

Un regard universitaire francophone sur le rapport *Des emplois pour les jeunes*

Cet article présente quelques réactions aux recommandations que l'OCDE a récemment publiées concernant le chômage des jeunes en Belgique. En tant que chercheur francophone, certaines de mes réactions s'appuieront davantage sur le contexte à Bruxelles-Capitale et en Wallonie.

Le rapport de l'OCDE rappelle que les *niveaux* de taux de chômage des "jeunes" (15-24 ans) sont fort différents selon les régions du pays. Le tableau 1 présente quelques statistiques à ce propos. Elles sont relatives à l'année 2006 et issues de l'Enquête sur les Forces de Travail. Les *niveaux* de taux de chômage sont dramatiques à Bruxelles et en Wallonie. La situation *relative* des jeunes par rapport aux personnes de 25 à 49 ans est, elle, très préoccupante partout. Le taux de chômage *relatif* des 15-24 ans comparé à celui des 25-49 ans est *plus* défavorable en Flandre qu'en Wallonie et nettement plus défavorable qu'à Bruxelles (voir la dernière colonne du tableau 1). On sait que les jeunes entrent plus fréquemment en chômage mais en sortent également plus vite que les tranches d'âge supérieures. Le rapport de l'OCDE souligne cependant que la proportion de jeunes en chômage depuis plus d'un an est nettement supérieure à Bruxelles et en Wallonie.

Les différences entre les 15-24 ans et les 25-49 ans ne révèlent pas un effet pur de l'âge. Les deux populations sont en effet hétérogènes selon d'autres dimensions (proportions de personnes peu scolarisées, de personnes issues de l'immigration, etc.). Le rapport de l'OCDE indique qu'en 2004, le taux de chômage des jeunes sans diplôme du secondaire supérieur « varie de 17% en Flandre à 42% en Wallonie et 45% à Bruxelles » (page 37). Pour les jeunes disposant d'une formation post-secondaire,

le taux de chômage en 2004 est d'environ 12% en Flandre, 26% en Wallonie et 18% à Bruxelles. Tous âges confondus, le taux de chômage des personnes disposant d'une formation post-secondaire s'élève respectivement à 3,4%, 5,8% et 8,3% en 2004. Bien que l'écart de taux entre les jeunes et la population totale des diplômés du supérieur ne puisse à nouveau être attribué uniquement à l'effet de l'âge, cet écart est interpellant.

Enseignement et formation¹

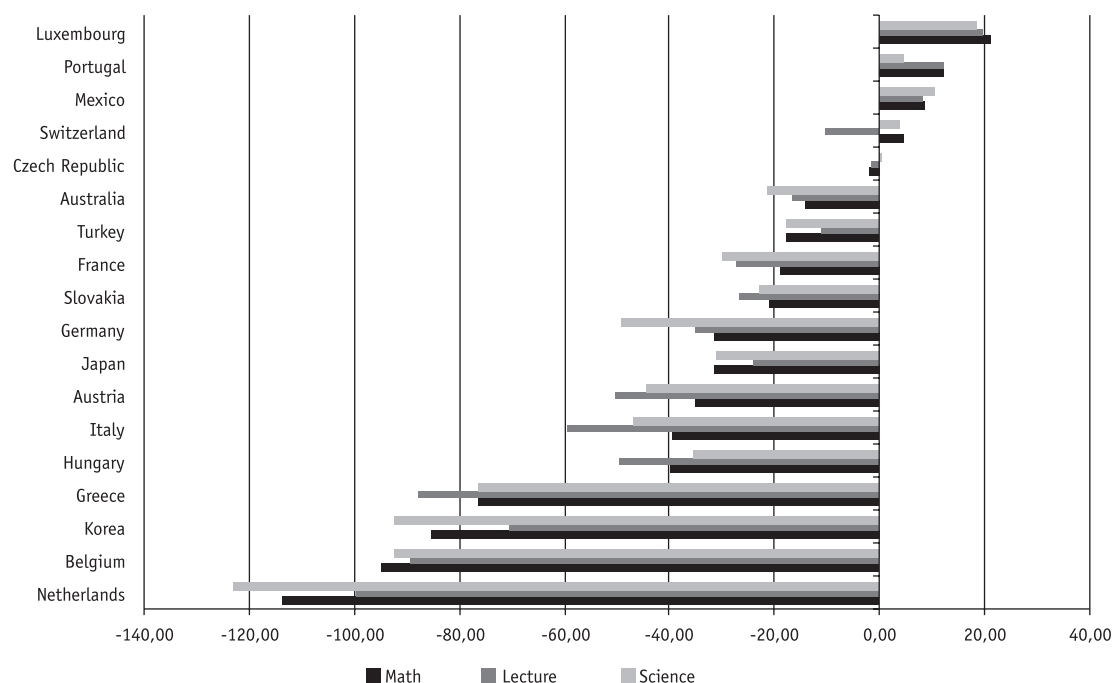
L'OCDE plaide pour que les jeunes accèdent à un « diplôme reconnu » (p. 12), qui « ne doit pas être nécessairement un diplôme universitaire de type long » (p. 12). A partir du milieu des années 1980, la durée minimale des études du 'supérieur court' a été portée de deux à trois ans. Plus récemment, la réforme de Bologne a initié une dynamique qui tend à faire du master en cinq ans le diplôme universitaire de référence en Communauté française. Aux yeux d'un économiste, l'effet premier et incontournable d'un allongement des études est d'augmenter le coût d'opportunité, soit le manque à gagner salarial. Car allonger d'un an les études, c'est reporter le moment où l'on entre sur le marché du travail et décroche son premier salaire. Outre ses conséquences pour les finances de la Communauté française, la tendance à l'allongement des études nuit à l'objectif d'obtention d'un 'diplôme reconnu' pour le plus grand nombre.

L'OCDE recommande de « proposer aux jeunes des parcours différenciés ». En Communauté française, les possibilités de différenciation ont été poussées

Tableau 1.

Taux de chômage moyen en 2006

	15-24 ans	25-49 ans	Rapport des deux colonnes précédentes
Bruxelles – Capitale			
Hommes	34,4%	17,2%	2,0
Femmes	36,3%	18,2%	2,0
Total	35,5%	17,7%	2,0
Région flamande			
Hommes	11,4%	3,6%	3,2
Femmes	13,7%	4,5%	3,0
Total	12,5%	4,0%	3,1
Région wallonne			
Hommes	28,0%	9,3%	3,0
Femmes	35,2%	12,4%	2,8
Total	31,3%	10,7%	2,9

Source: Enquête sur les Forces de Travail. http://statbel.fgov.be/figures/download_fr.asp#lfs**Figure 1.**Ecart de score des étudiants fréquentant les filières vocationnelles² à l'âge de 15. Les écarts sont nets de l'effet du diplôme du père, de la mère et de l'origine immigrée

Source: Pisa 2003; calculs: Vincent Vandenberghe.

très loin. En l'absence de tradition forte de mesure régulière et standardisée des acquis des élèves, ces importantes possibilités de différenciation se sont accompagnées d'une différenciation verticale. Les acquis dans les matières de base (sciences, lecture, mathématiques) apparaissent fort faibles dans certaines filières d'enseignement. Sans en être une preuve, l'enquête PISA 2003 permet de mettre en évidence des corrélations qui confirment cette affirmation. Considérons une régression du score à 15 ans dans une matière de base sur une constante, des variables mesurant le niveau de scolarité du père d'une part et de la mère d'autre part, une variable indiquant si le jeune est issu de l'immigration (première ou seconde génération) et une variable valant 1 si l'enseignement suivi est qualifiant (professionnel ou technique de qualification) et 0 sinon. La figure 1 montre l'effet de la participation à l'enseignement qualifiant. Celui-ci est le plus négatif aux Pays-Bas. Ensuite vient la Belgique (on ne peut pas mettre en évidence de différence significative entre les Communautés flamande et française). Pour se faire une idée de l'ampleur de l'effet, le score moyen est de 500 dans l'OCDE et ce, pour chaque matière de base.

L'OCDE préconise aussi « d'intervenir tôt pour prévenir l'échec scolaire » (p. 12). De plus en plus d'articles montrent que le rendement de la dépense éducative, en termes d'effets sur les apprentissages, diminue avec l'âge (voir par exemple Carneiro et Heckman, 2002). On n'a pas encore pleinement pris la mesure des implications de ces résultats. On continue ainsi, en Belgique et ailleurs, à consacrer relativement trop d'argent et d'énergie à de la médiation après 15 ans, voire 18 ans. Agir tôt, c'est à dire dès la petite enfance, ne signifie pas uniquement augmenter la qualité et, sans doute, les ressources de l'enseignement maternel. Une grande partie des capacités cognitives et relationnelles sont acquises au sein de la cellule familiale. La politique familiale et celle du logement sont donc tout aussi concernées.

Dans le contexte d'une action préventive de l'échec scolaire, la problématique des jeunes issues de l'immigration occupe une place particulière. Considérons à nouveau l'enquête PISA 2003 et donc les élèves âgés de 15 ans. Intéressons-nous aux mathématiques, la matière de base où les écarts de performance selon l'origine sont souvent les moins

forts. Régressons le score en mathématiques sur une constante, des variables mesurant le niveau de scolarité du père d'une part et de la mère d'autre part et une variable indiquant si le jeune est issu de l'immigration (première ou seconde génération). Sachant que le score moyen est de 500, l'effet de la variable "jeune issu de l'immigration" est le plus négatif en Belgique. Il y vaut -88 (on ne peut à nouveau pas mettre en évidence de différence significative entre les Communautés flamande et française). Viennent ensuite le Mexique (-86), la Suède (-84) et les Pays-Bas (-84). A l'autre extrême, on trouve les pays anglophones de l'OCDE et en particulier l'Irlande (-6) et le Canada (-2).³ La position si négative de la Belgique interpelle. Ici également, il ne peut être question de rechercher l'explication uniquement au niveau de la qualité de notre enseignement.

Enfin, l'OCDE plaide pour que l'alternance se généralise à tous les niveaux de diplôme afin de favoriser une transition souple et efficace des études vers l'emploi. Or, du côté francophone en tout cas, l'enseignement en alternance rencontre bien des difficultés. Vandenberghe (2002) préconise de « tirer l'alternance vers le haut » car sa réputation est mauvaise (en Communauté française). Cela suppose cependant que de nombreuses conditions soient remplies.

Pour Vandenberghe, les élèves de l'enseignement en alternance ont des difficultés particulières à gérer leur apprentissage. Il faudrait passer d'un système basé sur la réussite d'années scolaires à un système fait de modules de formation intégrés, de durée relativement courte mais cumulables. Il s'agit d'agir sur la structure incitative à laquelle font face les jeunes. Mais il s'agit dans le même temps de garantir à ceux qui le souhaitent et le peuvent l'accès à un niveau absolu de compétences le plus élevé possible. Car il s'agit de conférer à l'alternance ses 'lettres de noblesse' par l'apparition d'échelons élevés. Il s'agit également de se donner les moyens d'attirer dans cette filière d'enseignement un public privilégiant aujourd'hui systématiquement la filière académique, considérant que c'est le seul moyen d'accéder à une formation de 'bon' niveau.

Parmi les conditions à remplir, il y a aussi l'engagement des entreprises. En Communauté française, il est difficile de trouver un nombre suffisant de pla-

ces de stage en entreprise. La persuasion ne suffit pas. L'organisation concrète des stages suppose des adaptations dans l'entreprise, un contrat approprié liant le stagiaire et l'entreprise. Dans ce contexte, on peut saluer la concrétisation, en septembre 2006, d'une mesure prévue dans le pacte de solidarité entre les générations. Le 'bonus de démarrage' est une prime, croissante de 500 à 750 par an, destinée au jeune de moins de 18 ans qui se forme chez un employeur dans le cadre d'une formation en alternance. Le bonus de démarrage est octroyé à la fin de chaque année de formation réussie (avec un maximum de 3). Le 'bonus de stage', croissant de 500 à 750 par an, est une prime octroyée à l'employeur qui occupe, durant une durée suffisante, le jeune stagiaire dans le cadre de l'alternance. L'ONEM gère cette mesure.⁴ La présence de primes supplémentaires dans le cadre complexe des aides existantes pose question. Néanmoins, l'idée de soutenir ainsi le développement de l'alternance est positive.

Au-delà des seules entreprises, le développement de l'alternance dépend de l'implication des partenaires sociaux dans leur ensemble. Le nombre de stages, les ressources de l'entreprise consacrées à l'encadrement et à la rémunération des stagiaires devraient occuper une certaine place dans l'agenda de toutes les négociations paritaires, au même titre que le niveau des salaires, les régimes de prépension ou la formation continue des travailleurs adultes. Du point de vue des élèves et des familles, on peut espérer que ceci donne de la crédibilité à la filière de l'alternance.

Enfin, tout effort de développement de la formation en entreprise non assorti d'un sérieux investissement dans des *institutions de certification et valorisation des compétences* acquises risque de se heurter à la réticence des jeunes doutant des bénéfices de la formule au terme de la formation. Il importe que le stagiaire puisse valoriser son effort de formation sur le territoire le plus large possible, auprès d'un très grand nombre d'employeurs. Cela suppose un système centralisé en matière de certification de réussite des modules de formation et de reconnaissance de ces modules dans les grilles salariales.

Assurance-chômage et activation

L'OCDE (2007) propose de supprimer *à terme* l'accès à une allocation d'assurance-chômage pour le public jeune sans expérience professionnelle suffisante pour ouvrir le droit par l'exercice d'une profession. L'OCDE recommande aussi et *dans l'immédiat* d'accompagner et de contrôler de manière précoce, sélective et intensive les jeunes en décrochage scolaire ou nouvellement diplômés.

Le VDAB, ACTIRIS et le FOREM ont déjà une approche préventive précoce, en particulier pour les jeunes. La durée seuil de leur intervention est de trois mois à Bruxelles et en Flandre, de trois à six mois en Wallonie.⁵ Dans cette dernière région, on note cependant un changement récent. Le FOREM a en effet lancé en juin 2007 le programme 'Jobtonic'.⁶ Le jeune qui sort du système scolaire sans un certificat d'études secondaires supérieures est *convoqué* suite à son inscription comme demandeur d'emploi. Il s'agit de réaliser un entretien de bilan et d'identifier des actions à mener. Ensuite, tous les quinze jours, le jeune participe à des séances en petits groupes. Il s'agit ici de travailler le curriculum vitae, l'entretien d'embauche, la prospection d'emploi etc. Trois mois après l'inscription, se déroule un entretien d'évaluation des démarches de recherche d'emploi. Les jeunes qui possèdent un certificat d'études secondaires supérieures ne sont pas *convoqués* mais se voient *proposer* une approche similaire. La brochure présentant aux jeunes le programme Jobtonic rappelle les obligations de recherche active d'emploi et mentionne explicitement le transfert vers l'ONEM « des suites... réservées aux convocations et aux offres d'emploi ». Le risque de sanction par l'ONEM est indiqué.

On peut toutefois se demander si la volonté d'accompagner les chômeurs le plus tôt possible n'est pas excessive. Un accompagnement de qualité est un accompagnement suffisamment intensif et donc coûteux. En intervenant très tôt dans l'épisode de chômage et pour des populations importantes, on risque soit de gaspiller des ressources soit de devoir renoncer à un accompagnement intensif faute de moyens suffisants. Il vaut donc mieux dans la mesure du possible être sélectif. S'il s'avère difficile d'être efficace dans la sélection des participants, il vaut mieux laisser le temps à ceux qui le peuvent de sortir seuls du chômage. Autrement dit, il vaut alors mieux cibler

l'accompagnement sur des chômeurs inoccupés depuis plusieurs mois (six mois par exemple).

L'allocation perçue au terme du stage d'attente varie, à partir de 18 ans, de 346 à 890 €/mois selon la 'catégorie familiale'. Une suppression des allocations d'attente aurait les effets suivants:

- un relèvement de l'effort de recherche d'emploi des jeunes à la sortie des études;
- une baisse des exigences à l'embauche, aux effets variables selon les caractéristiques du jeune et le type d'emplois auxquels ils postulent;
- pour ceux qui ne trouvent pas d'emploi, un recours accru à la solidarité familiale, à l'assistance publique et la recherche des moyens de subsistance hors de l'emploi légal (travail au noir, délinquance, ...).

Lorsque le lien social est de faible intensité, l'absence d'indemnité risquerait de couper les liens entre les jeunes sans emploi et les services publics de placement. Ceci devrait alors accélérer leur décrochage de la sphère socio-économique légale. Or, Cockx, Dejemeppe et Van der Linden (2007) indiquent que la présence d'un accompagnement structuré des jeunes demandeurs d'emploi joue un rôle positif en Wallonie. Il faudrait donc éviter que la suppression des allocations d'attente n'entraîne une perte de contacts entre les jeunes et les services en charge des chômeurs.

Ces divers facteurs sont donc à mettre en balance. L'application éventuelle de la réforme préconisée par l'OCDE requerrait en tout cas la mise en place de conditions allégées et souples d'ouverture de droit à l'assurance-chômage par le travail, une stimulation renforcée de l'offre d'emplois pour les jeunes, un renforcement des moyens des Centres Publics d'Action Sociale, y compris dans son rôle de réinsertion, et une lutte plus active contre les pièges financiers particulièrement présents dans le cadre de mécanismes d'assistance. Par ailleurs, le soutien aux initiatives qui renforcent le lien social devrait être nettement plus important.

Coût du travail des jeunes

En comparaison avec biens d'autres pays, l'OCDE constate qu'en Belgique, le salaire *brut* des jeunes représente une plus grande part de celui des adul-

tes. Pour en déduire les implications sur le comportement des entreprises, la comparaison internationale aurait dû être étendue et porter sur le *coût du travail*. A propos de celui-ci, l'OCDE rejoint les thèses défendues depuis longtemps par plusieurs professeurs de l'UCL. Les allègements structurels de cotisations patronales de sécurité sociale demeurent mal ciblés en Belgique. Pour accroître leur efficacité en termes d'emplois créés ou sauvegardés, il faut réellement concentrer l'effort sur les emplois payés au voisinage des minima salariaux légaux *et* sectoriels. L'efficacité relative de ce ciblage en termes de création d'emploi est bien établie (voir Pierrard 2004, Cockx *et al*, 2005, Van der Linden, 2005). Le risque d'enfermement dans des emplois à bas salaires apparaît en outre plus limité que dans d'autres pays (Gagliarducci, 2004, et Quintini et Martin, 2006). En cas de cumul d'allègements structurels et d'une subvention temporaire à l'embauche⁷ de certains demandeurs d'emploi, la disparition, elle aussi temporaire, de toute cotisation sociale suggère parfois qu'une limite maximale est atteinte. Rien n'est moins sûr. Certaines études justifient en effet des taux de prélèvement obligatoires négatifs au bas de l'échelle salariale (voir par exemple Saez, 2002).

Un meilleur équilibre entre flexibilité et sécurité

L'OCDE part du constat, correct, que la coexistence de contrats de travail bien protégés contre le licenciement et de contrats peu protégés conduit à une dualisation du marché du travail. Elle préconise d'aller vers un contrat de travail unique, et donc vers la suppression de la distinction entre ouvriers et employés, contrats à durée déterminée et à durée indéterminée. Cette proposition implique que la protection de l'emploi de certains travailleurs devra diminuer et celle d'autres rester stable ou augmenter.

La suggestion de tendre vers un contrat unique, que j'ai aussi formulée,⁸ suppose toutefois une réforme d'ensemble. Pour faciliter un abaissement de la protection de l'emploi des travailleurs les mieux protégés, il est souhaitable que l'allocation de chômage soit en moyenne plus élevée qu'elle ne l'est aujourd'hui au début d'un épisode de chômage. Pour rendre ceci compatible avec la contrainte budgétaire et pour inciter à la recherche d'emploi, il faut aussi que l'allocation soit décroissante pour

tous en fonction de la durée d'inoccupation. La vitesse de décroissance du niveau des allocations devrait cependant dépendre de caractéristiques individuelles fixes influençant les chances d'embauche (Van der Linden, 2003). L'allocation de chômage des travailleurs à faible probabilité d'embauche devrait en effet diminuer plus lentement que celle des autres.

Parmi les composantes d'une telle réforme d'ensemble, il y a aussi l'amélioration de l'efficacité des services offerts par les services de placement publics comme privés. J'ai déjà évoqué la question du ciblage de l'accompagnement des chômeurs. Ce n'est pas le seul aspect pertinent. L'expérience dans d'autres pays démontre que les conseillers des services de l'emploi ont généralement du mal à orienter les chômeurs vers des dispositifs appropriés. Des études ont démontré qu'un système d'appariement statistique, exploitant les résultats d'évaluations micro-économétriques de l'effet des actions, peut améliorer sensiblement l'appariement entre les chômeurs et les dispositifs, et ainsi relever le taux d'insertion. Concrètement, l'outil statistique requerrait l'introduction des caractéristiques du demandeur d'emploi et prédirait en temps réel le(s) type(s) d'action(s) le(s) plus efficace(s) pour cette personne. Ce système ne doit évidemment être vu que comme une aide à la décision. C'est la décision du conseiller qui doit primer d'autant plus que l'outil statistique ne peut fournir des recommandations que sur des grandes catégories d'action. En Suisse, on a actuellement mis sur pied une expérience qui vise à évaluer les gains de l'instauration de tels systèmes d'appariement statistique (Behncke et al., 2006). Ne faudrait-il pas envisager une telle expérience en Belgique? Il est alors en premier lieu essentiel de prévoir des moyens suffisants pour évaluer l'efficacité des politiques d'emploi.

Remarquons que le contrat unique de travail, et donc la suppression de la distinction entre ouvriers et employés, nécessiterait, au passage, une refonte, utile, de la classification des commissions paritaires. Sur ce point, voir aussi De Vos et Konings (2007).

Conclusion

Le rapport de l'OCDE sur les jeunes interpelle donc nos institutions du marché du travail. Ses recom-

mandations sont à prendre au sérieux. Elles méritent d'être analysées sans tabous.

Rappelons pour terminer deux nécessités impérieuses. Il est tout d'abord vital de procéder à l'évaluation *approfondie et rigoureuse* des mesures en place et à créer. Le sens des deux qualificatifs '*approfondie et rigoureuse*' est rarement compris (voir par exemple, Dejemeppe et Van der Linden, 2006). Ensuite, il faut veiller à la lisibilité d'ensemble du dispositif légal concernant le marché du travail. Certains niveaux de pouvoir ont déjà réalisé des efforts. Il importe de continuer et de veiller, ici aussi, à la cohérence globale au niveau fédéral.

Bruno Van der Linden

Fonds de la Recherche Scientifique

FNRS, Département d'économie de l'UCL, IRES

Noten

1. Cette partie s'appuie sur les recherches et les publications de Vincent Vandenberghe, professeur à l'UCL. Voir <http://www.vvdb.webhop.org>
2. Enseignement professionnel ou technique de qualification.
3. Les calculs sont ici aussi de Vincent Vandenberghe.
4. Voir le Rapport annuel 2006 de l'ONEM.
5. Voir Cockx, Dejemeppe et Van der Linden (2007).
6. Voir http://www.leforem.be/informer/espace_jeunes/index.htm
7. Réductions de cotisations sociales patronales, activations d'allocation de chômage, ...
8. Voir Van der Linden (2007).

Bibliographie

- Behncke, S., Frölich, M. & Lechner, M. 2006. Statistical Assistance for Programme Selection – For a Better Targeting of Active Labour Market Policies in Switzerland. *Journal for Institutional Comparisons*, 4 (2): 61-68.
- Carneiro, P. & Heckman, J.J. 2002. The Evidence on Credit Constraints in Post-Secondary Schooling. *The Economic Journal*, 112: 989-1018.
- Cockx B., H. Sneessens & B. Van der Linden (2005) Vermindering van de werkgeversbijdragen voor sociale zekerheid: waarom, voor wie and hoe? *Belgisch Tijdschrift voor sociale zekerheid*, 4: 591-607.

- Cockx B., Dejemepe, M. & Van der Linden, B. 2007. Bevordert het Plan voor de begeleiding en opvolging van werklozen de overgang naar werk? *Regards économiques*, januari 2007.
- Dejemepe M. & Van der Linden, B. 2006b. Actions du Plan Marshall sur le marché du travail wallon. In B. Hanin & J.-P. Lemaître (Eds.), *Le plan d'actions prioritaires de la Région wallonne*, UCL, Presses Universitaires de Louvain: 41–68.
- De Vos Marc & Joep Konings 2007. *Van baanzekerheid naar werkzekerheid op de Belgische arbeidsmarkt*. Itinera Institute Monografie nr. 1. Itinera Institute en Intersentia.
- Gagliarducci S. 2004. Labour market transitions and advancement: temporary employment and low-pay job in Europe. *Employment in Europe*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- OCDE 2007. *Des emplois pour les jeunes. Belgique*. Paris: OCDE Éditions.
- Pierrard O. 2004. Pourquoi faut-il cibler la réduction du coût du travail sur les très bas salaires? *Regards économiques*, 24.
- Quintini, G. & Martin, S. 2006. *Starting Well or Losing their Way? The Position of Youth in the Labour Market in OECD Countries*, OECD Social, Employment and Migration Working Paper, n° 39. Paris: OCDE.
- Saez E. 2002. Optimal income transfer programs: intensive versus extensive labor supply responses. *Quarterly Journal of Economics*: 1039 -1073.
- Vandenberghe, V. 2002. *L'enseignement: état des lieux et utopie*. Bruxelles: Labor, coll. Quartiers Libres.
- Van der Linden B. 2003. *Unemployment benefit profile, monitoring and active labor market policies: The role of normative criteria*. Document de travail DOCH 127, Chaire Hoover d'Ethique économique et sociale, Université catholique de Louvain, octobre 2003.
- Van der Linden B. 2005. Une proposition de renforcement des allègements de charges sociales patronales sur les bas salaires. *Regards économiques*, 34.
- Van der Linden B. 2007. Politique d'emploi: quelques enjeux fédéraux majeurs. *Regards économiques*, 50.