

DES EMPLOIS POUR LES JEUNES – BELGIQUE

Février 2007

RÉSUMÉ ET PRINCIPALES RECOMMANDATIONS

Le marché du travail des jeunes en Belgique est moins performant que la moyenne

En Belgique, les jeunes qui sortent aujourd'hui de l'école sont moins nombreux dans la population d'âge actif qu'au début des années 70. Leur niveau moyen d'études a beaucoup progressé : seuls 11 % des jeunes de 15 à 24 ans quittent l'école sans avoir obtenu le diplôme équivalent au secondaire supérieur.

La transition de l'école à la vie active est cependant très abrupte. L'enseignement à plein temps domine et les formations en alternance restent marginales. Bien que, dans l'enseignement supérieur, la plupart des étudiants optent pour des études courtes de trois ans conduisant à des qualifications qui sont valorisées sur le marché du travail, le cumul emploi-études est peu fréquent. Les stages sont peu intégrés dans le cursus scolaire ou académique.

Le taux de chômage des jeunes reste élevé et a eu tendance à augmenter ces dernières années. Il est passé de 15 % en 2000 à 20 % en 2005, la moyenne de l'OCDE étant de 13 % en 2005. Le taux de chômage des jeunes est environ trois fois plus élevé que celui des adultes contre 2.3 en moyenne dans l'OCDE. Cet écart s'est maintenu ces dix dernières années. En outre, 12 % des jeunes de 15-24 ans sont à la fois sans emploi et en dehors du système éducatif.

Ces tendances reflètent pour partie le fait que le marché du travail est de plus en plus sélectif et qu'un manque de qualifications pertinentes est associé à un risque accru de chômage. Les jeunes sont nettement plus vulnérables au chômage que les adultes et les moins diplômés d'entre eux ont plus de risque de s'enliser dans le non-emploi.

Par ailleurs, les premières expériences sur le marché du travail à la sortie de l'école conditionnent fortement la trajectoire professionnelle. Un jeune sur trois qui était dans l'emploi six mois après la sortie de l'école l'est toujours quatre années après. Par contre, un jeune sur huit qui devient chômeur indemnisé douze mois après la sortie de l'école (à la fin du « stage d'attente ») cherche toujours un emploi trois années après. Un bon départ peut faciliter l'insertion, alors qu'un échec est difficile à rattraper.

En 2002, la moitié des jeunes belges ont quitté l'école avant 21 ans et demi. La durée de la transition de l'école à l'emploi est d'un peu plus d'un an mais il faut près de trois ans pour accéder à un emploi stable. Si une grande majorité des jeunes âgés de 15 à 24 ans ont un emploi un an après la fin de leurs études, il s'agit pour environ 40 % d'entre eux d'un emploi temporaire et pour un peu plus de 20 % d'entre eux d'un emploi à temps partiel. Ces proportions sont importantes mais restent dans la norme des jeunes Européens. Après la fin des études, les perspectives divergent très vite selon le sexe. Les jeunes femmes, même les plus diplômées d'entre elles, occupent beaucoup plus fréquemment un emploi atypique ou à bas salaire que les jeunes hommes et l'écart augmente avec l'âge

Ce qui frappe aussi en Belgique, c'est le contraste entre les trois régions. Le marché du travail est plus favorable en Flandre avec un taux de chômage des jeunes de 14 % en 2004. Par contre, en Wallonie et à Bruxelles, le taux de chômage des jeunes atteint 33 % la même année et un tiers d'entre eux est au chômage depuis un an et plus.

Certaines spécificités institutionnelles pèsent sur la transition de l'école à l'emploi en Belgique

Les facteurs institutionnels qui pèsent sur la transition de l'école à l'emploi en Belgique sont loin de relever d'un seul niveau de pouvoir. Les questions de l'enseignement sont de la compétence des *communautés* et les questions de l'emploi et de la formation professionnelle, de la compétence des *régions*. Les *Autorités fédérales* sont quant à elles chargées de la législation du travail, des conventions collectives de travail et des prestations de sécurité sociale. Le Service public de l'emploi (SPE) a du mal à fonctionner efficacement car le contrôle de l'indemnisation du chômage est assuré par l'ONEM, l'Office fédéral de l'emploi, tandis que le placement et les mesures actives sont de la responsabilité des trois SPE régionaux (le VDAB pour la Région flamande, le FOREM pour la Région wallonne et l'ORBEM pour la Région bruxelloise).

Ce qui est devenu plus que jamais la norme en Belgique pour les jeunes à la sortie de l'école, c'est de s'inscrire au SPE régional comme demandeur d'emploi dès l'obtention de son diplôme. Cette inscription donne accès aux mesures actives proposées dans chacune des régions et à l'« allocation d'attente » de l'ONEM. Il s'agit d'une allocation d'assurance-chômage accordée sur la base des études pour une durée *illimitée* après un « stage d'attente » de six à douze mois selon l'âge. Le groupe le plus défavorisé parmi les jeunes peut également recourir dans sa commune, dès l'âge de 18 ans, à l'aide sociale par le biais du Centre public d'action sociale (CPAS).

Les réformes récentes vont dans la bonne direction

L'accord de coopération conclu le 30 avril 2004 entre l'État fédéral, les communautés et les régions a introduit une action coordonnée de chacune des autorités dans leur domaine de compétences de manière à renforcer l'accompagnement, le suivi et le contrôle des chômeurs dans leur démarche de recherche d'emploi. Les jeunes chômeurs indemnisés de moins de 30 ans ont été le premier groupe convoqué par les agences locales de l'ONEM, à partir de juillet 2004, dans le cadre d'une procédure dite d'activation du comportement de

recherche d'emploi. Le non-respect de cette procédure peut entraîner une suspension ou une exclusion du bénéfice des allocations de chômage. Les communautés et les régions ont reçu des moyens financiers supplémentaires pour les aider à offrir un accompagnement aux chômeurs dans les premiers mois et à garantir à terme un droit à un accompagnement lié à l'obligation pour tous les chômeurs de moins de 50 ans d'y collaborer de manière active. Les premières évaluations de cette réforme sont encourageantes. La conjonction du contrôle par l'ONEM de la disponibilité des jeunes chômeurs indemnisés et du renforcement de l'accompagnement des jeunes demandeurs d'emploi par les SPE régionaux a eu un effet significatif sur les sorties du chômage au prix d'un nombre limité de suspensions et d'exclusions. On ne sait pourtant pas actuellement si ces chômeurs ont retrouvé un emploi ou sont devenus inactifs ni combien d'entre eux auraient quitté le chômage de toute façon en l'absence de cette réforme. Une évaluation de l'ensemble de la procédure et de ses effets est prévue en 2007.

Le 23 décembre 2005, les autorités fédérales ont transcrit en loi le Pacte de solidarité entre les générations. Ce pacte veut s'attaquer à un problème clé en Belgique : le clivage entre générations qui privilégie l'accès des adultes à un emploi stable et fait peser sur les plus jeunes et les plus âgés, pris en charge par la collectivité, l'essentiel de la flexibilité du marché du travail. Initialement, le pacte ne devait contenir que des mesures sur les fins de carrière mais, à la demande des syndicats, des mesures pour l'emploi des jeunes y ont été intégrées. Il s'agit en fait principalement de l'extension des mesures existantes pour les jeunes avec un ciblage renforcé en faveur des jeunes très peu qualifiés, des jeunes peu qualifiés d'origine étrangère et des jeunes peu qualifiés moins valides.

Mais de nouvelles réformes sont nécessaires pour promouvoir l'emploi des jeunes

Si les réformes récentes vont dans la bonne direction, elles ne seront pas suffisantes. Les recommandations ci-après sont proposées pour aider les autorités à élaborer une stratégie plus à même de promouvoir l'emploi des jeunes. Cette stratégie comprend quatre axes qui se renforcent mutuellement : faire en sorte que les jeunes quittent l'école avec des compétences reconnues par un diplôme valorisé ; rendre la transition de l'école à l'emploi moins abrupte ; renforcer les obligations réciproques des jeunes ; et éliminer les barrières existantes à l'embauche des jeunes.

Faire en sorte que les jeunes quittent l'école avec des compétences reconnues par un diplôme valorisé

Il faut faire en sorte qu'autant de jeunes que possible maîtrisent les connaissances nécessaires pour accéder à un diplôme reconnu. Ce diplôme ne doit pas nécessairement être un diplôme universitaire de type long. Il existe en effet actuellement une pénurie de main-d'œuvre dans de nombreux métiers accessibles à un diplômé du secondaire supérieur. Les projections d'emploi à l'horizon 2015 indiquent aussi que la tertiarisation de l'économie devrait se poursuivre avec toujours plus de demandes de cadres mais aussi d'emplois moins qualifiés de plus en plus nombreux dans les services et l'aide à la personne.

Le système éducatif doit proposer aux jeunes des parcours différenciés de qualité pour obtenir en fin de compte un diplôme valorisé par la société et les entreprises. Pour atteindre cet objectif, il faut prévenir l'échec scolaire. Les jeunes en décrochage scolaire devraient pouvoir bénéficier d'une nouvelle opportunité de formation plus tard dans leur vie. Actuellement, les filières de l'enseignement secondaire technique et professionnel sont trop souvent choisies par défaut. Il faudrait les rendre plus attractives auprès des jeunes et améliorer leur image auprès de leurs parents. Les filières technique et professionnelle devraient également être mieux intégrées au système productif avec une collaboration plus active entre entreprises et écoles.

Les pistes de réforme suivantes sont donc suggérées :

- *Intervenir tôt pour prévenir l'échec scolaire.* Avant même l'âge de scolarité obligatoire, l'épanouissement des jeunes enfants doit être une priorité. Dès le début de la scolarité, des actions durables devraient être menées auprès des enfants, de leurs familles, des enseignants et des travailleurs sociaux pour prévenir l'échec scolaire.
- *Offrir une deuxième chance aux jeunes en décrochage scolaire.* Ces jeunes devraient pouvoir bénéficier d'un droit à la formation plus tard dans leur vie active au-delà de l'âge légal d'obligation scolaire.
- *Encourager les passerelles entre le secondaire professionnel et le supérieur non universitaire.* Des études techniques supérieures courtes pourraient être organisées en modules et à horaire décalé.
- *Soutenir financièrement les partenariats entre entreprises et établissements scolaires techniques et professionnels.* Les collaborations dans les centres de référence de la Région de Bruxelles qui permettent aux élèves d'accéder à des formations de qualité adaptées aux besoins spécifiques des entreprises sont un exemple récent de réussite dans ce domaine.

Rendre la transition de l'école à l'emploi moins abrupte

En Belgique, l'enseignement en alternance ne décolle pas : actuellement entre un quart et la moitié des élèves de l'enseignement à horaire réduit ne trouvent pas de place d'apprenti en entreprise. En même temps, l'alternance reste trop liée aux bas niveaux de qualification.

Une piste de réforme serait d'améliorer les contrats d'apprentissage. Le succès remporté par la convention d'insertion socioprofessionnelle dans la Communauté française est prometteur pour les élèves entre 15 et 18 ans. Le contrat d'apprentissage industriel devrait être modifié de façon à mieux l'adapter à son public cible. Sinon, il devrait être supprimé. Il pourrait être remplacé par un contrat de travail normal avec un salaire réduit pour l'apprenti reflétant le fait que l'employeur lui offre une formation.

Les étudiants ont tendance à travailler moins fréquemment en Belgique que dans beaucoup d'autres pays de l'OCDE. C'est le cas même pendant les vacances scolaires d'été alors que le contrat d'occupation d'étudiants permet aux étudiants

de travailler à coût réduit et avec un salaire net avantageux. Il faudrait mieux promouvoir le cumul emploi-études du moment que ce travail ne nuit pas aux études et facilite l'entrée sur le marché du travail. C'est particulièrement le cas quand l'étudiant travaille dans son domaine d'études.

Les pistes d'action suivantes sont dès lors recommandées :

- *Étendre le modèle de l'alternance à tous les niveaux de diplôme.* Le modèle de l'alternance devrait être étendu aux hauts niveaux de qualification comme c'est le cas dans d'autres pays de l'OCDE.
- *Veiller à ce que tous les jeunes suivant un enseignement à horaire réduit aient accès, soit à une place en entreprise, soit à une mesure active mise en œuvre par le SPE.* Pour accroître le nombre de places pour ce public, les partenariats entre centres de formation, SPE et entreprises devraient être subventionnés.
- *Procéder à une évaluation comparative des différents contrats d'apprentissage.* Cette évaluation permettrait de déterminer ce qui marche le mieux pour promouvoir l'insertion professionnelle des apprentis.
- *Mieux promouvoir le cumul emploi-études.* Les communautés devraient promouvoir en partenariat avec les entreprises des programmes d'études qui offrent plus de stages rémunérés ou non rémunérés aux étudiants. Par ailleurs, comme dans les autres pays de l'OCDE, les étudiants devraient travailler dans le cadre de contrats de travail normaux à temps partiel et temporaires. Un contrat qui accorde des avantages spécifiques à l'emploi d'étudiants, le contrat d'occupation d'étudiants, devrait être supprimé.

Renforcer les « obligations réciproques » des jeunes

L'octroi d'allocations d'assurance-chômage uniquement sur la base des études est exceptionnel dans les pays de l'OCDE. C'est encore le cas au Danemark, en Grèce, au Luxembourg et en République tchèque. Mais dans aucun de ces pays, l'allocation n'est octroyée pour une durée illimitée comme en Belgique. Les durées vont de six mois en République tchèque à quatre ans au Danemark. L'évolution récente a été soit de supprimer cette allocation comme à la fin des années 90 en République slovaque, soit d'activer rigoureusement les bénéficiaires comme au Danemark en faisant en sorte que très peu de jeunes la reçoivent longtemps.

La Belgique devrait à terme supprimer l'allocation d'attente et en même temps changer en profondeur les règles qui s'appliquent aux nouveaux venus dans le système de l'assurance-chômage. L'allocation d'assurance-chômage ne devrait pas varier suivant la situation du ménage et devrait être *limitée* dans le temps, être conditionnelle à la recherche active d'un emploi et être fonction d'une période antérieure d'emploi. On pourrait également introduire une dégressivité de l'allocation et son éligibilité pourrait être élargie. Actuellement, la condition est d'avoir travaillé 12 mois au cours des 18 derniers mois. Une formule équilibrée pourrait être par exemple la suivante : après six mois de travail au cours des 22 derniers mois, les chômeurs auraient accès pendant sept mois à une allocation

de chômage (conditionnelle à une exigence forte de recherche d'emploi comme déjà indiqué plus haut).

Dans l'immédiat, il faudrait mieux formuler les « obligations réciproques » des jeunes qu'ils soient en décrochage scolaire ou nouvellement diplômés. L'accompagnement du SPE devrait être sélectif en déterminant rapidement les dispositifs utiles pour chaque public, comme l'applique déjà la Région flamande dans son modèle d'accompagnement par étape des demandeurs d'emploi. L'obtention d'une allocation d'attente ne devrait pas être automatique mais conditionnelle après la période d'attente. De plus, si le jeune ne fait pas assez d'efforts de recherche d'emploi ou refuse un emploi convenable, il doit s'attendre à ce que son allocation ne soit pas maintenue. Les interviews devraient être menés tous les trois mois en même temps par le facilitateur de l'ONEM et le conseiller du SPE régional, de façon à renforcer les synergies entre niveau fédéral et niveau régional.

Les jeunes chômeurs de longue durée pourraient se voir offrir un emploi ou une formation par le SPE. Les jeunes pourraient également bénéficier de nouveaux programmes plus complets mis en œuvre en partenariat au niveau local par le SPE régional et le CPAS local. Cette approche est particulièrement adaptée au noyau dur des jeunes cumulant de nombreuses difficultés. Contrairement aux SPE régionaux, les CPAS mènent une approche plus globale car ils offrent à la fois un revenu et un ensemble d'aides face aux problèmes de formation, d'emploi, de logement et de santé.

La stratégie d'obligations réciproques pour les jeunes demandeurs d'emploi devrait être reformulée sans délai selon les recommandations suivantes et mise en œuvre conjointement par l'ONEM, les SPE régionaux et les CPAS locaux :

- *Encourager les jeunes qui sont inactifs ou en décrochage scolaire à s'inscrire au SPE comme demandeur d'emploi.* Il est essentiel d'éviter que des jeunes se retrouvent dans une situation qui les marginalise par rapport au système éducatif et au marché du travail. Ils devraient être mieux informés du dispositif *Activa Start* qui s'attaque à ce problème.
- *Faire signer à chaque jeune demandeur d'emploi un plan d'action et suivre sa mise en œuvre.* L'accompagnement individuel mené conjointement par un facilitateur de l'ONEM et un conseiller du SPE régional devrait être ponctué d'entretiens individuels au moins tous les trois mois de manière à évaluer si le plan d'action individuel est bien suivi. L'octroi de l'allocation d'attente devrait être conditionnel à la recherche active d'un emploi ou à la participation à une mesure active pendant au moins trois mois. Sa durée devrait être limitée à quatre ans.
- *Offrir des mesures actives plus intenses aux jeunes chômeurs de longue durée.* Un emploi ou une formation devrait être offert par le SPE aux jeunes chômeurs de plus d'un an. Ceux-ci doivent en contrepartie avoir des obligations en matière de recherche active d'emploi.
- *Mettre le plus possible en commun au niveau local les actions du CPAS et du SPE pour les jeunes les plus défavorisés.* L'expertise des agents des

CPAS est particulièrement adaptée aux jeunes qui cumulent les désavantages.

Éliminer les barrières existantes à l'embauche des jeunes

En Belgique, il y a peu de différenciation entre le salaire des jeunes et celui des adultes et relativement peu de jeunes travailleurs ont un emploi à bas salaire. Le salaire relativement élevé des jeunes peut agir comme une barrière à l'embauche des jeunes peu qualifiés. La mesure fédérale utilisée de façon extensive pour faire baisser le coût du travail des jeunes peu qualifiés s'appuie sur les réductions de cotisations sociales patronales. Depuis 2006, les embauches de jeunes très peu qualifiés, de jeunes peu qualifiés d'origine étrangère et de jeunes peu qualifiés moins valides bénéficient de la réduction la plus élevée de cotisations patronales pendant quatre ans. L'employeur peut même bénéficier de ce qui est appelé un « bonus social » quand le montant total des réductions est plus élevé que les cotisations normalement dues. Cependant, il faut faire plus pour réduire le coût des emplois peu productifs. En effet, les fonds publics consacrés à la réduction structurelle sur les salaires moyens et élevés peuvent être déplacés pour subventionner les emplois à bas salaire ce qui serait à la fois équitable et efficace en termes de coûts. L'objectif serait de minimiser ou même d'éliminer les cotisations sociales patronales au bas de l'échelle des rémunérations.

Une autre barrière à l'embauche des jeunes en Belgique réside dans la réglementation relativement stricte de la protection de l'emploi des travailleurs en place couplée aux règles qui limitent les contrats temporaires que les jeunes sont nombreux à occuper. Une des recommandations de la réévaluation de la Stratégie de l'OCDE pour l'emploi est de rechercher un meilleur équilibre entre flexibilité et sécurité. Il faudrait assouplir la législation sur les contrats temporaires sans aggraver la segmentation du marché du travail en allant vers un contrat unique.

La disparité marquée du taux de chômage des jeunes entre diplômés et non-diplômés justifie d'orienter les dispositifs publics d'aide vers des actions ciblées sur les jeunes qui cumulent les désavantages plutôt que de mettre en œuvre des mesures « tout public » en deçà d'un seuil d'âge arbitraire. Les autorités fédérales l'ont bien compris, notamment dans les modifications apportées en 2004 à la convention de premier emploi. La subvention est de fait limitée à l'embauche de jeunes peu qualifiés et l'obligation en termes de quotas de jeunes de moins de 26 ans dans les entreprises n'est plus très contraignante. Dans le Pacte de solidarité entre les générations, le renforcement des aides cible également le groupe de jeunes qui court le plus de risque d'exclusion sociale. Il est important de mener, dès que possible, une évaluation rigoureuse pour voir si ces nouvelles mesures aident réellement ces jeunes en difficulté à trouver un emploi.

En Belgique, les aides pour encourager l'apprentissage et la formation ne font pas le poids à côté des réductions du coût du travail. Par conséquent, pour remédier à cette situation, les employeurs investissent relativement peu dans la formation continue. Pour remédier à cette situation, une piste à explorer serait que l'octroi du bonus social ne soit pas automatique mais conditionnel au renforcement effectif de l'employabilité des jeunes travailleurs qui en bénéficient.

Il est préoccupant que l'accès à la formation continue des jeunes travailleurs en Belgique en début de vie active soit nettement moins fréquent que celui de leurs homologues en Europe. La formation continue devrait être plus encouragée tout au long de la vie active. Elle joue un rôle de sécurisation des trajectoires en permettant une mobilité professionnelle. Le dispositif qui associe l'embauche d'un demandeur d'emploi à une subvention pour une formation professionnelle individuelle en entreprise semble prometteur du moment que les candidats ne sont pas sélectionnés seulement par l'employeur mais se limitent aux travailleurs et aux demandeurs d'emploi qui ont eu peu accès à la formation.

Les réformes suivantes devraient être préconisées :

- *Promouvoir un lien plus étroit entre coût salarial et productivité.* Les réductions de cotisations sociales patronales ne devraient plus porter sur les emplois à salaires moyens et élevés pour faire plus de place aux réductions ciblées sur les emplois à bas salaires sans nécessairement augmenter le déficit public. De plus, les négociations entre partenaires sociaux devraient revoir les grilles salariales basées sur l'âge ou l'ancienneté et asseoir la progression salariale sur les qualifications.
- *Rechercher un meilleur équilibre entre flexibilité et sécurité.* Il faut rechercher un meilleur équilibre entre les contrats permanents des travailleurs en place et les contrats temporaires que les jeunes sont nombreux à occuper, sans augmenter la segmentation du marché du travail, en allant vers un contrat unique.
- *Suivre et évaluer les nouvelles mesures Jeunes introduites par le Pacte de solidarité entre les générations.* La question est de savoir si ces mesures permettent aux jeunes qui cumulent les difficultés d'accéder durablement à l'emploi.
- *Évaluer l'efficacité des subventions accordées depuis 2004 aux moins qualifiés dans le cadre des conventions de premier emploi.* L'évaluation devrait permettre de répondre à la question suivante : en quoi les perspectives d'emploi des bénéficiaires sont-elles différentes de ce qu'elles auraient été s'ils n'avaient pas bénéficié de ces subventions ?
- *Réserver la subvention pour une formation professionnelle en entreprise aux chômeurs les moins qualifiés.* Il faut éviter l'effet d'aubaine qui est lié au fait que l'employeur peut sélectionner lui-même le candidat pour cette opportunité de formation.