

Le chômage des jeunes en Belgique. Diagnostic et remèdes clés¹

En Belgique, le chômage des jeunes est structurellement plus élevé que dans de nombreux autres pays européens et touche particulièrement les jeunes peu qualifiés. Les causes principales de ce chômage structurel sont un coût du travail trop élevé en bas de l'échelle des salaires, un cloisonnement entre l'école et le travail, et, en général, une attention trop limitée à la réussite des jeunes peu qualifiés tant dans leur parcours scolaire que dans leur parcours d'insertion vers l'emploi.

Bart Cockx

Fin 2012, la Commission européenne a tiré la sonnette d'alarme à propos de l'évolution du chômage des jeunes (moins de 25 ans) depuis le début de la crise économique de 2008 (la Grande Récession). Le taux de chômage des jeunes dans l'Union européenne (UE27) a atteint un pic sans précédent de 22,8 %, c'est-à-dire 7,2 points de pourcentage de plus que quatre ans auparavant et deux fois plus que le taux de chômage de leurs aînés (25 à 54 ans).² C'est la raison pour laquelle la Commission a lancé en février de cette année la «Garantie pour la jeunesse», une action dotée de 6 milliards d'euros pour la période 2014-2020. Cette action vise à faire en sorte que tous les pays de l'UE puissent offrir aux jeunes, dans un délai de quatre mois après leur sortie de l'école, un emploi, une formation, un apprentissage ou un stage. Cet appel urgent est-il justifié et cette initiative est-elle la réponse adéquate au problème du chômage des jeunes ?

La montée spectaculaire du taux de chômage des jeunes depuis 2008 est essentiellement une conséquence de la profonde crise économique traversée par l'UE. Si la Commission a pour objectif de ramener le taux de chômage des jeunes au niveau de 2008, elle doit adopter une politique budgétaire moins restrictive au lieu d'investir dans une Garantie pour la jeunesse. Toutefois, vu l'ampleur de la dette publique dans de nombreux pays membres de l'UE, une politique budgétaire plus souple pourrait se révéler contre-productive, réduisant la croissance du secteur privé par la hausse des taux d'intérêt qu'elle provoquerait. Par conséquent, il est difficile de trouver une solution susceptible de contrer les effets de la crise actuelle.

¹ Le présent article est une version légèrement remaniée d'un article préparé pour la conférence de l'ENEPRI/CEPS sur le thème «Youth unemployment after the great recession: evidence and lessons of national policies» qui a eu lieu à Bruxelles le 21 juin 2013. L'article en question a été publié dans *Intereconomics*, 48(4), 202-209. La traduction de l'article de l'anglais au français a été réalisée par le bureau de traduction «Alfabet» et révisée par le comité de rédaction de *Regards économiques*. L'auteur remercie Stijn Baert, Yves Saks, Bruno Van der Linden et le comité de rédaction de *Regards économiques* pour leurs commentaires sur une version préliminaire de cet article.

² Voir http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/employment_unemployment_ifs/introduction.

Néanmoins, le fait que le chômage des jeunes occupe actuellement une place prioritaire dans l'agenda politique donne l'occasion d'aborder, dans un certain nombre de pays, les problèmes *structurels* qui freinent l'insertion des jeunes sur le marché du travail. Le tableau 1 présente le niveau moyen du taux de chômage des jeunes et des adultes de la tranche d'âge la plus active (25-54 ans) au cours des dix dernières années (2003-2012) dans l'UE27 et dans une sélection d'États membres (classés selon leur niveau du taux de chômage des jeunes). Le taux de chômage moyen des jeunes varie considérablement entre les États membres, allant de 7,3 % aux Pays-Bas à 30,7 % en Grèce. Mais cette variation peut en partie refléter des différences entre les conditions économiques des États membres au cours de la période analysée. C'est pourquoi nous mentionnons également le taux de chômage des jeunes par rapport au taux des 25-54 ans, tant en termes proportionnels qu'en différences absolues (voir colonnes 3 et 4). Quoi qu'il en soit, cela ne modifie pas le tableau complet. Certains pays (Belgique, France, Grèce et Espagne) présentent toujours un taux de chômage *structurel*³ des jeunes plus élevé que les autres.

Tableau 1. Taux de chômage moyen des jeunes et des adultes de la tranche d'âge la plus active au cours des dix dernières années dans une sélection de pays de l'UE (2003-2012)

Source : Eurostat

Pays	Taux de chômage des jeunes (< 25 ans) (1)	Taux de chômage des adultes de la tranche d'âge la plus active (25-54 ans) (2)	Rapport : (1)/(2)	Différence absolue : (1) - (2)
Grèce	30,7 %	11,1 %	2,8	19,6 %
Espagne	30,4 %	13,2 %	2,3	17,2 %
France	20,9 %	7,7 %	2,7	13,2 %
Belgique	19,8 %	6,8 %	2,9	13,0 %
Bruxelles	35,0 %	15,8 %	2,2	19,1 %
Wallonie	29,6 %	9,6 %	3,1	20,1 %
Flandre	13,5 %	4,0 %	3,3	9,4 %
UE27	18,9 %	7,9 %	2,4	11,0 %
Allemagne	11,4 %	7,9 %	1,4	3,5 %
Danemark	10,4 %	4,8 %	2,2	5,6 %
Autriche	9,0 %	4,0 %	2,2	5,0 %
Pays-Bas	7,3 %	3,4 %	2,1	3,9 %

Certaines caractéristiques propres aux pays figurant dans le tableau 1 nous permettent d'épingler certains mécanismes susceptibles d'expliquer ces écarts de taux de chômage des jeunes. La France, la Grèce et l'Espagne disposent d'une protection très importante du travail, tandis que le Danemark, les Pays-Bas et l'Autriche sont des pays où les politiques actives en matière de marché du travail (PAMT) sont connues pour être très efficaces. En outre, l'Allemagne, le Danemark et l'Autriche bénéficient d'un système d'apprentissage en alternance bien développé. Nous étudions, dans ce numéro de *Regards Economiques*, dans quelle mesure ces éléments contribuent à expliquer le taux élevé de chômage structurel chez les jeunes en Belgique.

³ Le taux chômage structurel peut se définir comme le niveau moyen du taux de chômage sur une période suffisamment longue.

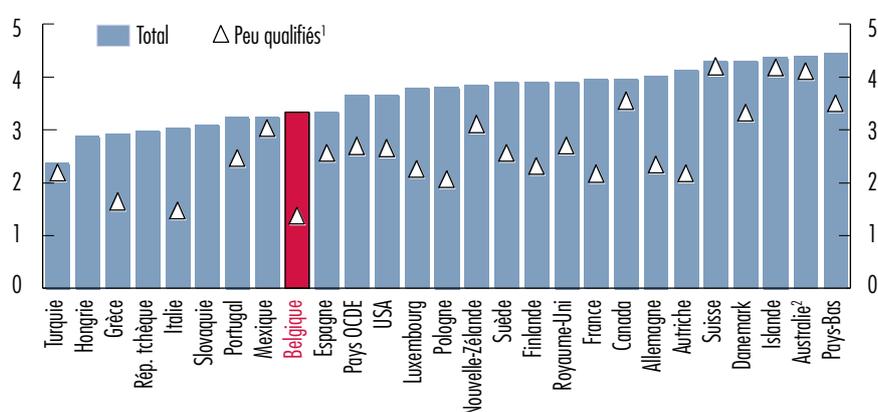
En Belgique, il est communément admis que le chômage des jeunes constitue essentiellement un problème en Wallonie et à Bruxelles, mais pas tellement en Flandre. Nous ne sommes pas de cet avis.⁴ Les taux de chômage des jeunes à Bruxelles et en Wallonie sont en effet extrêmement élevés, puisqu'ils y atteignent 35 % et 30 % respectivement, contre 13 % en Flandre. Cependant, aucun pays ou région du tableau 1 n'affiche un taux de chômage relatif des jeunes plus élevé que celui de la Flandre. En termes de différences absolues, la Flandre obtient de meilleurs résultats, mais ceux-ci restent largement plus médiocres que les Etats les plus performants précités.

Le taux élevé de chômage relatif des jeunes en Belgique reflète principalement un problème qui touche les jeunes peu qualifiés. Dans la tranche d'âge des moins de 25 ans, les personnes peu scolarisées sont surreprésentées dans la population active⁵, car les personnes hautement qualifiées étudient encore à ces âges, alors que les premières se trouvent déjà sur le marché du travail. Entre 2003 et 2012, le taux de chômage moyen des jeunes hautement qualifiés en Belgique a atteint 12,7 %, soit un taux inférieur à la moyenne de l'UE27, qui est de 14,2 %. En revanche, le taux correspondant pour les jeunes qui ne possèdent pas un diplôme de l'enseignement secondaire supérieur s'est élevé à 30,4 % en Belgique contre 23,8 % dans l'UE27.

La figure 1 prouve que le passage de l'école au monde du travail est particulièrement problématique pour les personnes peu scolarisées en Belgique. Durant les cinq premières années qui suivent l'obtention de leur diplôme, les jeunes belges sont employés en moyenne seulement pendant trois ans. Ce chiffre est bien inférieur à la moyenne de l'OCDE, qui est d'environ 3,5 ans. Par contre, les personnes peu scolarisées ne sont généralement embauchées qu'un peu plus d'un an durant les cinq premières années qui suivent leur sortie de l'école. Aucun autre pays repris dans la figure 1 n'obtient d'aussi piètres résultats que la Belgique.

Figure 1. Nombre espéré d'années d'emploi durant les cinq premières années qui suivent la sortie de l'école, 2008

Source : Høj (2013), p. 16



¹ Moins que le niveau d'enseignement secondaire supérieur.

² Les données pour l'Australie se réfèrent à l'année 2006.

En Belgique, les jeunes issus de l'immigration sont également beaucoup plus touchés par le chômage que dans d'autres pays européens. Dans le numéro 104 de *Regards Economiques*, Baert *et al.* (2013a) analysent ce problème en détail et montrent que la discrimination est un facteur explicatif important.⁶

⁴ Voir aussi Van der Linden (2007).

⁵ La population active comprend les personnes qui sont soit en emploi, soit au chômage et désireuses de travailler.

⁶ A ce sujet, voir aussi Baert et Cockx (2013), ainsi que Baert *et al.* (2013b).

Le présent article vise à améliorer la compréhension des moteurs du chômage structurel des jeunes en Belgique et propose des remèdes clés basés sur des recherches universitaires récentes. Nous examinons en outre l'importance des trois facteurs suivants : la protection du travail, l'enseignement et, enfin, les politiques d'indemnisation du chômage et d'insertion en emploi.

1. La protection de l'emploi

En Belgique, les travailleurs sont protégés par un salaire minimum et par une législation sur la protection de l'emploi (LPE) très importante. Selon nous, une LPE relativement stricte réduit la vitesse de la transition de l'école au monde du travail pour les personnes hautement qualifiées, mais pas autant pour les personnes peu qualifiées. L'emploi de ce dernier groupe est davantage influencé par le coût du travail élevé en bas de l'échelle des salaires qui existe en Belgique.

La LPE pour l'emploi à durée indéterminée

Les études scientifiques concluent invariablement que l'impact de la LPE sur le taux de chômage global est faible, l'impact pouvant être positif ou négatif, tandis que l'effet sur l'emploi est négatif, mais modeste.⁷ La raison essentielle de ce résultat est qu'une LPE contraignante a deux effets opposés. D'une part, comme elle rend les licenciements plus coûteux, elle tend à réduire le taux de séparation de l'emploi, c'est-à-dire le taux de passage des travailleurs de l'emploi au chômage. D'autre part, une LPE contraignante diminue le taux de sortie du chômage vers l'emploi, étant donné que les entreprises, anticipant les futurs coûts d'embauche et de licenciement, se montrent prudentes en matière d'embauche. Ces effets peuvent, en principe, se compenser mutuellement. Cependant, il est largement reconnu qu'une LPE relativement stricte tend à aggraver les perspectives d'emploi des groupes qui sont les plus exposés aux problèmes d'entrée ou de retour sur le marché du travail, tels que les jeunes, les femmes et les chômeurs de longue durée.

La LPE relative aux contrats de travail à durée indéterminée est moins stricte en Belgique que dans la moyenne des pays de l'OCDE, et seulement un peu plus stricte qu'au Danemark, pays connu pour son système relativement flexible.⁸ Toutefois, l'indicateur de protection de l'emploi de l'OCDE révèle une hétérogénéité considérable en Belgique, notamment selon le type de travailleurs. En Belgique, la LPE des contrats à durée indéterminée est différente pour les ouvriers et les employés.⁹ Pour ce dernier groupe, elle fait une distinction entre les employés qui gagnent plus de 32.254 euros par an et ceux qui gagnent moins. La période de préavis pour les ouvriers est généralement inférieure à un mois par tranche de cinq années d'ancienneté, alors qu'elle est de trois et cinq mois respectivement pour les employés à faible et à forte rémunération. Cela veut dire qu'en Belgique, la LPE des employés à rémunération élevée compte probablement parmi les plus strictes de l'OCDE, à l'inverse de celle des ouvriers.

Dans la mesure où les employés ont fait davantage d'études que les ouvriers, nous concluons qu'en Belgique la rigueur de la LPE des contrats de travail à durée indéterminée est un obstacle important pour l'insertion des jeunes hautement qualifiés sur le marché du travail. Pour les jeunes peu qualifiés, la rigueur de la LPE est moins problématique et, comme indiqué ci-dessous, d'autres facteurs sont plus importants.

⁷ Pour plus d'informations, voir p. ex. Commission européenne (2006).

⁸ Situation évaluée en 2008, voir <http://stats.oecd.org/Index.aspx?QueryId=10179>.

⁹ En juillet 2013, le gouvernement a décidé que la LPE sera harmonisée à partir du 1er janvier 2014. Les ouvriers et les employés acquièrent la même durée de préavis (ou une indemnité de départ équivalente) basée sur l'ancienneté acquise au-delà de cette date. Toutefois, pour l'ancienneté acquise jusqu'à cette date, l'ancien traitement différencié est d'application.

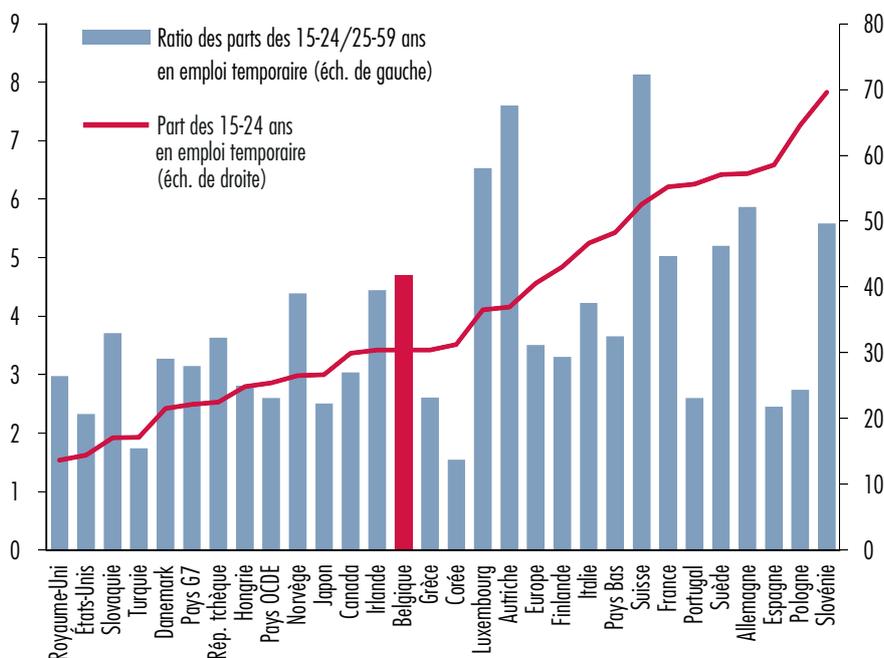
La LPE pour l'emploi temporaire

Plus la LPE des contrats à durée indéterminée est stricte, plus les employeurs ont tendance à utiliser des contrats temporaires comme une manière de gérer les fluctuations de la demande de produits et comme un instrument de sélection des travailleurs avant de leur proposer des contrats à durée indéterminée. Cela contribue à la segmentation du marché du travail entre, d'une part un segment primaire d'emplois stables et de travailleurs protégés, et d'autre part un segment secondaire d'emplois à durée limitée et de travailleurs contraints de les accepter et accumulant périodes d'emploi et de chômage sans perspective d'insertion durable sur le marché du travail.

En Belgique, les contrats temporaires semblent être utilisés moins couramment que dans d'autres pays européens (voir figure 2). À peine 30 % des jeunes qui travaillent sont employés sur la base d'un contrat temporaire. Ce pourcentage est largement inférieur à 40 %, chiffre qui constitue la moyenne européenne. De plus, en Belgique, cette proportion est presque cinq fois plus élevée que celle des travailleurs âgés entre 25 et 54 ans (ratio qui est parmi le plus élevé de l'OCDE), ce qui signifie que l'emploi temporaire est encore moins répandu au sein de ce groupe d'âge que parmi les jeunes.

Figure 2. Incidence de l'emploi temporaire (CDD, intérim) dans l'emploi des jeunes, 2011

Source : Cahuc, Carcillo, Zimmermann (2013), p. 10



La protection relativement faible des ouvriers dans les contrats à durée indéterminée (cf. supra) ainsi que la relative rigueur de la LPE concernant les contrats à durée déterminée pour tous les types de travailleurs expliquent le recours plutôt limité aux contrats temporaires en Belgique. En outre, les employeurs d'ouvriers peuvent utiliser le système très flexible du chômage temporaire pour gérer les fluctuations de la demande de produits (Høj, 2013).¹⁰ Mais ces arguments sont moins applicables aux employés hautement qualifiés. Le risque de s'enliser dans des emplois temporaires reste donc présent pour ce groupe.

Les conclusions de Cockx et Picchio (2013) renforcent encore cette opinion. En se

¹⁰ Entre 2009 et 2011, un système comparable a été temporairement introduit pour les employés, dont une partie est devenue permanente.

... La LPE pour l'emploi temporaire

basant sur un échantillon de plus de 15.000 jeunes qui quittent l'école à la fin de leur scolarité obligatoire en Belgique et qui sont au chômage depuis longtemps, ces chercheurs ont observé que la majorité des emplois de courte durée ne sont pas des impasses, mais bien des tremplins vers des emplois de longue durée. Si l'on accepte un emploi d'une durée maximale de trois mois au lieu de poursuivre la recherche d'un emploi stable, la probabilité de trouver un emploi stable dans les deux ans augmente de 13,4 % pour les hommes et de 9,5 % pour les femmes. Néanmoins, cette conclusion doit être considérée avec prudence, car cet effet est hétérogène. Parmi les personnes qui trouvent un emploi à durée limitée, 40 % ont réellement moins de chance de trouver un emploi stable.

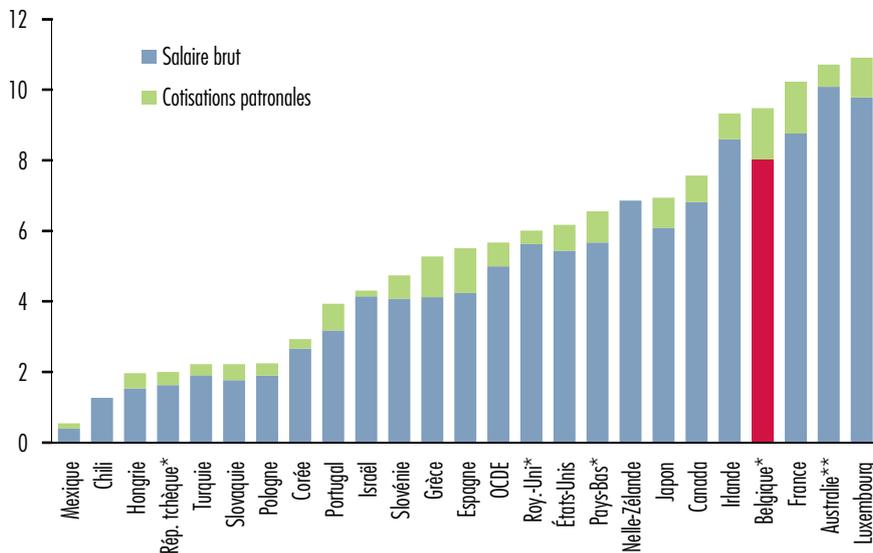
Salaire minimum et coût salarial

Comme indiqué précédemment, le passage de l'école au monde du travail pour les jeunes peu qualifiés en Belgique est extrêmement difficile, mais cela n'est pas essentiellement dû à la rigueur de la LPE. La cause de ces difficultés d'insertion serait plutôt à trouver dans un salaire minimum relativement élevé. Les chercheurs reconnaissent de plus en plus que les salaires minimum élevés ont un impact très préjudiciable sur l'emploi des jeunes à faible qualification (Kramarz et Philippon, 2001; Neumark et Wascher, 2008).

La figure 3 montre que le coût d'embauche d'un jeune de 20 ans en Belgique est parmi les plus élevés des pays de l'OCDE qui ont instauré un salaire minimum. Il faut toutefois souligner que cette figure sous-estime le niveau réel des coûts salariaux, car elle se base sur le salaire minimum légal. En Belgique, la plupart des secteurs négocient un salaire minimum plus élevé. Kampelmann et Rycx (2013, tableau 3) indiquent qu'en 2007, la moyenne pondérée (selon la part de chaque secteur dans l'emploi total) des salaires minimum en Belgique dépassait de 17 % le salaire minimum légal.

Figure 3. Coût du travail pour un jeune de 20 ans travaillant au salaire minimum dans les pays de l'OCDE qui ont un salaire minimum, 2010

Source : Cahuc, Carcillo and Zimmermann (2013), p. 9



* Pays appliquant un taux horaire plus faible pour les jeunes (intégré dans ce graphique).

** L'Australie peut appliquer un taux horaire plus faible en fonction des conventions collectives (non intégré à ce graphique).

Recommandations politiques

Étant donné que la LPE en Belgique n'est relativement stricte que pour les employés, elle peut surtout ralentir la transition de l'école au monde du travail des jeunes hautement qualifiés. Toutefois, suite à un décret de la Cour constitutionnelle

... *Recommandations politiques*

qui a déclaré la LPE belge contraire à la constitution en raison de la discrimination qu'elle induit à l'encontre des ouvriers, le gouvernement fédéral a été contraint en juin 2013 de proposer une nouvelle LPE harmonisée, qui entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2014.¹¹ Dans cette nouvelle législation, jusqu'à un tiers des indemnités de départ peut par ailleurs être utilisé pour financer les coûts d'activation des travailleurs licenciés ayant plus de sept ans d'ancienneté. Cette convergence du niveau de rigueur peut faciliter la transition de l'école au monde du travail des jeunes hautement qualifiés (dont la protection de l'emploi est devenue moins rigoureuse), mais risque d'entraver celle de leurs homologues peu qualifiés (dont la protection de l'emploi est devenue plus rigoureuse). Même si nous pensons que la réforme proposée est un pas dans la bonne direction, nous estimons que, dans une réforme ultérieure, les indemnités de départ pourraient être utilisées plus efficacement en regroupant les ressources dans un fonds d'assurance. De plus, une partie de ces fonds devrait être consacrée à l'activation des travailleurs ayant moins de sept ans d'ancienneté.¹²

Le niveau élevé du salaire minimum en Belgique par rapport aux autres pays est un problème important pour l'intégration des jeunes peu qualifiés dans le marché du travail, car il augmente les coûts salariaux au-delà de leur productivité et rend désavantageuse leur embauche. Par ailleurs, ce problème a été exacerbé par la récente décision des partenaires sociaux d'abolir l'augmentation progressive du salaire minimum en fonction de l'âge graduellement à partir du 1^{er} avril 2013.¹³ Autrement dit, le salaire minimum à taux plein s'appliquera aux jeunes travailleurs de moins de 21 ans, ce qui accroîtra de manière spectaculaire leurs coûts salariaux. Si une réduction du salaire minimum n'est pas socialement acceptable, le coût du travail des travailleurs à bas salaires doit être diminué de manière structurelle. De nombreuses études ont montré que la réduction des coûts salariaux est créatrice d'emplois, et plus encore si la réduction est ciblée sur les salaires proches du salaire minimum (Cockx *et al.*, 2005; Cahuc *et al.*, 2013). Ce résultat s'explique par le fait que des réductions générales des coûts salariaux (via une baisse des cotisations sociales par exemple) sont largement absorbées par des augmentations (négociées) des salaires nets, et ne produisent ainsi que très peu d'effet sur l'emploi. Selon Dejemeppe et Van der Linden (2013), des réductions supplémentaires de cotisations sociales patronales sur les bas salaires peuvent être financées en supprimant la majorité des aides ciblées au recrutement. Dès lors, plutôt que de renforcer les réductions des coûts salariaux de manière générale – comme cela est souvent proposé dans le débat public comme remède au faible taux d'emploi en Belgique –, ces réductions devraient être ciblées sur les bas salaires.

2. Le système d'enseignement

En Belgique, le système d'enseignement est organisé en fonction des différentes communautés linguistiques.¹⁴ Les systèmes d'enseignement flamand et francophone ont néanmoins en commun un certain nombre de caractéristiques. La scolarité obligatoire commence à l'âge de 6 ans et se termine à 18 ans,¹⁵ soit plus tard que dans la plupart des pays de l'OCDE.¹⁶ L'orientation entre différentes formes d'enseignement se produit généralement au début de l'école secondaire à l'âge de 12 ans en Communauté flamande et un peu plus tard, à l'âge de 14 ans en Fédéra-

¹¹ Voir également la note de bas de page 10.

¹² Pour plus de détails, voir Cockx et Van der Linden (2010, 2013).

¹³ Actuellement, le taux réduit est de 70 % pour les moins de 17 ans et il atteint progressivement 100 % à l'âge de 21 ans.

¹⁴ Nous ignorons la Communauté germanophone.

¹⁵ Au-delà de 15 ans, l'obligation scolaire est partielle (en alternance avec le travail), mais cela concerne peu d'élèves.

¹⁶ Dans la plupart des pays de l'OCDE, l'obligation scolaire prend fin à 16 ans (voir OCDE, 2012, p. 83).

... Le système d'enseignement

tion Wallonie-Bruxelles. Cela est relativement tôt d'un point de vue international. L'âge médian au cours duquel les élèves s'orientent vers un enseignement spécifique dans les pays de l'OCDE est de 15 ans (OCDE, 2012, p. 56).

Les élèves sont répartis en quatre filières principales : générale, technique, professionnelle et artistique. La filière générale prépare explicitement à l'enseignement supérieur, la filière professionnelle prépare directement à une profession et les deux autres filières ont des objectifs mixtes. Le système d'orientation contient un grand nombre de sous-filières et a (implicitement) une organisation très hiérarchique ce qui lui a valu le nom de «système en cascade» : de nombreux élèves commençant leur scolarité dans une filière «élevée» sont progressivement contraints de descendre la cascade des filières par une réorientation à la fin de chaque année scolaire. Ce système implique que la plupart des élèves des filières technique ou professionnelle n'y sont pas par choix, mais plutôt parce qu'ils y ont été réorientés après avoir échoué dans une filière «plus élevée». Par conséquent, les filières technique et professionnelle attirent davantage d'élèves caractérisés par des aptitudes faibles et un certain découragement, ce qui est préjudiciable pour l'image de ces filières.

Une autre caractéristique commune importante des systèmes d'enseignement flamand et francophone est l'utilisation du redoublement comme instrument de remédiation. Cet instrument est utilisé plus souvent en Belgique que dans d'autres pays. Au sein de l'OCDE, 13 % des élèves de 15 ans ont redoublé au moins une fois, alors que le chiffre est de 30 % en Belgique (OCDE, 2012, p. 49).

Enfin, la combinaison travail-études est très rare en Belgique. Les élèves de la filière professionnelle peuvent opter pour une scolarité à temps partiel dite «en alternance» à partir de 16 ans. Pourtant, en 2008, seulement 3 % des jeunes de 15 à 29 ans ont combiné les études et le travail, alors que cette proportion est de 12 % dans l'UE15. Aux Pays-Bas, le pourcentage est encore supérieur puisqu'il atteint 35 % (Hoge Raad voor Werkgelegenheid, 2009, p. 14). De plus, les élèves de l'enseignement professionnel en alternance ont plus de difficultés à trouver un emploi, étant donné que les entreprises sont réticentes à leur proposer du travail en raison de l'image négative précitée.

Recommandations politiques

La plupart des études scientifiques indiquent que le redoublement aggrave sensiblement les résultats scolaires selon diverses évaluations de la réussite scolaire (Schwerdt et West, 2013). Dans le même ordre d'idées, bien que la recherche scientifique ne soit pas concluante concernant le niveau de réussite *moyen*, il est clairement établi que l'orientation précoce a des effets négatifs sur les résultats des élèves issus de familles défavorisées (Piopiunik, 2013). Un grand nombre d'études ont montré que la transition de l'école au travail est fortement facilitée par un système d'apprentissage en alternance qui garantit une formation de haute qualité basée sur le travail (Biavaschi *et al.*, 2012). Des expériences internationales montrent toutefois qu'un système d'enseignement en alternance ne peut être mis en œuvre avec succès que s'il reçoit un soutien institutionnel important et s'il est accepté par les principaux acteurs. Les employeurs doivent être totalement intégrés dans la conception et la mise en œuvre de ce système pour s'assurer que les programmes de formation soient régulièrement actualisés et répondent aux besoins futurs des entreprises. En outre, un système de certification des compétences doit être élaboré pour garantir que les compétences des jeunes travailleurs soient valorisées dans des entreprises autres que celles où ils ont acquis lesdites compétences.

Étant donné que le redoublement, l'orientation précoce et les carences de l'apprentissage en milieu professionnel sont des traits caractéristiques des systèmes d'enseignement tant flamand que francophone, une réforme de l'enseignement doit avoir des caractéristiques similaires dans les deux Communautés. Voici un bref résumé des principaux ingrédients de cette réforme de l'enseignement :

... Recommandations politiques

1. Faire face au redoublement en pratiquant une remédiation continue au cours de l'année scolaire et en aidant les enseignants à gérer des classes ayant des niveaux de compétence plus variés;
2. Postposer l'orientation en différentes filières dans les écoles secondaires;
3. Stimuler l'apprentissage en milieu professionnel en intégrant explicitement les partenaires sociaux dans la conception du système d'apprentissage en alternance. Élaborer un système de certification de l'apprentissage en milieu professionnel de sorte que les qualifications acquises au sein d'une entreprise puissent être valorisées dans une autre.

Cette liste de remèdes clés est conforme au récent conseil en matière de politique de l'enseignement de l'OCDE (2012, 2013). En Flandre, les recommandations politiques précitées ont servi de base à la réforme de l'enseignement récemment proposée et entérinée par le gouvernement flamand, la mise en œuvre officielle étant prévue pour 2016. Cependant, l'opposition persistante du principal parti politique de Flandre a rendu incertaine la probabilité que ce plan soit finalement adopté et, si c'est le cas, la forme sous laquelle il le sera. Par ailleurs, la version actuelle du plan permet aux écoles de le refuser. De leur côté, les principaux acteurs du terrain appuient la réforme. En outre, les écoles seront récompensées financièrement si elles suivent les directives de la réforme. C'est pourquoi les promoteurs de cette réforme prétendent qu'il est difficile de lui faire barrage. Bien que les résultats du système d'enseignement y soient moins favorables, les réformes entreprises en Fédération Wallonie-Bruxelles sont plus fragmentaires. La réforme la plus marquante est le système de certification de l'apprentissage en milieu professionnel et l'intégration de l'employeur dans la conception de l'enseignement professionnel.¹⁷ Il est urgent d'entreprendre une réforme structurelle plus globale. Le gouvernement wallon semble avoir pris la mesure de la nécessité de cette réforme structurelle de l'enseignement, puisqu'il l'a récemment intégrée dans son «Plan Horizon 2022», qui décrit les orientations clés d'un meilleur avenir pour la région.¹⁸

3. Les allocations de chômage et les politiques d'insertion en emploi

Allocations de chômage et exigences en matière de recherche d'emploi

Contrairement à ce que l'on observe dans de nombreux autres pays, les jeunes belges qui sortent de l'école ont droit à des allocations de chômage (AC), appelées «allocations d'insertion», même s'ils n'ont pas d'expérience professionnelle. Toutefois, ce droit ne commence qu'après une «période d'intégration» d'une année (avant 2012, la période était de neuf mois). Durant cette période, les jeunes dans le besoin ont droit au revenu d'intégration (ancien «minimex») lié aux ressources, payé par le pouvoir communal et conditionné par la signature d'un «contrat d'intégration». Le niveau des AC ouvrant le droit par une période d'intégration dépend de l'âge et de la situation familiale des jeunes. Pour les jeunes de plus 18 ans, le niveau des AC mensuelles varie actuellement entre 417 et 1.084 euros pour les cohabitants sans et avec personnes à charge, respectivement. Étant donné que les jeunes continuent souvent à vivre chez leurs parents, le niveau inférieur s'applique dans la plupart des cas. Avant 2012, les jeunes avaient droit à ces AC pendant un période indéterminée. Depuis janvier 2012, les cohabitants sans personnes à charge ont seulement droit aux AC pendant une période de trois ans maximum. Pour les isolés et les cohabitants avec personnes à charge, cette limite de trois ans commence à s'appliquer à l'âge de 30 ans.

¹⁷ Voir <http://www.cpu.cfwb.be/>.

¹⁸ Source : De Standaard, 30 août 2013.

... Allocations de chômage et exigences en matière de recherche d'emploi

Depuis 2004, les activités de recherche d'emploi des bénéficiaires d'allocations sont contrôlées en Belgique et des sanctions sont appliquées en cas de non-respect des règles. Les sanctions en matière d'allocations sont plus dures que partout ailleurs, mais la fréquence du contrôle est très faible par rapport aux critères internationaux. Pour les jeunes de moins (plus) de 25 ans, l'effort de recherche d'emploi n'est pas évalué avant le 15^e (21^e) mois de chômage et, s'ils satisfont aux exigences, l'évaluation suivante a lieu 12 ou 14 mois plus tard. Cela contraste nettement avec la fréquence médiane du contrôle qui est d'un mois dans les pays de l'OCDE (OCDE, 2007). Le programme belge d'activation du comportement de recherche d'emploi a fait l'objet d'une évaluation rigoureuse qui a fait apparaître qu'il stimule sensiblement le passage au travail et que ses bénéfices sont supérieurs à ses coûts pour la société (Cockx *et al.*, 2011; Cockx et Dejemepe, 2012).

Depuis août 2012, le gouvernement a décidé d'intensifier le contrôle de l'activité de recherche d'emploi des jeunes qui sortent de l'école. À partir du moment où ils bénéficient du droit aux allocations, l'effort de recherche d'emploi est contrôlé tous les six mois. Récemment la ministre de l'Emploi a également décidé que l'effort de recherche d'emploi des jeunes qui sortent de l'école et qui ont entamé leur période d'intégration après le 31 juillet 2013, est déjà contrôlé aux 7^e et 11^e mois de la période d'intégration. En cas d'évaluation négative, les jeunes qui sortent de l'école n'auront droit aux AC que six mois plus tard s'ils satisfont, à ce moment-là, aux exigences de recherche d'emploi.

Politiques actives du marché du travail (PAMT)

En Belgique, les AC et le système de contrôle de la recherche d'emploi sont organisés à l'échelle fédérale, alors que les PAMT, ou politiques d'insertion en emploi, relèvent des autorités régionales. Mais une partie des PAMT (p. ex. les aides à l'embauche) doit encore être transférée du niveau fédéral vers les Régions.

Suivant les recommandations de l'UE, dans les trois Régions (Bruxelles-Capitale, Flandre et Wallonie), le Service public de l'emploi (SPE) régional contacte actuellement les jeunes chômeurs très tôt au cours de la période de chômage : les jeunes de moins de 25 ans sont contactés au début du premier mois qui suit leur inscription comme demandeur d'emploi et, après quatre mois, tous les jeunes chômeurs doivent avoir été invités à un entretien avec un conseiller. S'ils ne parviennent pas à trouver un emploi par eux-mêmes, un plan d'action est élaboré et ils se voient proposer une formation, des conseils ou une aide à la recherche d'un emploi adaptés à leurs besoins.

En janvier 2013, un plan d'action coordonné a été lancé à l'échelle nationale et renforcé au niveau régional. Ce plan cible les décrochages scolaires et les jeunes qui ont au plus un diplôme de l'enseignement secondaire supérieur, des groupes qui éprouvent de sérieuses difficultés dans la transition de l'école vers le travail (voir figure 1). Il vise à offrir plus de possibilités d'apprentissage sur le lieu de travail. Ces jeunes qui quittent l'école se voient proposer des apprentissages à temps plein de trois à six mois. Les participants ont droit à une allocation journalière (27 euros) payée par l'Office National de l'emploi (ONEM). L'employeur verse une rémunération mensuelle de 200 euros.

Enfin, le gouvernement fédéral active les jeunes chômeurs par des aides à l'emploi ciblées versées aux employeurs¹⁹ et une prime salariale²⁰ pour les travailleurs à bas salaire. La convention actuelle stipule que le budget des aides à l'emploi ciblées sera transféré aux Régions. Cela constitue une bonne opportunité pour l'introduction d'une réforme des aides à l'emploi.

¹⁹ Ces aides cumulent des réductions «ciblées» de cotisations sociales patronales et une allocation de travail de l'ONEM.

²⁰ Cela prend la forme d'une réduction de cotisations sociales personnelles.

Recommandations politiques

Comme indiqué précédemment, le chômage des jeunes en Belgique est essentiellement un problème d'intégration sur le marché du travail des jeunes qui sortent de l'école avec peu de qualifications. Nous proposons dès lors essentiellement des réformes ciblées sur ce groupe.

1. Un encadrement plus intensif des décrochages scolaires

Tout d'abord, le plan d'action lancé récemment qui assure des apprentissages aux jeunes chômeurs peu qualifiés est un pas dans la bonne direction, mais il doit être renforcé par un accompagnement plus intensif de ces jeunes au sein du SPE régional. Des études scientifiques ont révélé que seules une remédiation précoce, durable et intensive, ainsi qu'une expérience de travail accompagnée, peuvent aider ce groupe cible (Schochet *et al.*, 2008). De plus, plutôt que de vouloir accompagner *tous* les jeunes au début de leur période de chômage (et donc même ceux capables de s'insérer sans accompagnement), les SPE régionaux gagneraient à accompagner plus intensivement les jeunes peu qualifiés qui sont les plus à risque de s'enliser dans le chômage.

2. Droit anticipé aux AC, contrôles plus fréquents, sanctions plus légères

Nous proposons de verser aux jeunes qui sortent de l'école des AC fixes relativement basses (de l'ordre de 400 euros) *rapidement après le début de leur inscription comme demandeur d'emploi*. Pour les jeunes dans le besoin, ces AC fixes pourraient être majorées d'un revenu d'intégration lié aux ressources. Toutefois, les jeunes doivent être conscients du fait que le paiement de ces AC représente des coûts pour la société et que, par conséquent, il faut s'efforcer de minimiser ces coûts. Pour cette raison, nous proposons d'intensifier fortement le contrôle de la recherche d'emploi. Nous pouvons y parvenir avec des moyens relativement limités si le contrôle précoce des efforts de recherche d'emploi est basé sur des preuves *écrites* à renvoyer par courrier (électronique) une fois par mois.²¹ Il est néanmoins difficile d'évaluer correctement l'intensité de la recherche. Pour compenser l'erreur d'évaluation, un plan d'action assorti d'objectifs clairement définis doit être élaboré, mais seulement en cas de non-respect des exigences en termes de preuves écrites. Les sanctions doivent également être plus modérées que les sanctions actuelles, mais progressives en cas de récidive. Le plan d'action doit être personnalisé en fonction du profil et des besoins du demandeur d'emploi. Pour les demandeurs d'emploi hautement qualifiés, il contiendrait en général des exigences clairement définies en matière de recherche d'emploi qui seraient évaluées dans un entretien (ou seulement par écrit pour limiter les coûts) après un mois. Pour les autres demandeurs d'emploi, il consisterait à participer à des actions comme une formation, une séance de conseils et une aide à la recherche d'emploi. Le respect de ce plan d'action doit être contrôlé étroitement. Si l'effort de recherche d'emploi et la participation active à des actions sont contrôlés de très près, il n'est même pas nécessaire d'imposer une fin de droit. Cependant, le droit à un niveau supérieur d'AC doit passer par une expérience professionnelle minimale.

Le fait de bénéficier des AC rapidement après le début d'inscription comme demandeur d'emploi va à l'encontre de la politique actuelle d'allongement de la «période d'intégration». Voici comment nous justifions cela. Tout d'abord, le paiement d'une allocation non liée aux ressources rapidement après l'inscription comme demandeur d'emploi est un incitant pour que les jeunes défavorisés s'inscrivent comme demandeurs d'emploi. Cela permet une intervention précoce, qui constitue une condition cruciale du succès de l'accompagnement.²² Ensuite, le ver-

²¹ Afin de s'assurer de l'authenticité de ces preuves écrites, celles-ci devraient être vérifiées en détail pour un certain nombre de demandeurs d'emploi tirés au hasard.

²² Récemment, Cahuc *et al.* (2013) et l'OCDE (2013) ont plaidé pour des régimes similaires.

... *Recommandations politiques*

sement anticipé d'allocations et un suivi personnalisé des actions d'insertion avec sanctions modérées en cas de non-respect, incitent à rechercher un emploi *tout au long* de la période de chômage. Actuellement, la recherche d'emploi est découragée au cours de la «période d'intégration», car les incitations à la recherche d'un emploi *diminuent* à mesure que l'on s'approche du moment où l'on a droit aux AC. En anticipant le contrôle des activités de recherche d'emploi au 7^e mois de la période d'intégration, le présent gouvernement vise à limiter ce découragement. Toutefois, en renforçant les exigences sans compensation immédiate, cette mesure risque de davantage exclure les jeunes défavorisés de l'inscription au chômage et donc de tout accompagnement essentiel pour leur insertion professionnelle.

3. Remplacement des subventions à l'embauche par des subventions ciblées sur les travailleurs à bas salaires, sauf pour les chômeurs de longue durée

Actuellement, les subventions à l'embauche pour les jeunes chômeurs peu qualifiés et de longue durée sont accordées pour une période limitée après le recrutement. Cette période limitée est justifiée par la croissance graduelle de la productivité avec l'ancienneté. Cette croissance de la productivité est toutefois très hétérogène et peut être très faible parmi les jeunes peu qualifiés (Cockx *et al.*, 2004). Il est dès lors peu probable qu'elle corresponde exactement au profil décroissant de la subvention et elle risque, par conséquent, de se traduire par un gaspillage des ressources. Mais l'évolution salariale doit plus ou moins correspondre à celle de la productivité. Dans un régime d'aides *ciblées sur tous les travailleurs à bas salaires*, les subventions diminuent progressivement à mesure que le salaire augmente. La diminution sera donc beaucoup plus conforme à la croissance de la productivité que n'importe quel régime d'aides à l'embauche. Ainsi, nous proposons de remplacer les subventions à l'embauche ciblées sur les jeunes peu qualifiés par une subvention permanente pour les travailleurs à bas salaires (voir section 1). Ce type de subvention évite également la rotation des travailleurs provoquée par les subventions à l'embauche temporaires et l'éventuelle substitution des travailleurs plus âgés par des jeunes.

Pour le recrutement de chômeurs de longue durée, la nature temporaire de l'aide à l'embauche peut avoir une autre justification (Cockx *et al.*, 2004). Cockx et Picchio (2013) prouvent que la faible employabilité des chômeurs de longue durée n'est pas tellement une conséquence de la dépréciation de leurs compétences, mais plutôt du signal négatif que cette durée donne aux recruteurs. Dans ce cas, l'aide vise à casser cet a priori négatif en incitant les employeurs à tenter des expériences d'emploi avec les jeunes chômeurs de longue durée.

4. Conclusion

En Belgique, le chômage structurel des jeunes est plus élevé que dans de nombreux autres pays européens. Le problème est particulièrement grave pour les jeunes peu qualifiés. Un salaire minimum élevé, un cloisonnement entre l'école et le travail ainsi qu'un système d'enseignement segmenté verticalement avec des taux de redoublement élevés et une orientation trop précoce, ont été mis en évidence comme des facteurs clés d'explication de ce chômage élevé. La rigueur de la législation sur la protection de l'emploi entrave l'intégration professionnelle des jeunes hautement qualifiés, mais pas celle des jeunes peu qualifiés, car ceux-ci sont moins bien protégés contre le licenciement.

Les remèdes clés proposés sont l'annulation de la récente décision d'abolir le taux de réduction du salaire minimum pour les jeunes âgés moins de 21 ans, une réduction structurelle du coût du travail des travailleurs à bas salaire, financée par une suppression des subventions à l'embauche ciblées sur les jeunes peu qualifiés, et une réforme fondamentale de l'enseignement visant à faire tomber la barrière stricte qui existe entre l'école et le travail. De plus, si l'on veut vraiment réaliser l'insertion

professionnelle des jeunes peu qualifiés, il faut attribuer plus rapidement aux jeunes qui se retrouvent au chômage après leurs études une allocation de chômage modeste couplée à un suivi beaucoup plus étroit qu'actuellement de leurs actions d'insertion. Afin de limiter les coûts, il importe de fortement cibler l'accompagnement de jeunes demandeurs d'emploi sur les peu qualifiés et de baser le contrôle de leurs activités de recherche d'emploi sur des preuves écrites à renvoyer régulièrement par courrier (électronique), au lieu de les évaluer dans des entretiens.

Bart Cockx est professeur d'économie à l'Université de Gand, chercheur au Sherppa (UGent) et chercheur associé à l'IRES (UCL).

Bart Cockx

Références

- Baert S. and B. Cockx (2013), «Pure Ethnic Gaps in Educational Attainment and School to Work Transitions. When Do They Arise?», Working paper 2013/832, Faculty of Economics and Business Administration, Ghent University, Ghent.
- Baert S., B. Cockx, N. Gheyle and C. Vandamme (2013a), «Jonas plutôt que Okan ? Discrimination ethnique à l'égard des jeunes diplômés en Flandre», *Regards économiques*, 104.
- Baert S., B. Cockx, N. Gheyle and C. Vandamme (2013b), «Do Employers Discriminate Less if Vacancies are Difficult to Fill? Evidence from a Field Experiment», Working paper 2013/830, Faculty of Economics and Business Administration, Ghent University, Ghent
- Biavaschi, C., W. Eichhorst, C. Guilietti, M. J. Kendzia, A. Muravyev, J. Pieters, N. Rodríguez-Planas, R. Schmidl and K. F. Zimmermann (2012), «Youth Unemployment and Vocational Training», IZA Discussion Paper Series 6890, Bonn.
- Cahuc, P., S. Carcillo and K. F. Zimmermann (2013), «L'emploi des jeunes peu qualifiés en France», *Les notes du conseil d'analyse économique*, 4, 1-12.
- Cockx, B. and M. Dejemeppe (2012), «Monitoring job search effort: an evaluation based on a regression discontinuity design», *Labour Economics*, 19(5), 729-737.
- Cockx, B., M. Dejemeppe and B. Van der Linden (2011), *Evaluation de l'activation du comportement de recherche d'emploi*, Academia Press, Gent.
- Cockx B., C. Goebel and B. Van der Linden (2004), *Politiques d'activation pour des jeunes chômeurs de longue durée sans expérience de travail*, Academia Press, Gent.
- Cockx, B. and M. Picchio (2012), «Are Short-Lived Jobs Stepping Stones to Long-Lasting Jobs?», *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 74(5), 646-675.
- Cockx, B. and M. Picchio (2013), «Scarring effects of remaining unemployed for long-term unemployed school-leavers», forthcoming in *The Journal of the Royal Statistical Society: Series A (Statistics in Society)*. DOI: 10.1111/j.1467-985X.2012.01086.x.
- Cockx, B. and B. Van der Linden (2010), «Flexicurity in Belgium. A reform proposal based on economic principles», *International Labour Review*, 149 (3), 361-372.

- Cockx, B. and B. Van der Linden (2013), «Quelle protection de l'emploi en Belgique ?», *Regards économiques, Focus*, April 19.
- Dejemeppe, M. and B. Van der Linden (2013), *Les soutiens financiers à la création d'emploi. Etude pour la Maison des Entreprises wallonnes ASBL*, IRES, Université catholique de Louvain, Louvain-la-Neuve.
- European Commission (2006), «Flexibility and security in the EU labour markets», *Employment in Europe 2006*, 75-118.
- Hoge Raad voor Werkgelegenheid (HRW) (2009), *De inschakeling van jongeren in de arbeidsmarkt, Verslag 2009*, Brussels.
- Høj, J. J. (2013), «Enhancing the Inclusiveness of the Labour Market in Belgium», OECD Economics Department Working Papers 1009, OECD Publishing.
- Kampelmann, S. and F. Rycx (2013), «Who Earns Minimum Wages in Europe? New Evidence Based on Household Surveys», Dulbea Working Paper 13-01.RS, Université Libre de Bruxelles, Brussels.
- Kramarz, F. and T. Philippon (2001), «The Impact of Differential Payroll Tax Subsidies on Minimum Wage Employment», *Journal of Public Economics*, 82 (1), 115-146.
- Neumark, D. and W. Wascher (2008), *Minimum Wages*, MIT Press, Massachusetts.
- OECD (2007), «Activating the Unemployed: What Do Countries Do», in *Employment Outlook, Chapter 5*, 207-242.
- OECD (2012), *Equity and Quality in Education. Supporting Disadvantaged Pupils and Schools*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2013), *Action Plan for Youth*, OECD Publishing, Paris.
- Piopiunik, M. (2013), «The Effects of Early Tracking on Student Performance: Evidence from a School Reform in Bavaria», Ifo Paper Working Paper 153, Leibniz Institute of Economic Research at the University of Munich.
- Schochet P.Z., J. Burghardt and S. McConnell (2008), «Does Job Corps Work? Impact Findings from the National Job Corps Study», *American Economic Review*, 98(5), 1864-1886.
- Schwerdt, G. and M. R. West (2013), «The Effects of Test-based Retention on Student Outcomes over Time: Regression Discontinuity Evidence from Florida», IZA Discussion Paper 7314, Bonn.
- Van der Linden, B. (2007), «Un regard sur le rapport de l'OCDE : Des emplois pour les jeunes», *Regards économiques*, 56.

Directeur de la publication :
Vincent Bodart

Rédactrice en chef :
Muriel Dejemeppe

Comité de rédaction : Paul Belleflamme,
Vincent Bodart, Thierry Bréchet, Muriel
Dejemeppe, Frédéric Docquier, Jean Hindriks,
Marthe Nyssens, William Parienté

Secrétariat & logistique : Anne Davister
Graphiste : Dominos

Regards Économiques IRES-UCL

Place Montesquieu, 3
B1348 Louvain-la-Neuve

www.regards-economiques.be

regard-ires@uclouvain.be

tél. 010/47 34 26

ISSN 2033-3013