tous les critères (cf. Introduction).

Le premier groupe se compose des inactifs qui sont à la recherche d'un emploi mais qui ne sont pas immédiatement disponibles. Les principales raisons pour lesquelles ils ne peuvent pas commencer à travailler tout de suite (dans les deux semaines) sont leurs responsabilités personnelles et familiales (y compris le congé de maternité), leurs études à terminer et la maladie. La moitié de ces personnes environ ont travaillé au cours des cinq dernières années, tandis qu'un quart d'entre elles n'ont encore aucune expérience professionnelle. En outre, ce groupe inclut également des personnes qui ont déjà un emploi et qui ne commenceront que plus tard. Il s'agit le plus souvent de personnes qui sont absentes du travail pour une longue durée (plus de trois mois) pour cause d'interruption de carrière ou de crédit-temps. Enfin, il y a aussi des personnes qui affirment qu'elles recherchent activement un emploi mais qui n'ont pris aucune initiative en ce sens au cours du mois de référence. Dans les deux cas, il s'agit de groupes restreints. Globalement, ce premier groupe présente un lien étroit avec le marché du travail et ses membres passent à l'emploi ou au chômage lorsqu'ils sont disponibles (Eurostat, 2011).

Le second groupe se compose d'inactifs qui déclarent être prêts à travailler et sont disponibles mais qui ne recherchent pas activement un emploi. Il s'agit d'un groupe plus nombreux que le précédent, mais le lien avec le marché du travail est ici plus faible: ainsi par exemple, 38 % des personnes de ce groupe n'ont encore jamais travaillé. En outre, ce groupe partage un certain nombre de caractéristiques de base avec les chômeurs de longue durée et les autres inactifs, telles que le fait d'avoir atteint un âge plus ou moins avancé, d'avoir eu une scolarité courte, d'être issu de l'immigration, d'être une femme avec des enfants à charge ou d'être handicapé (Vansteenkiste et al., 2019). Les raisons pour lesquelles ces personnes ne recherchent pas activement un emploi alors qu'elles sont désireuses de travailler varient en fonction de leur âge. Pour les jeunes de 15 à 24 ans, les principales raisons invoquées sont la scolarité ou d'« autres » raisons (jeunes NEET). Pour les plus de 55 ans, c'est surtout la croyance qu'il n'y a plus de travail disponible pour eux. Il est question de découragement lorsque les demandeurs d'emploi ont abandonné l'espoir de trouver un emploi parce que, par exemple, ils ne possèdent pas les qualifications requises, ne trouvent pas d'emploi à proximité immédiate, ont des difficultés avec la langue, pensent qu'ils sont trop jeunes ou trop vieux ou sont victimes de discrimination. Pour la tranche d'âge des 25-54 ans, il y a plusieurs raisons possibles: responsabilités personnelles et familiales (y compris le fait de devoir s'occuper des enfants et de personnes à charge), découragement, maladie et scolarité. Enfin, soulignons encore que la volonté de travailler d'un inactif est la plus forte parmi les 25-44 ans (19 %) et qu'elle diminue rapidement à partir de 45 ans. Cela implique que l'inactivité devient souvent irréversible à un certain âge. La maladie et l'invalidité sont dès lors les motifs d'inactivité les plus fréquents chez les plus de 45 ans (dans 40 % des cas environ).

Ensemble, ces deux groupes forment la réserve potentielle de main-d'œuvre parmi les inactifs. Conjointement, ils représentaient en 2018 5,5 % de la population inactive totale âgée de 15 à 74 ans en Belgique, contre une moyenne de 8,3 % dans l'UE15. En Région de Bruxelles-Capitale, compte tenu des critères utilisés, ce seraient même 9 % de la population inactive qui seraient employables, contre moins de 5 % en Flandre. Il convient de remarquer que toutes les personnes qui font partie de ce groupe ne seront pas en mesure d'exercer un emploi à temps plein. Ce seuil sera notamment probablement trop élevé pour les personnes plus éloignées du marché du travail, dont l'entrée sur le marché du travail devrait être plus progressive.

Graphique 30 - Main-d'œuvre potentielle parmi la population inactive
(population âgée de 15 à 74 ans, pourcentages du nombre total de personnes inactives)



HRW_2019_kb10_j

Sources: Eurostat, Statbel.

Toutefois, là encore, il n'est pas possible de disposer d'une longue série temporelle pour la main-d'œuvre potentielle parmi les inactifs étant donné que le critère de recherche a été relié pour la première fois à une période spécifique, à savoir le mois de référence précédant l'interview, en 2011. Il en a résulté une démarcation plus stricte du chômage, ce qui a amené un certain nombre de chômeurs à changer de catégorie et à être classés parmi les inactifs. Comme indiqué au point 2.1., l'enquête sur les forces de travail a été réformée en 2017, de sorte qu'il est possible que les chiffres à partir de cette année-là ne soient plus totalement comparables à ceux d'avant 2017. On peut néanmoins se hasarder à affirmer que cet indicateur reste relativement stable pour la Belgique, la Wallonie et la Flandre au cours de la période 2011-2018. La plus grande volatilité observée pour la Région de Bruxelles-Capitale tient probablement à la plus petite taille de l'échantillon. Pour l'UE15, par contre, nous constatons un profil conjoncturel faible: la crise de l'euro a en effet lourdement frappé les marchés du travail des pays les plus touchés, ce qui s'est également reflété dans le nombre d'inactifs qui n'étaient plus à la recherche d'un emploi faute de demande de main-d'œuvre.

4.3. La réserve de main-d'œuvre en Belgique et dans les trois régions en 2018

Les inactifs qui ne cherchent plus d'emploi mais sont disponibles constituent le deuxième plus grand groupe de la réserve de main d'œuvre, après les chômeurs

Comme on l'a expliqué dans les points précédents, la réserve de main-d'œuvre ne se limite pas aux seuls chômeurs: on trouve également une offre potentielle de main-d'œuvre employable parmi les salariés et les inactifs. Cette réserve de main-d'œuvre supplémentaire – définie comme la somme des travailleurs à temps partiel sous-occupés (exprimés en emplois à durée de travail moyenne) et des inactifs qui souhaitent travailler et qui, soit recherchent du travail mais ne sont pas immédiatement disponibles, soit sont disponibles mais ne recherchent pas activement du travail – s'élève à respectivement 44 000, 115 000, 88 000 et 247 000 personnes à Bruxelles, en Flandre, en Wallonie et en Belgique. Parmi les trois catégories qui font partie de la réserve de main-d'œuvre supplémentaire, le groupe des inactifs disponibles

non demandeurs d'emploi est le plus nombreux en Belgique et dans chacune des trois régions. Ce groupe est néanmoins d'une ampleur limitée au regard du nombre total d'inactifs.

Tableau 4 - Chômage et réserve de main-d'œuvre supplémentaire en Belgique et dans les trois régions

(milliers de personnes, population âgée de 15 à 74 ans, 2018)

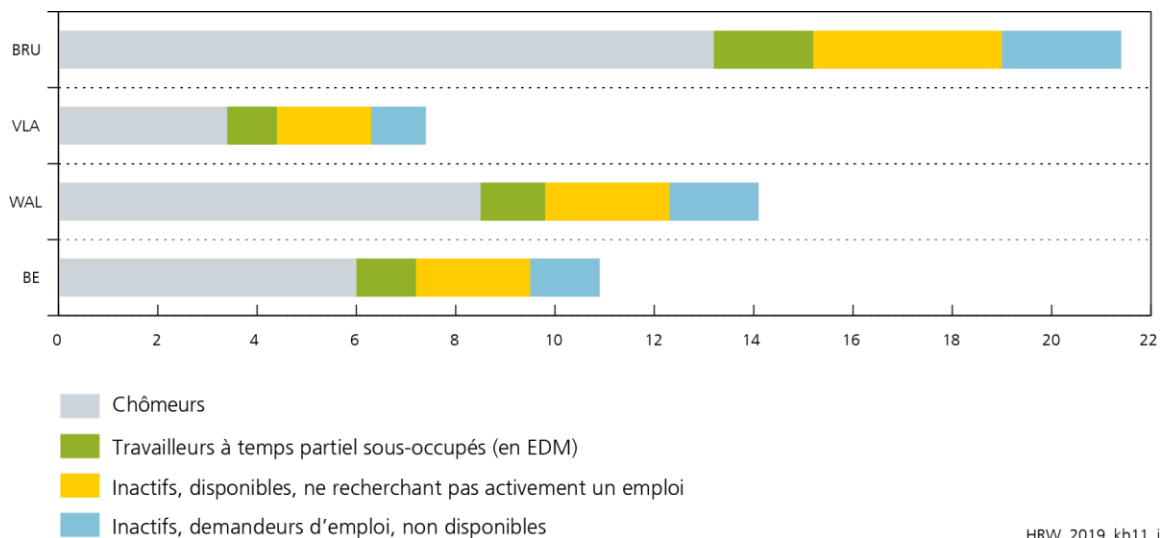
	BRU	VLA	WAL	BE
Chômeurs	70	104	127	301
Réserve de main-d'œuvre supplémentaire	44	115	88	247
dont: travailleurs à temps partiel sous-occupés (exprimés en EDM)	11	27	23	61
dont: disponibles ne recherchant pas activement du travail	20	56	38	114
dont: demandeurs d'emploi non disponibles	13	32	27	71
Réserve de main-d'œuvre totale	114	219	215	548
<i>p.m. Nombre de travailleurs</i>	462	2 912	1 370	4 744
<i>p.m. Nombre d'inactifs</i>	351	1 823	1 192	3 367
<i>p.m. Population âgée de 15 à 74 ans</i>	883	4 839	2 689	8 412

Source: Statbel.

Il n'y a qu'en Flandre que le nombre de personnes figurant dans cette réserve de main-d'œuvre supplémentaire dépasse le nombre de chômeurs. En période de forte création d'emplois, la main-d'œuvre est d'abord puisée parmi les chômeurs. Le groupe qui est inactif depuis le plus longtemps est celui qui est le plus éloigné du marché du travail, c'est-à-dire celui des inactifs disponibles non demandeurs d'emploi.

Si nous rapportons le nombre de chômeurs et le nombre de personnes apparaissant respectivement dans les trois catégories de la réserve de main-d'œuvre supplémentaire à la population active correspondante, nous obtenons le taux de réserve de main-d'œuvre pour la Belgique et les trois régions. Ce taux de réserve de main-d'œuvre doit être interprété comme un concept plus large que le taux de chômage, et il donne une image nuancée du degré de pénurie sur le marché du travail.

Graphique 31 - Taux de réserve de main-d'œuvre en Belgique et dans les régions
(population âgée de 15 à 74 ans, pourcentages de la population active, 2018)



Source: Statbel.

En 2018, le taux de chômage s'élevait à 13,2 % à Bruxelles, 3,4 % en Flandre, 8,5 % en Wallonie et 6 % en Belgique, tandis que le taux de réserve de main-d'œuvre y atteignait respectivement 21,4; 7,3; 14,3 et 10,8 %. Le recours au taux de réserve de main-d'œuvre plutôt qu'au taux de chômage accentue encore les différences entre les trois marchés du travail régionaux. En effet, un taux de chômage plus élevé s'accompagne d'un taux de réserve lui aussi plus élevé pour chacune des trois catégories considérées. Cela a également des implications pour la politique du marché du travail, qui doit cibler un objectif différent dans chacune des régions.

Le marché du travail en Flandre s'est progressivement resserré ces dernières années. Le chômage s'y situe actuellement à un niveau historiquement bas. En outre, la Flandre est confrontée au défi du vieillissement, qui entraînera une sortie massive des plus de 50 ans au cours des prochaines années. La politique y a donc un important défi à relever. Pour commencer, il peut être fait appel à la réserve de main-d'œuvre supplémentaire; celle-ci représente à l'heure actuelle 4 % de la population active, et elle n'a guère varié ces dernières années. Cet indicateur constitue néanmoins une sous-estimation du potentiel de main-d'œuvre totale parmi les inactifs puisqu'il ne tient pas compte des personnes qui pourraient être employables à l'avenir moyennant le soutien nécessaire (étudiants, handicapés, jeunes mères au foyer (peu qualifiées), souvent issues de l'immigration). En théorie, la Flandre pourrait également puiser dans les réserves de main-d'œuvre beaucoup plus grandes de Bruxelles et de Wallonie, mais les seuils (compétences linguistiques, coûts liés à la mobilité) ne doivent pas non plus être sous-estimés (Nautet, 2018).

3.4 Une approche alternative de la réserve de main-d'œuvre en Flandre

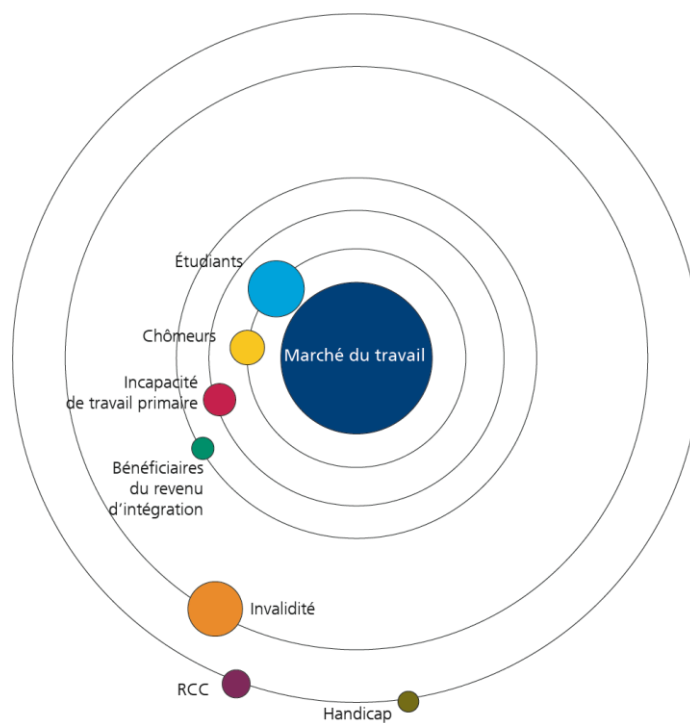
Le Steunpunt Werk a tenté lui aussi de cartographier pour la Flandre le potentiel de main-d'œuvre, mais en basant son analyse principalement sur les données administratives du Datawarehouse marché du travail et protection sociale¹³. Comme le mentionnent les auteurs (Vansteenkiste et al., 2019), les données administratives suivent une logique différente de celle de l'enquête sur les forces de travail, de sorte que les groupes ne peuvent pas être tout simplement comparés ou

¹³ Le Steunpunt Werk a également analysée de manière approfondie la réserve de main d'œuvre à partir des données EFT.

additionnés les uns aux autres. Nous présentons ci-après leurs principales conclusions. Les groupes considérés sont les étudiants, les (temporairement) inactifs pour cause de maladie ou d'invalidité, les chômeurs avec complément d'entreprise (RCC), les personnes bénéficiant d'une intervention pour handicap et les personnes bénéficiant d'un revenu d'intégration et d'une aide financière. Ces groupes ne figurent pas dans les indicateurs complémentaires du chômage développés par Eurostat car ils ne sont pas directement employables. Les cercles concentriques autour du marché du travail dans le graphique ci-après reflètent la distance par rapport à celui-ci, laquelle est évaluée sur la base d'estimations des probabilités de transition du statut actuel à l'emploi un an plus tard.

Graphique 32 - Groupes pouvant potentiellement davantage être activés et distance qui les sépare du marché du travail¹

(Flandre, population âgée de 18 à 64 ans, 2017)



HRW2019_okt_kb02_j

Source: Steunpunt Werk.

¹ La taille des cercles reflète le nombre de personnes dans chaque groupe.

À la fin de 2017, on dénombrait quelque 2,8 millions de travailleurs flamands âgés de 20 à 64 ans. Parmi eux, 86,5 % étaient des travailleurs réguliers, tandis que les autres étaient, soit dans une situation de diminution temporaire de travail, soit absents pour cause de maladie ou d'invalidité.

Il existe un potentiel d'activation parmi les étudiants, les personnes en incapacité de travail et les bénéficiaires d'un revenu d'intégration

Selon les données administratives, le groupe le plus volumineux (264 400 personnes) parmi la population non active en âge de travailler (18-64 ans) se compose des personnes éligibles aux allocations familiales, autrement dit principalement d'étudiants. L'ensemble de ce groupe peut en principe être considéré comme de la main-d'œuvre potentielle future, et il a donc un lien étroit avec le marché du travail. Le transfert du groupe n'est toutefois pas total et une très petite minorité d'entre eux, ceux qu'on appelle les jeunes NEET, disparaissent du radar.

Selon les données administratives, une personne en maladie est définie comme une personne connue auprès d'une des différentes mutuelles. C'est le cas des personnes qui sont en incapacité de travail depuis moins d'un an. Ce groupe se compose de 72 000 travailleurs – c'est-à-dire de personnes occupées dans le cadre d'un contrat de travail, d'indépendants ou d'aidants – et de 16 300 personnes sans emploi. Après un an, la moitié d'entre eux environ sont à nouveau activement présents sur le marché du travail en tant que salariés ou que chômeurs. Par ailleurs, un an plus tard, 40 % d'entre eux ont intégré le régime de l'invalidité. Les personnes occupées dans le cadre d'un contrat de travail ou ayant un statut d'indépendant ou d'aidant ont plus de chances de reprendre une activité que les autres.

Les personnes bénéficiant d'un revenu d'intégration et d'une aide financière (34 000 personnes) font partie de la population active inoccupée. Le durcissement des critères d'octroi d'allocations de chômage, en particulier la suppression de l'allocation d'attente et le remplacement de celle-ci par l'allocation d'insertion, a entraîné un afflux de jeunes dans ce groupe. En outre, on y retrouve également des réfugiés reconnus. 20 % d'entre eux trouvent un emploi dans l'année, tandis que plus de 60 % sont toujours sous ce statut un an plus tard. Il y a donc encore un potentiel de main-d'œuvre parmi les bénéficiaires du revenu d'intégration, mais leur lien avec le marché du travail est plus ténu que celui des groupes susvisés.

L'invalidité est clairement une raison importante d'inactivité puisque ce régime couvrait plus de 200 000 personnes à la fin de 2017. En cas d'invalidité, la personne concernée est en incapacité de travail depuis plus d'un an et l'INAMI assure le paiement de l'allocation. Plus de 40 % des personnes sont des travailleurs et la catégorie des 50-64 ans y est fortement surreprésentée. Les 60 % restants n'ont pas de contrat de travail et ne sont pas non plus occupés en tant qu'indépendants ou qu'aidants. Ce groupe s'est considérablement élargi ces dernières années, notamment à la suite du vieillissement, du relèvement de l'âge de la pension, du durcissement des critères d'accès aux autres régimes ou des conditions de travail. Après un an, moins de 5 % des personnes en invalidité reviennent sur le marché du travail en tant que travailleurs ou que chômeurs, ce qui implique que le lien avec le marché du travail est faible dans leur cas.

Enfin, il y a encore deux autres petits groupes qui peuvent en principe être activés mais qui en pratique se sont nettement éloignés du marché du travail. Le premier est constitué des bénéficiaires du RCC, à savoir les chômeurs percevant un complément d'entreprise, soit les ex-préparationnés, et compte 56 000 personnes. Il convient toutefois de remarquer que ce régime est en train d'être graduellement fermé. Le second groupe se compose des personnes qui ne travaillent pas et qui perçoivent une intervention pour handicap (30 000 personnes). Dans les deux cas, la probabilité que ces personnes reviennent sur le marché du travail est pour ainsi dire inexistante.

Enfin, un dernier groupe à l'effectif conséquent est celui des 140 000 femmes et hommes au foyer, qui ne relèvent d'aucun système d'allocations sociales. La majeure partie sont des femmes au foyer, dont plus de quatre sur dix sont assez jeunes (25 à 49 ans). Les personnes issues de l'immigration y sont particulièrement représentées. Leur lien avec le marché du travail est difficilement appréciable: pour ce groupe, le taux de transition vers l'emploi n'a pas été calculé. Ce groupe présente également un potentiel activable.

Dans le rapport du Steunpunt, tous ces groupes ont également fait l'objet d'analyses approfondies sur la base des données EFT (Vansteenkiste e.a., 2019).



5. LEVIERS POUR RENFORCER LA PARTICIPATION AU MARCHÉ DU TRAVAIL

Dans les chapitres précédents, nous nous sommes efforcés d'identifier les points qui posent problème pour la participation au marché du travail en Belgique. Dans le présent chapitre, nous proposons les leviers les plus efficaces pouvant être mis en œuvre afin d'accroître le taux d'activité. Certains leviers renforcent le cadre général qui encourage les personnes à entrer sur le marché du travail ou à y rester actives durant une longue période, quelles que soient leurs caractéristiques individuelles. D'autres leviers s'adressent plus spécifiquement à des groupes actuellement sous-représentés sur le marché du travail. Le plus haut potentiel d'activation se situe dans les groupes des personnes faiblement qualifiées, des jeunes et des plus de 55 ans. Les accords de gouvernement 2019-2024 des trois régions affichent tous une politique du marché du travail ambitieuse en vue d'augmenter l'emploi. Nombre des instruments de politique présentés ci-dessous se retrouvent dans ces accords, comme l'indique le résumé à la fin du présent chapitre.

Outre les nombreuses initiatives prises à l'échelle des régions, il faut une coordination étroite à un même niveau entre les différents niveaux de pouvoir et les différents organismes compétents. Le marché du travail et les divers régimes d'indemnités peuvent en effet fonctionner entre eux comme des vases communicants, comme on l'a déjà montré dans le passé. Une approche globale est donc nécessaire. De plus, le fonctionnement du marché du travail est également influencé par des mesures adoptées dans des domaines complémentaires comme l'enseignement, la fiscalité, la sécurité sociale, la santé et la mobilité. Il est donc important que les réformes dans ces domaines soutiennent la politique du marché de l'emploi et la mobilité interrégionale.

5.1. Leviers généraux

Pareille politique d'activation repose sur une combinaison d'instruments permettant de (ré)attirer des personnes sur le marché du travail et de les maintenir en emploi, ils se composeraient d'un accompagnement par un conseiller en placement, de la formation continue de tous les actifs, ainsi que de mesures visant à rendre le travail attractif. Cette approche est utile pour les trois Régions, mais les différences persistantes entre les marchés du travail régionaux nécessitent toutefois une application sur mesure de la part de la région concernée. Dans la Région de Bruxelles-Capitale, 13 % de la population active est sans emploi, contre 8 % en Wallonie et 3 % en Flandre. Pour cette dernière, il s'agit de chômage frictionnel qui résulte du délai nécessaire pour créer une adéquation satisfaisante entre l'offre et la demande de travail. En effet, en Flandre, 53 % des demandeurs d'emploi sont au chômage depuis moins d'un an. En Wallonie, cela concerne 34 % des demandeurs d'emploi et à Bruxelles, où le chômage est de nature plus structurelle, il s'agit de 32 %.

Augmenter le taux d'activité dans les trois régions requiert une approche large et une bonne coordination des différents acteurs compétents

Dès lors, il demeure avant tout nécessaire dans la Région de Bruxelles-Capitale et en Wallonie d'investir dans la remise à niveau de l'employabilité des demandeurs d'emploi sur le marché du travail. Dans ce cadre, l'offre d'accompagnement individuel pour les demandeurs d'emploi doit reposer sur une double stratégie: « d'abord travailler » pour les personnes qui peuvent se présenter directement sur le marché du travail et « d'abord acquérir les compétences » pour les autres. La seconde stratégie implique que les demandeurs d'emploi aient accès à des qualifications certifiées recherchées par les entreprises, au travers de formations comportant des objectifs concrets et des stages, ou encore qu'ils se voient proposer des contrats de travail qui ont été adaptés afin d'acquérir une expérience de travail qui pourra être prise en compte sur le marché du travail. Dans le même temps, les employeurs doivent bénéficier d'incitants pour accroître l'offre de places de stage.

Dans la mesure où la Flandre n'arrive pas à pourvoir ses emplois vacants par des demandeurs d'emploi originaires de Flandre ou des autres régions, elle doit élargir son horizon à d'autres groupes de la population inactive. Le nouveau gouvernement flamand propose d'étendre l'accompagnement sur mesure offert par le VDAB à d'autres groupes, comme les bénéficiaires du revenu d'intégration, les personnes en incapacité de travail, les jeunes mères au foyer faiblement qualifiées (souvent issues de l'immigration) et les demandeurs d'emploi découragés qui ne sont plus indemnisés. Ces groupes trouvant moins facilement leur chemin vers les conseillers en placement, une collaboration renforcée avec d'autres organismes (CPAS, INAMI), la société civile et les organismes au niveau local s'avère nécessaire dans ce cadre. Il importe également de réfléchir à la question de savoir si des dispositifs spécifiques destinés aux chômeurs de longue durée pouvaient être élargis afin que des inactifs souhaitant travailler puissent également en bénéficier.

En vue de ramener le plus grand nombre possible de demandeurs d'emploi ou d'inactifs vers l'emploi, les conseillers en placement régionaux et les autres acteurs doivent mettre pleinement à profit leur coopération, leur émulation et leur complémentarité.

L'accompagnement individualisé pourrait être étendu à certaines catégories d'inactifs

Il importe de se rendre compte que nombre de personnes inactives et de chômeurs de longue durée ne disposent sans doute pas des moyens pour accéder directement à un emploi à temps plein sur le marché de travail ordinaire. Dans cette optique, le travail à temps partiel, la possibilité d'une reprise progressive du travail, l'économie sociale et le service à la communauté peuvent être soutenus en tant qu'étapes sur le chemin vers le marché du travail ordinaire. Des expériences à l'étranger pointent toutefois quelques pièges potentiels. En Allemagne, les allocations de chômage peuvent être cumulées avec un revenu découlant d'un mini-job, avec un plafond maximal de 165 euros par mois. Au Royaume-Uni, des chômeurs de longue durée peuvent être contraints d'effectuer un service à la communauté. Les deux mesures offrent au chômeur la possibilité d'engranger une expérience de travail, mais sans garantie que cette étape conduira en fin de compte vers le marché de travail ordinaire. Souvent, le travail n'offre pas la possibilité de développer des compétences et des qualifications recherchées par les employeurs (CE, 2018). De plus, travailler peut s'effectuer aux dépens de la recherche d'un emploi à part entière et il existe un risque de stigmatisation dans le cas d'un service obligatoire à la communauté (Schepens et Nicaise, 2015).

Il importe de se rendre compte que nombre de personnes inactives et de chômeurs de longue durée ne disposent sans doute pas des moyens pour accéder directement à un emploi à temps plein sur le marché de travail ordinaire. Dans cette optique, le travail à temps partiel, la possibilité d'une reprise progressive du travail, l'économie sociale et le service à la communauté peuvent être soutenus en tant qu'étapes sur le chemin vers le marché du travail ordinaire. Des expériences à l'étranger pointent toutefois quelques pièges potentiels. En Allemagne, les allocations de chômage peuvent être cumulées avec un revenu découlant d'un mini-job, avec un plafond maximal de 165 euros par mois. Au Royaume-Uni, des chômeurs de longue durée peuvent être contraints d'effectuer un service à la communauté. Les deux mesures offrent au chômeur la possibilité d'engranger une expérience de travail, mais sans garantie que cette étape conduira en fin de compte vers le marché de travail ordinaire. Souvent, le travail n'offre pas la possibilité de développer des compétences et des qualifications recherchées par les employeurs (CE, 2018). De plus, travailler peut s'effectuer aux dépens de la recherche d'un emploi à part entière et il existe un risque de stigmatisation dans le cas d'un service obligatoire à la communauté (Schepens et Nicaise, 2015).

Un autre point d'attention dans le cadre de la politique est de veiller à ce que les personnes ayant un emploi maintiennent leur employabilité sur un marché du travail évoluant rapidement à la suite de la numérisation, de l'émergence de l'intelligence artificielle et de la transition écologique. De ce fait, de nombreux emplois risquent de disparaître ou de connaître des transformations radicales au cours de la prochaine décennie, tandis que de nouveaux emplois seront également créés. L'effet net attendu serait positif (CSE, 2019). Dans ce contexte, chacun devra renforcer ses efforts de formation continue. Selon les chiffres de l'EFT, moins d'une personne sur dix âgée de 25 à 64 ans (8,5 %) a suivi une formation formelle ou informelle durant les quatre semaines précédant l'enquête, soit un faible pourcentage par rapport à nos trois pays voisins et aux pays de référence.

Plus concrètement, le Conseil propose de responsabiliser davantage les entreprises, les pouvoirs publics et les travailleurs en matière de formation permanente et d'accompagnement de la carrière. Dans ce cadre, il peut être fait usage d'un compte de formation selon l'exemple français, dans le cadre duquel des droits de formation et un budget y afférent sont liés à l'individu et accumulés au fil du temps. Ces droits sont transférables entre les emplois, de sorte qu'ils constituent un instrument de soutien à une réorientation

Tant les travailleurs que les employeurs doivent être responsabilisés sur l'importance de la formation continue

de carrière (OECD, 2019c). Le Conseil soutient également la validation des compétences acquises, ainsi que l'émission d'un passeport de formation numérique portant sur les formations suivies et sur les compétences validées. Ces initiatives doivent être soutenues par une plus large orientation de la politique des ressources humaines vers la gestion des compétences au sein des entreprises et des organismes publics, plutôt que de se focaliser sur les diplômes obtenus.

Pour rendre le travail plus attractif à davantage de personnes, il est souhaitable de d'accroître les possibilités de garde d'enfants de bonne qualité et financièrement accessibles. Une plus grande flexibilité pourrait rendre ces services également accessibles aux travailleurs ayant des horaires de travail atypiques. Cela suppose davantage de subventions de la part des pouvoirs publics. L'élargissement du régime des titres-services à la garde d'enfants, comme l'envisage le nouveau gouvernement wallon, constitue une piste éventuelle.

5.2. Leviers spécifiquement axés sur l'activation des groupes vulnérables

5.2.1. Personnes faiblement qualifiées

Comme il a déjà été constaté précédemment, les personnes faiblement qualifiées sont surreprésentées dans l'inactivité. Leur situation est souvent comparable à celle des demandeurs d'emploi de longue durée (CSE 2013). Quand ils travaillent, ils occupent plus fréquemment que les autres groupes des emplois précaires et mal rémunérés ou des (petits) emplois à temps partiel. Cette situation peut paraître paradoxale puisqu'il y a actuellement également de nombreuses professions en pénurie requérant de faibles qualifications. Une des raisons est que, pour ces emplois, les personnes faiblement qualifiées sont évincées par des travailleurs de qualification moyenne, qui sont les premiers touchés par l'automatisation des tâches routinières et qui, de ce fait, ne voient plus leurs possibilités d'emploi augmenter. D'un point de vue économique, cette concurrence conduit à une allocation des ressources moins qu'optimale. Sur le plan social, elle affaiblit la position d'un groupe déjà défavorisé. C'est pourquoi il importe tant que la politique tente de renforcer la position sur le marché du travail de ce groupe pénalisé.

Un accompagnement individualisé par un conseiller en placement compétent, tel que décrit ci-dessus, est extrêmement pertinent pour ce groupe. Les personnes faiblement qualifiées rencontrant plus de difficultés pour trouver un travail stable, il paraît opportun de ne pas mettre totalement fin à cet accompagnement lors de la première expérience ou la première reprise de travail, mais de leur donner accès à cet accompagnement de carrière et à un suivi sur une plus longue période jusqu'à ce qu'ils aient trouvé un emploi permanent.

Il convient de combiner accompagnement intensif, formations et incitants financiers

La participation des personnes faiblement qualifiées à la formation tout au long de la vie est largement inférieure à la moyenne belge, déjà modeste. Ce groupe doit donc faire l'objet d'une attention particulière lors du développement d'instruments et d'incitants (OECD, 2019d). En 2020, les Pays-Bas passeront d'une déduction d'impôt à une subvention ou à des « comptes d'apprentissage » en faveur des entreprises investissant dans les compétences de leurs travailleurs. L'objectif est d'utiliser à cet égard une clé de répartition qui encourage davantage la remise à niveau des travailleurs faiblement qualifiés. Les comptes de formation en France octroient, eux aussi, un budget plus généreux aux personnes faiblement qualifiées. Il importe également que ces personnes soient suffisamment informées des possibilités de formation qui leur sont accessibles. La Flandre leur propose déjà des services d'accompagnement de la formation, en plus de l'accompagnement de la carrière. Afin de pouvoir combiner formation et famille, ils peuvent également prétendre à une indemnité de garde d'enfants et de déplacement. Enfin, il peut s'avérer utile d'évaluer en fonction de leurs résultats les conventions existantes concernant la formation permanente des travailleurs faiblement qualifiés dans le cadre des accords interprofessionnels.

Les mesures visant à rendre le travail peu qualifié plus attractif tant pour les travailleurs que pour les employeurs ne sont pas nouvelles en Belgique. À cet égard, les réductions de cotisations à la sécurité sociale ciblant les bas salaires se sont avérées un instrument important pour rendre le travail valorisant pour les personnes faiblement qualifiées lorsqu'elles contribuent à un salaire net plus élevé. Dans la mesure où ces réductions ont un effet sur les coûts salariaux, elles rendent également l'engagement de travailleurs peu qualifiés plus attrayant pour les employeurs. La lutte contre les pièges à l'inactif se mène également au travers de l'impôt des personnes physiques, avec l'octroi du bonus à l'emploi par le gouvernement fédéral.

De nouvelles propositions sont actuellement sur la table afin de renforcer les incitants financiers visant à encourager les personnes faiblement qualifiées à accepter un emploi. Le gouvernement flamand prévoit un bonus à l'emploi supplémentaire: les travailleurs percevant un salaire peu élevé, de maximum 1 700 euros bruts par mois, reçoivent un avantage fiscal de 50 euros par mois. Cet avantage est progressivement supprimé pour les travailleurs dont le salaire oscille entre 1 700 et 2 500 euros. Les travailleurs dont le salaire est supérieur à 2 500 euros bruts par mois ne bénéficient pas de la réduction. En outre, les partenaires sociaux négocient sur un éventuel relèvement du salaire minimum de 1 %.

Une autre possibilité consiste à poursuivre la réforme du régime des pensions en vue de rendre les périodes ouvrées plus attrayantes dans la constitution des droits à la pension.

La focalisation sélective des différents instruments sur les salaires les plus bas a toutefois pour effet indirect l'apparition d'un piège à bas salaire, le travailleur ayant peu d'incitants financiers à viser une promotion. Mais une focalisation moins sélective - c'est-à-dire une réduction plus progressive à mesure que le salaire brut augmente – rendrait les instruments très coûteux.

5.2.2. Personnes nées dans un pays hors UE

Le Conseil a rédigé en 2018 un rapport sur la position précaire des immigrés nés en dehors de l'UE sur le marché du travail en Belgique. Un des principaux moyens d'action préconisés dans le rapport était d'accorder une place centrale à la notion d'« intégration par le travail » dans le parcours d'intégration, en suivant l'exemple de la Flandre. Depuis 2017, le VDAB propose aux nouveaux arrivants des parcours combinant dans la mesure du possible une formation sur le lieu de travail et des formations (en langue). Pour ce faire, il travaille en concertation avec d'autres administrations publiques et avec les représentants des employeurs qui mobilisent les entreprises participantes. En outre, la FEB a rédigé et diffusé, en collaboration avec les services publics de l'emploi, un guide pour les employeurs qui présente un inventaire de toutes les mesures d'accompagnement pour les nouveaux arrivants sur le marché du travail. L'objectif de ces initiatives est d'accroître la possibilité d'acquérir de l'expérience professionnelle via des stages ou des formations ciblées.

Mais d'autres mesures de soutien sont encore nécessaires pour faciliter l'activation des personnes nées en dehors de l'UE. Une bonne maîtrise de la langue est une condition essentielle pour s'insérer sur le marché du travail. Une reconnaissance plus rapide des diplômes étrangers ainsi que la validation des compétences professionnelles acquises à l'étranger s'imposent également. Les efforts visant à favoriser et à accompagner la diversité dans les entreprises et les administrations publiques doivent, eux aussi, être poursuivis. La lutte contre toute forme de discrimination s'inscrit également dans ce cadre (Baert et al., 2015).

La connaissance des langues et les possibilités d'une insertion graduelle dans le marché du travail permettent de diminuer les obstacles auxquels font face les femmes d'origine étrangère

Les femmes immigrées issues de pays hors UE, qui étaient auparavant inactives et qui sont à la recherche d'un emploi, constituent un groupe vulnérable requérant une attention particulière. On

y retrouve de nombreuses femmes ayant charge de famille et un faible niveau d'éducation. Le Conseil estime que ces femmes tireraient profit d'une entrée progressive sur le marché du travail, peut-être via du travail à temps partiel.

5.2.3. Les jeunes de 15 à 24 ans

En termes d'effectif, les jeunes représentent un groupe important et la comparaison internationale montre que leur taux d'activité (29 % en 2018) est nettement inférieur à celui des pays de comparaison. Cela est principalement dû au fait que la combinaison des études et du travail (à temps partiel) est bien moins fréquente en Belgique: seuls 4,5 % de nos jeunes âgés de 15 à 24 ans cumulent les deux, contre 45 % aux Pays-Bas. En 2017, le gouvernement fédéral a encore assoupli le statut du travail étudiant. Le Conseil soutient ces mesures pour autant qu'elles n'entraînent pas l'éviction de la main-d'œuvre moins qualifiée ou une pression baissière sur la qualité des emplois proposés et qu'elles n'affectent pas les chances de réussite des études.

Un passage plus rapide des études à l'emploi est possible lorsque la durée des études est adéquate et que les orientations choisies correspondent bien aux compétences demandées

La différence entre la Belgique et les pays de comparaison est nettement plus ténue en ce qui concerne le pourcentage élevé de jeunes qui sont encore aux études. A priori, un niveau de qualification plus élevé est positif, car il améliore les perspectives de carrière. Il est

cependant important d'optimiser le temps passé dans l'enseignement. Des travaux récents indiquent que les jeunes peinent de plus en plus à terminer leurs études dans le délai prévu. Cela peut être une conséquence involontaire de l'introduction du système d'enseignement supérieur harmonisé entre les États membres de l'UE (le processus dit « de Bologne »). Il serait utile de mieux comprendre les causes de l'allongement de la durée des études avant de formuler des mesures.

L'inadéquation persistante entre l'offre et la demande de qualifications, avec en particulier un manque criant de spécialisations dans la filière STEM, constitue également un problème pour le marché du travail belge. Seul un diplômé de l'enseignement supérieur sur cinq a suivi une telle formation, ce qui est insuffisant pour répondre aux besoins découlant de la numérisation de l'économie. Seulement 9 % des femmes sont titulaires d'un diplôme à orientation STEM. Les trois régions sont en outre confrontées à d'importantes pénuries de professions techniques, d'enseignants, d'infirmiers et de prestataires de soins. Le Conseil propose d'informer encore mieux les élèves sur les possibilités qu'ouvrent les études choisies sur le marché du travail, ainsi que sur la demande future de compétences. En Suède, un autre pays dont le marché du travail présente de grandes inadéquations, les institutions publiques compétentes travaillent ensemble pour comprendre les futurs besoins de compétences au moyen de modèles de prévision, d'enquêtes et de dialogues avec les parties prenantes. Ces informations sont partagées, entre autres, avec de futurs étudiants et contribuent à la politique éducative.

Le système d'enseignement en alternance a déjà montré dans les pays ayant une longue tradition en la matière (Allemagne, Autriche, Suisse) qu'il permettait de mieux apparier l'offre et la demande de qualifications. L'expérience de la Communauté germanophone montre également que les diplômés de ce système trouvent presque immédiatement du travail (voir Encadré 2 dans la section 3.1. du présent rapport). Les autres communautés travaillent maintenant aussi à l'élargissement de l'enseignement en alternance: après un projet pilote mené dans 21 filières d'études, l'ancien gouvernement flamand a décidé de poursuivre le déploiement du système à partir du 1^{er} septembre 2018 et de le généraliser un an plus tard. Actuellement, 55 formations duales peuvent être mises en place en collaboration avec les partenariats sectoriels et le partenariat flamand. L'enseignement en alternance ne doit pas se limiter à l'enseignement secondaire: en Allemagne et en Suisse, il est également bien établi dans les enseignements post-secondaire et supérieur. En outre, des programmes passerelles permettent à tout moment d'effectuer la transition vers l'enseignement supérieur.

En outre, il est également nécessaire de revaloriser les enseignements technique et professionnel, de manière à en faire des écoles d'excellence où les jeunes sont préparés pour les professions importantes au développement de notre économie. Cela suppose que les programmes fournissent suffisamment de connaissances de base afin de rendre possible la formation permanente et que la formation professionnelle soit suffisamment adaptée aux besoins du marché du travail. Cela peut nécessiter une rationalisation plus poussée de l'offre d'études, impliquant l'adaptation ou la suppression progressive des orientations qui ne répondent pas suffisamment à l'évolution des besoins (Cour des comptes, 2014).

La problématique des jeunes NEET exige une approche spécifique

Le pourcentage de jeunes qui quittent prématurément l'école (entre 18 et 24 ans) est retombé à 8,6 % en 2018, ce qui a permis à la Belgique d'atteindre l'objectif UE 2020 consistant à limiter cette proportion à 9,5 % au maximum. Toutefois, les efforts de lutte contre le décrochage scolaire précoce doivent se poursuivre sans relâche. L'enseignement en alternance peut également être un moyen de maintenir à l'école des jeunes ayant un profil scolaire faible ou provenant d'un milieu défavorisé (OECD, 2018). L'Autriche est un bon exemple en la matière: en vue de réduire les obstacles pour les jeunes à risque, un programme d'enseignement en alternance adapté (durée allongée, qualifications partielles, méthodes d'enseignement adaptées dans les écoles) est proposé. Afin d'encourager les employeurs à proposer des stages, ces jeunes sont tenus de suivre un programme préparatoire et se voient assigner un coach personnel tout au long du processus.

La prévention n'étant jamais une panacée, il convient également d'éviter que les jeunes qui quittent prématurément l'école disparaissent des radars, en les repérant grâce à une meilleure coopération avec les écoles, les mouvements de jeunesse, les administrations locales et les travailleurs de proximité, de même qu'en leur proposant un accompagnement adéquat tel que la garantie européenne pour la jeunesse. En outre, il doit aussi être possible de leur accorder une « deuxième chance », en leur permettant de reprendre et de terminer leurs études secondaires plus tard dans des institutions adaptées, comme des centres flamands d'éducation des adultes.

5.2.4. Les personnes de 55 ans et plus

Concernant les travailleurs plus âgés, le Conseil maintient ses recommandations précédentes, mais il loue également les efforts déjà réalisés en la matière, qui ont permis d'augmenter sensiblement la durée effective de la carrière. Ils ont en effet mené à une hausse de l'offre de main-d'œuvre âgée de 55 ans et plus sur le marché du travail. Toutefois, le taux d'emploi de ces personnes en Belgique reste nettement inférieur à celui observé dans les pays de comparaison.

En dépit du fait que les sorties anticipées diminueront encore à moyen terme sous l'effet des mesures prises auparavant qui n'ont pas encore atteint leur vitesse de croisière, le Conseil estime qu'il faut continuer de les enrayer. Le contexte a en effet totalement changé: la population active se réduit, tandis que l'espérance de vie poursuit sa progression. Seule la pension anticipée doit permettre aux salariés d'avoir une certaine flexibilité quant à leur âge de pension.

L'incapacité primaire et l'invalidité sont des dispositifs destinés à assurer des revenus de remplacement aux personnes malades. Toutefois, en raison du retrait progressif des possibilités de sortie anticipée, les personnes de 55 ans et plus ont de plus en plus recours au régime maladie-invalidité pour quitter prématurément le marché du travail. Les différents régimes de prestations sociales fonctionnent en effet comme des vases communicants. Bien que des mesures positives visant à maintenir les gens plus longtemps au travail soient privilégiées, il convient parallèlement de renforcer le *gatekeeping* pour limiter les abus. En outre, des efforts conséquents s'imposent en matière de prévention et pour donner la possibilité aux travailleurs de reprendre graduellement leur activité.



Néanmoins, il ne suffit pas de renforcer les critères d'accès aux régimes de sortie anticipée ou à l'invalidité. Il y a lieu de (re)créer les conditions permettant de maintenir ou de faire revenir au travail les travailleurs expérimentés. Cela implique avant tout d'ajuster l'organisation du travail en mettant bien davantage l'accent sur sa faisabilité. L'aménagement du temps de travail, la possibilité de travailler à temps partiel, l'accroissement de la mobilité fonctionnelle et l'adaptation du poste de travail sont autant de facteurs susceptibles d'y contribuer.

Maintenir les 55 ans et plus en emploi demande un changement de mentalité tant de la part des travailleurs que des employeurs

En outre, le Conseil constate que le recrutement des personnes de 55 ans et plus est faible en Belgique par rapport aux pays de comparaison. Il s'agit d'une responsabilité partagée, à la fois des entreprises et des travailleurs eux-mêmes, qui doivent veiller à leur employabilité. La formation continue est trop peu développée en Belgique et la participation des personnes de 55 ans et plus à ces programmes est trop faible.

La prime à l'ancienneté dans les salaires fragilise également la position des travailleurs et des demandeurs d'emploi plus âgés. Les partenaires sociaux devraient tenir compte de ce facteur dans les négociations salariales.

Par ailleurs, toute discrimination, notamment par rapport à l'âge, doit être sanctionnée.

5.3. Mesures d'activation annoncées dans les déclarations de politique des trois régions

Les trois régions conçoivent toutes, dans leurs accords de gouvernement, des politiques du marché du travail ambitieuses, axées sur un accroissement sensible de l'emploi. La Wallonie s'est fixé pour objectif de relever le taux d'emploi de 5 points de pourcentage, le portant à 68,7 % d'ici 2025, pour atteindre le plein emploi en 2030. La Flandre mise sur 120 000 nouveaux postes au cours de la prochaine législature (2019-2024). Exprimé proportionnellement au nombre moyen de personnes en âge de travailler (20-64 ans) dénombrées en 2018, cet objectif implique une augmentation du taux d'emploi, de 74,6 à 77,8 %. La Région de Bruxelles-Capitale n'a pas défini d'objectif quantitatif au motif que le gouvernement accorde également de l'importance à la qualité des emplois et s'engage à garantir un emploi durable et de qualité pour chaque Bruxellois.

Les programmes des régions présentent de nombreux points d'attention communs. Bon nombre de propositions visent à renforcer l'axe « emploi – formation – enseignement ». Ainsi, les trois régions entendent consolider encore l'accompagnement qu'elles offrent aux demandeurs d'emploi. La Flandre souhaite étendre ce service également aux inactifs qui ne sont pas inscrits auprès du VDAB, comme les bénéficiaires du revenu d'intégration, les personnes en incapacité de travail et les femmes/hommes au foyer. Par ailleurs, toutes les entités fédérées adoptent des mesures visant à stimuler encore la formation permanente, telles que la conversion d'indemnités de formation en revenu de formation à Bruxelles, la création d'une plateforme de formation permanente et l'instauration d'un passeport numérique sur les compétences et les formations suivies en Flandre ainsi qu'une évaluation des instruments en place en Wallonie. L'importance de la valorisation des compétences et d'une bonne connaissance en langues est également reconnue dans tous les programmes. Dans toutes les régions, l'offre de formations et les choix d'études doivent mieux correspondre à la demande et mieux anticiper les évolutions futures. Les intentions politiques se concentrent par ailleurs aussi sur des groupes spécifiques qui ont plus difficilement accès au marché du travail, comme les jeunes NEET, les personnes souffrant d'un handicap, les travailleurs plus âgés, ainsi que les personnes issues de l'immigration. Pour ce qui est de ce dernier groupe, toutes les régions s'engagent à poursuivre la lutte contre la discrimination. Enfin, les trois régions entendent accroître le nombre de places d'accueil abordables au titre de la garde d'enfants. Dans ce cadre, Bruxelles a l'intention de réserver un plus grand nombre de places d'accueil pour les

demandeurs d'emploi, et en priorité pour les parents isolés, tandis que la Wallonie entend élargir le système des titres services à l'accueil des enfants âgés de trois à onze ans.

Il ressort par ailleurs des intentions politiques des différentes entités fédérées qu'elles prévoient toutes de consolider leurs bonnes pratiques en la matière et qu'elles sont disposées à reprendre les pratiques des unes et des autres, comme:

- **La formation en alternance** est un système dans lequel la formation classique en milieu scolaire est remplacée par l'apprentissage de compétences professionnelles sur le lieu de travail. Bien ancré en Communauté germanophone, ce système de formation est moins développé dans les autres communautés. Tous les gouvernements visent une extension de ce système sur leur territoire; la Flandre envisage même d'introduire la formation en alternance au niveau de l'enseignement supérieur;
- La **garantie jeune** telle qu'elle est appliquée par Actiris moyennant un soutien financier du Fonds social européen consiste en un engagement d'offrir à tous les jeunes de moins de 25 ans des emplois de qualité, outre une formation permanente, du temps réservé à la formation ou aux stages (contrats d'insertion socioprofessionnelle) dans les quatre mois suivant la fin de leurs études ou après la perte de leur emploi. À Bruxelles, ce programme a contribué à réduire le chômage chez les jeunes, qui est revenu de 30,3 % en 2013 à 22,4 % en 2017. Le gouvernement wallon espère développer une garantie jeune similaire au cours de la prochaine législature. Bruxelles ambitionne d'étendre la garantie jeune à tous les demandeurs d'emploi, quel que soit leur âge, sous la forme d'une « garantie de solution »;
- **La formation professionnelle individuelle** (IBO pour Individuele beroepsopleiding) est une initiative de formation du gouvernement flamand qui offre aux demandeurs d'emploi la possibilité de suivre une formation sur leur lieu de travail auprès d'une entreprise pendant une période allant d'un à six mois. L'indemnité de base et les cotisations à la sécurité sociale sont payées durant cette période par le service d'aide à l'emploi; l'entreprise ne verse qu'une prime mais s'engage parallèlement à recruter le demandeur d'emploi à l'issue de la formation. Cette initiative a déjà été reprise par Actiris à Bruxelles.

Chacune des trois régions annonce également une ou plusieurs nouvelles mesures d'activation:

- Le **service à la communauté** (obligatoire) pour les chômeurs de longue durée en Flandre est une nouvelle mesure d'activation destinée aux chômeurs qui sont très éloignés du marché du travail. Le service à la communauté s'intégrera toujours dans l'un des trajets d'accompagnement à l'emploi du VDAB. Une mesure comparable est déjà opérationnelle au Royaume-Uni, en Australie et aux États-Unis sous l'appellation « workfare » (contraction des mots « work » et « welfare »);
- Bruxelles et la Wallonie ont l'intention de lancer plusieurs projets-pilotes « **Territoire zéro chômeurs de longue durée** », à l'image d'une expérience éponyme française. L'initiative est amorcée au niveau local et consiste à identifier les besoins auxquels ne pouvoient ni les pouvoirs publics ni les entreprises du secteur privé. Ensuite, une « entreprise à but d'emploi » financée par l'activation des indemnités de chômage, des primes à l'emploi et des revenus propres tirés de la vente de biens et de services peut être créée. En contrepartie, l'entreprise est tenue recruter des chômeurs de longue durée. La participation se fait sur une base de volontariat;
- Le gouvernement flamand instaurera à compter de 2021 un **bonus à l'emploi**. Les travailleurs disposant d'un revenu brut faible inférieur ou égal à 1 700 euros par mois bénéficieront d'un avantage fiscal régional à hauteur de 50 euros par mois. Cet avantage diminuera ensuite progressivement pour les travailleurs présentant un salaire brut compris entre 1 700 et 2 500 euros par mois. Pour éviter tout abus, l'instrument devrait également tenir compte de l'intensité d'emploi. Une personne travaillant à mi-temps ne percevra que la moitié du bonus et le plafond de revenus est calculé sur les revenus du travail à temps plein correspondants. Ce bonus à l'emploi vient par ailleurs s'ajouter aux réductions de cotisations sociales et de l'IPP



– plus généreuses – qui sont déjà octroyées par le pouvoir fédéral aux travailleurs à faible revenu.

Toutes les entités régionales s'engagent en tant qu'employeur à œuvrer à une représentation (plus) équitable d'hommes et de femmes dans leurs services ainsi que dans les échelons hiérarchiques supérieurs, ainsi qu'à stimuler la diversité du personnel de la fonction publique et à atteindre les chiffres-cibles (Flandre). Cela étant, les pouvoirs publics sont également confrontés à la nécessité de maintenir leur main-d'œuvre plus longtemps en emploi et de pouvoir attirer de nouveaux talents sur un marché du travail en pénurie. Les pouvoirs publics bruxellois et wallons testent une réduction du temps de travail (avec maintien de la rémunération) pour des groupes spécifiques, comme les travailleurs faiblement qualifiés de 60 ans et plus. Le gouvernement flamand planche sur une nouvelle politique de carrière et de rémunération, dans laquelle l'importance de l'ancienneté dans la rémunération serait sensiblement réduite. Si tous les gouvernements reconnaissent l'importance de la formation permanente de leur personnel, elles ne fixent aucun objectif de formation quantitatif dans leurs déclarations de politique. L'attention accordée à la formation permanente cadre également avec les objectifs des trois régions de poursuivre sur la voie de la numérisation de leurs services publics, un chantier que la Flandre a même défini comme une priorité.

Tableau 5 - Inventaire des nouvelles mesures d'activation annoncées dans les accords de gouvernement régionaux

	BRUXELLES	FLANDRE	WALLONIE
Leviers généraux			
<i>Accompagnement par les services publics de l'emploi</i>			
Accompagnement individualisé	x	x	x
Étendre l'accompagnement à d'autres inactifs		x	
Service à la communauté	x	x	x
Collaboration avec des tiers		x	
<i>Encouragement de la formation permanente</i>			
Responsabilisation des entreprises et des travailleurs	x	x	x
Évaluation des engagements existants			x
Création d'une plateforme de formation permanente		x	
Passeport de formation numérique		x	
Validation des compétences	x	x	x
Transition vers la gestion des compétences (dans le secteur public)			
<i>Accueil des enfants abordable pour les demandeurs d'emploi</i>			
	x		x
Leviers ciblant spécifiquement l'activation de groupes vulnérables			
<i>Activation des personnes faiblement qualifiées</i>			
Poursuivre l'accompagnement après une embauche			
Encourager la formation continue	x		
Lutte contre les pièges à l'inactivité		x	
Réforme des pensions pour encourager le maintien en emploi			
Accueil des enfants abordable et accessible	x	x	x
<i>Activation des immigrants hors UE</i>			
Encourager la diversité (dans le secteur public)	x	x	x
Lutte contre la discrimination	x	x	x
Rôle central de l'expérience de travail dans l'intégration			
Reconnaissance des diplômés étrangers			
Validation de compétences acquises à l'étranger			
Cours de langues	x	x	x
<i>Activation des jeunes de 15 à 24 ans</i>			
Formation en alternance	x	x	x
Encourager les orientations techniques pour les études	x	x	x
Meilleure harmonisation des choix d'études et de la demande de travail		x	x
Anticipation des compétences utiles dans le futur	x	x	x
Combattre le décrochage scolaire précoce			
Développer l'école de la « deuxième chance »			
Détecter et intervenir pour aider les jeunes qui abandonnent les études trop précocement	x	x	
<i>Activation des 55 ans et plus</i>			
Réduire les possibilités de départ précoce à la retraite			
Préserver l'accès à l'incapacité de travail / l'invalidité			
Supprimer la composante d'ancienneté dans l'évolution des salaires		x	
Lutter contre la discrimination liée à l'âge			
Encourager le travail faisable		x	

Sources: Accords de gouvernement des trois régions.

ANNEXE

Activity rate of the working age population in Belgium and Regions, 2018

Gender	Country of birth	From 15 to 24 years			From 25 to 54 years			From 55 to 64 years			From 15 to 64 years		
		Low educated	Medium educated	High educated	Low educated	Medium educated	High educated	Low educated	Medium educated	High educated			
BRUSSELS													
Males	BELGIUM	12%	27%	37%	20%	74%	87%	87%	48%	57%	72%	59%	68%
Females	BELGIUM	8%	18%	66%	20%	49%	68%	74%	29%	59%	70%	53%	60%
Males	EU28	21%	48%	89%	41%	84%	93%	91%	30%	67%	91%	61%	80%
Females	EU29	23%	25%	20%	23%	55%	73%	87%	39%	66%	74%	57%	69%
Males	Non-EU28	15%	79%	46%	40%	64%	83%	76%	48%	0%	58%	48%	70%
Females	Non-EU28	4%	21%	48%	15%	22%	52%	45%	23%	74%	29%	35%	39%
Males	Total	14%	34%	57%	25%	74%	83%	86%	44%	59%	75%	58%	77%
Females	Total	10%	20%	50%	20%	43%	68%	71%	30%	69%	70%	53%	60%
Total	Total	12%	27%	52%	22%	61%	78%	79%	37%	64%	72%	55%	66%
FLANDERS													
Males	BELGIUM	13%	47%	60%	35%	81%	93%	93%	41%	61%	79%	60%	75%
Females	BELGIUM	12%	35%	59%	32%	63%	85%	87%	31%	53%	63%	49%	69%
Males	EU28	55%	27%	55%	46%	86%	99%	93%	58%	50%	83%	64%	80%
Females	EU29	29%	60%	16%	40%	72%	88%	87%	32%	41%	76%	45%	73%
Males	Non-EU28	23%	79%	100%	38%	88%	81%	82%	0%	68%	100%	42%	74%
Females	Non-EU28	12%	51%	11%	26%	36%	56%	46%	0%	100%	0%	9%	41%
Males	Total	16%	47%	60%	36%	85%	93%	97%	41%	61%	79%	60%	75%
Females	Total	13%	36%	56%	32%	60%	84%	85%	31%	53%	63%	48%	68%
Total	Total	15%	42%	58%	34%	72%	89%	89%	36%	57%	71%	54%	72%
WALLONIA													
Males	BELGIUM	12%	44%	41%	27%	68%	90%	87%	34%	58%	76%	55%	68%
Females	BELGIUM	11%	25%	56%	24%	53%	74%	79%	26%	44%	67%	45%	61%
Males	EU28	18%	14%	0%	16%	81%	91%	89%	29%	61%	82%	51%	72%
Females	EU29	25%	28%	54%	28%	35%	65%	61%	25%	53%	74%	42%	53%
Males	Non-EU28	22%	36%	-	27%	74%	77%	73%	0%	66%	19%	43%	66%
Females	Non-EU28	12%	0%	0%	10%	20%	35%	31%	0%	12%	26%	10%	27%
Males	Total	12%	43%	40%	26%	69%	90%	86%	33%	58%	76%	54%	69%
Females	Total	11%	25%	56%	23%	48%	71%	75%	26%	45%	66%	44%	59%
Total	Total	12%	33%	50%	25%	60%	81%	81%	29%	51%	71%	49%	64%
BELGIUM													
Males	BELGIUM	12%	44%	54%	31%	75%	92%	90%	39%	60%	77%	58%	72%
Females	BELGIUM	11%	30%	58%	28%	57%	80%	83%	30%	51%	65%	48%	66%
Males	EU28	37%	32%	61%	38%	84%	95%	91%	40%	61%	85%	59%	78%
Females	EU29	26%	39%	23%	31%	55%	78%	77%	31%	53%	75%	47%	66%
Males	Non-EU28	21%	67%	80%	36%	76%	80%	78%	26%	60%	64%	45%	71%
Females	Non-EU28	9%	31%	21%	18%	28%	51%	42%	7%	71%	20%	19%	37%
Males	Total	14%	44%	55%	31%	76%	91%	90%	39%	60%	78%	58%	73%
Females	Total	12%	31%	55%	28%	53%	79%	80%	29%	51%	65%	47%	64%
Total	Total	13%	38%	55%	30%	66%	86%	85%	34%	56%	71%	53%	69%

Source: StatBel (LFS).

BIBLIOGRAPHIE

- Baert S., B. Cockx, N. Gheyle et C. Vandamme C. (2015), "Is There Less Discrimination in Occupations Where Recruitment Is Difficult?", *ILR Review*, 68(3), 467–500.
- Baert S., J. Norga, Y. Thuy et M. Van Hecke (2016), "Getting grey hairs in the labour market. An alternative experiment on age discrimination", *Journal of Economic Psychology*, 57, 86-101.
- Bell D. et D. Blanchflower (2018), "Underemployment in the US and Europe", *Industrial and Labor Relations Review*, forthcoming.
- Binder A. et J. Bound (2019), "The declining labor market prospects of less-educated men", *Journal of Economic Perspectives*, 33 (2): 163-90.
- Burniaux J., R. Duval et F. Jaumotte (2004), *Coping with ageing: A dynamic approach to quantify the impact of alternative policy options on future labour supply in OECD countries*, OECD Economics Department Working Papers, 371, OECD.
- Christiansen L., H. Lin, J. Pereira, P. Topalova et R. Turk (2016), *Individual choice or policies? Drivers of female employment in Europe*, IMF working paper 15/49.
- CSE (2013), *Les personnes peu qualifiées sur le marché du travail*.
- CSE (2014), *Avis sur la relation entre salaire et ancienneté*, Octobre.
- CSE (2017), *Allongement et qualité des carrières professionnelles*.
- CSE (2018), *Les immigrés nés en dehors de l'Union Européen sur le marché du travail en Belgique*.
- CSE (2019), *Etat des lieux du marché du travail en Belgique et dans les régions*.
- Congressional Budget Office (2018), *Factors affecting the labor force participation of people ages 25 to 54*, Washington D.C., <https://www.cbo.gov/publication/53452>.
- De Mulder J. et C. Deprez (2015), "La réorganisation de la production mondiale a-t-elle bouleversé la demande de travail?", BNB, *Revue économique*, décembre, 71-86.
- Eurofound (2017), *Estimating labour market slack in the European Union*, Publications of the European Union, Luxembourg.
- European Commission (2018), *Case study – gaps in access to social protection for mini-jobs in Germany*, European Commission, Brussels.
- Eurostat (2018), "Underemployment and potential additional labour force statistics", *Statistics Explained*, September 2019.
- Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale: Déclaration, Législature 2019-2024, <https://be.brussels/files-fr/a-propos-de-la-region/competences-regionales/declaration-de-politique-generale-commune-au-gouvernement-de-la-region-de-bruxelles-capitale-et-au-college-reuni-de-la-commission-communautaire-commune>
- Grigoli F., Z. Koczan, et P. Topalova (2018), *Drivers of Labor Force Participation in Advanced Economies: Macro and Micro Evidence*, IMF Working Paper No. 18/150.
- Gros D. (2019), "Improvement in European labor force participation", *IZA World of Labor*, 449.
- IMF (2013), *World Economic Outlook; Chapter 2- Labor Force Participation in Advanced Economies: Drivers and Prospects*, Washington.

- Nautet M. et C. Piton (2019), "An analysis of non-standard forms of employment in Belgium", NBB *Economic Review*, June.
- Nautet M. (2018) "Plein emploi, inadéquations et réserve de main-d'œuvre", BNB, *Revue économique*, décembre, 135-152.
- OECD (2018), *Seven questions about apprenticeships: Answers from international experience*, OECD Reviews of Vocational Education and Training, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2019a), *Working better with age*, Ageing and Employment Policies, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2019b), *Identifying and addressing employment barriers in Belgium and Norway*, Implementing the OECD Jobs Strategy, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2019c), *OECD Skills Strategy Flanders*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2019d), *Employment outlook 2019*, OECD Publishing, Paris.
- Rekenhof (2014), "Afstemming tussen onderwijs en arbeidsmarkt". *Verslag van het Rekenhof aan het Vlaams Parlement*, December 2014
- Saks Y. (2014), "Salariés: trop chers à 50 ans ? La composante « âge » dans la formation des salaires", BNB, *Revue économique*, Juin 2014. 67-81.
- Samuelson P.A. et Nordhaus W.D. (1998) *Economics*, 16th edn., Boston: Irwin/McGraw-Hill.
- Schepens W. et I. Nicaise (2015), "Chinese vrijwilligers: nu ook in België? Naar een verplichte gemeenschapsdienst voor langdurende werklozen?", HIVA, KULeuven.
- SERV (2019), *Iedereen aan boord*, SERV Akkoord, juni 2019.
- Sicari P. and M. Adalet McGowan (2019), *Labour market transitions in Belgium*, OECD, Technical background paper, mimeo.
- Vandenbroucke F. et V. Corluy (2015), *Huishoudens zonder werk in België*, Leuvense Economische Standpunten 2015/14.
- Vansteenkiste S., M. Sourbro., B. Scholiers, E. Van Onacker, P. De Graeve, R. De Smet (2019), *Een inclusieve benadering van het arbeidspotentieel van de Vlaamse bevolking op basis van enquête- en administratieve data* (Werk.rapport 2019 nr. 01). Leuven: Steunpunt Werk.
- Van Lancker W. (2019), "Tewerkstelling en armoede: vier lessen om het aandeel baanloze gezinnen te verminderen", *Over Werk, Tijdschrift van het Steunpunt Werk* 29(1), 115-122.
- Vlaamse Regering: Regeerakkoord2019-2024,
<https://www.vlaanderen.be/publicaties/regeerakkoord-van-de-vlaamse-regering-2019-2024>
- Wallonie: Déclaration de politique régionale pour la Wallonie 2019-2024,
https://www.wallonie.be/sites/default/files/2019-09/declaration_politique_regionale_2019-2024.pdf

LISTE DES ABRÉVIATIONS ET SIGNES CONVENTIONNELS

Actiris	Service public régional bruxellois de l'emploi
BFP	Bureau fédéral du plan
BIT	Bureau international du travail
BNB	Banque nationale de la Belgique
CE	Commission européenne
CPAS	Centre public d'aide sociale
CSE	Conseil supérieur de l'emploi
DEI	Demandeur d'emploi inoccupé
EFT	Enquête sur les forces de travail
EDM	Équivalent en emplois à durée de travail moyenne
FEB	Fédération des entreprises de Belgique
Forem	Office communautaire et régional de la formation professionnelle et de l'emploi
FWB	Fédération Wallonie Bruxelles
IBO	Individuele beroepsopleiding
INAMI	Institut national d'assurance maladie-invalidité
OCDE	Organisation de coopération et de développement économique
ONEM	Office national de l'emploi
NEET	Not in Education, Employment or Training
p.m.	pour mémoire
pp	points de pourcentage
RCC	Chômeurs avec complément d'entreprise
SILC	Statistics on Income and Labour Conditions
SFDP	Service fédéral des pensions
SPF	Service public fédéral
STEM	Science, Technology, Engineering and Mathematics
Statbel	Statistics Belgium
TIC	Technologies de l'information et des communications
UE	Union européenne
VDAB	Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding



PAYS

	<u>Indicatifs</u>	<u>Pays</u>	
UE	UE15	AT	Autriche
		BE	Belgique
		DE	Allemagne
		DK	Danemark
		ES	Espagne
		FI	Finlande
		FR	France
		GR	Grèce
		IE	Irlande
		IT	Italie
		LU	Luxembourg
		NL	Pays-Bas
		PT	Portugal
		SE	Suède
		UK	Royaume-Uni
UE13		BG	Bulgarie
		CY	Chypre
		CZ	République tchèque
		EE	Estonie
		HR	Croatie
		HU	Hongrie
		LT	Lituanie
		LV	Lettonie
		MT	Malte
		PL	Pologne
		RO	Roumanie
		SI	Slovénie
		SK	Slovaquie
	AU	Australie	
	CA	Canada	
	CH	Suisse	
	IS	Islande	
	NO	Norvège	
	US	États-Unis	

RÉGIONS BELGES

BRU	Bruxelles
VLA	Flandre
WAL	Wallonie

