



**DULBEA**

Département d'Economie Appliquée de l'Université Libre de Bruxelles

**DOCUMENT DE TRAVAIL**

**WORKING PAPER**

**N°13-03.RR**

**RESEARCH REPORT**

**ANALYSE DES DETERMINANTS DU  
CHOMAGE URBAIN ET POLITIQUE  
DE REEQUILIBRAGE ENTRE  
L'OFFRE ET LA DEMANDE DE  
TRAVAIL EN REGION DE  
BRUXELLES-CAPITALE**

**Marion ENGLERT**



**DULBEA | Université Libre de Bruxelles**

**Avenue F.D. Roosevelt, 50 - CP-140 | B-1050 Brussels | Belgium**

**DULBEA**

**INNOVIRIS**

RAPPORT FINAL

**Analyse des déterminants du chômage urbain et politique  
de rééquilibrage entre l'offre et la demande de travail en  
Région de Bruxelles-Capitale**

Janvier 2013

**Promoteur : Prof. Robert Plasman, [rplasma@ulb.ac.be](mailto:rplasma@ulb.ac.be)**

**Chercheuse : Marion Englert, [Marion.Englert@ulb.ac.be](mailto:Marion.Englert@ulb.ac.be)**

Département d'Economie Appliquée de l'Université Libre de Bruxelles (DULBEA)

DULBEA – CP 140

Avenue F.D. Roosevelt 50

B-1050 Bruxelles

*Nos remerciements s'adressent tout d'abord à INNOVIRIS pour avoir permis de mener à bien cette recherche.*

*Par ailleurs, nous tenons à remercier tout particulièrement Gilles Van Hamme pour ses précieux conseils et sa disponibilité.*

*Nous remercions également Christian Vandermotten et Moritz Lennert de l'IGEAT, Mourad De Villers et Stéphane Thys de l'Observatoire Bruxellois de l'Emploi, Arnaud Collard du SFP Emploi, Pierre Dmitrevsky de l'ONSS et Vincent Frogneux et Luc Masure du Bureau Fédéral du Plan, pour leur précieuse collaboration. Un grand merci également à Bruno Vinikas, Ginette Herman, Denis Stokkink et Anissa Benchekroun pour leurs conseils.*

*Enfin, nous remercions chaleureusement Jamila Bouajaja pour son aide précieuse, ainsi que toute l'équipe du DULBEA pour leur collaboration et/ou leur contribution à la relecture. Merci également à Audrey Vanhauzenhuyse, Sophie Henry et Jeanne Depireux pour leur contribution à la relecture.*

*Le contenu du présent rapport n'engage que les auteurs.*

# Table des matières

<b>INTRODUCTION GENERALE.....</b>	<b>13</b>
<b>PARTIE I : LE CHÔMAGE À BRUXELLES : QUELLES SPÉCIFICITÉS PAR RAPPORT AU CHÔMAGE URBAIN EN EUROPE ?.....</b>	<b>17</b>
INTRODUCTION .....	18
1. CADRE THÉORIQUE : PERSPECTIVE D’OFFRE VERSUS PERSPECTIVE DE DEMANDE POUR EXPLIQUER LE CHÔMAGE URBAIN.....	19
2. APPROCHE « MACROÉCONOMÉTRIQUE » : L’ABSENCE DE RELATION ENTRE TAUX DE CHÔMAGE D’UNE VILLE ET NIVEAU DE DIPLÔME DE SA POPULATION.....	24
2.1. <i>Quelques constats : la pertinence de l’étude du chômage au niveau urbain et la variabilité des écarts entre taux de chômage par niveau de diplôme.....</i>	<i>25</i>
2.2. <i>Des corrélations en faveur de la perspective de demande pour expliquer les différences de taux de chômage entre les villes.....</i>	<i>28</i>
3. APPROCHE MICROÉCONOMÉTRIQUE : LES DÉTERMINANTS INDIVIDUELS ET SPÉCIFIQUES DU CHÔMAGE À BRUXELLES .....	31
3.1. <i>Description de la base de données, du modèle et de ses variables.....</i>	<i>31</i>
3.2. <i>Résultats.....</i>	<i>39</i>
3.2.1 <i>Quelques statistiques descriptives.....</i>	<i>39</i>
3.2.2. <i>Comparaison de l’effet des variables sur les probabilités de chômage à Bruxelles et ailleurs.....</i>	<i>41</i>
3.2.3. <i>L’impact du fait d’être résident bruxellois sur la probabilité de chômage.....</i>	<i>52</i>
4. DISCUSSION ET INTERPRÉTATION DES RÉSULTATS.....	59
5. CONCLUSION .....	67
<b>PARTIE II : LES EMPLOIS À ENCOURAGER À BRUXELLES.....</b>	<b>75</b>
INTRODUCTION .....	75
I. LES SECTEURS D’ACTIVITÉS POTENTIELLEMENT INTÉRESSANTS POUR LES RÉSIDENTS BRUXELLOIS .....	77
II. APPROFONDISSEMENT DE CERTAINES CATÉGORIES D’EMPLOIS PRÉSENTANT UN INTÉRÊT POUR BRUXELLES.....	85
1. <i>Les nouveaux métiers de la ville.....</i>	<i>88</i>
1.1. <i>Cadre d’émergence des nouveaux métiers de la ville.....</i>	<i>89</i>
1.2. <i>Caractérisation des nouveaux métiers de la ville.....</i>	<i>93</i>
1.3. <i>Les politiques urbaines à Bruxelles.....</i>	<i>97</i>
1.4. <i>Aperçu quantitatif des nouveaux métiers de la ville sur base de la littérature existante.....</i>	<i>101</i>
1.5. <i>Conclusion.....</i>	<i>102</i>
2. <i>Les emplois verts.....</i>	<i>104</i>
3. <i>Evaluation du nombre d’emplois à créer à l’horizon 2020 dans les secteurs fortement liés aux évolutions démographiques en Région de Bruxelles-Capitale.....</i>	<i>113</i>
Introduction .....	114
3.1. <i>Evolution et caractéristiques de la population bruxelloise.....</i>	<i>116</i>
3.2. <i>Les projections démographiques en Région de Bruxelles-Capitale.....</i>	<i>123</i>
3.3. <i>Evaluation quantitative des besoins en emplois liés aux évolutions démographiques.....</i>	<i>133</i>
3.4. <i>Conclusion.....</i>	<i>170</i>
<b>PARTIE III : POLITIQUES DE L’EMPLOI ET RÉGIONALISATION : QUELLES MESURES POUR LA RÉGION DE BRUXELLES-CAPITALE ?.....</b>	<b>175</b>

INTRODUCTION .....	175
VOLET I : APPROCHE DESCRIPTIVE .....	177
1. Les grands « modèles » d'Etats-providence dans lesquels s'insèrent les politiques de l'emploi .....	177
1.1. Quelques éléments introductifs de typologie des politiques de l'emploi.....	178
1.2. Etats-providence et politique de l'emploi .....	179
2. Les politiques de l'emploi en Belgique.....	198
2.1. Situation avant la 6 <sup>ème</sup> réforme de l'Etat.....	198
2.2. La 6 <sup>ème</sup> réforme de l'Etat .....	253
3. Résumé.....	273
VOLET II : RÉFLEXIONS PROSPECTIVES .....	279
1. Plan d'Activation du Comportement de Recherche: vecteur de pauvreté et efficacité contestable pour la réduction du chômage .....	281
1.1. Contexte .....	281
1.2. Le plan ACR : un outil pertinent pour la réduction du chômage à Bruxelles ?.....	284
1.3. Effets du plan ACR sur la pauvreté.....	288
1.4. Enjeux relatifs à la régionalisation du plan ACR.....	297
1.5. Conclusion .....	299
2. Régionalisation des mesures de réduction du coût du travail : une réelle opportunité pour la Région de Bruxelles-Capitale ? .....	301
2.1. Augmenter les réductions de cotisations sociales pour créer de l'emploi: une option possible pour la Région ?.....	302
2.2. Adapter les réductions de cotisations « groupes cibles » et les activations d'allocations aux spécificités de la Région .....	317
3. Création directe d'emplois : coût budgétaire et intérêt pour Bruxelles .....	324
3.1. Les programmes de création directe d'emplois régionalisés.....	324
3.2. Coût budgétaire d'un emploi public.....	327
4. Titres-services : description, coûts et pistes de réaménagement en vue de répondre à certains besoins de la Région.....	331
4.1. Tableau général.....	331
4.2. Comparaison du coût budgétaire de l'emploi titre-service, de l'emploi public et de l'emploi créé dans le cadre de réduction de cotisations ciblée bas salaires au niveau national.....	342
4.3. Critiques formulées à l'égard du dispositif actuel.....	344
4.4. Piste de réorientation possible du budget titres-services pour répondre aux besoins en Région de Bruxelles-Capitale .....	345
5. Conclusion .....	350
<b>CONCLUSION GÉNÉRALE.....</b>	<b>356</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE .....</b>	<b>364</b>
<b>ANNEXES.....</b>	<b>376</b>

## Liste des annexes

Annexe 1 : Définition du chômage en Belgique .....	376
Annexe 2 : Nombre de LUZ par pays pour l'étude macroéconomique.....	377
Annexe 3 : Critères de classement des taux de chômage par niveau de diplôme utilisés pour établir la typologie .....	378
Annexe 4: Corrélations entre le taux de chômage total et certaines variables socio-économiques de base (régression) .....	379
Annexe 5 : Corrélations entre le taux de chômage des peu qualifiés, les taux de chômage des autres catégories d'actifs et certaines variables socio-économiques de base (régression) .....	381
Annexe 6 : La décomposition d'Oaxaca-Blinder.....	383
Annexe 7 : Significativité des différences de coefficients entre Bruxelles et le reste de la Belgique, et Bruxelles et les autres « villes-régions » européennes.....	386
Annexe 8 : L'impact du fait d'être ressortissant d'un Etat européen sur le risque de chômage à Bruxelles selon le niveau de diplôme.....	387
Annexe 9 : L'impact de l'absence de diplôme du supérieur sur le risque de chômage à Bruxelles et ailleurs en Belgique .....	388
Annexe 10 : L'impact sur le risque de chômage du fait d'être résident dans les autres provinces de Belgique (plutôt qu'à Bruxelles) selon le niveau de diplôme.....	389
Annexe 11 : L'impact sur le risque de chômage du fait d'être résident dans les autres « villes-régions » européennes (plutôt qu'à Bruxelles) selon le niveau de diplôme .....	390
Annexe 12 : Déséquilibre entre la proportion de demandeurs d'emplois bilingues et la part des offres d'emploi d'Actiris exigeant le bilinguisme par fonction critique .....	391
Annexe 13 : Approche temporelle : évolution du niveau de diplôme de la population active et du taux de chômage en Région de Bruxelles-Capitale .....	393
Annexe 14 : Dépenses par politique de l'emploi ciblée au niveau de la Région de Bruxelles-Capitale (ou d'autres entités fédérées).....	396
Annexe 15 : Synthèse budgétaires des transferts par politique de l'emploi telle que présentée dans l'accord de gouvernement (2011) .....	397

## Liste des tableaux, graphiques et figures

Tableau 1 : Population et taux de chômage à Bruxelles selon deux délimitations territoriales possibles (2007) .....	25
Tableau 2 : Echantillon de régions éligibles pour l'étude microéconométrique avec certaines de leurs caractéristiques.....	33
Tableau 3 : Comparaison de l'impact des variables du modèle sur la probabilité de chômage des résidents bruxellois, des résidents du reste de la Belgique et des résidents des autres « villes-régions » de l'échantillon (régressions logit).....	42
Tableau 4 : Statistiques descriptives des probabilités estimées de chômage des résidents bruxellois, des résidents du reste de la Belgique et des résidents des autres « villes-régions » européennes.....	43
Tableau 5 : Effet du terme d'interaction relatif au fait de ne pas posséder un diplôme du supérieur et de résider à Bruxelles sur la probabilité de chômage en Belgique (régression logit) .....	50
Tableau 6 : Statistiques descriptives du terme d'interaction relatif au fait de ne pas posséder un diplôme du supérieur et de résider à Bruxelles et de la statistique Z associée .....	50
Tableau 7 : Statistique Z du terme d'interaction en fonction des probabilités estimées de chômage par individu.....	51
Tableau 8 : Termes d'interaction en fonction des probabilités estimées de chômage par individu .....	52
Tableau 9 : L'impact sur la probabilité de chômage du fait d'être résident bruxellois par rapport au fait de résider ailleurs en Belgique ou dans les autres « villes-régions » de l'échantillon (régressions logit) .....	53
Tableau 10 : L'impact sur la probabilité de chômage du fait d'être résident bruxellois par rapport au fait de résider dans le reste de la Belgique selon le niveau de diplôme (régressions logit).....	55
Tableau 11 : Accroissement de probabilité de chômage en points de pourcentage résultant du fait d'être résident bruxellois pour un individu de caractéristiques données (sexe, âge, nationalité, situation familiale, situation sur le marché du travail un an avant l'enquête) .....	56
Tableau 12 : L'impact sur la probabilité de chômage du fait d'être résident bruxellois par rapport au fait de résider dans les autres « villes-régions » européennes de l'échantillon selon le niveau de diplôme (régressions logit) .....	57
Tableau 13 : Importance relative des différents secteurs d'activité pour l'emploi à Bruxelles et pour l'emploi des Bruxellois (2008).....	78
Tableau 14 : Evolution de l'emploi intérieur par secteur d'activité à Bruxelles et répartition selon le niveau de diplôme .....	79
Tableau 15 : Nombre de DE inscrits dans des professions à haut potentiel d'emplois verts directs (2009) ....	111
Tableau 16 : Nombre de DE inscrits dans des professions à haut potentiel d'emplois verts directs et indirects, selon le genre.....	111
Tableau 17 : Répartition de la population par âge en Région de Bruxelles-Capitale en 1990 et en 2010, % ...	121
Tableau 18 : Répartition de la population par âge en Flandre en 1990 et en 2010, %.....	122
Tableau 19 : Répartition de la population par âge en Wallonie en 1990 et en 2010, %.....	122
Tableau 20 : Effectifs et taux de croissance de la population bruxelloise par tranche d'âge entre 1990 et 2010 .....	122
Tableau 21 : Evolution des grandes structures d'âge en Région de Bruxelles-Capitale: effectifs et parts dans la population totale, projections ADRASS (2010-2020).....	125
Tableau 22 : Evolution des effectifs et taux de croissance de quelques groupes d'âge particuliers en Région de Bruxelles-Capitale, projections ADRASS (2010-2020) .....	126

Tableau 23 : Evolution des grandes structures d'âge en Région de Bruxelles-Capitale: effectifs et parts dans la population totale, projections IBSA (2009-2020).....	128
Tableau 24 : Evolution des effectifs et taux de croissance de quelques groupes d'âge particuliers en Région de Bruxelles-Capitale, projections IBSA (2009-2020).....	128
Tableau 25 : Mouvement de la population de la Région de Bruxelles-Capitale de 2000 à 2060, projections BFP-DGSIE.....	130
Tableau 26 : Evolution des grandes structures d'âge en Région de Bruxelles-Capitale: effectifs et parts dans la population totale, projections BFP-DGSIE (2010-2020).....	131
Tableau 27 : Evolution des effectifs et taux de croissance de quelques groupes d'âge particuliers en Région de Bruxelles-Capitale, projections BFP-DGSIE (2010-2020).....	132
Tableau 28 : Comparaison des effectifs totaux et de certaines tranches d'âge entre les 3 sources de projections démographiques (ADRASS, BFP-DGSIE et IBSA) en 2020.....	133
Tableau 29 : Accroissement de la population scolaire à l'horizon 2015 et 2020 par niveau d'enseignement, résultats IBSA .....	140
Tableau 30 : Nombre de places à créer en maternel et en primaire par commune de la Région de Bruxelles-Capitale à l'horizon 2014-2015, résultats IBSA .....	141
Tableau 31 : Quantification de la croissance annuelle de l'emploi dans le secteur des crèches et garderies à l'horizon 2020 en Région de Bruxelles-Capitale (nombre d'emplois à créer au minimum) .....	153
Tableau 32 : Quantification de la croissance annuelle des places et de l'emploi dans le secteur des crèches et garderies à l'horizon 2020 en Région de Bruxelles-Capitale pour répondre à l'objectif d'un taux de couverture de 33%.....	154
Tableau 33 : Taux de scolarisation par âge et par niveau d'enseignement en Région de Bruxelles-Capitale, estimations IBSA .....	155
Tableau 34 : Quantification de la croissance annuelle de l'emploi dans le secteur de l'enseignement fondamental à l'horizon 2020 en Région de Bruxelles-Capitale .....	156
Tableau 35 : Quantification de la croissance annuelle de l'emploi dans le secteur de l'enseignement secondaire à l'horizon 2020 en Région de Bruxelles-Capitale .....	157
Tableau 36 : Nombre de personnes en soin résidentiel en 2010 et 2025 par zones belges, résultats du scénario de base du KCE .....	159
Tableau 37 : Evolution estimée du nombre de personnes âgées en soins résidentiels à l'horizon 2020 en Région de Bruxelles-Capitale, sur base des taux de prévalence nationaux et des projections démographiques BFP-DGSIE, ADRASS et IBSA .....	164
Tableau 38 : Quantification de la croissance annuelle de l'emploi dans le secteur des soins résidentiels pour personnes âgées à l'horizon 2020 en Région de Bruxelles-Capitale.....	165
Tableau 39 : Récapitulatif des emplois à créer à l'horizon 2020 dans les secteurs de l'enseignement fondamental et du secondaire, les milieux d'accueil de la petite enfance et les établissements de soins résidentiels pour personnes âgées, sur base des projections démographiques ADRASS.....	167
Tableau 40 : Récapitulatif des emplois à créer à l'horizon 2020 dans les secteurs de l'enseignement fondamental et du secondaire, les milieux d'accueil de la petite enfance et les établissements de soins résidentiels pour personnes âgées, sur base des projections démographiques IBSA .....	168
Tableau 41 : Récapitulatif des emplois à créer à l'horizon 2020 dans les secteurs de l'enseignement fondamental et du secondaire, les milieux d'accueil de la petite enfance et les établissements de soins résidentiels pour personnes âgées, sur base des projections démographiques BFP-DGSIE.....	169
Tableau 42 : Répartition des dépenses par type de politiques de l'emploi ciblées par pays en 2010 (2009 pour le Royaume-Uni) - % des dépenses totales du pays considéré .....	188
Tableau 43 : Dépenses par politique de l'emploi ciblée au niveau du pouvoir fédéral, 2010 .....	223
Tableau 44 : Inventaire des réductions de cotisations sociales en 2010 .....	224



Tableau 45 : Inventaire des subventions salariales en 2010.....	225
Tableau 46 : ACS « pouvoirs locaux » selon la classe d'âge, le statut professionnel, le niveau d'études et le sexe en 2011 .....	231
Tableau 47 : ACS « pouvoirs publics » et autres organismes du secteur non-marchand, selon la classe d'âge, le statut professionnel et le sexe (2011).....	232
Tableau 48 : Ventilation des postes ACS « Loi-programme » par catégorie d'opérateurs (au 31/12/2007) ....	232
Tableau 49 : Dépenses, budgets prévus initialement et nombre de participants par mesure d'emploi menée au niveau du pouvoir régional en 2010 – Observatoire bruxellois de l'Emploi .....	247
Tableau 50 : Dépenses par type de politique de l'emploi menée au niveau de la Région de Bruxelles-Capitale en 2010 – SPF Emploi.....	249
Tableau 51 : Budgets correspondant aux transferts de compétences relatives au marché du travail par catégorie de politiques sur base de l'accord de gouvernement (2011), millions d'euros .....	261
Tableau 52 : Les différentes sources de financement des Régions avant la 6 <sup>ème</sup> réforme de l'Etat .....	263
Tableau 53 : Répartition de la part attribuée des recettes d'IPP aux Régions.....	263
Tableau 54 : Les sources de financement des Régions après la 6 <sup>ème</sup> réforme de l'Etat.....	267
Tableau 55 : Clé population et clé IPP par Région en 2010.....	269
Tableau 56 : Refinancement de la Région de Bruxelles-Capitale prévu dans l'accord de gouvernement de 2011 (2012-2015).....	270
Tableau 57 : Nombre de sanctions pour chômage volontaire, infractions administratives, art. 80 et activation du comportement de recherche : 1 <sup>er</sup> trimestre 2005 et 4 <sup>ème</sup> trimestre 2007 .....	284
Tableau 58 : profil des chômeurs complets indemnisés et des sanctionnés en 2007 .....	290
Tableau 59 : Part des sanctionnés (total des sanctionnés, sanctionnés et exclus définitifs dans le cadre de l'ACR) se retrouvant au CPAS, en emploi, au chômage ou en situation inconnue le trimestre où a eu lieu la sanction et au 4 <sup>ème</sup> trimestre qui suit la sanction, période 2005-2007.....	292
Tableau 60 : Montants effectifs du RIS et montants théoriques du RIS si l'échelle d'équivalence « OCDE modifiée » était appliquée, par catégorie de bénéficiaire, 01/12/2012.....	295
Tableau 61 : Effets sur l'emploi par secteur d'une réduction des cotisations sociales patronales ciblée sur les bas salaires (0,5% du PIB) au niveau national, salaires bruts inchangés ( <i>différences en % par rapport à la simulation de base</i> ) .....	305
Tableau 62 : Coût budgétaire primaire <sup>(1)</sup> par emploi créé selon des variantes de réductions de cotisations sociales ( <i>niveau national, salaires bruts hors index inchangés, euros</i> ) .....	306
Tableau 63 : Dépenses et nombre d'ETP concernés par les réductions de cotisations « groupes cibles » pour l'emploi des résidents et pour l'emploi intérieur, Région de Bruxelles-Capitale, 2010.....	318
Tableau 64 : Approximation de la part de résidents bruxellois parmi les travailleurs concernés par chacune des mesures de réduction de cotisations groupes cibles « caractéristiques travailleurs », 2010 .....	319
Tableau 65 : Nombre et répartition des ETP concernés par les réductions de cotisations groupes cibles « travailleurs âgés », « jeunes travailleurs » et « demandeurs d'emploi de longue durée » (hors PTP et SINE) en Région de Bruxelles-Capitale (lieu de domicile) par secteur d'activité, 2010.....	322
Tableau 66 : Nombre et répartition des ETP concernés par les réductions de cotisations groupes cibles PTP et SINE en Région de Bruxelles-Capitale (lieu de domicile) par secteur d'activité, 2010.....	323
Tableau 67 : Profil des utilisateurs de titres-services, données d'enquête (2010) .....	337
Tableau 68 : Estimation des effets de retour directs et indirects de 1 <sup>er</sup> ordre du système des titres-services (2011) .....	340
Tableau 69 : Estimation des effets de retour indirects de 2 <sup>ème</sup> ordre du système des titres-services (2011) ..	341

Tableau 70 : Comparaison du coût budgétaire annuel par emploi créé (au niveau national) dans le cadre d'une réduction de cotisations ciblée sur les bas salaires, de la création directe d'emplois publics et du dispositif titres-service .....	343
Tableau 71 : Ventilation régionale du nombre de titres-services achetés selon le domicile de l'utilisateur en 2011 .....	347
Tableau 72 : Ventilation régionale du nombre de titres-services transmis par les entreprises pour remboursement auprès de la société émettrice, sur base du siège social de l'entreprise en 2011.....	347
Tableau 73 : Comparaison du coût budgétaire annuel par emploi créé (au niveau national) dans le cadre d'une réduction de cotisations ciblée sur les bas salaires, de la création directe d'emplois publics et du dispositif titres-service .....	352
Tableau 74 : Nombre d'observations (LUZ) par pays de la base de données .....	377
Tableau 75 : Critères de classement des taux de chômage par niveau de diplôme utilisés pour établir la typologie .....	378
Tableau 76 : Régression linéaire multiple avec le taux de chômage total comme variable dépendante.....	380
Tableau 77 : Régression linéaire multiple avec le taux de chômage des diplômés du (pré)primaire/secondaire inférieur comme variable dépendante .....	382
Tableau 78 : Résultat de la décomposition d'Oaxaca-Blinder concernant la différence de probabilité prédite moyenne de chômage pour les résidents bruxellois et les résidents du reste de la Belgique (régressions incluant toutes les variables explicatives).....	384
Tableau 79 : Résultat de la décomposition d'Oaxaca-Blinder concernant la différence de probabilité prédite moyenne de chômage pour les résidents bruxellois et les résidents du reste de la Belgique (régressions sans les variables relatives à la situation des individus sur le marché du travail un an avant l'enquête) .....	384
Tableau 80 : Résultat de la décomposition d'Oaxaca-Blinder concernant la différence de probabilité prédite moyenne de chômage pour les résidents bruxellois et les résidents des autres « villes-régions » européennes (régressions incluant toutes les variables explicatives) .....	385
Tableau 81 : Résultat de la décomposition d'Oaxaca-Blinder concernant la différence de probabilité prédite moyenne de chômage pour les résidents bruxellois et les résidents des autres « villes-régions » européennes (régressions sans les variables relatives à la situation des individus sur le marché du travail un an avant l'enquête).....	385
Tableau 82 : Significativité des différences de coefficients entre Bruxelles et le reste de la Belgique, et Bruxelles et les autres « villes-régions » européennes : p-valeurs associées au test de Student.....	386
Tableau 83 : Impact du fait d'être ressortissant d'un Etat européen sur la probabilité de chômage à Bruxelles selon le niveau de diplôme .....	387
Tableau 84 : L'impact d'être non-diplômé du supérieur (plutôt que diplômé du supérieur) sur la probabilité de chômage à Bruxelles et ailleurs en Belgique.....	388
Tableau 85 : Comparaison de l'effet d'habiter dans les autres provinces de Belgique (plutôt qu'à Bruxelles) sur la probabilité de chômage des non-diplômés du supérieur et des diplômés du supérieur.....	389
Tableau 86 : Comparaison de l'effet d'habiter dans les autres « villes-régions » européennes (plutôt qu'à Bruxelles) sur la probabilité de chômage des non-diplômés du supérieur et des diplômés du supérieur.....	390
Tableau 87 : Dépenses par politique de l'emploi ciblée au niveau de la Région de Bruxelles-Capitale (ou d'autres entités fédérées).....	396
Tableau 88 : Synthèse budgétaires des transferts par politique de l'emploi telle que présentée dans l'accord de gouvernement (2011), millions d'euros.....	397

Graphique 1 : Taux de chômage des LUZ par pays en comparaison avec les taux de chômage nationaux (2007), %.....	26
Graphique 2 : Evolution du nombre d'emplois dans les secteurs d'activité de récupération et d'assainissement, voirie et gestion des déchets (NACE 2003, A60), 2000-2009 .....	108
Graphique 3 : Evolution du taux de chômage en Région de Bruxelles-Capitale et en Belgique (1989-2010, indice 1989 = 100).....	114
Graphique 4 : Croissance de la population en Région de Bruxelles-Capitale en comparaison avec les deux autres Régions du pays et l'ensemble de la Belgique (indice 1990 = 100), 1990-2010 .....	117
Graphique 5 : Migration selon l'âge: Région de Bruxelles-Capitale, 2005.....	120
Graphique 6 : Estimation des taux de couverture des places en crèches par commune de la Région de Bruxelles-Capitale, 2009 .....	137
Graphique 7 : Nombre de places en crèche à créer annuellement en Région de Bruxelles-Capitale d'ici 2020 .....	139
Graphique 8 : Evolution du nombre d'emplois salariés dans le secteur des crèches et garderies d'enfants, 1997-2009.....	144
Graphique 9 : Evolution du rapport entre le nombre d'enfants de moins de 3 ans et le personnel salarié dans le secteur des crèches et garderies d'enfants, 1997-2009 .....	145
Graphique 10: Evolution du nombre d'emplois salariés dans le secteur de l'enseignement fondamental en Région de Bruxelles-Capitale, 1993-2009 .....	146
Graphique 11 : Evolution du rapport entre le nombre d'enfants de 3 à 11 ans et le personnel salarié dans l'enseignement fondamental dans les 3 Régions, 1993-2009 .....	147
Graphique 12 : Evolution du nombre d'emplois salariés dans l'enseignement secondaire en Région de Bruxelles-Capitale, 1993-2009 .....	148
Graphique 13 : Evolution du rapport du nombre d'enfants de 12 à 18 ans et du personnel salarié dans l'enseignement secondaire dans les 3 Régions, 1993-2009.....	148
Graphique 14 : Evolution du nombre d'emplois salariés dans les maisons de repos pour personnes âgées en Région de Bruxelles-Capitale, 1993-2009 .....	150
Graphique 15 : Evolution du rapport entre le nombre de demandeurs de soins résidentiels et le personnel salarié dans le secteur des soins résidentiels pour personnes âgées dans les 3 Régions, 2000-2009.....	151
Graphique 16 : Evolution du nombre de personnes de 85 ans et plus dans les 3 Régions (2000-2025), projections BFP-DGSIE .....	160
Graphique 17 : Evolution du nombre de personnes de 65 à 85 ans en Région de Bruxelles-Capitale (2000-2025), projections BFP-DGSIE .....	161
Graphique 18 : Evolution du nombre de personnes de 85 ans et plus en Région de Bruxelles-Capitale (2000-2061), projections BFP-DGSIE .....	161
Graphique 19 : Nombre total d'emplois supplémentaires à créer à l'horizon 2020 (par rapport à 2009) dans les secteurs de l'enseignement fondamental et secondaire, les crèches et garderies et les soins résidentiels pour personnes âgées sur base des projections ADRASS, IBSA et BFP-DGSIE .....	172
Graphique 20 : Nombre total d'emplois supplémentaires à créer à l'horizon 2020 (par rapport à 2009) dans les secteurs de l'enseignement fondamental et secondaire, les crèches et garderies et les soins résidentiels pour personnes âgées en comparaison avec l'emploi total à créer, sur base des projections ADRASS, IBSA et BFP-DGSIE .....	173
Graphique 21 : Dépenses en politiques de l'emploi « ciblées » actives et passives en % du PIB dans un échantillon de pays de l'OCDE, 2010 .....	186
Graphique 22 : Dépenses des politiques de l'emploi ciblées actives et passives en % du PIB dans un échantillon de pays de l'OCDE, 2007 .....	187

Graphique 23 : Taux de chômage dans un échantillon de pays de l'OCDE en 2007 et 2011.....	189
Graphique 24 : Taux de croissance du taux de chômage par pays entre 2007 et 2011 .....	190
Graphique 25 : Taux d'emploi dans un échantillon de pays en 2007 et en 2011 .....	191
Graphique 26 : Taux de croissance du taux d'emploi par pays entre 2007 et 2011 .....	192
Graphique 27 : Taux de pauvreté (60% du revenu médian) après taxes et transferts, fin des années 2000 ...	193
Graphique 28 : Coefficients de Gini après transfert dans un échantillon de pays de l'OCDE, fin des années 2000 .....	194
Graphique 29 : Evolution des dépenses liées aux politiques de l'emploi ciblées en Belgique par catégorie de politique en % du PIB, 1989-2010.....	250
Graphique 30 : Evolution du taux de chômage en Belgique, 1989-2011.....	251
Graphique 31 : Evolution des dépenses liées aux politiques actives ciblées en Belgique par catégorie de politique en % du PIB, 1989-2010.....	251
Graphique 32 : Evolution du nombre de sanctions par Région dans le cadre du plan ACR, 2005-2011.....	283
Graphique 33 : Emplois nets créés à un horizon de 7 ans, pour une opération de réduction de cotisations patronales ciblée sur les bas salaires et compensée budgétairement selon différentes modalités de financement alternatif (0,5% du PIB ex ante), salaires exogènes.....	311
Graphique 34 : Offres d'emploi selon le type d'offre et part des fonctions critiques en 2010 .....	326
Graphique 35 : Déséquilibre entre la proportion des demandeurs d'emploi qui ont une connaissance moyenne de la deuxième langue nationale et la part des offres d'emploi exigeant le bilinguisme par fonction critique .....	391
Graphique 36 : Déséquilibre entre la proportion des demandeurs d'emploi qui ont une bonne connaissance de la deuxième langue nationale et la part des offres d'emploi exigeant le bilinguisme par fonction critique .....	392
Graphique 37 : Evolution du taux de chômage et de la part des peu qualifiés dans la population active à Bruxelles entre 1992 et 2009 .....	393
Graphique 38 : Evolution du taux de chômage et de la part des diplômés de niveau élevé dans la population active à Bruxelles entre 1992 et 2009.....	394
Graphique 39 : Evolution de la répartition des demandeurs d'emploi bruxellois par niveau de diplôme de 1992 à 2009 (indice : 1992 = 100), % .....	395
Figure 1 : La pyramide des âges en Belgique et en Région de Bruxelles-Capitale, 2010 .....	118
Figure 2 : Comparaison de la pyramide des âges en Belgique et en Région de Bruxelles-Capitale en termes relatifs, 2010 .....	119
Figure 3 : la pyramide des âges en Région de Bruxelles-Capitale : population totale et population issue de l'immigration.....	120
Figure 4 : La pyramide des âges en 2020 par rapport à 2010 en Région de Bruxelles-Capitale, projections ADRASS.....	126
Carte 1 : Part des enfants de moins de 3 ans dans la population des différents quartiers de la Région de Bruxelles-Capitale, 2006 .....	135

## Liste des acronymes et abréviations

ACS	Agent Contractuel Subventionné
ACR	Activation du Comportement de Recherche d'emploi
APS	Agent de Prévention et de Sécurité
BFP	Bureau Fédéral du Plan
BIT	Bureau International du Travail
BNB	Banque Nationale de Belgique
CDD	Contrat à durée déterminée
CDI	Contrat à durée indéterminée
DE	Demandeurs d'emploi
DGSIE	Direction générale Statistique et Information économique
EFT	Enquête sur les Forces de Travail
ETP	Equivalent Temps Plein
HIVA	Hoger Instituut voor de Arbeid - Katholieke Universiteit Leuven
IGEAT	Institut de Gestion de l'Environnement et d'Aménagement du Territoire
IPP	Impôt des personnes physiques
LUZ	Large Urban Zone
NUTS	Nomenclature d'Unités Territoriales Statistiques
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OISP	Organismes d'Insertion SocioProfessionnelle
ONSS	Office National de Sécurité Sociale
PIB/ha	Produit Intérieur Brut par habitant
PTP	Programmes de Transition Professionnelle
RDA	République démocratique allemande
RFA	République fédérale d'Allemagne
SINE	Economie d'insertion sociale
SPF	Service Public Fédéral
SPP	Service Public fédéral de Programmation
UE	Union Européenne

## Introduction générale

Le chômage est un défi social pour nos sociétés, celui-ci constituant une cause majeure de pauvreté et/ou d'exclusion. Depuis environ trois décennies, il représente un phénomène structurel important dans de nombreux pays développés. En effet, des niveaux élevés de chômage ont émergé et ont persisté depuis les chocs pétroliers des années 70. La montée du chômage à partir du milieu des années 70 a été particulièrement importante et rapide dans le cas de la Belgique. Le taux de chômage est passé d'environ 2% au début des années 70 à 11% au début des années 80, pour redescendre ensuite et fluctuer autour de 7 à 8%. En 2011, le taux de chômage était de 7,2%<sup>1</sup>, tandis qu'il est de 10,2% en moyenne dans la zone EURO. Le taux de chômage moyen en Europe a, en outre, augmenté de façon préoccupante depuis 2008 dans le contexte actuel de crise économique.

L'étude de la situation d'un marché du travail national et de taux de chômage moyens nationaux masque d'importantes différences au niveau local. En effet, les taux de chômage varient souvent de façon significative d'une région ou d'une ville à l'autre au sein d'un même pays, ce qui illustre l'existence de sous-marchés du travail. Les marchés du travail urbains constituent en outre des réalités tout à fait spécifiques (au niveau de la densité de population, des phénomènes géo-spatiaux, des structures économiques, etc.). En Belgique, ces écarts sont particulièrement importants. Néanmoins, les réglementations nationales liées au marché du travail, le type d'Etat-providence du pays, les politiques macroéconomiques générales et les conditions supranationales jouent bien évidemment un rôle important sur les taux de chômage urbain.

La Région de Bruxelles-Capitale représente un cas spécifique, car elle cumule le fait d'être une des trois Régions de Belgique et une « ville-région » ; en effet, elle constitue l'une des plus petites régions d'Europe, et présente une très forte densité de population<sup>2</sup>. En plus d'être la capitale de la Belgique, ainsi que des Communautés française et flamande, Bruxelles est Capitale de l'Europe, ce qui implique, entre autres, la présence d'un poids important des institutions internationales sur son territoire.

Bruxelles est une « ville-région » économiquement riche, avec un produit intérieur brut par habitant tout particulièrement élevé par rapport à la majorité des autres régions européennes. Pourtant, force est de constater que cette richesse ne profite pas à bon nombre de ses habitants. En effet, environ 28 %<sup>3</sup> des ménages vivent sous le seuil du risque

---

<sup>1</sup> Chiffres basés sur l'Enquête sur les Forces de Travail (EFT) ; cette définition harmonisée diffère de celle du chômage administratif (pour plus de détails sur ces définitions, se référer à l'annexe 1).

<sup>2</sup> Observatoire Bruxellois de l'Emploi (2009)

<sup>3</sup> Observatoire de la Santé et du Social de Bruxelles-Capitale, chiffre de 2009.

de pauvreté à Bruxelles et le taux de chômage y atteint 17,1%<sup>4</sup> en 2011. Ce taux de chômage se situait, avant la crise actuelle, parmi les plus élevés des régions européennes.

L'objectif principal de l'étude est d'analyser le problème du déséquilibre dans la Région de Bruxelles-Capitale entre l'importante richesse économique produite sur son territoire et le chômage élevé de ses habitants, et de proposer des pistes de rééquilibrage par le biais de création d'emplois spécifiques qui répondent aux besoins présents et futurs des habitants en tentant compte, dans une certaine mesure, des intérêts et compétences des demandeurs d'emploi. L'étude ne se focalise donc pas sur la question de l'adaptation de la main-d'œuvre à certains besoins de l'économie, mais privilégie, compte tenu de certains résultats, l'approche inverse, en cherchant à définir des politiques volontaristes qui encouragent le développement d'emplois répondant aux besoins des habitants, dans un souci de cohésion sociale et de développement durable.

Cet objectif général se décline en trois sous-objectifs qui constituent les différentes parties de ce rapport.

Tout d'abord, les spécificités du chômage à Bruxelles sont mises en évidence, spécificités qui permettront d'identifier le schéma théorique d'analyse du chômage proposé par la littérature qui apparaît adéquat pour la Région (première partie).

Après une étude théorique et empirique sur les déterminants généraux du chômage urbain<sup>5</sup>, une distinction est établie entre la perspective d'offre et la perspective de demande pour expliquer le chômage. La question transversale posée dans cette partie a trait à la pertinence respective de ces deux perspectives pour caractériser la spécificité du chômage à Bruxelles. L'analyse empirique consiste en différentes approches. La première (approche « macroéconomique ») fait usage de données agrégées au niveau des zones urbaines européennes. La comparaison de certains indicateurs ainsi que l'étude de leur corrélation permet de dégager certains éléments concernant la validité respective de la perspective d'offre et de demande pour expliquer les différences de taux de chômage entre les zones urbaines européennes. Une approche temporelle sommaire (cf. annexe 13), complète cette première approche macroéconomique en confrontant l'évolution du chômage bruxellois avec celle du niveau de diplôme moyen de la population à Bruxelles. La troisième approche, la plus approfondie, constitue une étude microéconomique. Outre la mise en avant des déterminants individuels du chômage à Bruxelles, en Belgique, et en moyenne dans un échantillon de villes européennes, celle-ci vise à mettre en évidence les spécificités bruxelloises relatives à l'effet sur les probabilités de chômage de certaines caractéristiques individuelles. De même, cette approche nous permet d'étudier dans quelle mesure le chômage à Bruxelles peut s'expliquer par le modèle d'offre, ou si au contraire le

---

<sup>4</sup> Sur base de la définition européenne du chômage (Enquête Force de Travail), Observatoire Bruxellois de l'Emploi.

<sup>5</sup> Les détails de cette revue de la littérature n'ont pas été insérés dans le présent rapport mais ont été fournis à Innoviris dans le cadre du rapport intermédiaire de Englert et Plasman (2010), disponible sur demande auprès de Marion Englert : Marion.Englert@ulb.ac.be

chômage élevé dans la Région résulterait de particularités au niveau de la demande de travail dans la Région.

Il faut noter qu'afin d'identifier les obstacles à l'emploi rencontrés par les demandeurs d'emploi et afin d'approfondir les connaissances sur leur profil au regard notamment de leurs intérêts et savoir-faire, une enquête a été menée auprès des demandeurs d'emploi bruxellois. Par souci de lisibilité et d'allègement de présentation, les résultats détaillés de cette enquête ne seront pas présentés dans le présent rapport<sup>6</sup>. Néanmoins, les éléments de l'enquête en lien direct avec les parties de la recherche présentées ici, seront évoqués en temps utile.

Ensuite, l'étude dégage des orientations quant à certains objectifs importants que les politiques devraient viser à rencontrer en termes d'activités économiques à promouvoir dans la Région de Bruxelles-Capitale (deuxième partie).

Les catégories d'emploi présentant un intérêt particulier pour la Région de Bruxelles-Capitale sont mises en évidence. Les activités susceptibles de répondre à certains besoins présents et futurs des habitants sont identifiées, en tentant de quantifier le potentiel de création d'emplois correspondant, en particulier dans certains secteurs directement liés aux évolutions démographiques. Premièrement, une analyse préliminaire de « l'impact social » des grands secteurs d'activité à Bruxelles est effectuée au travers de la part des résidents bruxellois et des peu qualifiés dans l'emploi sectoriel, ainsi qu'au travers de certaines considérations plus qualitatives. Les secteurs présentant un intérêt particulier pour Bruxelles à cet égard sont donc mis en avant. Deuxièmement, sur base de cette analyse, des résultats de l'enquête, et compte tenu des grands défis et des priorités qui ressortent de l'accord du gouvernement bruxellois 2009-2014, certaines catégories d'emplois plus spécifiques ont été retenues comme présentant un intérêt particulier pour la Région. En particulier, les besoins en emplois directement liés aux évolutions démographiques font l'objet d'une attention particulière, et le nombre d'emplois à créer dans ces catégories à l'horizon 2020 est évalué.

Enfin, les instruments dont disposera la Région pour encourager l'emploi à l'issue de la 6<sup>ème</sup> réforme de l'Etat sont analysés, en tentant d'évaluer les marges de manœuvre réellement disponibles à cet effet (troisième partie).

La régionalisation de la politique de l'emploi prévue dans le cadre de la 6<sup>ème</sup> réforme de l'Etat impliquera un élargissement important des dispositifs gérés par la Région. Le premier volet de cette partie de l'étude est consacré à un état des lieux descriptif et à un inventaire des politiques de l'emploi en Belgique et en Région de Bruxelles-Capitale et ce, avant et après mise en œuvre de la réforme. Les détails des transferts de compétences en matière d'emploi ainsi que les dispositifs de financement sont présentés. Un deuxième volet propose des pistes de réflexion prospective concernant les politiques de l'emploi

---

<sup>6</sup> Ils ont cependant été transmis à INNOVIRIS dans le rapport intermédiaire de janvier 2012 et sont disponibles sur demande auprès de Marion Englert.



régionalisées. Le coût budgétaire par emploi créé dans le cadre de différentes politiques, de même que les marges de manœuvre de la Région de Bruxelles-Capitale et les enjeux soulevés par la régionalisation, sont notamment étudiés. Les programmes présentant un intérêt particulier pour la Région, compte tenu des résultats de l'ensemble de la recherche, sont identifiés.

## **PARTIE I : Le chômage à Bruxelles : Quelles spécificités par rapport au chômage urbain en Europe ?**

**Abstract :** De nombreux facteurs influencent le chômage urbain en général et à Bruxelles en particulier. Ce chapitre se focalise sur deux grands courants de pensée: l'inadéquation des qualifications (perspective d'offre) et la perspective de demande, au sein de laquelle les facteurs de demande « qualitatifs » (ex. discrimination) et « quantitatifs » (niveau structurellement insuffisant des offres d'emploi, susceptible d'entraîner une déqualification en cascade) sont distingués. Les résultats des analyses empiriques suggèrent la pertinence de l'approche de demande par rapport à l'approche d'offre pour expliquer les différences de taux de chômage entre villes et, en particulier, le « surplus » de chômage bruxellois : l'étude « macroéconométrique » (au niveau des zones urbaines européennes) révèle notamment l'absence de lien entre niveau de diplôme de la population d'une zone et taux de chômage. L'approche microéconométrique indique que, pour un individu de caractéristiques données, la probabilité de chômage est plus élevée en Région de Bruxelles-Capitale que dans toutes les autres provinces belges et dans la grande majorité des autres villes-régions européennes étudiées. De surcroît, il s'avère que le fait d'être résident bruxellois accroît de façon relativement équivalente les probabilités de chômage des diplômés du supérieur et des non diplômés du supérieur. Cette spécificité bruxelloise pourrait résulter de la présence de particularités au niveau de la demande de travail dans la Région<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> Cette partie de la recherche a été publiée sous forme de Working Paper Dulbea : Englert M. and R. Plasman (2011), « Le chômage à Bruxelles : Quelles spécificités par rapport au chômage urbain en Europe ? », Working Paper DULBEA, Research series, N°11-14.RS, décembre 2011.

## Introduction

L'objectif de cette partie de la recherche est de mettre en avant les causes générales et spécifiques du chômage bruxellois. Deux approches « macroéconomiques » s'opposent communément dans la littérature pour expliquer le chômage en général et dans les villes en particulier : l'approche du « skills mismatch » ou inadéquation des qualifications, qui s'inscrit dans une perspective d'offre (« supply-side perspective »), et l'approche de demande (« demand-side perspective »). L'objectif plus spécifique de ce chapitre est d'identifier laquelle de ces deux approches prédomine pour caractériser la particularité ou le « surplus » du chômage bruxellois<sup>8</sup>.

Les déterminants du chômage urbain en général seront brièvement mentionnés (sur base d'une revue de la littérature) et le cadre théorique de cette partie sera posé dans un premier chapitre. Une analyse empirique préliminaire comparative, sur base de données « macroéconomiques » (agrégées au niveau des zones urbaines élargies européennes), sera menée dans un deuxième chapitre. Cette analyse visera à situer la zone urbaine élargie de Bruxelles dans une perspective internationale et à mettre en avant certaines de ses spécificités relatives au marché du travail et aux caractéristiques globales de la population. L'étude du lien statistique entre différentes variables fournira également certains éléments permettant de discuter la pertinence respective de l'approche d'offre et de l'approche de demande pour expliquer les différences de taux de chômage entre zones urbaines européennes. Après cette étude comparative préliminaire, une étude microéconométrique sera effectuée dans un troisième chapitre ; celle-ci visera, outre la mise en avant des déterminants individuels du chômage à Bruxelles, en Belgique, et en moyenne dans un échantillon de villes européennes, à dégager les éventuelles spécificités bruxelloises relatives à l'effet sur les probabilités de chômage de certaines caractéristiques individuelles. Par exemple, cela permettra d'identifier si une personne peu qualifiée présente une probabilité plus importante d'être au chômage à Bruxelles qu'ailleurs. De même, cela permettra d'identifier si le fait d'habiter à Bruxelles exerce un impact sur la probabilité de chômage quelles que soient les caractéristiques de l'individu, ou si au contraire le problème du chômage bruxellois est uniquement lié aux caractéristiques de la population, comme par exemple les niveaux de diplôme (approche d'offre). Dans le cas de la première hypothèse, cela pourrait indiquer que le chômage à Bruxelles serait aussi à attribuer à certaines spécificités de la demande de travail (approche de demande), comme par exemple une insuffisance de postes de travail ou des exigences particulières des employeurs. L'interprétation des résultats sera discutée dans un quatrième chapitre et les conclusions seront dressées dans le dernier chapitre.

---

<sup>8</sup> Le contenu de cette partie constitue un résumé du rapport intermédiaire pour INNOVIRIS de Englert M. et Plasman R. (2010). Rapport complet disponible sur demande auprès de Marion Englert : [marion.englert@ulb.ac.be](mailto:marion.englert@ulb.ac.be)

## 1. Cadre théorique : perspective d'offre versus perspective de demande pour expliquer le chômage urbain

La littérature spécialisée évoque une grande variété de déterminants sur les causes structurelles du chômage urbain<sup>9</sup>. Certaines théories sont spécifiques au chômage urbain, alors que d'autres constituent des théories plus générales sur le chômage, dont les mécanismes sont éventuellement accentués au niveau urbain. Ces déterminants peuvent être classés en différents courants de pensée théoriques, impliquant le recours à des mesures politiques et économiques différentes. Quatre courants principaux peuvent être mentionnés. Selon le premier courant, le chômage urbain est dû à une *inadéquation des qualifications demandées et offertes* (« *skills mismatch* ») : les caractéristiques de l'offre de travail seraient inadaptées aux exigences de la demande de travail, par manque de formation adéquate ou d'ajustements salariaux (« *supply-side perspective* »), cf. infra. Le deuxième courant, qualifié de courant géographique, explique le chômage par des phénomènes spatiaux typiquement urbains : *l'inadéquation spatiale entre lieux d'emploi et lieux de résidence et les effets de la ségrégation résidentielle/socio-spatiale* (Houston, 2005 ; Morisson, 2005 ; Gobillon et Selod, 2007 ; Duguet et al. 2008 ; Dujardin et al. 2003<sup>10</sup> ; Vandermotten, 2008<sup>11</sup>). Le troisième courant, défini comme *l'approche socio-économique, historique et institutionnelle*, lie l'augmentation du chômage et/ou des inégalités dans les villes à *la mondialisation, la remétropolisation, la tertiarisation et la flexibilisation de l'économie urbaine* (Sassen, 2006 ; Hamnett, 1994, 1996 ; Burgers, 1996 ; Vaattova et Kortteinen, 2003 ; Walks, 2001)<sup>12</sup>. Enfin, le quatrième courant regroupe les facteurs liés directement aux caractéristiques de la demande de travail (« *demand-side perspective* ») pour expliquer le chômage, cf. infra.

Ces différentes approches, généralement non exclusives, révèlent la complexité et le caractère multidimensionnel du phénomène ainsi que l'existence de différents éléments d'influence qui interviennent dans l'explication du chômage urbain en général et à Bruxelles. Bien qu'il soit essentiel de garder à l'esprit cette complexité et cette multiplicité de facteurs d'influence, étudier empiriquement l'ensemble de ceux-ci se révélerait impraticable dans le cadre de cet article. La présente analyse empirique se limitera donc à deux courants importants de la littérature économique : l'inadéquation des qualifications (« *skills mismatch* »), qui s'inscrit dans une perspective d'offre, et la perspective de demande. À noter que si ces deux approches ne sont pas spécifiquement urbaines, elles font cependant souvent l'objet d'analyses centrées sur le niveau soit urbain soit régional.

<sup>9</sup> Pour une revue et une analyse détaillées de la littérature relative à cette question, se référer à Englert M. et Plasman R. (2010).

<sup>10</sup> Pour le cas de Bruxelles.

<sup>11</sup> Idem. Voir en général les travaux de l'IGEAT sur ce sujet.

<sup>12</sup> Voir également la thèse proposée par Van Hamme G., Wertz I. et Biot V. (2011) sur « la transition du capitalisme fordiste au capitalisme flexible » comme explication au phénomène de rétablissement de la situation économique des villes accompagné d'un accroissement des inégalités sociales.

De plus, elles représentent une catégorie de facteurs dont les effets peuvent être particulièrement importants au niveau urbain. Ces deux courants sont détaillés ci-après.

La première perspective est celle du « *skill mismatch* » ou de l'« *inadéquation des qualifications* » (Devillé, 2008 ; Van Haepelen, 2005 ; Dejemeppe et al. 2002, Manacorda et Petrongolo, 1998 ; etc.). Selon cette thèse, le progrès technique - entre autre - générerait une demande de travail très qualifié, au détriment des travailleurs peu qualifiés qui, notamment du fait de rigidités salariales, se retrouveraient au chômage. Le chômage serait donc le fait d'un déséquilibre entre les compétences requises par les employeurs (demande de travail) et celles offertes par les travailleurs/demandeurs d'emploi (offre de travail). Plus précisément, la cause du chômage résiderait dans l'inadaptation des caractéristiques de l'offre de travail aux exigences de la demande de travail, par manque de formation adéquate ou d'ajustements salariaux. Cette théorie se concentre donc généralement sur les caractéristiques de l'offre de travail pour expliquer le chômage (Houston, 2005) ; la solution au chômage se trouverait alors principalement dans l'adaptation des caractéristiques de l'offre de travail aux exigences de la demande, par le biais de la formation et l'amélioration (ou l'adaptation) des qualifications<sup>13</sup>. La théorie du « *skills mismatch* » sera donc considérée dans la présente partie sous un angle d'inadéquation « verticale », c'est-à-dire une inadéquation relative aux niveaux de qualification. Il faut souligner que les qualifications désignent à la fois les connaissances liées au diplôme et celles acquises par l'expérience professionnelle et l'apprentissage non certifié<sup>14</sup>. Cependant, les qualifications seront approchées dans cet article par les niveaux de diplôme ; ainsi, il est important de garder à l'esprit que les niveaux de qualification réels sont sous-estimés, en particulier pour les travailleurs manuels ne possédant pas un niveau de diplôme élevé<sup>15</sup>. A noter également que nous utiliserons parfois, par simplification de langage, le terme de qualification pour désigner les niveaux de diplôme.

Bien que l'inadéquation verticale peut impliquer un niveau de diplôme soit trop élevé soit trop faible par rapport au niveau requis, il est plus communément admis que le chômage est dû à un manque de qualification plutôt que l'inverse : la plupart des études concluent à un déficit de qualification, conclusion sur laquelle se basent en grande partie les recommandations politiques<sup>16</sup>. Il faut toutefois noter que l'inadéquation des qualifications pourrait aussi résulter d'une inadéquation « horizontale », dans le cas où le domaine couvert par le diplôme (ou les compétences) serait inadapté plutôt que le niveau du diplôme. Dans l'approche menée ici, nous avons cependant étudié la validité empirique de

---

<sup>13</sup> A noter que l'on parle parfois également d'inadéquation des compétences plutôt que d'inadéquation des qualifications. Or, bien qu'ils soient souvent confondus et utilisés indifféremment, ces deux concepts (qualification et compétence) ont à l'heure actuelle, et dans une certaine mesure, un sens différent. Le sens de ces deux concepts, leur évolution et leur utilisation font d'ailleurs l'objet d'une littérature propre (Deprez, 2002 ; Le Boterf, 2000 ; ...). Cf. Englert M. et Plasman R. (2010).

<sup>14</sup> Vinikas B. (2009)

<sup>15</sup> Idem.

<sup>16</sup> Cf. Englert M. et Plasman R. (2010).

la théorie du « skills mismatch » sous l'angle de l'inadéquation verticale, compte tenu entre autre des données disponibles.

L'idée d'inadéquation des qualifications peut être replacée dans le concept plus général et plus englobant d'*employabilité*. Ce concept peut revêtir différentes définitions en fonction d'objectifs politiques ou d'inclinaisons idéologiques (Gore T., 2004). Toutefois, la notion d'employabilité se réfère toujours à la « capacité » des personnes à obtenir et conserver un emploi. Cette capacité est généralement définie suivant certains facteurs individuels (niveau de formation, situation antérieure - en emploi ou au chômage,...).

La perspective du « skills mismatch » s'inscrit implicitement dans l'idée des économistes classiques selon laquelle les marchés tendent spontanément vers l'équilibre en l'absence d'obstacles qui seraient par nature dommageables (manque de formation, rigidités salariales, etc.).

La deuxième perspective regroupe plusieurs phénomènes liés directement aux caractéristiques de la demande de travail (« demand-side perspective ») pouvant expliquer le chômage urbain (ex. Adams et al, 2002).

Deux types de facteurs de demande sont distingués:

- des facteurs « qualitatifs », qui tiennent aux caractéristiques des emplois et des critères de recrutement des employeurs<sup>17</sup>.
- un facteur « quantitatif », selon lequel le chômage s'expliquerait par un niveau structurellement insuffisant d'offres d'emploi, susceptible d'entraîner une déqualification en cascade.

Dans le groupe des facteurs « qualitatifs », le premier problème a trait à la qualité des conditions de travail ou de rémunérations jugées insuffisantes, impliquant une réticence des travailleurs à postuler ou à rester dans certains secteurs ou certains postes de travail, et donc des difficultés de recrutement (Mansour et al, 2006). Le deuxième problème tient aux critères de recrutement des employeurs : les employeurs peuvent surévaluer leurs critères de recrutement (Van Haepelen, 2005), pratiquer la discrimination à l'embauche (Chichah S, 2007, Arrijn et al, 1997), etc. Au niveau de la Région de Bruxelles-Capitale, Martens et Ouali (2005) ont mis en évidence la présence importante de discriminations sur le marché du travail bruxellois, tant à l'embauche qu'au niveau des carrières (« ethnostratification » du marché du travail)<sup>18</sup>.

---

<sup>17</sup> Ces facteurs pourraient, tout comme la théorie du « skills mismatch », expliquer la présence simultanée de chômage et d'offres d'emplois non satisfaites.

<sup>18</sup> Cette étude comporte plusieurs volets méthodologiques, exploitant différents types de données : une analyse quantitative des données de la Banque Carrefour de la Sécurité Sociale (BCSS), une analyse qualitative et quantitative des parcours (démarches de sollicitations et trajectoires/stratégies d'insertion) de travailleurs et chômeurs étrangers, de Belges d'origine étrangère et de Belges « autochtones », et enfin une

L'autre type de facteur repris dans ce courant (facteur « quantitatif ») explique le chômage urbain par une insuffisance généralisée de la demande de travail, c'est-à-dire un niveau structurellement insuffisant d'offres d'emploi. Ce déficit d'emplois peut alors entraîner une déqualification en cascade (les travailleurs occupent des emplois pour lesquels ils sont surqualifiés), ce qui exclut *in fine* les travailleurs peu qualifiés du marché du travail (Devillé, 2008). Cette vision est tout à fait distincte des autres théories et déterminants du chômage; en effet, lorsqu'elle vise à expliquer le chômage structurel (pas conjoncturel), cette vision postule implicitement une situation d'équilibre de sous-emploi keynésien, tandis que les autres théories s'inscrivent plutôt, tout aussi implicitement, dans un modèle d'équilibre walrasien (selon lequel le marché du travail devrait être à l'équilibre en l'absence de rigidité salariale, de problèmes de mobilité et de formation, etc.). Cependant, ces modèles ne sont implicitement walrasiens que s'ils prétendent expliquer le chômage de façon intégrale, ce qui n'est pas forcément le cas.

A noter que le manque d'emplois contribue à renforcer les phénomènes de surévaluation des critères de recrutement et éventuellement de discrimination. De même, un manque d'emplois peut générer une pression à la baisse sur les conditions de travail et de rémunération.

Concernant la situation en Région de Bruxelles-Capitale, Devillé (2008) a étudié de façon théorique et empirique l'impact simultané de l'inadéquation des qualifications (demandées et offertes) et de la déqualification en cascade sur la probabilité de sortie du chômage pour tous les niveaux d'éducation. A noter que ces deux mécanismes fournissent deux explications différentes - mais qui peuvent être cumulées - sur les écarts de taux de chômage entre les niveaux d'éducation et le taux de chômage plus important des moins qualifiés. L'auteur se base sur un modèle théorique d'appariement prenant en compte les différents segments de qualification approchés par les niveaux de diplôme. L'estimation du modèle amène l'auteur à conclure que le phénomène d'inadéquation des qualifications intervient à tous les niveaux d'éducation et explique en majorité la probabilité de sortie du chômage. En effet, le coefficient de tension<sup>19</sup> s'accroît avec le niveau d'éducation, excepté pour le niveau de secondaire inférieur (le coefficient correspondant à ce niveau étant encore plus bas que celui du niveau primaire)<sup>20</sup>. Ses résultats indiquent également - mais

---

consultation des principaux acteurs du marché du travail (employeurs, syndicats...) sur leur perception de la discrimination à l'embauche et l'évaluation des mesures.

<sup>19</sup> Coefficient de tension = offres d'emploi/demandeurs d'emploi.

<sup>20</sup> Ce dernier constat peut s'expliquer par le fait qu'au sein des travailleurs peu qualifiés, les employeurs préfèrent engager le plus bas niveau de qualification (primaire) plutôt que l'avant dernier (secondaire inférieur) à cause des rémunérations - encore - moins élevées attribuées aux travailleurs possédant un diplôme de l'enseignement primaire.

dans une moindre mesure - un effet de la déqualification en cascade qui croît avec le niveau d'éducation<sup>21</sup>.

L'objectif de Devillé (2008) était d'identifier dans quelle mesure les écarts entre taux de chômage par niveau de diplôme à Bruxelles s'expliquent respectivement par l'inadéquation des qualifications et la déqualification en cascade. La présente partie s'intéresse à cette question mais de façon plus générale, en se demandant laquelle des deux approches, d'offre ou de demande (selon une définition plus large), est la plus pertinente pour caractériser le surcroît de chômage des Bruxellois. De même, l'approche utilisée dans la présente recherche est tout à fait différente de celle de Devillé, dans le sens où nous proposons une étude comparative inter-ville afin de mettre en évidence les spécificités du chômage à Bruxelles. En effet, la première étape se base sur une analyse comparative et de corrélation portant sur des données agrégées au niveau des villes (zones urbaines élargies) européennes ; la deuxième étape fera usage de données individuelles (portant sur les provinces de Belgique et un échantillon de villes européennes) pour estimer l'effet sur la probabilité de chômage des individus de différentes caractéristiques, notamment le fait d'habiter à Bruxelles (pour un individu de caractéristiques données).

---

<sup>21</sup> La « concurrence » des travailleurs de niveau élevé est bien présente et diminue avec le niveau de diplôme, tandis que « la déqualification des demandeurs d'emploi du secondaire inférieur ne semble pas concurrencer significativement les demandeurs d'emploi du niveau primaire ». Devillé (2008), page 8.



## 2. Approche « macroéconométrique » : l'absence de relation entre taux de chômage d'une ville et niveau de diplôme de sa population

Préalablement à l'analyse empirique, la question de la délimitation du territoire urbain se pose. En effet, le bassin d'emploi ne correspond généralement pas à la ville telle que délimitée par ses frontières administratives (du fait de l'existence de navetteurs). De même, les chômeurs peuvent résider, selon le cas, à l'intérieur ou en dehors de la ville dans sa définition administrative. Il est donc préférable de ne pas se limiter à l'étude de données sur les villes telles que définies administrativement. Cependant, ces données s'avèrent également importantes dans la mesure où les autorités ou administrations locales sont responsables d'une part importante des politiques de l'emploi, de la gestion urbaine (au niveau de certains services, de la gestion des infrastructures, ...) <sup>22</sup>, etc.

Il est donc utile de disposer de deux types de données correspondant à des niveaux territoriaux différents dans l'étude du chômage urbain : des données au niveau des villes « centrales » (unités administratives) et au niveau d'entités urbaines plus larges. Dans cette première analyse macroéconomique, ce sont les entités urbaines plus larges qui sont considérées. Celles-ci sont en effet plus adéquates pour les comparaisons internationales « macroéconomiques » relatives au marché du travail. La zone de Bruxelles considérée dans ce chapitre s'étend donc au-delà des frontières de la Région de Bruxelles-Capitale (correspondant aux 19 communes). Par contre, dans le chapitre suivant (étude microéconométrique), c'est bien la Région de Bruxelles-Capitale dans ses limites administratives qui sera considérée.

La base de données utilisée pour l'approche « macroéconomique » a été construite par l'IGEAT. Celle-ci comprend une approximation des zones urbaines élargies (« Larger Urban Zones » ou LUZ) <sup>23</sup> par les régions NUTS 2. Elle comprend une approximation de 103 LUZ de plus de 250.000 habitants. Le nombre de LUZ par pays de la base de données est fourni en annexe <sup>24</sup>. Cette base de données a été sélectionnée sur base de critères de comparabilité

---

<sup>22</sup> Eurostat (2008).

<sup>23</sup> La LUZ de Bruxelles telle que définie dans l'Audit Urbain correspond dans l'étude de Van der Haegen et al (1998) à ce qu'ils appellent *la Région Urbaine*. La définition des « Régions Urbaines » de Belgique est établie suivant des critères de croissance démographique, de revenus, de la part de la surface bâtie et du pourcentage de navetteurs vers l'agglomération, sur base des données du recensement de 1991; pour Bruxelles, la LUZ ou Région Urbaine se compose d'une population totale de 1.695.870 et s'étend sur une superficie de 1613,9 km<sup>2</sup>. Il s'agit approximativement de l'arrondissement de Bruxelles Halle Vilvoorde, d'un certain nombre de communes du Brabant wallon et de 3 communes de l'arrondissement de Leuven. A noter que dans l'étude de Van der Haegen et al, une définition plus large, basée exclusivement sur la part des navetteurs vers l'agglomération par rapport à la population active occupée et habitant la commune (dont le seuil est fixé à 15%), est aussi proposée : il s'agit du *complexe résidentiel urbain* qui inclut donc la *zone résidentielle des migrants alternants*. Cette zone inclut une population totale de pas moins de 2.550.497 et s'étend sur 4414,4 km<sup>2</sup>.

<sup>24</sup> Annexe 2.

internationale et du nombre d'indicateurs disponibles<sup>25</sup>. Le principal désavantage concerne la qualité variable de l'approximation des LUZ par les régions NUTS 2. Ainsi, si l'on considère l'entièreté de la base de données, celle-ci comprend des entités à caractère plutôt régional comme des entités à caractère plutôt urbain (zones urbaines élargies). Il importe également de souligner que **la LUZ de Bruxelles y est approchée à partir de l'ensemble formé par la Région de Bruxelles-Capitale et la Province du Brabant flamand**. Il faut toutefois garder à l'esprit que, selon l'étude de Van der Haegen et al (1998), la LUZ de Bruxelles est en réalité constituée de l'arrondissement de Bruxelles Halle Vilvoorde, d'un certain nombre de communes du Brabant wallon, et de seulement 3 communes de l'arrondissement de Leuven. Il faut donc tenir compte de ces approximations utilisées (pour raison de disponibilité de données) lors de l'interprétation des différents résultats. Le tableau ci-dessous présente la population et le taux de chômage<sup>26</sup> à Bruxelles selon les deux délimitations territoriales utilisées dans la présente recherche, en précisant le chapitre dans lequel celles-ci sont considérées.

**Tableau 1 : Population et taux de chômage à Bruxelles selon deux délimitations territoriales possibles (2007)**

	Population totale	Taux de chômage	Chapitre
Région de Bruxelles-Capitale	1.031.215	17%	3
Approximation de la LUZ par données NUTS 2 (Région de Bruxelles-Capitale et Brabant flamand)	2.083.682	10%	2

Source : IGEAT et Eurostat

Notons que les données utilisées dans cette partie de la recherche sont généralement celles de l'année 2007 (ou 2006 voire 2005<sup>27</sup> pour certaines variables de l'approche macro), par souci de se baser à la fois sur une année relativement récente mais non influencée par un contexte conjoncturel tout à fait particulier<sup>28</sup> – puisque l'objectif ici est d'identifier les causes du chômage structurel.

### ***2.1. Quelques constats : la pertinence de l'étude du chômage au niveau urbain et la variabilité des écarts entre taux de chômage par niveau de diplôme***

Cette section a tout d'abord pour objectif de souligner la relative indépendance des taux de chômage urbain par rapport aux taux de chômage nationaux correspondants. Ensuite,

<sup>25</sup> Pour une description de différentes bases de données disponibles au niveau urbain, voir Englert M. et Plasman R. (2010).

<sup>26</sup> Définition européenne du chômage (Enquête Force de Travail).

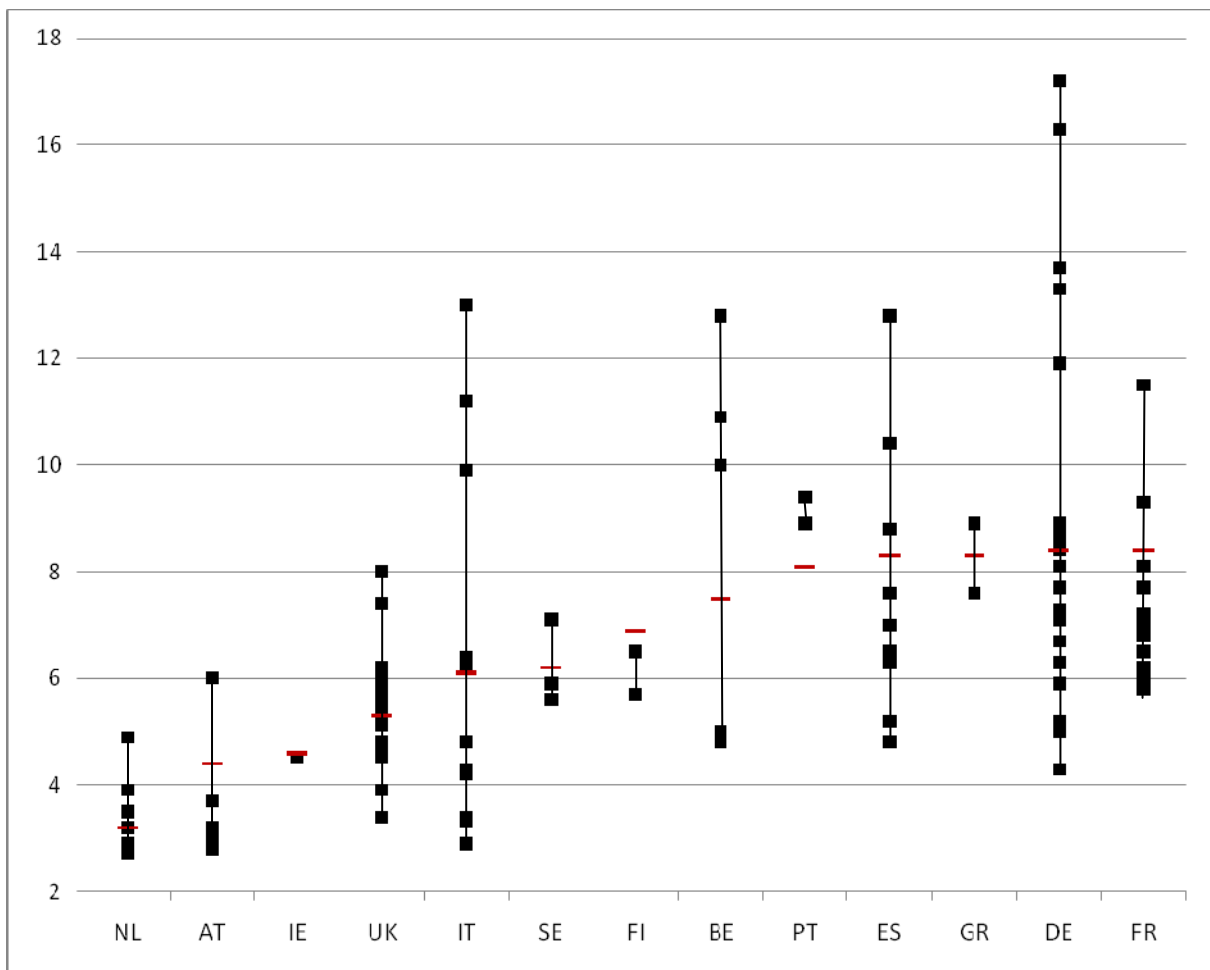
<sup>27</sup> Pour des raisons de disponibilité dans la base de données utilisée.

<sup>28</sup> En effet, lors du deuxième semestre de 2008, les effets de la crise - ralentissement économique - commencent à se répercuter sur le nombre de demandeurs d'emplois (source : Observatoire bruxellois de l'emploi, analyse des fonctions critiques en 2008).

certain constats relatifs à l'examen descriptif de la base de données seront mis en avant et permettront notamment de situer certaines caractéristiques du marché du travail de Bruxelles par rapport à celui d'autres villes de l'échantillon.

Avant tout, il est en effet utile de montrer dans quelle mesure les taux de chômage urbain sont indépendants des taux de chômage nationaux correspondants, afin de s'assurer de la pertinence d'étudier leurs causes particulières. Le graphique suivant met en relation le taux de chômage des LUZ (carrés noirs) avec les taux de chômage nationaux (tiret rouge).

**Graphique 1 : Taux de chômage des LUZ par pays en comparaison avec les taux de chômage nationaux (2007), %**



Source des données : IGEAT et EUROSTAT

Ce graphique révèle bien une logique particulière du chômage urbain et régional, en partie indépendante du chômage moyen national. Celui-ci indique une variabilité plus ou moins importante des taux de chômage des LUZ selon les pays. La variabilité des taux de chômage au sein d'un même pays apparaît tout particulièrement importante en Allemagne, en Belgique, en Italie et en Espagne. Dans ces pays (à l'exception du cas de l'Espagne où cela est moins évident), des facteurs supra-urbains mais infranationaux liés aux contextes historique et socio-économique semblent jouer un rôle majeur dans l'explication de cette

variabilité : en Allemagne, la dispersion importante des taux de chômage s'explique en partie par les différences entre l'Est (ex-RDA) et l'Ouest (ex-RFA). En Belgique, cette variabilité est en partie le reflet des différences de taux de chômage entre la Flandre d'une part et Bruxelles et la Wallonie d'autre part. De même, en Italie, la dispersion s'explique aussi en grande partie par la différence entre le Nord et le Sud du pays, qui constituent des réalités économiques très éloignées. Les taux de chômage les plus élevés se retrouvent donc dans les LUZ de l'Allemagne de l'Est (ex-RDA) mais aussi à Bruxelles, à Liège et à Charleroi (Wallonie) et dans certaines LUZ d'Italie du Sud et d'Espagne (comme Séville).

Par ailleurs, certains constats et résultats issus de l'analyse comparative des LUZ européennes sont mentionnés ci-dessous. Ceux-ci fournissent des éléments préliminaires intéressants concernant les déterminants du chômage urbain. Par souci de concision, les détails et tableaux dont découlent ces résultats ne sont pas fournis ici. Le lecteur intéressé pourra se référer à l'étude complète de Englert M. et Plasman R. (2010).

Tout d'abord, une typologie des LUZ a été établie suivant le classement des taux de chômage par niveau de diplôme<sup>29</sup>. Trois grandes catégories de LUZ ressortent de cette typologie :

- les LUZ présentant des taux de chômage par niveau de diplôme relativement homogènes, dans certains cas faibles (ex. plusieurs villes autrichiennes ou hollandaises), moyens (plusieurs villes anglaises et plusieurs capitales comme Madrid, Vienne, Stockholm), dans d'autres élevés (Bruxelles, Liège, Charleroi, Paris, villes de l'ex-RDA...)
- les LUZ dont le classement en termes de taux de chômage est plus défavorable pour les diplômés de niveau élevé que pour les diplômés de niveau moins élevé (la majorité des villes du Sud)
- les LUZ dont le classement en termes de taux de chômage est plus défavorable pour les diplômés de niveau « faible » que pour les diplômés de niveau plus élevé (villes du Nord uniquement, principalement allemandes et anglaises ainsi que Helsinki, Graz, Rotterdam, Dijon et Tampere)

Ainsi, les écarts de taux de chômage entre les diplômés du (pré)primaire/secondaire inférieur et les diplômés de l'enseignement supérieur sont bien plus importants dans la plupart des LUZ du Nord de l'Europe que dans les LUZ du Sud (et plusieurs LUZ de France) qui présentent des écarts relativement moins élevés. Il est à noter que les taux de chômage sont généralement plus importants pour les diplômés du primaire/secondaire inférieur que

---

<sup>29</sup> Cf. Englert M. et Plasman R. (2010). Les taux de chômage total et par niveau de diplôme ont été classés en trois catégories selon leur importance. Les seuils utilisés pour catégoriser les taux de chômage diffèrent selon les catégories de diplôme étant donné que, par exemple, les taux de chômage des diplômés du (pré)primaire/secondaire inférieur sont généralement beaucoup plus élevés que ceux des diplômés du supérieur/universitaire. Ainsi, les trois catégories qui ont été définies doivent être considérées comme « relatives ». Les seuils utilisés pour classer les taux de chômage par niveau relatif (faible, intermédiaire, élevé) sont repris en annexe 3.

pour les autres, mais certaines LUZ du Sud de l'Europe (Pamplona, Vigo, Pescara) font singulièrement exception.

Ensuite, il ressort assez clairement que le classement des LUZ en termes de niveau d'éducation de la population est relativement semblable à celui basé sur les niveaux d'éducation dans l'emploi, impliquant globalement un « matching » entre les qualifications offertes et demandées relativement bon.

Enfin, au niveau de la LUZ de Bruxelles en particulier (approximée donc ici par la Région Bruxelloise et la province du Brabant flamand), les spécificités suivantes, qui se dégagent de cette première analyse monographique des données, peuvent être soulignées<sup>30</sup> : premièrement, les taux de chômage sont relativement élevés pour toutes les catégories de travailleurs, quelque soit leur niveau de diplôme (cf. typologie). Deuxièmement, la part des diplômés de l'enseignement supérieur/universitaire parmi les travailleurs (en emploi) est la plus élevée de l'échantillon. Troisièmement, il apparaît que la part de la population née à l'étranger est également la plus élevée de l'échantillon. A noter qu'en considérant uniquement la Région de Bruxelles-Capitale, ces caractéristiques sont encore plus exacerbées (cf. section 3.2.1).

## ***2.2. Des corrélations en faveur de la perspective de demande pour expliquer les différences de taux de chômage entre les villes***

Cette section présente les résultats de l'analyse de corrélation entre certaines variables au travers de régressions linéaires simples sur données en coupe (« cross-section »). Cette analyse fournit des indications concernant la pertinence respective de la perspective du « skills mismatch » (approche d'offre) et de la perspective de demande (comme une pénurie de postes de travail, ou des facteurs de demande qualitatifs) pour expliquer les différences de taux de chômage entre LUZ européennes. Il faut néanmoins souligner que, compte tenu des données disponibles, les régressions effectuées doivent être considérées comme des études de corrélations conditionnelles plutôt que comme des équations économétriques visant à « déterminer » le chômage urbain. Il s'agit donc ici d'étudier le lien entre certaines variables (notamment le lien entre les taux de chômage des différentes catégories de travailleurs) en contrôlant l'effet de certaines autres variables, sans prétendre fournir une estimation capable de prévoir le chômage urbain. La présentation du modèle et de ses variables ainsi que les résultats chiffrés des régressions sont fournis en annexe<sup>31</sup>.

Il faut rappeler que les facteurs d'offre comme de demande peuvent (du fait de la déqualification en cascade) impliquer un chômage plus élevé chez les travailleurs les moins diplômés. Ainsi, le fait qu'il y ait une proportion plus importante de chômeurs parmi cette

---

<sup>30</sup> Englert M. et Plasman R. (2010)

<sup>31</sup> Annexes 4 et 5.

catégorie de travailleurs ne permet pas de tirer des conclusions quant à l'importance relative de ces deux types de facteurs. Cependant, différents éléments qui ressortent de l'étude du lien statistique entre certaines variables tendent à privilégier l'approche de demande plutôt que l'approche d'offre pour expliquer le chômage, en général et à Bruxelles en particulier.

Tout d'abord, une première étude de corrélations conditionnelles (données en coupe au niveau des LUZ) incluant un certain nombre de variables de contrôle (taux de chômage national, structure sectorielle de l'économie,...)<sup>32</sup> révèle l'absence de lien entre niveau de diplôme de la population et taux de chômage total (cf. annexe 3). Or, si les « moins » diplômés étaient moins employables et « responsables » du chômage, les taux de chômage devraient être - *ceteris paribus* - plus élevés dans les villes où ceux-ci sont proportionnellement plus nombreux. A noter d'ailleurs qu'à Bruxelles, bien que la part des diplômés de l'enseignement supérieur soit la plus élevée de l'échantillon, le taux de chômage y est des plus élevés également<sup>33</sup>.

Ensuite, une deuxième étude de corrélations conditionnelles (comprenant également un certain nombre de variables de contrôle) suggère l'existence d'une corrélation entre les taux de chômage par niveau de diplôme (cf. annexe 4). Autrement dit, là où le taux de chômage des faiblement diplômés est élevé, les taux de chômage des autres catégories de travailleurs (moyennement et très diplômés) sont, en moyenne, également élevés (en comparaison avec les autres villes)<sup>34</sup>. Ce constat est à nouveau en opposition avec l'approche d'offre puisque si le chômage était dû aux caractéristiques des chômeurs, en l'occurrence ici leur niveau de diplôme, les taux de chômage des différentes catégories de travailleurs (selon leur niveau de diplôme) ne devraient pas être corrélés. Cela pourrait indiquer que les différences de taux de chômage des faiblement diplômés entre zones urbaines reflèteraient l'importance de différences au niveau de la demande de travail (nombre d'emplois disponibles par exemple). A ce propos, la typologie des zones urbaines élargies européennes établie suivant le classement des taux de chômage par niveau de diplôme a révélé en effet que Bruxelles se trouve dans le groupe de zones urbaines présentant des taux de chômage par niveau de diplôme relativement élevés pour toutes les catégories de travailleurs (cf. supra). Lorsque seule la Région de Bruxelles-Capitale est

---

<sup>32</sup> Les études sur lesquelles se base la sélection des variables s'inscrivent dans les courants de la littérature évoqués au chapitre 1 de la présente partie - et détaillés dans Englert M. et Plasman R. (2010).

<sup>33</sup> Ce constat s'applique tant au niveau de la Région de Bruxelles-Capitale qu'au niveau de la zone urbaine élargie de Bruxelles. En Région de Bruxelles-Capitale, la part de la population active diplômée de l'enseignement supérieur atteint 46% en 2010 (source : Eurostat et calculs propres).

<sup>34</sup> Cette corrélation entre les taux de chômage peut surprendre étant donné les résultats de la typologie (cf. supra). En effet, celle-ci incluait bien un groupe de LUZ dont le classement en termes de taux de chômage était relativement homogène pour les différentes catégories de travailleurs, mais comprenait également un groupe de LUZ pour lesquelles le classement en termes de taux de chômage était plus favorable pour les plus faiblement diplômés, et un autre groupe présentant les caractéristiques inverses. Cette apparente contradiction avec les résultats présents peut s'expliquer d'une part parce qu'il s'agit ici de relations moyennes et que la corrélation n'est pas parfaite, et d'autre part par la présence de variables de contrôle dans la régression qui peuvent jouer un rôle.

considérée (sans le Brabant flamand), comparée à un échantillon d'autres régions comprenant également une capitale ou une ville importante, il apparaît que Bruxelles présente non seulement le taux de chômage total le plus élevé, mais également le taux de chômage des diplômés de l'enseignement supérieur le plus élevé (cf. section 3.2.1).

Enfin, les mêmes régressions indiquent une corrélation négative entre la part des faiblement diplômés dans la population et le taux de chômage de cette catégorie, ce qui pourrait appuyer la thèse de la déqualification en cascade, au contraire de la théorie de l'inadéquation des qualifications. En effet, la déqualification résultant d'une insuffisance généralisée de la demande de travail implique que le chômage se concentre sur la population faiblement diplômée. Cependant, le nombre de faiblement diplômés repoussés dans le chômage par la déqualification en cascade n'a aucune raison d'être positivement corrélé avec le nombre total de faiblement diplômés dans la population. Au contraire, la part des individus faiblement diplômés au chômage (dans la population faiblement diplômée totale) devrait - *ceteris paribus* - diminuer à mesure de l'importance de cette catégorie de travailleurs dans la population : une corrélation négative entre le taux de chômage des faiblement diplômés et la part de cette catégorie d'individus dans la population a effectivement été mise en évidence. Un tel résultat tend à affaiblir l'hypothèse du « skills mismatch ».

Les résultats de cette première approche tendent donc à donner une certaine base empirique à la perspective de demande et ne semblent pas soutenir la thèse du « skills mismatch » pour expliquer les différences de taux de chômage entre les LUZ européennes.

### **3. Approche microéconométrique : les déterminants individuels et spécifiques du chômage à Bruxelles**

L'objectif de ce chapitre est de compléter l'approche macroéconomique fournissant des indications sur les déterminants généraux (facteurs d'offre ou de demande) influençant le chômage urbain, par une approche microéconomique. Cette étude permettra, outre de mettre en avant les déterminants individuels du chômage urbain en général à Bruxelles, dans le reste de la Belgique et dans un échantillon de villes européennes, de souligner les spécificités bruxelloises relatives à l'effet de certaines caractéristiques individuelles sur la probabilité de chômage. De même, cette étude permettra d'identifier si la probabilité de chômage est plus élevée à Bruxelles par rapport aux autres provinces belges ou aux autres villes européennes pour un individu de caractéristiques données (dans ce cas, cela pourrait dénoter une spécificité relative à la demande de travail), ou si au contraire, le chômage à Bruxelles est uniquement lié aux caractéristiques de l'offre de travail présentes dans l'équation (perspective d'offre).

Il faut souligner que dans ce chapitre, contrairement au chapitre précédent, c'est **la Région de Bruxelles-Capitale qui est considérée**, et non la zone urbaine élargie.

#### ***3.1. Description de la base de données, du modèle et de ses variables***

Cette première section présente la base de données utilisée, le type de modèle et les variables introduites dans les régressions.

##### ***a) La base de données***

La base de données utilisée est celle de l'Enquête sur les Forces de Travail (EFT), qui contient un grand nombre de microdonnées relatives à la situation des individus sur le marché du travail. Cette base de données présente plusieurs avantages : tout d'abord, il s'agit d'une enquête portant sur tous les pays européens et dont la comparabilité internationale est garantie. Ensuite, pour bon nombre de pays, le lieu de résidence des personnes interrogées est disponible au niveau régional NUTS 2. Enfin, l'enquête porte sur un grand nombre d'individus, permettant ainsi de mener une étude économétrique sur la seule Région de Bruxelles-Capitale (l'échantillon étant suffisamment grand<sup>35</sup> pour l'inférence statistique). La base de données inclut également un coefficient de pondération indiquant combien de personnes dans la population sont représentées par chaque individu de l'enquête. Il a été tenu compte de ces pondérations dans l'étude qui suit. Les données utilisées sont celles de l'année 2007, afin d'éviter les effets particuliers (conjuncturels)

---

<sup>35</sup> 6617 actifs bruxellois, dont 17% de chômeurs.



résultant de la crise économique (l'objectif étant d'identifier les causes du chômage structurel, cf. supra).

Les estimations économétriques menées porteront dans un premier temps respectivement sur les résidents bruxellois, les résidents du reste de la Belgique et les résidents d'un échantillon de villes européennes (excepté Bruxelles), sélectionnées selon certains critères (cf. ci-dessous). Les coefficients de ces trois régressions pourront donc être comparés afin d'identifier si les effets des différentes variables sur les probabilités de chômage sont identiques à Bruxelles et ailleurs. Dans un deuxième temps, les régressions porteront sur tous les résidents en Belgique (Bruxelles compris) d'une part, et sur les résidents de toutes les villes européennes (Bruxelles compris également) d'autre part, avec dans chacun des cas l'introduction de variables relatives à la province ou à la ville de résidence (ou seulement une variable relative au fait d'habiter Bruxelles ou pas). Cette approche permet d'évaluer l'impact éventuel du fait d'habiter à Bruxelles sur la probabilité de chômage pour un individu de caractéristiques données.

La présence importante de navetteurs ainsi que l'étroitesse des frontières administratives par rapport au bassin d'emploi constituent une caractéristique notable du marché du travail de la Région de Bruxelles-Capitale. Afin de disposer d'un échantillon de régions ne s'éloignant pas trop de cette caractéristique, une première sélection de régions (au niveau NUTS 2) a été effectuée à l'aide de la base de données de l'IGEAT comprenant l'approximation des LUZ (de plus de 250.000 habitants) par les régions NUTS 2, utilisée pour l'étude macroéconomique (cf. supra). Seules les régions NUTS 2 dans lesquelles se retrouve au minimum 50% de la population de la LUZ ont été conservées. Parmi ces dernières, les régions NUTS 2 disponibles dans la base de données individuelles de l'Enquête sur les Forces de Travail ont été sélectionnées (pour certains pays le lieu résidence des individus n'étant pas disponible, ou l'étant seulement au niveau NUTS 1).

Les « villes-régions » NUTS 2 retenues sont présentées dans le tableau 2 ci-dessous. Les rapports entre la population de la LUZ et de la région NUTS 2 correspondante sont également présentés, de même que le taux de chômage de ces villes-régions et le nombre d'observations par région dont nous disposons pour l'étude économétrique. Les régions en bleu clair dans le tableau répondaient aux critères de sélection mais n'ont pas été introduites dans les régressions présentées dans cet article car elles affichaient des variables manquantes concernant la situation familiale des individus. Elles sont présentées ici à titre informatif. Des régressions incluant également ces « villes-régions » et sans les variables relatives à la situation familiale des individus ont toutefois été menées (cf. Englert M. et Plasman R., 2010) : il apparaît que, même sans les variables de contrôle relatives à la situation familiale des individus, les résultats sont globalement - à quelques exceptions près - identiques aux régressions n'incluant pas ces « villes-régions ».

Au vu du tableau 2, on remarque - comme cela a déjà été mentionné - que le taux de chômage en Région de Bruxelles-Capitale est le plus élevé de l'échantillon, suivi de près par

Berlin. On note également que tout comme la Région de Bruxelles-Capitale, les régions NUTS 2 allemandes se caractérisent également par des frontières administratives bien plus étroites que leur bassin d'emploi. Des régions comme Hovedstaden (Danemark) ou Oslo (Norvège) - qui sont donc introduites dans le tableau à titre informatif - présentent, mais dans une moindre mesure, cette caractéristique.

**Tableau 2 : Echantillon de régions éligibles pour l'étude microéconométrique avec certaines de leurs caractéristiques**

Code NUTS 2	Régions NUTS 2	Pays	Villes correspondantes	rapport pop. LUZ/pop. NUTS2	taux de chômage	Nombre d'individus de l'échantillon
DE30	Berlin	Allemagne	Berlin	146	16	914
DE50	Bremen	Allemagne	Bremen	185	11	191
DE60	Hamburg	Allemagne	Hamburg	177	8	444
BE21	Province d'Anvers	Belgique	Anvers	54	5	5772
BE10	Région de Bruxelles-Capitale	Belgique	Bruxelles	174	17	6617
BE33	Province de Liège	Belgique	Liège	60	11	5436
ES51	Cataluna	Espagne	Barcelone	57	6	4886
ES30	Comunidad de Madrid	Espagne	Madrid	92	6	2565
ES22	Comunidad Floral de Navarra	Espagne	Pamplone	57	5	1192
ES24	Aragon	Espagne	Saragosse	52	5	2049
FR10	Ile de France	France	Paris	95	8	6212
GR30	Attiki	Grèce	Athènes	95	8	34309
ITE4	Lazio	Italie	Rome	62	6	14162
LU00	Luxembourg	Luxembourg	Luxembourg	94	4	8726
PT17	Lisbonne	Portugal	Lisbonne	84	9	13054
DK01	Hovedstaden	Danemark	Hovestaden	110	4	/
DK04	Midtjylland	Danemark	Midtjylland	54	3	/
NO01	Oslo og Akershus	Norvège	Oslo	109	3	/
SE11	Stockolm	Suède	Stockolm	91	6	/

### b) Le modèle théorique

Le modèle estimé vise à évaluer les probabilités de chômage des individus en fonction de certaines de leurs caractéristiques. La variable dépendante est une variable binaire qui prend la valeur 1 si la personne est au chômage et 0 si la personne est en emploi.

Cette variable dépend d'une série de facteurs (les variables exogènes). Le modèle vise donc à estimer la probabilité d'apparition d'un événement (être au chômage), conditionnellement aux variables exogènes.

$$p_i = \text{Prob}(y_i = 1 | x_i) = F(x_i\beta)$$

Comme la variable Y est dichotomique, elle suit une distribution de probabilité dite de Bernoulli :

$Y_i$	Probabilité
0	$1-p_i$
1	$p_i$

La forme fonctionnelle du modèle utilisé pour estimer la probabilité de chômage des individus est binomiale logistique ; il s'agit d'une fonction non linéaire qui prend en compte le fait que les probabilités (ici de chômage) sont comprises entre 0 et 1 :

$$p = F(Z) = \frac{1}{1 + e^{-Z}}$$

Ce qui est équivalent à :  $p = \frac{e^Z}{(1 + e^Z)}$

$$\text{où } Z = \beta_1 + \beta_2 X_2 + \dots + \beta_k X_k$$

Cette fonction implique que si Z tend vers l'infini alors  $Y_i$  tend vers 1 et si Z tend vers (-l'infini) alors  $Y_i$  tend vers 0<sup>36</sup>. Les  $Y_i$  estimés par cette fonction se rapprochent de 1 et de 0 très lentement.

Une fois les coefficients obtenus, la probabilité prédite d'être au chômage pour un individu de caractéristiques données peut être calculée. Il s'agit d'une probabilité théorique qui doit s'approcher de la vraie valeur de Y (0 ou 1).

---

<sup>36</sup> Ainsi, cette fonction évite le problème principal que pose l'utilisation d'un modèle linéaire pour expliquer une variable binaire. En effet, le modèle de probabilité linéaire donne lieu à des  $y$  estimés qui ne sont pas strictement compris entre 0 et 1. Or, une probabilité estimée supérieure à 1 ou inférieure à 0 est dépourvue de sens (Studenmund A.H., 2005).

Les modèles logistiques ne peuvent pas être estimés en utilisant la méthode des moindres carrés ordinaires ; ils impliquent le recours à la méthode du maximum de vraisemblance. Cette méthode consiste (par une technique d'estimation itérative) à déterminer la valeur des coefficients qui maximise la vraisemblance de générer l'échantillon observé<sup>37</sup>.

Etant donné la complexité de la forme fonctionnelle de l'équation, il est utile de la simplifier de façon à faire apparaître d'un côté un terme identique au modèle de probabilité linéaire :

$$\ln \frac{y_i}{(1-y_i)} = \ln \frac{p_i}{(1-p_i)} = \beta_1 + \beta_2 X_2 + \dots + \beta_k X_k$$

**C'est sous cette forme que sont en général présentés les résultats des régressions ci-après.** Les signes des coefficients et leur importance relative (ex.  $\beta_2 > \beta_3$ ) peuvent être interprétés de la même façon que dans le cas des modèles de probabilité linéaire, et le t-test peut également être utilisé pour tester les hypothèses et la significativité des coefficients logit.

Par contre, la valeur absolue des coefficients ne peut être interprétée de la même façon que dans un modèle linéaire (étant donné la forme différente de la fonction). De plus, contrairement aux modèles linéaires, l'impact d'un accroissement d'une unité d'une variable indépendante (effet marginal de X sur Y) sur la probabilité estimée va varier en fonction de la valeur des autres variables indépendantes. Le calcul des effets marginaux est exposé ci-dessous.

Soit la fonction logit estimée<sup>38</sup> :

$$p = F(Z) = \frac{1}{1 + e^{-Z}}$$

$$\text{où } Z = \beta_1 + \beta_2 X_2 + \dots + \beta_k X_k$$

Puisque p (probabilité que Y = 1) est fonction de Z et Z est fonction des X variables indépendantes, l'effet marginal de  $X_i$  sur p correspond au produit de l'effet marginal de Z sur p et de l'effet marginal de  $X_i$  sur Z :

$$\frac{\partial p}{\partial X_i} = \frac{dp}{dZ} \frac{\partial Z}{\partial X_i} = f(Z) \beta_i = \frac{e^{-Z}}{(1+e^{-Z})^2} \beta_i$$

$$\frac{\partial p}{\partial X_i} = \frac{dp}{dZ} \frac{\partial Z}{\partial X_i} = f(Z) \beta_i = \frac{e^{-Z}}{(1+e^{-Z})^2} \beta_i$$

<sup>37</sup> Plus exactement, l'estimation par maximum de vraisemblance revient à choisir des coefficients qui maximisent le logarithme de la probabilité (ou vraisemblance) d'observer une série de valeurs particulières de la variable dépendante dans l'échantillon ( $y_1, \dots, y_n$ ) pour une série de variables indépendantes X données (A.H. Studenmund A.H., 2005).

<sup>38</sup> Oxford University Press – ressource online :

<http://www.oup.com/uk/orc/bin/9780199280964/01student/ppts/ch10/>

L'effet marginal d'une variable n'est donc pas constant puisqu'il dépend de la valeur de Z qui dépend de la valeur des variables explicatives.

Dans notre cas d'un modèle logit avec des variables « dummies » (qui prennent les valeurs 0 ou 1), l'effet de la variable  $X_1$  sur Y se calcule sur base de l'équation suivante :

$$\frac{\Delta p}{\Delta X_1} = p(y = 1 | x_1 = 1) - p(y = 1 | x_1 = 0)$$

$$= \frac{1}{(1 + e^{-(\beta_1 + \beta_2 X_2 + \dots + \beta_k X_k)})} - \frac{1}{(1 + e^{-(\beta_1 X_1 + \dots + \beta_k X_k)})}$$

On remarque également que l'effet de  $X_1$  sur Y dépend de la valeur des autres variables explicatives. Il faut donc calculer les effets marginaux pour un individu de référence choisi (dans ce cas, les effets marginaux sont alors différents en fonction de l'individu de référence choisi), ou calculer la moyenne des effets marginaux. Il s'agit dans ce dernier cas de la moyenne des changements discrets/partiels des variables sur toutes les observations<sup>39</sup>.

Une autre possibilité pour interpréter la valeur des coefficients d'un modèle logit est de calculer les rapports des cotes ou « odds ratio ». Le « odds » ou cote, correspond au rapport entre une probabilité P et son inverse  $1 - P$ .

Ainsi, le « odds » de Y si  $X_1 = 1$  est défini comme<sup>40</sup> :

$$\theta(1) = \frac{P(y = 1 | x_1 = 1)}{1 - P(y = 1 | x_1 = 1)} = \frac{p(1)}{1 - p(1)}$$

Inversement, la cote de Y si  $X_1 = 0$  est défini comme :

$$\theta(0) = \frac{P(y = 1 | x_1 = 0)}{1 - P(y = 1 | x_1 = 0)} = \frac{p(0)}{1 - p(0)}$$

Dès lors, le rapport des cotes ou « odds ratio » correspond à :  $\frac{\theta(1)}{\theta(0)}$

Comme il a été vu plus haut, le modèle logistique peut prendre la forme suivante :

$$\ln \frac{p_i}{(1-p_i)} = \ln \frac{P_i}{(1-P_i)} = \beta_1 + \beta_2 X_2 + \dots + \beta_k X_k$$

Ce qui revient à :

$$\frac{P_i}{1-P_i} = e^{\beta_1 + \beta_2 X_2 + \dots + \beta_k X_k}$$

<sup>39</sup> Pour plus de détails et critiques sur le calcul des effets marginaux, voir Bartus T. (2005).

<sup>40</sup> Ressources on-line de l'Institut universitaire de médecine sociale et préventive Lausanne : <http://www.iumsp.ch/>

Dès lors, par exemple, pour la variable binaire  $X_2 = 1$  :

$$\frac{p(1)}{1 - p(1)} = e^{\beta_1 + \beta_2 + \beta_3 X_3 + \dots + \beta_k X_k}$$

Et  $X_2 = 0$  :

$$\frac{p(0)}{1 - p(0)} = e^{\beta_1 + \beta_3 X_3 + \dots + \beta_k X_k}$$

Le rapport des cotes pour la variable  $X_2$  correspond donc à :

$$\frac{\frac{p(1)}{1 - p(1)}}{\frac{p(0)}{1 - p(0)}} = \frac{e^{\beta_1 + \beta_2 + \beta_3 X_3 + \dots + \beta_k X_k}}{e^{\beta_1 + \beta_3 X_3 + \dots + \beta_k X_k}} = e^{\beta_2}$$

Le calcul du « odds ratio » est également décrit à l'aide d'un exemple très clair dans Norton (2004). Bien que facile à calculer, ce même auteur souligne le caractère délicat et complexe de l'interprétation de ce rapport. En effet, le « odds ratio » est souvent confondu avec le risque relatif (qui correspond au simple rapport  $p(1)/p(0)$ ). Le « odds ratio » constitue toutefois une bonne approximation du risque relatif dans le cas où la probabilité  $P$  de l'évènement considéré est faible.

A noter qu'au point *d* de la section 3.2.2, un terme d'interaction sera introduit dans l'équation. Les détails concernant l'interprétation de ce terme particulier sont fournis directement au point *d*.

### c) Les variables du modèle

Comme susmentionné, la variable dépendante est la suivante :

$Y = 1$  si l'individu est au chômage

$Y = 0$  si l'individu est en emploi

La population considérée pour l'estimation concerne donc uniquement la population active : population en emploi<sup>41</sup> + population au chômage cherchant « activement » un emploi (définition du BIT)<sup>42</sup>. Il faut donc garder à l'esprit que le fait de ne considérer que la

<sup>41</sup> « Données EFT : un individu est considéré en emploi s'il dit avoir occupé un travail rémunéré au minimum une heure au cours de la période de référence, ou qu'il estime avoir conservé un lien durable avec celui-ci (en cas, par exemple, de maladie, accident du travail, etc.). Cette définition est utilisée pour permettre de garder les temps partiels dans les statistiques de travailleurs. » Source : Conseil Central de l'Economie (2009).

<sup>42</sup> « Données EFT : l'Enquête Force de Travail utilise la définition mise en place par le Bureau International du Travail, selon laquelle un chômeur est une personne qui répond, au cours de la semaine de référence, aux trois critères suivants : (1) être sans travail ; (2) être disponible pour travailler. Dans l'EFT, ce critère

population active et d'utiliser la définition BIT du chômage implique que la population plus éloignée ou écartée du marché du travail ne se retrouve pas dans l'équation (les inactifs et les « chômeurs » qui n'entrent pas dans les critères du BIT<sup>1</sup>).

Les variables indépendantes susceptibles d'influencer la probabilité individuelle d'être au chômage ont été identifiées sur base de la littérature, principalement à partir des travaux de Gangji A. et Plasman R. (2007) et Chichah S. (2007). Toutes les variables explicatives n'ont cependant pas pu être introduites compte tenu des informations disponibles dans notre base de données, notamment celles relatives au capital social des individus (niveau d'éducation et de revenu des parents, réseau social,...). Les différentes catégories de variables qui ont été introduites dans l'équation sont les suivantes:

- les variables liées à **la situation familiale** de l'individu : présence d'un cohabitant (variable nommée « couple »), nombre d'enfants (un, deux ou trois enfants et plus).

- **la nationalité** : nationalité du pays de résidence, nationalité d'un autre pays européen (UE 27) que celui de résidence, et nationalité d'un pays extra-européen. La variable relative à la nationalité permet de capter l'éventuelle présence de discrimination sur le marché du travail sur base de la nationalité (ou d'autres effets éventuels liés à la nationalité). Cependant, des personnes d'origine étrangère mais de nationalité du pays de résidence sont tout aussi susceptibles de - par exemple - subir une discrimination. Il faut donc garder à l'esprit que les éventuels effets liés à l'origine ne sont pas entièrement captés par cette variable.

- **le niveau de capital humain** des individus, mesuré par leur niveau de diplôme. Quatre catégories de niveau de diplômes ont été distingués : primaire (personnes détenant au plus un diplôme de l'enseignement primaire), secondaire inférieur, secondaire supérieur (y compris post-secondaire non supérieur) et enseignement supérieur (universitaire et non-universitaire).

- **le sexe** de l'individu. Là aussi, la présence éventuelle de discrimination cette fois sur base du genre pourra être identifiée. Cependant, il faut souligner qu'une inégalité importante entre les hommes et les femmes existe au niveau des taux d'activité, ce qui n'est pas reflété dans l'étude économétrique (qui porte uniquement sur la population active).

- **l'âge de l'individu** ; 5 catégories d'âge sont distingués : 15-24 ans, 25-34 ans, 35-44 ans, 45-54 ans, et 55 ans et plus.

---

s'accompagne d'une limite de 2 semaines, ce qui signifie que la personne déclare qu'elle est capable, si elle trouve un job, de le commencer endéans les 15 jours ; (3) être à la recherche d'un emploi. Le descriptif de l'EFT précise qu'il ne prend en compte que les méthodes «actives» de recherche. Le fait, par exemple, d'être inscrit comme demandeur d'emploi auprès d'un service de placement (Forem, VDAB ou Actiris) n'est pas suffisant. » Source : Conseil Central de l'Economie (2009). Ainsi, le taux de chômage selon la définition du BIT (sur base de l'EFT) est inférieur au taux de chômage administratif en Belgique. A Bruxelles, le taux de chômage administratif est de 19,8% (sans compter les chômeurs âgés) - source : BFP - tandis que le taux de chômage sur base de l'EFT est de 17,4% en 2010.

- **la situation de l'individu relative au marché du travail un an avant l'enquête** : en emploi, au chômage, aux études ou inactif. Gangji A. & Plasman R. (2007) ont montré qu'il existe un phénomène de « persistance du chômage » (ou de « dépendance d'état ») en Région de Bruxelles-Capitale, autrement dit que les expériences présentes de chômage dépendent des expériences passées de chômage des individus. Plus généralement, le fait d'avoir été en dehors du marché du travail en t-1 (chômeur, étudiant ou inactif) peut rendre plus difficile l'accès au marché du travail, notamment à cause d'un manque d'expérience professionnelle requit bien souvent par les employeurs ou d'un effet de stigmatisation (quand il s'agit d'un chômeur ou un inactif de longue durée). Il est donc important de contrôler cet effet afin d'obtenir des coefficients corrects pour les autres variables.

- **la province ou la « ville-région » de résidence de l'individu** est également introduite lorsque la régression porte sur tous les actifs belges ou tous les actifs de l'échantillon de « villes-régions » européennes.

Il faut souligner que toutes les variables de l'équation sont des variables « dummies » (dichotomiques). Ainsi, **l'effet des différentes variables s'interprète toujours par rapport à une catégorie de référence (celle absente de l'équation).**

## **3.2. Résultats**

Dans cette section, quelques statistiques descriptives sont tout d'abord exposées (section 3.2.1). Ensuite, les résultats de régressions séparées pour Bruxelles, le reste de la Belgique et l'ensemble des autres « villes-régions » sont présentés (section 3.2.2). Toutefois, cette sous-section inclut également une régression portant sur toute la Belgique qui incorpore un terme d'interaction relatif au fait d'habiter à Bruxelles et d'être peu qualifié. Par ailleurs, l'impact du fait de résider à Bruxelles (plutôt qu'ailleurs en Belgique ou dans une autre « ville-région » d'Europe) pour un individu de caractéristiques données sera étudié (section 3.2.3), globalement puis de façon différenciée selon le niveau de diplôme.

### **3.2.1 Quelques statistiques descriptives**<sup>43</sup>

Par rapport à toutes les autres entités de l'échantillon (provinces belges et « villes-régions » d'Europe), la Région de Bruxelles-Capitale présente non seulement le taux de chômage total le plus élevé, mais également le taux de chômage des diplômés de l'enseignement supérieur le plus élevé. **En 2007, le taux de chômage total en Région de Bruxelles-Capitale est de 17%, celui des diplômés du primaire/secondaire inférieur est de 30%, celui des diplômés du secondaire supérieur est de 19%, et celui des diplômés du**

---

<sup>43</sup> Pour rappel, il s'agit des données de l'Enquête Force de Travail et de la définition BIT du chômage (qui diffère donc des données administratives). A noter que seules quelques statistiques descriptives sont reprises ici ; les tableaux complets qui présentent les chiffres ville par ville sont disponibles auprès des auteurs.



**supérieur de 9%<sup>44</sup> ; chacun de ces chiffres représente environ trois fois le chiffre correspondant pour le reste de la Belgique, et ce pour toutes les catégories de travailleurs (quel que soit le niveau de diplôme).** Ces chiffres sont également nettement plus élevés que les moyennes correspondantes des « villes-régions » européennes de l'échantillon, soit 8%, 11%, 8% et 5% respectivement pour le taux de chômage total, celui des diplômés du primaire/secondaire inférieur, celui des diplômés du secondaire supérieur, et celui des diplômés du supérieur.

En ce qui concerne la répartition des chômeurs par niveau de diplôme, on constate qu'à Bruxelles, 18% des chômeurs possèdent au plus un diplôme de l'enseignement primaire, 28% sont diplômés de l'enseignement secondaire inférieur, 31% de l'enseignement secondaire supérieur et 23% sont diplômés de l'enseignement supérieur. Par ailleurs, on remarque que la part des travailleurs diplômés du supérieur est bien plus importante à Bruxelles (où cette part est de 50%) qu'ailleurs en Belgique (37%) et que dans les autres villes européennes. En effet, la part des diplômés du supérieur dans l'emploi à Bruxelles est la plus élevée de l'échantillon des villes-régions européennes. La part des diplômés du supérieur dans la population active à Bruxelles est également la plus élevée de l'échantillon (45%). Parallèlement, la part des diplômés de niveau « moyen » (diplômés du secondaire supérieur) dans la population active est bien plus faible à Bruxelles (26%) qu'ailleurs en Belgique (38%), et qu'en général dans les villes européennes (à 3 exceptions près).

En ce qui concerne la nationalité, il est intéressant de noter que, mis à part le Luxembourg qui constitue un cas tout à fait spécifique, c'est dans la Région de Bruxelles-Capitale que la part de la population active de nationalité étrangère est la plus élevée de l'échantillon, avec 19% de la population ressortissant d'autres Etats européens et 10% ressortissant d'Etats extra-européens<sup>45</sup>. Parmi les chômeurs, 13% sont ressortissants d'autres Etats européens et 20% d'Etats extra-européens. A noter qu'à Hambourg, Berlin, Madrid, Barcelone et Saragosse, la proportion de chômeurs ressortissant d'Etats extra-européens est encore plus importante (alors que la proportion d'actifs ressortissant de ces mêmes Etats extra-européens est nettement moins importante dans ces « villes-régions » qu'à Bruxelles).

A propos de la répartition hommes-femmes à Bruxelles' la part des femmes est équivalente dans la population active, la population au chômage et la population en emploi (44%<sup>46</sup>). Par contre, dans le reste de la Belgique, les femmes sont nettement surreprésentées dans le chômage avec une part de 53%, alors que leur part dans la population active est de 45%. Les situations dans les autres villes-régions européennes sont très variables.

---

<sup>44</sup> En 2010, les chiffres sont pratiquement identiques. Source : Observatoire Bruxellois de l'Emploi. Définition du chômage au sens du Bureau International du Travail (BIT). Pour rappel, les taux du chômage selon la définition du chômage au sens administratif sont encore plus élevés.

<sup>45</sup> Il est à noter qu'en ajoutant les personnes de nationalité belge d'origine étrangère, la part des « allochtones » dans la population bruxelloise est d'environ 50% (source : Corijn E. et al (2009)).

<sup>46</sup> Ce chiffre reflète par contre la surreprésentation des femmes dans la population inactive.

Au niveau de l'âge, près de 53% des chômeurs bruxellois ont moins de 34 ans (16,5% ont entre 15 et 24 ans et 36% ont entre 25 et 34 ans), 25% ont entre 35 et 44 ans et 22% ont plus de 45 ans (16% ont entre 45 et 54 ans et 6% ont plus de 55 ans). Cette répartition par âge est relativement similaire à celle des chômeurs dans le reste de la Belgique, à l'exception des classes d'âge 15-24 ans et 25-34 ans qui sont respectivement plus fortement et moins fortement représentées dans le chômage bruxellois. A Bruxelles comme ailleurs en Belgique et en général dans l'ensemble des villes-régions de l'échantillon (à l'exception d'Hambourg), les individus de 15-24 ans sont surreprésentés dans le chômage (et sous-représentés dans l'emploi). La surreprésentation des jeunes parmi les chômeurs apparaît donc comme un problème généralisé - mais à des degrés divers - dans les villes d'Europe.

A Bruxelles comme ailleurs en Belgique, environ la moitié des chômeurs étaient déjà au chômage un an avant l'enquête. Bien que cette part soit légèrement plus importante à Bruxelles que dans le reste de la Belgique (51% contre 47%), le chômage de longue durée constitue un problème généralisé dans le pays. A noter que la part des chômeurs en situation d'inactivité<sup>47</sup> un an avant l'enquête est également plus importante à Bruxelles (17%) que dans le reste de la Belgique (11%), tandis que l'inverse est constaté concernant la part des chômeurs qui étaient étudiants en t-1 (10% des chômeurs à Bruxelles contre 15% dans le reste de la Belgique). Dans les autres « villes-régions » de l'échantillon, la part des chômeurs qui était déjà au chômage un an avant l'enquête varie entre 21% (Madrid), à 67% (Berlin). Globalement, le chômage de longue durée constitue également une réalité européenne<sup>48</sup>.

### **3.2.2. Comparaison de l'effet des variables sur les probabilités de chômage à Bruxelles et ailleurs**

Le tableau ci-dessous présente les résultats de régressions séparées portant respectivement sur les résidents bruxellois, les résidents du reste de la Belgique et les résidents des « villes-régions » européennes (sans Bruxelles).

---

<sup>47</sup> Etudiants non inclus.

<sup>48</sup> A noter qu'à Oslo (qui n'est pas inclus dans l'étude économétrique présentée dans ce rapport), la part des chômeurs qui étaient déjà au chômage un an avant l'enquête n'est que de 8%. Par contre, la part des chômeurs qui étaient aux études un an avant l'enquête y est plus élevée qu'ailleurs (38%).

**Tableau 3 : Comparaison de l'impact des variables du modèle sur la probabilité de chômage des résidents bruxellois, des résidents du reste de la Belgique et des résidents des autres « villes-régions » de l'échantillon (régressions logit)**

Variables explicatives	Région de Bruxelles-Capitale	Belgique sans Bruxelles	« Villes-régions » européennes (sans Bruxelles)
A	-3.21***	-4.18***	-3.60***
Couple	-0.30**	-0.56***	-0.37***
Un enfant	0.12	-0.26**	0.02
Deux enfants	-0.23	-0.18*	-0.09
Trois enfants	0.07	0.10	-0.07
Européen	-0.30*	0.46***	-0.04
Extra-européen	0.52***	0.82***	0.64***
Primaire	0.53***	1.03***	0.59***
Secondaire inf.	0.75***	0.85***	0.52***
Secondaire sup.	0.34**	0.60***	0.26**
Femme	0.00	0.22***	0.04
15-24 ans	0.21	- 0.03	-0.09
25-34 ans	0.21	0.14	-0.08
45-54 ans	-0.03	-0.13	-0.06
Plus de 55 ans	-0.13	-0.47***	-0.16
Chômeur en t-1	3.91***	4.03***	3.60***
Etudiant en t-1	2.45***	2.70***	2.38***
Inactif en t-1	2.86***	3.08***	2.66***
Pseudo R <sup>2</sup>	40%	39%	31%
Nombre d'observations	6617	45222	99912

\* $P < 0,05$

\*\* $P < 0,01$

\*\*\* $P < 0,001$

L'effet de chacune des variables s'interprète donc par rapport à la modalité de la variable absente de l'équation. Par exemple, pour l'équation concernant la Région de Bruxelles-Capitale, le fait d'être ressortissant d'un Etat européen diminue la probabilité de chômage par rapport au fait d'être de nationalité belge, tandis que le fait d'être ressortissant d'un Etat extra-européen accroît la probabilité de chômage par rapport au fait d'être de nationalité belge. Les résultats relatifs aux coefficients des différentes variables sont commentés aux points *b* et *c* ci-après.

Les moyennes des probabilités estimées d'être au chômage pour les résidents bruxellois, les résidents du reste de la Belgique et les résidents des autres « villes-régions » européennes sont présentées ci-dessous. Ces moyennes reflètent à la fois l'effet sur les probabilités de chômage des différences de coefficients (effet des différentes variables sur les probabilités de chômage) et des différences relatives aux caractéristiques de la population (effet de composition).

**Tableau 4 : Statistiques descriptives des probabilités estimées de chômage des résidents bruxellois, des résidents du reste de la Belgique et des résidents des autres « villes-régions » européennes**

	<i>Moyenne</i>	<i>Ecart-type</i>	<i>Minimum</i>	<i>Maximum</i>
<i>Bruxelles</i>	0,17	0,25	0,01	0,91
<i>Belgique sans Bru.</i>	0,06	0,14	0,004	0,88
<i>« Villes-régions » sans Bru.</i>	0,07	0,14	0,01	0,78

Source : Enquête sur les Forces de Travail et calculs propres

Bien que certaines variables semblent soit réduire plus fortement soit accroître moins fortement les probabilités de chômage à Bruxelles qu'ailleurs, ces dernières sont en général bien plus élevées à Bruxelles : en moyenne, la probabilité de chômage y est près de 3 fois plus élevée qu'ailleurs en Belgique, et près de 2,5 fois plus élevée que dans les autres « villes-régions » (cf. tableaux ci-dessus). Ces différences sont en partie représentées par les constantes ( $\alpha$ ) des trois équations, donc par des facteurs autres que ceux représentés par les variables explicatives présentes dans les régressions.

Les valeurs de la constante des différents modèles indiquent en effet que, pour un individu de caractéristiques données, la probabilité de chômage est plus élevée à Bruxelles que dans le reste de la Belgique et dans les autres « villes-régions » européennes de l'échantillon. Plus généralement, la comparaison des équations reflète cette différence importante de probabilité de chômage : par exemple, pour un homme, célibataire, sans enfant, de nationalité belge, diplômé de l'enseignement supérieur, âgé entre 35 et 44 ans et en emploi en t-1, la probabilité de chômage est plus de 2,5 fois plus élevée pour un résident Bruxellois que pour un résident du reste de la Belgique, et 1,4 fois plus élevée que pour un individu de mêmes caractéristiques résidant dans les autres « villes-régions » européennes de l'échantillon<sup>49</sup>. Ce constat sera approfondi et l'évaluation de l'impact sur le risque de chômage du fait de résider à Bruxelles pour un individu de caractéristiques données sera effectuée à la sous-section suivante (3.2.3).

#### a) La décomposition d'Oaxaca-Blinder

La décomposition d'Oaxaca-Blinder permet d'isoler la part de la différence de probabilité de chômage à Bruxelles et ailleurs qui est due aux effets de composition (par exemple la part des peu qualifiés dans la population active), des effets relatifs aux différences au niveau des coefficients estimés (c'est-à-dire relatifs à l'impact des variables sur la probabilité de chômage). Une explication de cette décomposition et les résultats précis sont présentés en annexe 6.

Il apparaît qu'environ 60% de la différence de la probabilité moyenne de chômage entre les résidents bruxellois et les résidents du reste de la Belgique est expliquée par des effets de

<sup>49</sup> Probabilité pour cet individu d'être au chômage si il réside à Bruxelles :  $1/(1+e^{(-3,21)}) = 3,8\%$  ; probabilité pour cet individu d'être au chômage si il réside ailleurs en Belgique :  $1/(1+e^{(-4,18)}) = 1,5\%$  ; probabilité pour cet individu d'être au chômage si il réside dans les autres « villes-régions » européennes de l'échantillon :  $1/(1+e^{(-3,60)}) = 2,7\%$ .

composition (différences au niveau des caractéristiques moyennes de la population représentées par les variables du modèle), ce qui signifie que 40% de cette différence s'explique par des différences au niveau des coefficients estimés, en ce compris la constante. En ce qui concerne la différence de probabilité de chômage entre Bruxellois et résidents des autres « villes-régions », 46% de la différence est expliquée par des effets de composition et 54% par des différences de coefficients.

Il est important de noter cependant que si l'on effectue ce même test à partir d'une régression logit sans les variables relatives à la situation de l'individu sur le marché du travail un an avant l'enquête (au chômage, aux études, inactif ou en emploi), la part de la différence de probabilités prédites de chômage entre les résidents bruxellois et les résidents du reste de la Belgique expliquée par les différences de caractéristiques de la population n'est plus que d'environ 19%. Plus interpellant encore, cette part tombe à environ 0% concernant la différence de probabilité de chômage entre les Bruxellois et les résidents des autres « villes-régions ». **Autrement dit, sans les variables relatives à la situation des individus sur le marché du travail un an avant l'enquête, la différence de probabilité moyenne de chômage entre les résidents bruxellois et les résidents des autres « villes-régions » européennes est uniquement le fait de différences entre les coefficients estimés, et ne s'explique donc pas par des différences au niveau des caractéristiques de la population représentées dans le modèle.** La probabilité de chômage plus élevée des Bruxellois par rapport aux autres « villes-régions » européennes n'est donc pas liée aux caractéristiques « intrinsèques » de la population représentées dans la régression (âge, sexe, niveau de diplôme, nationalité, situation familiale). Ce résultat tend à affaiblir la perspective d'offre pour expliquer le surplus de chômage des Bruxellois par rapport aux autres « villes-régions » européennes.

#### *b) Déterminants individuels du chômage urbain non spécifiques à Bruxelles*

Concernant les déterminants individuels généraux du chômage urbain (qui se retrouvent tant à Bruxelles qu'ailleurs en Belgique et en moyenne dans les « villes-régions » européennes étudiées), différents constats peuvent être relevés.

Premièrement et sans surprise, la probabilité de chômage décroît généralement avec le niveau de diplôme, à l'exception de Bruxelles où la probabilité de chômage apparaît plus élevée encore pour les diplômés du secondaire inférieur que pour les diplômés du primaire (cf. point c).

Deuxièmement, les individus isolés présentent une plus grande probabilité de chômage que les cohabitants.

Troisièmement, les actifs ressortissant d'Etats extra-européens présentent une probabilité plus élevée d'être au chômage que les actifs ressortissant du pays de résidence - toujours à caractéristiques égales par ailleurs. Cela suggère donc la présence de discriminations sur le marché du travail (et/ou éventuellement d'autres effets pouvant être liés à la nationalité,

comme par exemple la ségrégation résidentielle, le niveau de capital social des individus etc.) en Belgique et en Europe en général. A Bruxelles, le fait d'être ressortissant d'Etats extra-européens accroît autant la probabilité de chômage que le fait d'être diplômé du primaire plutôt que du supérieur. En moyenne dans les villes européennes, le fait d'être ressortissant d'Etats extra-européens plutôt que ressortissant du pays de résidence apparaît même plus défavorable sur le marché du travail que le fait d'être diplômé du primaire plutôt que du supérieur. Cependant, tant comparativement au cas bruxellois que par rapport à la moyenne des « villes-régions » européennes étudiées, les écarts entre la probabilité de chômage des individus non-européens et des « nationaux » se révèlent particulièrement importants dans le reste de la Belgique. A ce propos, le Conseil supérieur de l'emploi souligne en effet que l'accès à l'emploi pour cette population est particulièrement faible en Belgique par rapport aux autres pays européens : « *L'insertion sur le marché du travail des personnes de nationalité non européenne est nettement en retrait de la moyenne de la population, l'écart est même en Belgique le plus grand de l'UE.* »<sup>50</sup>

A noter que, bien que les probabilités de chômage soient plus élevées pour toutes les catégories d'actifs à Bruxelles par rapport au reste de la Belgique, les écarts de probabilité de chômage entre les diplômés de l'enseignement primaire ou du secondaire et les diplômés de l'enseignement supérieur, ainsi qu'entre les actifs de nationalité non-européenne et de nationalité belge, apparaissent plus importants encore dans le reste de la Belgique qu'à Bruxelles (cf. point c, ci-après).

Enfin, le fait d'être en dehors du marché du travail un an avant l'enquête (pour des raisons de chômage, d'études ou d'inactivité) constitue toujours le facteur de risque de chômage le plus important (à Bruxelles comme ailleurs). En effet, la probabilité d'être au chômage est très élevée pour une personne qui était au chômage (plutôt qu'en emploi) un an avant l'enquête<sup>51</sup>. Ces résultats s'accordent avec ceux de Gangji A. & Plasman R. (2007) sur le phénomène de persistance du chômage. Il en va de même pour les autres situations (études ou inactivité) qui impliquent que la personne n'ait pas travaillé un an avant l'enquête. Ainsi, à Bruxelles comme ailleurs, il apparaît particulièrement difficile d'accéder (ou de ré-accéder) au marché du travail.

---

<sup>50</sup> Conseil Supérieur de l'Emploi, Rapport 2010, page 13.

<sup>51</sup> Il faut noter qu'un problème éventuel de « corrélation factice » peut survenir ici : Gangji A. & Plasman R. (2007) ont étudié le lien entre expériences de chômage passées et futures. Un certain courant considère que la relation observée entre expériences passées et futures de chômage s'expliquerait par la présence de « corrélation factice » pouvant provenir de différentes sources, dont l'hétérogénéité non-observée (qu'on ne contrôle pas ici - puisqu'il ne s'agit pas de données en panel - ce qui peut éventuellement surestimer le phénomène de persistance du chômage).

c) Spécificités bruxelloises concernant l'effet de certaines caractéristiques individuelles sur la probabilité de chômage

Certaines autres spécificités bruxelloises, par rapport au reste de la Belgique et aux autres « villes-régions », ressortent de la comparaison des trois équations<sup>52</sup> :

Premièrement, comme cela a déjà été mentionné, la probabilité de chômage apparaît à Bruxelles encore plus élevée pour les diplômés du secondaire inférieur que pour les diplômés du primaire<sup>53</sup>, ce qui n'est pas le cas pour le reste de la Belgique ni en moyenne dans les autres « villes-régions » européennes (où la probabilité de chômage décroît « régulièrement » avec le niveau de diplôme) : ceci pourrait indiquer la présence d'un phénomène de polarisation professionnelle<sup>54</sup> à Bruxelles. Cependant, le test de Student relatif à la différence de coefficient entre le fait d'être diplômé du primaire et du secondaire inférieur indique une p-valeur de 13%, donc faiblement supérieure au seuil de 10% ; cette différence apparaît donc peu significative.

Néanmoins, concernant les différences entre coefficients afférents à la même variable dans les équations relatives à la probabilité de chômage à Bruxelles, dans le reste de la Belgique ou dans les autres « villes-régions » européennes, on remarque que l'écart de probabilité de chômage entre les diplômés du primaire et les diplômés du supérieur est significativement moindre à Bruxelles qu'ailleurs en Belgique, mais pas par rapport aux autres « villes-régions » européennes. Par contre, l'écart de probabilité de chômage entre les diplômés du secondaire inférieur et les diplômés de l'enseignement supérieur apparaît significativement plus important à Bruxelles que dans les autres « villes-régions » européennes de l'échantillon.

Il faut également noter que la différence de probabilité de chômage entre un diplômé du secondaire supérieur et un diplômé du supérieur est moindre à Bruxelles que dans le reste de la Belgique.

Deuxièmement, au niveau de la question du genre, le fait d'être une femme ne semble pas accroître la probabilité de chômage à Bruxelles, ni d'ailleurs en moyenne dans les villes européennes étudiées, contrairement au reste de la Belgique (où le fait d'être une femme augmente significativement la probabilité de chômage). Les différences de coefficient sont

---

<sup>52</sup> Des tests de Student visant à évaluer la significativité des différences de coefficients entre Bruxelles et le reste de la Belgique d'une part, et Bruxelles et les autres « villes-régions » de l'échantillon d'autre part, ont été menés (les résultats sont présentés dans cette section, et le tableau complet avec la significativité des différences de coefficients se trouve en annexe 7).

<sup>53</sup> Ce résultat est en accord avec ceux de Devillé (2008).

<sup>54</sup> Selon certains auteurs comme Sassen S., les restructurations économiques particulières aux « villes globales » donneraient lieu à une demande de travailleurs très qualifiés et très bien payés dans les services de haut niveau (notamment dans les services aux entreprises et les activités financières), mais également à une demande de travail peu qualifié, mal payé et souvent précaire, destiné entre autre à satisfaire les « besoins » de ces travailleurs très qualifiés et aisés (personnel d'entretien, hôtesse,....). Il s'agit de la thèse de la polarisation professionnelle, selon laquelle les restructurations économiques et la tertiarisation engendrent une croissance des inégalités au sein du marché du travail (croissance au « top » et au « bottom » de la distribution des revenus, au détriment des classes moyennes).

effectivement significatives (et en faveur de Bruxelles) entre Bruxelles et le reste de la Belgique.

Troisièmement, il apparaît qu'à Bruxelles, les actifs non-belges ressortissant d'un autre Etat membre de l'UE 27 présentent une probabilité moindre d'être au chômage que les actifs de nationalité belge. Ce constat ne se retrouve ni dans le reste de la Belgique, où au contraire le fait d'être ressortissant d'un autre Etat européen augmente la probabilité de chômage, ni en moyenne dans les autres « villes-régions » étudiées (où l'impact de cette caractéristique est non significative). Les mêmes régressions ont été effectuées pour Bruxelles en séparant les actifs qui détiennent au plus un diplôme de l'enseignement secondaire supérieur et les actifs diplômés de l'enseignement supérieur, afin de déterminer si l'effet des variables explicatives diffère entre ces deux groupes (cf. annexe 8) : il s'avère que la moindre probabilité de chômage des individus étrangers ressortissant d'un pays de l'UE s'applique uniquement aux détenteurs, au plus, d'un diplôme du secondaire supérieur (pour les diplômés du supérieur, l'impact sur les probabilités de chômage d'être ressortissant d'un autre Etat européen apparaît non significatif). Cela pourrait provenir du fait que ces personnes sont soit souvent employées dans les segments du marché du travail liés à la fonction de Capitale de l'Europe, soit qu'elles sont susceptibles d'accepter des conditions de travail plus défavorables que leurs homologues belges, tout en étant probablement moins exposées aux discriminations que les ressortissants d'Etats extra-européens.

Le fait d'être ressortissant d'Etats extra-européens augmente en effet les probabilités de chômage aussi bien à Bruxelles qu'ailleurs. Cependant, l'écart de probabilité de chômage entre les personnes de nationalité extra-européenne et de nationalité belge se révèle significativement plus important dans le reste de la Belgique qu'à Bruxelles. Par contre, il n'y a pas de différence significative entre Bruxelles et les autres « villes-régions » européennes pour cette variable.

Il est intéressant de souligner que, bien que les probabilités de chômage soient largement plus élevées à Bruxelles qu'ailleurs en Belgique pour toutes les catégories de travailleurs, ces résultats indiquent que les écarts de probabilités de chômage entre certains groupes sont - encore - plus importants dans le reste de la Belgique qu'à Bruxelles : les écarts entre les diplômés du primaire (ainsi que les diplômés du secondaire supérieur) et les diplômés de l'enseignement supérieur ainsi que les phénomènes possibles de discrimination sur base de la nationalité (écart de probabilité de chômage entre un ressortissant d'Etats extra-européens et une personne de nationalité belge) et sur base du genre y sont plus importants encore. Le fait d'être une femme ne semble d'ailleurs pas augmenter les probabilités de chômage à Bruxelles, contrairement au reste de la Belgique. Enfin, le fait d'être ressortissant d'un Etat européen diminue la probabilité de chômage par rapport au fait d'être de nationalité belge à Bruxelles (et c'est également l'inverse dans le reste de la Belgique).



L'analyse relative à l'impact de l'absence de diplôme de l'enseignement supérieur à Bruxelles par rapport au reste de la Belgique a été approfondie en regroupant les niveaux de diplôme inférieur ou égal au secondaire supérieur (de façon à disposer de deux variables pour les niveaux d'éducation : le fait d'être non diplômé du supérieur et d'être diplômé du supérieur)<sup>55</sup>. Il apparaît une différence de coefficient significative (p-valeur : 3%) qui confirme que l'écart de probabilité de chômage entre les personnes diplômées du supérieur et celles qui ne disposent pas d'un tel diplôme est significativement moindre à Bruxelles. Une autre façon d'étudier cette question est d'introduire un terme d'interaction relatif à l'impact combiné d'être non diplômé du supérieur et de résider à Bruxelles dans la régression incluant tous les actifs résidant en Belgique (y compris les Bruxellois), cf. point d ci-dessous.

*d) Effet d'interaction relatif au fait de résider à Bruxelles (plutôt qu'ailleurs en Belgique) et d'être non diplômé du supérieur sur la probabilité de chômage*

L'objectif ici est d'identifier s'il existe un effet combiné résultant du fait d'être faiblement diplômé et résident bruxellois sur la probabilité de chômage. Les effets séparés sur la probabilité de chômage d'habiter à Bruxelles et d'être faiblement diplômé ont été démontrés : pour un individu de caractéristiques données, le fait d'habiter à Bruxelles augmente sa probabilité de chômage d'une part (cf. plus particulièrement la section 3.2.3), et le fait d'être faiblement diplômé l'augmente également d'autre part. La question est ici de savoir s'il existerait un effet additionnel sur la probabilité de chômage résultant de la combinaison de ces deux caractéristiques. Les résultats des régressions séparées portant respectivement sur les diplômés du supérieur et les non diplômés du supérieur indiquent que cela n'est pas le cas : au contraire, il apparaît que l'écart de probabilité de chômage entre un actif diplômé du supérieur et un actif non diplômé du supérieur est moindre à Bruxelles qu'ailleurs en Belgique.

Cette seconde approche économétrique consiste à introduire un terme d'interaction dans la régression. Ce terme d'interaction combine la variable relative au fait d'habiter à Bruxelles et la variable relative au fait d'être non diplômé du supérieur ; il permettra de détecter si l'effet d'habiter à Bruxelles sur la probabilité de chômage dépend - en partie - d'une autre variable, en l'occurrence ici le fait d'être peu qualifié.

L'interprétation et le calcul du coefficient du terme d'interaction sont assez compliqués pour les modèles non linéaires. En effet, il n'est pas correct de considérer le terme d'interaction comme une variable quelconque, car les effets marginaux correspondent à une double dérivée (dans le cas de variables continues) ou à une double différence (dans le cas où les variables sont discrètes). Lorsque le terme d'interaction est le résultat de la

---

<sup>55</sup> Cf. annexe 9.

multiplication de deux variables « dummies » (c.-à-d. des variables égales à 0 ou 1), son effet marginal se calcule en effectuant la double différence suivante<sup>56</sup> :

$$\text{Soit } F(u) = F(\beta_1 x_1 + \beta_2 x_2 + \beta_{12} x_1 x_2 + X\beta)$$

$$\begin{aligned} \frac{\Delta^2 F(u)}{\Delta x_1 \Delta x_2} &= \frac{\Delta [F(\beta_1 + \beta_2 x_2 + \beta_{12} x_2 + X\beta) - F(\beta_2 x_2 + X\beta)]}{\Delta x_2} \\ &= F(\beta_1 + \beta_2 + \beta_{12} + X\beta) \\ &\quad - F(\beta_1 + X\beta) - F(\beta_2 + X\beta) + F(X\beta). \end{aligned}$$

Dans le cas présent, la fonction F(u) est logistique :

$$F(u) = \frac{1}{1 + e^{-(\beta_1 x_1 + \beta_2 x_2 + \beta_{12} x_1 x_2 + X\beta)}}.$$

Donc l'effet marginal de l'interaction sur la probabilité de chômage est calculé selon la formule suivante :

$$\begin{aligned} \frac{\Delta^2 F(u)}{\Delta x_1 \Delta x_2} &= \frac{1}{1 + e^{-(\beta_1 + \beta_2 + \beta_{12} + X\beta)}} \\ &\quad - \frac{1}{1 + e^{-(\beta_1 + X\beta)}} - \frac{1}{1 + e^{-(\beta_2 + X\beta)}} + \frac{1}{1 + e^{-X\beta}}. \end{aligned}$$

Les résultats de la régression avec le terme d'interaction (troisième variable) sont présentés ci-dessous.

---

<sup>56</sup> Norton (2004).

**Tableau 5 : Effet du terme d'interaction relatif au fait de ne pas posséder un diplôme du supérieur et de résider à Bruxelles sur la probabilité de chômage en Belgique (régression logit)**

Variables explicatives	Modèle avec terme d'interaction
A	-4.18***
Bruxelles	0.85***
Non-supérieur	0.72***
Bruxelles*non-sup.	-0.20
Couple	-0.52***
Un enfant	-0.18*
Deux enfants	-0.19*
Trois enfants	0.13
Européen	0.22*
Extra-européen	0.77***
Femme	0.16***
15-24 ans	0.01
25-34 ans	0.14*
45-54 ans	-0.08
55 ans ou plus	-0.34***
Chômeur en t-1	4.05***
Etudiant en t-1	2.67***
Inactif en t-1	3.07***
Pseudo R <sup>2</sup>	40%
Nombre d'observations	51839

\*P < 0,05

\*\*P < 0,01

\*\*\*P < 0,001

Il apparaît que, bien que les impacts sur le risque de chômage du fait de résider à Bruxelles et d'être non diplômé du supérieur sont séparément significatifs et positifs, le terme d'interaction apparaît ici non significatif au seuil de 5%. A noter cependant que le terme d'interaction est significatif et même négatif avec un seuil de p-valeur de 10%. Mais comme le modèle n'est pas linéaire, l'exercice ne permet pas encore d'infirmer ou de confirmer la présence d'un effet d'interaction (cf. supra).

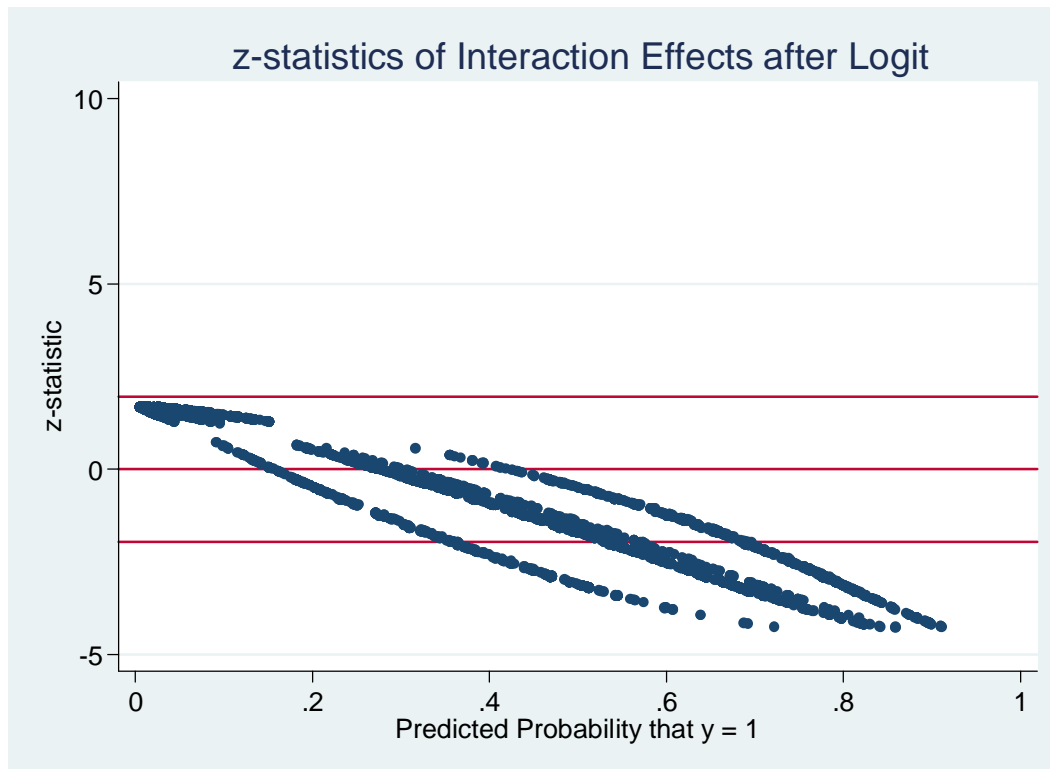
Le tableau ci-dessous fournit certaines informations sur le terme d'interaction et sur la statistique z du terme d'interaction.

**Tableau 6 : Statistiques descriptives du terme d'interaction relatif au fait de ne pas posséder un diplôme du supérieur et de résider à Bruxelles et de la statistique Z associée**

	Moyenne	Ecart-type	Minimum	Maximum
<b>Terme d'interaction</b>	0,00008	0,0186	-0,0787	0,0144
<b>Statistique Z</b>	1,220	1,1447	-4,2921	1,6785

On peut constater que les effets d'interaction sont en moyenne positifs mais très proches de 0 (0,00008) et que ceux-ci varient de façon importante selon les observations. L'effet d'interaction est d'ailleurs négatif pour certaines observations et positif pour d'autres. On remarque également que la statistique de test Z indique qu'en moyenne le terme d'interaction est non significatif (valeur absolue inférieure à 1,96), mais que pour certaines observations, cet effet apparaît significatif (cf. valeur minimum du terme d'interaction).

**Tableau 7 : Statistique Z du terme d'interaction en fonction des probabilités estimées de chômage par individu**

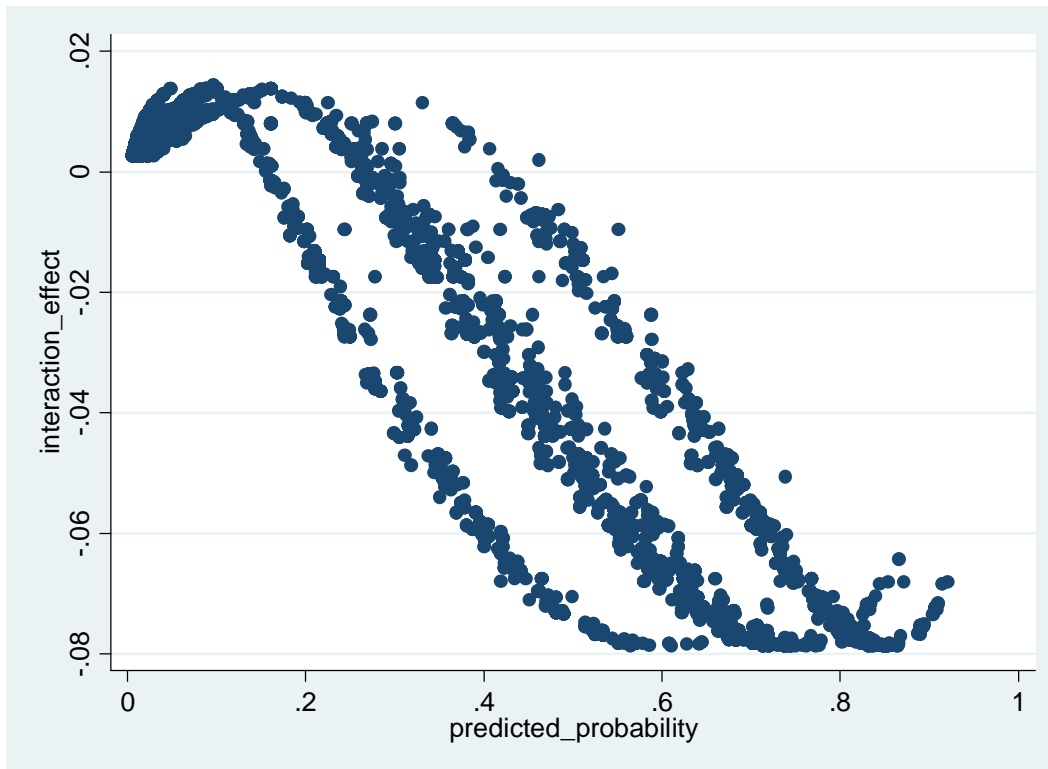


Le graphique ci-dessus indique que le terme d'interaction est significatif au seuil de 5 % ( $Z = 1,96$ ) pour certaines personnes qui présentent une probabilité élevée d'être au chômage (en dessous de la dernière ligne rouge).

Ci-dessous, les effets marginaux du terme d'interaction sont présentés<sup>57</sup>. Il apparaît que pour les individus qui présentent une probabilité élevée d'être au chômage et pour lesquels les effets d'interaction étaient significatifs, ces effets marginaux sont de signe négatif.

<sup>57</sup> Ceux-ci ont été calculés manuellement dans stata sur base de la formule de Norton (2004).

Tableau 8 : Termes d'interaction en fonction des probabilités estimées de chômage par individu



Cela implique donc que pour certains actifs bruxellois peu qualifiés qui présentent une probabilité très élevée d'être au chômage, le fait d'habiter à Bruxelles (plutôt qu'ailleurs en Belgique) implique que cette probabilité est légèrement moindre que celle obtenue en additionnant les effets respectifs d'être peu qualifié et bruxellois. Cependant, en moyenne, l'effet d'interaction n'est pas significatif.

### **3.2.3. L'impact du fait d'être résident bruxellois sur la probabilité de chômage**

Dans cette sous-section, le coefficient relatif à l'impact sur la probabilité de chômage du fait de résider à Bruxelles (plutôt qu'ailleurs en Belgique ou dans les autres villes européennes de l'échantillon) sera estimé pour un individu de caractéristiques données. Nous verrons également si cet effet diffère entre les individus diplômés du supérieur et les non diplômés du supérieur.

#### **a) L'impact sur la probabilité de chômage du fait de résider à Bruxelles pour un individu de caractéristiques données**

Les régressions dont les résultats sont présentés ci-dessous portent respectivement sur les individus résidant en Belgique (Bruxelles compris) et sur les individus résidant dans les « villes-régions » européennes (Bruxelles compris également). Dans un premier modèle, une variable relative au fait de résider à Bruxelles a été introduite. A l'inverse, dans un second modèle, des variables relatives à chacune des autres provinces belges et des autres

« villes-régions » européennes, avec Bruxelles comme catégorie de référence, ont été introduites.

**Tableau 9 : L'impact sur la probabilité de chômage du fait d'être résident bruxellois par rapport au fait de résider ailleurs en Belgique ou dans les autres « villes-régions » de l'échantillon (régressions logit)**

Variables explicatives	Belgique	« Villes-régions » européennes	Belgique	"Villes-régions européennes"
$\alpha$	-4.13***	-3.62***	-3.40***	-2.95***
Couple	-0.52***	-0.37***	-0.43***	-0.35***
Un enfant	-0.18*	0.02	-0.23**	0.02
Deux enfants	-0.19*	-0.09	-0.25**	-0.06
Trois enfants	0.10	-0.07	0.03	-0.08
Européen	0.22*	-0.06	0.14	-0.05
Extra-européen	0.72***	0.63***	0.75***	0.64***
Primaire	0.93***	0.59***	0.89***	0.63***
Secondaire inf.	0.82***	0.53***	0.80***	0.58***
Secondaire sup.	0.54***	0.27***	0.53***	0.27**
Femme	0.18***	0.04	0.19***	0.04
15-24 ans	0.02	-0.08	0.03	-0.06
25-34 ans	0.16*	-0.07	0.15*	-0.04
45-54 ans	-0.11	-0.06	-0.10	-0.07
55 ans et plus	-0.38***	-0.15	-0.37***	-0.18
Chômeur en t-1	4.02***	3.61***	3.96***	3.56***
Etudiant en t-1	2.66***	2.38***	2.67***	2.37***
Inactif en t-1	3.03***	2.66***	2.96***	2.69***
Bruxelles	0.70***	0.70***		
Anvers			-0.89***	-0.92***
Limbourg			-0.91***	
Flandre Orientale			-0.91***	
Brabant Flamand			-1.04***	
Flandre Occidentale			-1.35***	
Brabant Wallon			-0.58***	
Hainaut			-0.27***	
Liège			-0.29***	-0.04***
Luxembourg			-0.74***	
Namur			-0.51***	
Berlin				-0.24
Bremen				-0.74**
Hamburg				-0.72***
Madrid				-0.84***
Cataluna				-0.93***
Aragon				-1.03***
Navarra				-1.17***
Ile-de-France				-0.55***
Attiki				-0.55***
Lazio				-1.05***
Lux				-0.11***
Lisbonne				-0.68***
Pseudo R2	40%	31%	41%	32%
Nombre d'observations	51839	104562	51839	104562
* $P < 0,05$				
** $P < 0,01$				
*** $P < 0,001$				

Les résultats indiquent qu'il existe bien des facteurs propres à Bruxelles, non représentés par nos variables explicatives, qui accroissent la probabilité de chômage des résidents bruxellois : **pour un individu de caractéristiques données (niveau de diplôme, sexe, nationalité, situation familiale et situation sur le marché du travail l'année précédant l'observation), la probabilité de chômage est plus élevée en Région de Bruxelles-Capitale que dans toutes les autres provinces belges et les autres « villes-régions » européennes étudiées, à l'exception de Berlin** (dont le coefficient est bien négatif mais non significatif au seuil de 5%). Cependant, la p-valeur de la variable « Berlin » est de 0,054, cette variable est donc significative au seuil de 10%. **Autrement dit, pour un individu de caractéristiques données, le fait d'habiter à Bruxelles accroît fortement sa probabilité de chômage.**

Le rapport des cotes ou « odds ratios » relatif au fait de résider à Bruxelles plutôt qu'ailleurs en Belgique et plutôt que dans les autres « villes-régions » européennes est égal à 2 (l'impact estimé du fait de résider à Bruxelles étant équivalent dans les deux régressions).

*b) L'impact sur la probabilité de chômage du fait de résider à Bruxelles selon le niveau de diplôme*

Des régressions identiques ont été effectuées séparément pour les diplômés du supérieur et les non diplômés du supérieur, afin d'identifier si l'impact sur la probabilité de chômage du fait de résider à Bruxelles diffère ou non pour ces deux groupes.

Le premier tableau ci-dessous porte sur la Belgique.

**Tableau 10 : L'impact sur la probabilité de chômage du fait d'être résident bruxellois par rapport au fait de résider dans le reste de la Belgique selon le niveau de diplôme (régressions logit)**

Variables explicatives	Non diplômés du supérieur	Diplômés du supérieur
A	-3.57***	-4.22***
Couple	-0.53***	-0.38**
Un enfant	-0.19*	-0.21
Deux enfants	-0.14	-0.43*
Trois enfants	0.17	-0.24
Européen	0.18	0.32
Extra-européen	0.63***	0.99***
Primaire	0.44***	
Secondaire inf.	0.30***	
Femme	0.24***	0.05
15-24 ans	0.19	-0.60**
25-34 ans	0.21**	-0.08
45-54 ans	-0.15*	0.00
55 ans et plus	-0.46***	-0.20
Chômeur en t-1	3.92***	4.34***
Etudiant en t-1	2.39***	3.43***
Inactif en t-1	2.87***	3.54***
<b>Bruxelles</b>	<b>0.65***</b>	<b>0.80***</b>
Pseudo R <sup>2</sup>	40%	36%
Nombre d'observations	32762	19077

\* $P < 0,05$

\*\* $P < 0,01$

\*\*\* $P < 0,001$

Les résultats indiquent que l'effet d'habiter à Bruxelles (par rapport au reste de la Belgique) est très significatif et de signe positif pour les deux groupes. Le test de Student a permis de mettre en avant l'absence d'une différence significative entre les deux coefficients, mais la p-valeur, de 12%, est cependant très proche du seuil de 10%. Ainsi, **le fait d'habiter à Bruxelles (plutôt qu'ailleurs en Belgique) accroît la probabilité de chômage des diplômés du supérieur et des non diplômés du supérieur de façon plus ou moins équivalente**, voire légèrement plus pour les diplômés du supérieur. Ce résultat s'accorde avec le constat, déjà souligné par Vandermotten C. et confirmé au chapitre précédent, que les taux de chômage à Bruxelles sont plus élevés qu'ailleurs en Belgique pour toutes les catégories de travailleurs, quel que soit leur niveau de diplôme<sup>58</sup>. De même, l'introduction dans les régressions de variables relatives au fait d'habiter dans chacune des provinces de Belgique (plutôt qu'à Bruxelles) indique que la probabilité de chômage est inférieure dans chacune de celle-ci par rapport à Bruxelles, pour un individu de caractéristiques données, qu'il soit

<sup>58</sup> De même, il est utile d'ajouter que le niveau de diplôme des chômeurs augmente avec le temps (Actiris, calculs Observatoire, étude disponible sur le site <http://www.ccfec.be/>). Voir également à ce propos la présentation de Van Hamme G. et Englert M. (2010) ; cette présentation inclut également des graphiques indiquant l'accroissement du niveau de diplôme de la population active bruxelloise, qui ne s'est pas accompagné d'une baisse du taux de chômage (au contraire, le taux de chômage est actuellement plus élevé qu'au début des années 90). Ainsi, cette approche temporelle confirme l'absence de lien - au niveau « macro » - entre niveau de diplôme de la population et taux de chômage à Bruxelles.



diplômé du supérieur ou non (à l'exception de Liège pour les diplômés du supérieur où le coefficient est bien négatif mais non significatif au seuil de 5%, cependant la p-valeur est de 6%, donc cette variable est significative au seuil de 10%)<sup>59</sup>.

Les effets marginaux moyens relatifs au fait d'habiter à Bruxelles (plutôt que dans le reste de la Belgique) sur la probabilité de chômage des diplômés du supérieur et des non diplômés du supérieur ont été calculés (cf. tableau ci-dessous).

**Tableau 11 : Accroissement de probabilité de chômage en points de pourcentage résultant du fait d'être résident bruxellois pour un individu de caractéristiques données (sexe, âge, nationalité, situation familiale, situation sur le marché du travail un an avant l'enquête)**

	Accroissement de probabilité de chômage (points de pourcentage)
Diplômés du supérieur	+ 9,5
Non diplômés du supérieur	+ 8,3

Il apparaît qu'en moyenne, le fait d'habiter à Bruxelles plutôt qu'ailleurs en Belgique accroît de 9,5 points de pourcentage la probabilité de chômage d'un individu diplômé du supérieur, et de 8,3 points de pourcentage la probabilité de chômage d'un individu non diplômé du supérieur.

Le rapport de cotes ou « odds ratio » correspondant au fait de résider à Bruxelles plutôt qu'ailleurs en Belgique est de 2,22 pour les diplômés du supérieur, tandis que le rapport correspondant pour les non-diplômés du supérieur est de 1,91.

Les mêmes régressions ont été effectuées pour les villes européennes, afin d'identifier si l'effet sur la probabilité de chômage d'habiter à Bruxelles plutôt que dans les autres « villes-régions » de l'échantillon est similaire pour les diplômés du supérieur et les non diplômés du supérieur.

---

<sup>59</sup> Cf. annexe 10.

**Tableau 12 : L'impact sur la probabilité de chômage du fait d'être résident bruxellois par rapport au fait de résider dans les autres « villes régions » européennes de l'échantillon selon le niveau de diplôme (régressions logit)**

Variables explicatives	<i>Non-diplômés du</i>	
	<i>supérieur</i>	<i>Diplômés du supérieur</i>
$\alpha$	-3.44***	-3.39***
<i>Couple</i>	-0.36***	-0.38*
<i>Un enfant</i>	0.08	-0.17
<i>Deux enfants</i>	-0.05	-0.26
<i>Trois enfants</i>	0.09	-0.75*
<i>Européen</i>	-0.11	0.07
<i>Extra-européen</i>	0.60***	0.69**
<i>Primaire</i>	0.31**	
<i>Secondaire inf.</i>	0.25**	
<i>Femme</i>	0.06	0.00
<i>15-24 ans</i>	0.10	-0.78**
<i>25-34 ans</i>	0.03	-0.39*
<i>45-54 ans</i>	-0.09	0.11
<i>55 ans et plus</i>	-0.01	-0.70**
<i>Chômeur en t-1</i>	3.57***	3.73***
<i>Etudiant en t-1</i>	2.28***	2.68***
<i>Inactif en t-1</i>	2.66***	2.67***
<i>Bruxelles</i>	0.76***	0.58***
Pseudo R <sup>2</sup>	32%	28%
Nombre d'observations	74312	30250

\* $P < 0,05$

\*\* $P < 0,01$

\*\*\* $P < 0,001$

On constate que le fait d'habiter à Bruxelles plutôt que dans les autres « villes-régions » de l'échantillon augmente aussi bien la probabilité de chômage des non-diplômés du supérieur que celle des diplômés du supérieur. Cependant, dans ce cas, le coefficient pour Bruxelles est légèrement mais significativement plus élevé pour les non-diplômés du supérieur que pour les diplômés du supérieur (p-valeur de 9,6%).

Le « odds ratio » correspondant au fait d'habiter à Bruxelles plutôt que dans les autres « villes-régions » européennes est de 1,78 pour les diplômés du supérieur, et de 2,13 pour les non-diplômés du supérieur.

L'introduction dans les régressions de variables relatives au fait d'habiter dans chacune des villes-régions de l'échantillon (plutôt qu'à Bruxelles) indique que la probabilité de chômage est inférieure dans la plupart de celles-ci pour un individu de caractéristiques données, qu'il soit ou non diplômé du supérieur<sup>60</sup>. Notons toutefois les exceptions suivantes : le fait de résider à Berlin plutôt qu'à Bruxelles n'a pas d'effet significatif sur le risque de chômage

<sup>60</sup> cf. annexe 11.

ni pour les diplômés du supérieur ni pour les non-diplômés du supérieur. Il en va de même pour les régions d'Hambourg, de Navarre (Pampelune) et d'Ile-de-France (Paris), mais uniquement pour les diplômés du supérieur. A noter cependant que la p-valeur est dans tous ces cas, à chaque fois juste supérieure au seuil de 10%, et que les coefficients sont systématiquement négatifs.

De façon générale, l'approche confirme clairement le fait qu'être résident de la Région de Bruxelles-Capitale augmente en moyenne considérablement la probabilité de chômage, et ce tant pour les diplômés de l'enseignement supérieur que pour les non-diplômés de l'enseignement supérieur. Ainsi, cette spécificité n'est ni liée aux niveaux de diplôme, ni à la nationalité, ni à la situation familiale, ni à l'âge, ni même à la situation des individus sur le marché du travail un an avant l'enquête. Cette spécificité pourrait donc résulter de certaines particularités relatives à la demande de travail à Bruxelles.

## 4. Discussion et interprétation des résultats

Le résultat de l'étude économétrique est bien évidemment influencé, dans une certaine mesure, par la question des frontières de la ville et la localisation des chômeurs. En effet, les chômeurs bruxellois sont localisés au sein de la « ville-région », et non pas en périphérie de celle-ci comme c'est le cas dans la plupart des villes françaises notamment. De plus, les frontières de la Région de Bruxelles-Capitale (considérée comme telle dans l'étude économétrique) sont bien plus étroites que le bassin d'emploi. Néanmoins, il s'agit des frontières administratives telles qu'elles existent aujourd'hui, et le problème du chômage dans cette entité n'en est pas pour autant moins important. De même, nous avons vu au chapitre 2 que, même en considérant la zone urbaine élargie de Bruxelles (tenant compte du bassin d'emploi), les taux de chômage pour toutes les catégories de travailleurs restent élevés par rapport à la moyenne des autres zones urbaines élargies européennes. Enfin, nous avons pu constater que le phénomène « d'étranglement » des frontières régionales (NUTS 2) par rapport à l'étendue du bassin d'emploi se retrouve également dans d'autres villes – en l'occurrence dans les « villes-régions » allemandes de notre échantillon. Cependant, l'importance des navetteurs en Région Bruxelloise constitue un élément qu'on ne peut éluder dans l'étude des causes du chômage des Bruxellois (cf. ci-après).

Par ailleurs, la Région de Bruxelles-Capitale se caractérise par une croissance faiblement créatrice d'emplois ; le PIB/tête est exceptionnellement élevé du fait du niveau et de la croissance de la productivité. Parallèlement, la population active y augmente de façon importante, et les emplois créés sont majoritairement des emplois requérant un certain niveau de qualification, qui profitent en grande partie aux résidents des deux autres régions<sup>61</sup> (en particulier la Flandre). En effet, les secteurs des banques et assurances, des services aux entreprises et de l'administration publique sont les plus importants à Bruxelles, tant en termes d'emplois que de valeur ajoutée. Or, c'est au sein de ces secteurs que la proportion de Bruxellois est la plus faible (au contraire des secteurs de l'Horeca, de la construction, de la santé et action sociale,...). De même, les exigences de qualification sont en moyenne relativement élevées dans ces secteurs (tout particulièrement dans le secteur des banques et assurances)<sup>62</sup>. La dichotomie entre l'évolution économique (approchée par le PIB/tête) et les évolutions sociales (chômage, pauvreté,...) est particulièrement importante à Bruxelles<sup>63</sup>, et renforcée par le fait que les éventuels gains engendrés par une redistribution de la richesse sont limités par le système actuel<sup>64</sup> - répartition entre régions des ressources transférées par le pouvoir fédéral en fonction de la

---

<sup>61</sup> Vandermotten C. et al (2003).

<sup>62</sup> Voir Vandermotten C. et al (2003) et Englert M. et Plasman R. (2010) pour une étude détaillée des secteurs à Bruxelles, de la part des travailleurs bruxellois et du niveau de diplôme des travailleurs dans les différents secteurs.

<sup>63</sup> Cf. Van Hamme G. et al (2011).

<sup>64</sup> Vandermotten et al (2003).

part régionale des revenus de l'IPP basée sur le lieu de résidence et pas sur le lieu de travail.

Outre ces caractéristiques notoires (insuffisance quantitative de demande de travail, spécificités économiques et sectorielles de Bruxelles,...) dont la description approfondie dépasserait le cadre de cet article, certains facteurs que nous considérons comme des facteurs de demande « qualitatifs », qui pourraient en partie expliquer le surcroît de chômage des Bruxellois, sont évoqués dans la suite de cette section. Ces facteurs sont identifiés par le biais de l'étude du profil des navetteurs en relation avec le profil des chômeurs bruxellois d'une part, et de certains éléments relatifs aux causes des difficultés de recrutement pour les fonctions critiques en Région Bruxelloise d'autre part.

### Comparaison du profil des navetteurs et des chômeurs bruxellois

L'étendue du bassin d'emploi comparée aux frontières administratives, et donc le poids des navetteurs parmi les travailleurs bruxellois constitue un phénomène important à Bruxelles ; pour l'année 2009, on compte 696.174 travailleurs en Région de Bruxelles-Capitale, dont seulement 48% (338.236) résident dans la Région. Plus de la moitié des emplois (52%) sont donc occupés par des navetteurs, dont environ 2/3 (234.330) résident en Flandre et 1/3 (123.608) en Wallonie<sup>65</sup>.

La coexistence d'un nombre élevé de navetteurs d'une part et de chômeurs bruxellois disponibles dans la Région d'autre part pose question, et nous a mené à comparer les caractéristiques des navetteurs et des chômeurs bruxellois<sup>66</sup>.

Globalement, les navetteurs possèdent indubitablement, en moyenne, un niveau de diplôme largement supérieur aux demandeurs d'emplois bruxellois : la part des diplômés de l'enseignement supérieur est deux fois plus élevée parmi les navetteurs que parmi les chômeurs bruxellois, et celle des diplômés du primaire et du secondaire inférieur, près de trois fois moins importante (tandis que la part des diplômés du secondaire supérieur est plus ou moins identique parmi les navetteurs et les chômeurs bruxellois). Cela concorde avec le constat selon lequel les exigences en termes de diplôme sont particulièrement élevées à Bruxelles. Il faut également rappeler que le niveau de diplôme relativement élevé des navetteurs s'explique aussi par la migration des classes moyennes bruxelloises en périphérie (causalité inverse), là où celles-ci peuvent se permettre d'être propriétaires de leur logement (le prix des maisons étant plus accessibles en dehors de Bruxelles)<sup>67</sup>.

Néanmoins, 23% environ des demandeurs d'emploi résidant à Bruxelles sont diplômés du supérieur. Au vu des données utilisées, il n'est pas évident de comprendre la différence

---

<sup>65</sup> A noter qu'une certaine part – bien plus faible que la proportion de navetteurs entrants – de résidents bruxellois travaillent en dehors de la Région Bruxelloise : sur les 403.757 travailleurs résidant à Bruxelles, 42.310 travaillent en Flandre, 18.073 en Wallonie et 5138 à l'étranger (soit environ 16% au total). Source : Observatoire Bruxellois de l'Emploi.

<sup>66</sup> Sur base de calculs propres à partir des données de l'Enquête sur les Forces de Travail (2007).

<sup>67</sup> Vandermotten C. (2008).

entre les caractéristiques des navetteurs et celles des chômeurs diplômés du supérieur<sup>68</sup> ; en effet, la plus grande part des navetteurs tout comme la plus grande part des chômeurs diplômés du supérieur possèdent un diplôme de la catégorie « sciences sociales, commerce et droit » ; de même, concernant les professions, la plus grande part des navetteurs occupent des professions qui correspondent aux catégories professionnelles dans lesquelles sont inscrits les chômeurs diplômés du supérieur (professions intellectuelles et scientifiques ou employés de bureau). Une différence notable concerne par contre la nationalité et le pays de naissance. En effet, environ 90% des navetteurs sont nés en Belgique, tandis que le chiffre correspondant pour les chômeurs bruxellois diplômés du supérieur est seulement de 54%<sup>69</sup>. Cette différence de caractéristique pourrait suggérer l'existence de plusieurs phénomènes liés à l'origine nationale susceptibles d'expliquer en partie la coexistence d'un nombre élevé de navetteurs avec un nombre important de chômeurs bruxellois.

En effet, des phénomènes liés à l'origine nationale (ex. discrimination à l'embauche) pourraient expliquer en partie le risque accru de chômage d'une proportion significative de Bruxellois d'origine étrangère (on estime en effet que près de la moitié de la population bruxelloise est de nationalité ou d'origine étrangère)<sup>70</sup>. La proportion élevée de Bruxellois d'origine étrangère dans le chômage à Bruxelles pourrait corroborer cette hypothèse. L'étude économétrique n'a cependant pas permis de quantifier avec précision l'existence de phénomènes liés à l'origine dans la mesure où la variable utilisée pour approcher ces derniers concerne la nationalité.

Les facteurs de chômage liés à l'origine nationale peuvent être de différentes natures. Tout d'abord, la discrimination à l'embauche, phénomène reconnu à Bruxelles<sup>71</sup>, joue certainement un rôle important. Ensuite, il est également possible qu'une corrélation existe entre l'origine nationale et la dotation en capital social, dans le sens où les individus d'origine étrangère disposeraient en moyenne d'un capital social moindre.

Par ailleurs, ce constat (différence au niveau du pays de naissance des navetteurs et des chômeurs bruxellois) pourrait également révéler un problème de valorisation du diplôme des personnes ayant étudié à l'étranger. En effet, la classification des demandeurs d'emplois bruxellois par niveau de diplôme issue des données d'Actiris révèle que 33% de ceux-ci se trouvent dans la catégorie « autres études », correspondant pour l'essentiel aux diplômes acquis à l'étranger et non reconnus en Belgique. Or, environ 13% des demandeurs d'emplois se trouvant dans la catégorie « autres études » sont diplômés de

---

<sup>68</sup> A noter que l'échantillon relatif aux chômeurs bruxellois diplômés du supérieur est limité à 225 individus (avant pondération); c'est pourquoi les éléments relatifs à ce groupe présentés ici doivent être interprétés avec la plus grande prudence, et les chiffres doivent être considérés comme indicatifs.

<sup>69</sup> Rappel : sur base d'un échantillon limité à 225 individus (Enquête Force de Travail).

<sup>70</sup> Delwit P., Rea A., Swyngedouw M. (2007), Corijn E. et al. (2010).

<sup>71</sup> Martens A., Ouali N. (2005).

l'enseignement supérieur<sup>72</sup>, mais leur diplôme n'est pas reconnu en Belgique. Dans les données de l'Enquête sur les Forces de Travail, utilisées pour l'étude microéconométrique, il n'y a pas de distinction entre les diplômes acquis à l'étranger ou dans le pays de résidence.

De façon générale, la non-reconnaissance des diplômes acquis à l'étranger constitue très probablement une barrière à l'emploi importante (quel que soit le niveau de diplôme). Mais le problème de la valorisation du diplôme s'étend au-delà de ce phénomène : même au sein de la Région Bruxelloise, il apparaît que l'accès à l'emploi de détenteurs de diplôme de niveau identique varie en fonction des caractéristiques socio-économiques du quartier de résidence, les habitants des quartiers aisés étant à cet égard mieux placés que ceux des quartiers défavorisés<sup>73</sup>.

L'hypothèse selon laquelle le risque accru de chômage des Bruxellois serait en partie expliqué par des facteurs liés à l'origine ne peut être vérifiée qu'à partir de données individuelles comprenant ce type d'information. L'approfondissement de cette question dépasserait cependant le cadre du présent rapport, mais pourrait faire l'objet de recherches futures.

Par ailleurs, nous ne disposons pas de statistiques sur les connaissances linguistiques des navetteurs. Or, on peut supposer que cet élément est également susceptible d'expliquer en partie la coexistence d'un nombre important de navetteurs et de chômeurs bruxellois.

#### *Les exigences de multilinguisme à Bruxelles : une cause particulière du chômage des Bruxellois*

Outre la question des exigences en termes de diplôme, les exigences de bilinguisme particulières à Bruxelles pourraient représenter un élément d'explication concernant la présence majoritaire de navetteurs issus de Flandre (en particulier du Brabant flamand). En effet, selon l'étude de Van Parys J. et Wauters S. (2006) qui se base sur une enquête européenne menée en 2005<sup>74</sup>, le pourcentage de bilingues français/néerlandais à Bruxelles serait de 29%, tandis qu'il serait de 52,5% en Flandre, et de 15,5% en Wallonie. Pour les personnes de nationalité belge, en Région Bruxelloise, la part de francophones connaissant (bien ou très bien) le néerlandais serait de 36,8% et la part de néerlandophones connaissant (bien ou très bien) le français serait de 85,7% ; toujours pour les personnes de nationalité belge, la part de bilingues dans le Brabant flamand serait de 66,2% tandis qu'elle serait de 36,4% dans le Brabant wallon. L'étude de Van Parys J. et Wauters S. (2006) ne fournit pas les chiffres relatifs à la part de bilingues pour l'ensemble des résidents (y compris les personnes qui n'ont pas la nationalité belge) dans le Brabant flamand et le

---

<sup>72</sup> Observatoire bruxellois de l'emploi (2009).

<sup>73</sup> Van Hamme G. (2009) et Vandermotten (2008).

<sup>74</sup> Enquête « Europeans and their Languages » (2006), dans Van Parys J. et Wauters S. (2006).

Brabant wallon<sup>75</sup>. Cependant, puisqu'à Bruxelles, la part totale de bilingues est de 29%, et que la part de personnes de nationalité étrangère est faible dans le Brabant flamand et dans le Brabant wallon, il est certain que la part de bilingues est largement plus élevée dans le Brabant flamand qu'à Bruxelles, et pourrait même être plus importante dans le Brabant wallon qu'à Bruxelles.

De plus, il est communément admis que les exigences de bilinguisme constituent un des obstacles importants à l'accès à l'emploi des Bruxellois. Il ressort en effet des analyses des fonctions critiques de l'Observatoire Bruxellois de l'emploi (en 2008, 2009, 2010)<sup>76</sup>, que les exigences de bilinguisme ou de multilinguisme constituent un des facteurs responsables des difficultés de recrutement en Région Bruxelloise. En effet, il s'agit d'un facteur fréquemment évoqué pour expliquer l'existence d'un nombre considérable de fonctions critiques. Cependant, d'autres facteurs apparaissent également importants (conditions de travail et de rémunération peu attractives associées à certaines fonctions, manque de compétences/qualification *ad hoc*,...).

Les exigences linguistiques semblent donc constituer un frein important à l'emploi très spécifique à Bruxelles, du fait de son statut bilingue et de son caractère international. « *De par sa position de capitale de la Belgique et son rôle international, Bruxelles concentre un grand nombre de professions pour lesquelles les exigences linguistiques sont élevées. De nombreuses entreprises belges ont en outre leur siège social établi en Région bruxelloise. Par ailleurs, la Région est bilingue. Tous ces éléments ont un impact sur les exigences linguistiques et l'utilisation des langues sur le marché du travail bruxellois. La connaissance des deux langues nationales (la combinaison du français et du néerlandais) est l'exigence la plus fréquente.* »<sup>77</sup>

En 2010, pas moins de 48% des offres d'emploi reçues par Actiris spécifiaient des exigences en termes de connaissances linguistiques, et ce pourcentage atteignait 61,2% dans les fonctions critiques (43,6 % pour les autres fonctions)<sup>78</sup>. Parmi les offres d'emplois requérant des connaissances en langues, 90% demandent une connaissance des deux langues nationales<sup>79</sup>. Ce constat est cohérent avec les résultats de l'enquête de Mettwie L. et al (2006) menée auprès des entreprises privées bruxelloises concernant leurs exigences en langue pour le recrutement des candidats ; cette enquête souligne que

---

<sup>75</sup> Néanmoins, la base de données de l'enquête européenne est disponible, et pourrait être exploitée dans le cadre de recherches futures.

<sup>76</sup> Observatoire bruxellois de l'emploi (2009, 2010, 2011a).

<sup>77</sup> Observatoire Bruxellois de l'Emploi (2011b), page 1.

<sup>78</sup> Ces chiffres doivent être utilisés avec prudence car l'employeur ne spécifie pas toujours dans l'offre les compétences linguistiques demandées, et il se peut également que les exigences linguistiques se trouvent en zone libre du texte. De plus, l'étude met en évidence que les exigences linguistiques sont plus importantes dans le secteur privé que le secteur non marchand au sens large. Or, Actiris reçoit proportionnellement plus d'offres de ce dernier secteur que du secteur privé. Pour ces différentes raisons, les pourcentages d'offres d'emploi qui comprennent des exigences linguistiques présentés ici sont très probablement sous-estimés par rapport aux pourcentages s'appliquant à l'ensemble des offres de la Région Bruxelloise (Observatoire Bruxellois de l'emploi, 2011b).

<sup>79</sup> Observatoire Bruxellois de l'emploi (2011b).



l'anglais joue un rôle important du fait de la globalisation, mais uniquement en combinaison avec le français et le néerlandais, ces deux langues étant utilisées par plus de 75% des entreprises pour leur communication interne et 90% de celles-ci pour leur communication externe. « *Les langues requises sont au minimum le français et le néerlandais, ce qui s'explique par l'orientation de marché des entreprises bruxelloises* ». En effet, les entreprises bruxelloises ont des relations commerciales privilégiées avec les autres régions de Belgique (80% des entreprises ont des clients/fournisseurs en Flandre et en Wallonie) et avec la France et les Pays-Bas (70% en France et 40% aux Pays-Bas)<sup>80</sup>. En général, les exigences linguistiques sont plus importantes dans le secteur privé (en particulier les activités financières, des services aux entreprises et du commerce), que dans le secteur public/non marchand (au sens large), en particulier dans le secteur de l'éducation<sup>81</sup>. Par ailleurs, les exigences linguistiques augmentent avec le niveau de diplôme. De même, l'écart entre la proportion d'offres d'emploi comprenant des exigences linguistiques dans les fonctions critiques et cette proportion dans les autres offres d'emploi (ne correspondant pas à des fonctions critiques) s'amplifie également avec le niveau de diplôme<sup>82</sup>.

Le rapport du Conseil supérieur de l'emploi (2008) souligne que les exigences linguistiques sont beaucoup moins importantes en Wallonie et en Flandre ; de plus, dans ces deux régions, il s'avère qu'au contraire de Bruxelles, les exigences linguistiques sont moins élevées dans les fonctions critiques que dans les autres offres d'emploi.

Concernant les compétences linguistiques orales des demandeurs d'emploi inoccupés à Bruxelles en 2010, 22,7% déclarent disposer au moins d'une connaissance moyenne de la deuxième langue nationale et 31,9%, au moins d'une connaissance moyenne de l'anglais. Seuls 8,6% affirment avoir une bonne connaissance orale de la deuxième langue nationale, et 16,9% de l'anglais. Les compétences linguistiques même orales des demandeurs d'emploi bruxellois sont donc faibles. De plus, les demandeurs d'emploi déclarent avoir une meilleure connaissance de l'anglais que de la deuxième langue nationale<sup>83</sup>.

Le pourcentage de demandeurs d'emploi qui affirme avoir une bonne connaissance orale des deux langues nationales varie considérablement selon leur niveau de diplôme : elle passe de 9,5% pour les demandeurs d'emploi détenteurs d'un diplôme de l'enseignement primaire, à 12,3% pour ceux détenteurs d'un diplôme du secondaire supérieur et à 21,7% pour les demandeurs d'emploi universitaires. Dans la catégorie « autres études » - qui concerne essentiellement les personnes qui n'ont pas étudié en Belgique (et dont le

---

<sup>80</sup> A noter que, outre le besoin des entreprises en langue pour la communication interne et externe, les entreprises privilégient les candidats qui connaissent les langues, en particulier le néerlandais et le français, car le fait d'être bilingue est considéré par les employeurs comme une preuve d'engagement dans la carrière, de flexibilité etc. (Mettewie L. et al, 2006).

<sup>81</sup> Le seul secteur relevant plutôt de la sphère privée se trouvant en dessous de la moyenne des exigences linguistiques exigées dans les offres d'emploi est celui de la construction.

<sup>82</sup> Observatoire Bruxellois de l'Emploi (2011b).

<sup>83</sup> Observatoire Bruxellois de l'emploi (2011b)

diplôme n'est pas reconnu), 1,9% seulement des demandeurs d'emploi possèdent une bonne maîtrise des deux langues nationales<sup>84</sup>. Or, les demandeurs d'emploi ayant étudié à l'étranger représentent environ 33% des demandeurs d'emploi bruxellois.

Des graphiques (cf. annexe 12) repris du rapport de l'Observatoire Bruxellois de l'Emploi (2009) indiquent que : « *Le nombre d'offres d'emploi requérant des compétences linguistiques ne correspond pas à la proportion des demandeurs d'emploi affirmant avoir une bonne maîtrise de la seconde langue nationale.* »<sup>85</sup>

Les exigences linguistiques dans les offres d'emplois sont donc bien supérieures aux compétences linguistiques de la majorité des demandeurs d'emploi bruxellois ; les exigences de bilinguisme, voire de multilinguisme du fait du caractère international de Bruxelles, représentent très certainement une difficulté majeure - et tout à fait spécifique - pour une part importante des demandeurs d'emplois bruxellois pour qui l'apprentissage correct de l'une des deux langues nationales représente déjà un défi. Néanmoins, le principal résultat de l'étude microéconométrique révélait l'existence d'un risque accru de chômage à Bruxelles pour un individu de caractéristiques données même après prise en compte du désavantage que constitue le fait d'être de nationalité étrangère. Le risque accru « spécifique » de chômage des Bruxellois concerne donc autant les personnes de nationalité belge que les personnes de nationalité extra-européenne. Ainsi, à nouveau, cela pourrait indiquer soit des effets liés à l'origine, soit que l'impact des exigences linguistiques concerne l'ensemble des Bruxellois de toutes origines, dont la maîtrise des deux langues nationales serait en moyenne moindre que dans la périphérie.

L'étude microéconométrique indiquait donc un risque accru de chômage des Bruxellois, non expliqué par les caractéristiques de la population (entre autre les niveaux de diplôme et la nationalité). L'hypothèse selon laquelle ce surcroît de chômage serait à attribuer aux exigences linguistiques est en partie confirmée par une autre étude de l'Observatoire Bruxellois de l'Emploi (2011b) pour deux niveaux de diplôme sur trois ; en effet, cette étude révèle que le taux de sortie du chômage est supérieur pour les demandeurs d'emploi ayant une connaissance de l'autre langue nationale par rapport à ceux qui n'en ont aucune en ce qui concerne les DE peu et moyennement diplômés ainsi que les personnes dont le diplôme n'est pas reconnu (catégorie « autres études »). Pour les personnes hautement diplômées et dont le diplôme est reconnu en Belgique par contre, l'étude ne relève pas de différence entre les taux de sortie de chômage des DE qui possèdent une connaissance de l'autre langue nationale et ceux qui n'en possèdent pas. Il faut rappeler toutefois que notre étude microéconométrique se base sur les données de l'EFT, dans laquelle il n'y a pas de distinction entre les diplômes reconnus et non reconnus dans le pays de résidence. Ainsi, l'hypothèse d'un risque accru de chômage à Bruxelles dû au niveau élevé des exigences

---

<sup>84</sup> Observatoire Bruxellois de l'Emploi (2011b).

<sup>85</sup> Observatoire Bruxellois de l'Emploi (2009), page 37.

linguistiques, en particulier de bilinguisme, n'est pas incompatible avec les résultats de l'étude de l'Observatoire.

Les exigences linguistiques constituent très probablement un élément d'explication du principal résultat de l'étude économétrique, à savoir un risque accru de chômage pour les Bruxellois quel que soit le niveau de diplôme (et où qu'il ait été obtenu). Cependant, il s'agit d'une hypothèse non vérifiée ici, qui pourrait faire l'objet d'une recherche plus approfondie dans le futur. Des données individuelles plus complètes sur les connaissances linguistiques des Belges pourraient permettre d'établir des conclusions plus péremptoires et de quantifier l'ampleur exacte de ce phénomène.

## 5. Conclusion

Ce chapitre a mis en évidence certains facteurs d'influence du chômage urbain en général, et du chômage bruxellois en particulier. Plus spécifiquement, la question transversale posée dans cette partie de la recherche a trait à la pertinence respective de la perspective d'offre, en particulier l'« inadéquation des qualifications », et de la perspective de demande (facteurs de demande « qualitatifs », comme par exemple la discrimination à l'embauche, ou facteur « quantitatif », qui peut impliquer une déqualification en cascade) pour expliquer le niveau très élevé du chômage bruxellois.

Deux approches ont été utilisées : une approche « macroéconomique », faisant usage de données agrégées au niveau des zones urbaines élargies<sup>86</sup> européennes (où la zone urbaine élargie de Bruxelles y est approximée par l'ensemble formé par le Brabant Flamand et la Région de Bruxelles-Capitale), et une approche « microéconomique » (données individuelles) comparative entre cette fois la Région de Bruxelles-Capitale, le reste de la Belgique et un échantillon d'autres « villes-régions » européennes.

L'examen préalable des données « macroéconomiques » a tout d'abord mis en évidence un comportement spécifique des taux de chômage urbain par rapport aux taux de chômage nationaux correspondants ; il apparaît cependant que des facteurs régionaux (supra-urbains mais infranationaux) au sens large semblent expliquer en partie les niveaux de chômage des villes et l'ampleur de leur variabilité au sein d'un même pays. Ainsi, dans la base de données utilisée, les zones urbaines élargies européennes présentant les taux de chômage les plus importants se trouvent principalement en ex-RDA, en Italie du Sud, à Séville, en Wallonie et à Bruxelles. C'est dans ces pays (Allemagne, Italie, Espagne, Belgique), marqués en général par des dynamiques régionales aux contextes historiques et socio-économiques très différents, que la variabilité des taux de chômage entre les villes est la plus importante. Ensuite, une typologie des zones urbaines élargies européennes établie suivant le classement des taux de chômage par niveau de diplôme, révèle que la zone élargie de Bruxelles se trouve dans le groupe de zones urbaines présentant des taux de chômage par niveau de diplôme relativement élevés pour toutes les catégories de travailleurs. L'analyse descriptive met également en évidence que les parts des individus diplômés du supérieur dans la population et dans l'emploi dans la zone élargie de Bruxelles sont parmi les plus élevées de l'échantillon. De même, la part des individus nés à l'étranger est la plus élevée de l'échantillon.

L'analyse « macroéconométrique » (corrélations conditionnelles, incluant un certain nombre de variables de contrôle), a mis en évidence certaines relations qui tendent à privilégier l'approche de demande plutôt que l'approche d'offre pour interpréter les différences de taux de chômage entre zones urbaines élargies européennes. Tout d'abord,

---

<sup>86</sup>Pour rappel, les zones urbaines élargies s'étendent au-delà des limites administratives de la ville : les frontières sont définies selon certains critères, notamment le bassin d'emploi.

cette analyse a révélé l'absence de corrélation entre le niveau de diplôme d'une population et son taux de chômage. Ainsi, bien qu'au niveau individuel, le fait de posséder un diplôme de niveau plus élevé diminue la probabilité de chômage, cette relation ne se vérifie pas à l'échelle de la ville : les différences de taux de chômage entre les villes ne sont pas expliquées par les différences de niveau d'éducation moyen de la population. Ensuite, l'étude fait apparaître une certaine corrélation positive entre les taux de chômage par niveau de diplôme ; autrement dit, là où le taux de chômage des faiblement diplômés est élevé, les taux de chômage des autres catégories de travailleurs sont, en moyenne, également élevés (en comparaison avec les autres villes). Ce résultat affaiblit à nouveau l'approche d'offre : en effet, si le chômage était dû aux caractéristiques de l'offre de travail, les taux de chômage des différentes catégories de travailleurs ne devraient pas être corrélés. Ce résultat pourrait indiquer que les différences de taux de chômage entre zones urbaines européennes reflètent certaines différences au niveau de la demande de travail (nombre d'emplois disponibles par exemple...). Enfin, l'analyse indique une corrélation négative entre la part des faiblement diplômés dans la population et le taux de chômage de cette catégorie, ce qui pourrait appuyer la thèse de la déqualification en cascade (cf. section 2.2).

A noter, en outre, que la qualification croissante du niveau de diplôme moyen de la population active bruxelloise ces 20 dernières années n'a pas permis d'enrayer le chômage élevé dans la Région (cf. annexe 13). Cette approche temporelle renforce les conclusions de l'approche « macroéconomique ».

L'approche microéconomique<sup>87</sup> a mis en évidence les impacts généraux et spécifiques à la Région de Bruxelles-Capitale de caractéristiques individuelles (niveau de diplôme, âge, sexe, nationalité, situation familiale et situation sur le marché du travail l'année précédant l'observation) sur la probabilité de chômage des actifs, en comparaison avec le reste de la Belgique et un échantillon de « villes-régions » européennes.

L'analyse descriptive préalable des données a notamment mis en avant les mêmes constats que ceux de l'étude portant sur les données relatives aux zones urbaines élargies - utilisées pour l'analyse « macroéconomique ». En l'occurrence, certaines spécificités de la Région de Bruxelles-Capitale, en comparaison avec les autres provinces belges et un échantillon de « villes-régions » européennes, ont été relevées :

- par rapport à toutes les provinces belges et toutes les « villes-régions » de l'échantillon, la Région de Bruxelles-Capitale indique non seulement le taux de chômage total le plus élevé, mais également le taux de chômage des diplômés de l'enseignement supérieur le plus élevé<sup>88</sup>.

---

<sup>87</sup> Basée sur des données de l'Enquête sur les Forces de Travail de 2007.

<sup>88</sup> Pour rappel, en 2007, le taux de chômage total en Région de Bruxelles-Capitale était de 17%, celui des diplômés du primaire/secondaire inférieur était de 30%, celui des diplômés du secondaire supérieur était de 19%, et celui des diplômés du supérieur de 9%; chacun de ces chiffres représente environ trois fois le chiffre

- la part des travailleurs diplômés du supérieur est bien plus importante à Bruxelles (où cette part est de 50%) qu'ailleurs en Belgique et que dans les autres « villes-régions » européennes.

- la Région de Bruxelles-Capitale indique également la plus grande part de la population active de nationalité étrangère (à l'exception du Grand-Duché de Luxembourg).

Concernant les déterminants individuels généraux du chômage urbain, les résultats de l'estimation du modèle logit indiquent sans surprise qu'en Région de Bruxelles-Capitale comme ailleurs en Belgique et dans les autres « villes-régions » européennes, la probabilité de chômage est plus importante pour les actifs non diplômés du supérieur, pour les isolés, et pour les actifs de nationalité extra-européenne (toutes autres caractéristiques présentes dans l'équation égales par ailleurs). De même, le fait d'être en dehors du marché du travail un an avant l'enquête (pour des raisons de chômage, d'études ou d'inactivité) apparaît comme le facteur de risque de chômage de loin le plus important (parmi les variables présentes dans la régression). La difficulté de (ré)intégrer le marché du travail et l'enlèvement dans le chômage se dessinent donc comme une réalité européenne.

Concernant la situation en Région de Bruxelles-Capitale en particulier, il apparaît que le fait d'être une femme ne semble pas augmenter la probabilité de chômage, ni en moyenne dans les autres « villes-régions » étudiées, contrairement au reste de la Belgique (où le fait d'être une femme augmente de façon significative la probabilité de chômage). Les résultats indiquent par ailleurs qu'en Région Bruxelloise, les individus non diplômés du supérieur ressortissant d'un pays européen présentent une moindre probabilité de chômage que les individus de nationalité belge de mêmes caractéristiques. Une explication possible pourrait être que ces personnes soient plus susceptibles de travailler dans des conditions de travail défavorables que leurs homologues belges, tout en souffrant probablement moins de la discrimination que les personnes de nationalité extra-européenne. Cette particularité ne se retrouve ni ailleurs en Belgique ni dans les autres « villes-régions » européennes. Enfin, toujours pour la Région Bruxelloise en particulier, la probabilité de chômage semble encore plus élevée pour les personnes disposant d'un diplôme du secondaire inférieur que pour celles disposant au plus d'un diplôme du primaire (ce qui pourrait indiquer un phénomène de polarisation professionnelle); néanmoins, dans ce dernier cas, la différence de coefficients n'apparaît pas statistiquement significative.

Cette étude révèle également - entre autre - que, bien que les probabilités moyennes de chômage soient bien plus élevées en Région de Bruxelles-Capitale qu'ailleurs en Belgique, les écarts de probabilité de chômage entre un diplômé du primaire et un diplômé du supérieur sont plus importants dans le reste de la Belgique qu'à Bruxelles. Le phénomène de discrimination sur base de la nationalité (mesuré par l'écart de la probabilité de

---

correspondant pour le reste de la Belgique, et ce pour toutes les catégories de travailleurs (quel que soit le niveau de diplôme).

chômage d'une personne de nationalité extraeuropéenne par rapport à une personne de nationalité belge, à autres caractéristiques données) apparaît également plus important dans le reste de la Belgique qu'en Région de Bruxelles-Capitale et que dans les autres « villes-régions » européennes (bien que ce phénomène soit très présent dans l'ensemble des territoires considérés). De même, comme il a déjà été mentionné, l'étude indique une discrimination sur base du genre dans le reste de la Belgique, où le fait d'être une femme plutôt qu'un homme augmente les probabilités de chômage, ce qui n'apparaît pas être le cas en Région de Bruxelles-Capitale, ni en moyenne dans les autres « villes-régions » européennes considérées.

L'écart de probabilité de chômage entre une personne diplômée du supérieur et une personne ne disposant pas d'un tel diplôme apparaît donc significativement moindre à Bruxelles que dans le reste de la Belgique. Ce résultat, basé sur deux régressions portant respectivement sur les diplômés du supérieur et les non diplômés du supérieur, a également été confirmé par un exercice supplémentaire ; en effet, afin d'identifier s'il existe un surcroît de probabilité de chômage pour les peu qualifiés particulier à Bruxelles, un terme d'interaction relatif au fait combiné d'être non diplômé du supérieur et de résider à Bruxelles fut introduit dans la régression incluant tous les actifs résidant en Belgique (y compris les Bruxellois). Les résultats de cette régression indiquent l'absence d'un tel effet d'interaction en moyenne, et révèlent même, pour certains individus présentant une probabilité élevée d'être au chômage, un effet d'interaction négatif. Cela suggère donc que pour certains actifs bruxellois peu qualifiés qui présentent un risque très élevé de chômage, le fait d'habiter à Bruxelles (plutôt qu'ailleurs en Belgique) implique une probabilité de chômage légèrement moindre que celle obtenue en additionnant les effets respectifs d'être peu qualifié et bruxellois.

Les probabilités estimées de chômage indiquent qu'en moyenne, la probabilité de chômage est près de 3 fois plus élevée en Région Bruxelloise que dans le reste de la Belgique, et près de 2,5 fois plus élevée que dans la moyenne des autres « villes-régions » de l'échantillon. L'étude économétrique a permis d'affiner ce constat en identifiant dans quelle mesure le surcroît de probabilité de chômage à Bruxelles s'explique par des effets de composition (c.-à-d. par une plus grande représentation dans la population bruxelloise de personnes qui présentent un risque accru de chômage) ou par d'autres facteurs, reflétés par des différences au niveau des coefficients estimés (différences au niveau de la constante du modèle ou de l'impact des caractéristiques individuelles sur la probabilité de chômage).

Tout d'abord, il apparaît que la probabilité de chômage à Bruxelles est systématiquement plus élevée pour un individu de caractéristiques données ; par exemple, pour un homme, célibataire, sans enfant, de nationalité belge, diplômé de l'enseignement supérieur, âgé entre 35 et 44 ans et en emploi en t-1, la probabilité de tomber au chômage est plus de 2,5 fois plus élevée pour un résident bruxellois que pour un résident du reste de la Belgique, et

1,4 fois plus élevée que pour un individu de mêmes caractéristiques résidant dans les autres « villes-régions » européennes de l'échantillon.

Ensuite, la décomposition d'Oaxaca-Blinder a mis en évidence qu'une certaine proportion de la différence des probabilités moyennes de chômage entre les Bruxellois d'une part et les résidents du reste de la Belgique et des autres « villes-régions » européennes d'autre part s'explique par des différences au niveau des caractéristiques de la population présentes dans la régression : ces effets de composition expliquent 60% des écarts de probabilité de chômage entre les Bruxellois et les résidents du reste de la Belgique, et 54% des écarts de probabilité de chômage entre les résidents bruxellois et les résidents des autres « villes-régions » de l'échantillon. Cependant, ces effets de composition résultent principalement des différences relatives à la situation de la population sur le marché du travail un an avant l'enquête. En effet, lorsque les variables relatives à la situation des individus sur le marché du travail un an avant l'enquête sont retirées de la régression, les effets de composition n'expliquent plus que 19% des écarts de probabilité de chômage entre les résidents bruxellois et les résidents du reste de la Belgique, et n'expliquent plus rien (0 %) des écarts de probabilité de chômage entre les résidents bruxellois et les résidents des autres « villes-régions ». Ainsi, la différence de probabilité moyenne de chômage entre les résidents bruxellois et les résidents des autres provinces ou « villes-régions » est principalement le fait de différences au niveau des coefficients estimés, c.-à-d. inexpliquée par des effets de composition, donc par le modèle d'offre (incluant uniquement les caractéristiques des individus).

Les différentes conclusions mentionnées ci-dessus résultent de l'étude et de la comparaison de trois régressions séparées<sup>89</sup>, portant respectivement sur les actifs bruxellois, les actifs du reste de la Belgique et les actifs des autres « villes-régions » européennes. Une autre approche économétrique permettant d'étudier l'effet d'habiter à Bruxelles sur les probabilités de chômage pour un individu de caractéristiques données a également été réalisée : celle-ci visait à effectuer des régressions portant sur l'ensemble de la Belgique d'une part, et l'ensemble des « villes-régions » européennes de l'échantillon d'autre part (Bruxelles compris), en incluant une variable relative au fait d'habiter à Bruxelles (ou plusieurs variables correspondant aux autres provinces ou « villes-régions »). Cette approche a à nouveau confirmé que, pour un individu de caractéristiques données (niveau de diplôme, âge, sexe, nationalité, situation familiale et situation sur le marché du travail l'année précédant l'observation), la probabilité de chômage est plus élevée en Région de Bruxelles-Capitale que dans toutes les autres provinces belges et les autres « villes-régions » étudiées, à l'exception de la région de Berlin. Les rapports des cotes ou « odds ratios » relatifs au fait d'habiter à Bruxelles plutôt qu'ailleurs en Belgique d'une part, et plutôt que dans les autres « villes-régions » européennes d'autre part, sont similaires et égaux à 2 (l'impact estimé du fait d'habiter à Bruxelles étant équivalent dans les deux régressions). Plus interpellant encore, l'accroissement de probabilité de chômage

---

<sup>89</sup> A l'exception du modèle avec le terme d'interaction qui portait sur l'ensemble de la Belgique.



résultant du fait d'habiter à Bruxelles plutôt qu'ailleurs en Belgique est plus ou moins identique pour les diplômés du supérieur et les non diplômés du supérieur : en moyenne, le fait de résider à Bruxelles plutôt qu'ailleurs en Belgique accroît la probabilité de chômage d'un diplômé du supérieur de 9,5 points de pourcentage, et celle d'un non-diplômé du supérieur, de 8,3 points de pourcentage. Par ailleurs, les résultats révèlent que le fait d'habiter à Bruxelles plutôt que dans le reste des « villes-régions » de l'échantillon augmente également les probabilités de chômage tant des non-diplômés du supérieur que des diplômés du supérieur. Cependant, dans ce cas, l'impact d'habiter à Bruxelles (plutôt que dans les autres villes) sur la probabilité de chômage est légèrement plus élevé pour les non-diplômés du supérieur que pour les diplômés du supérieur.

Ce résultat suggère qu'il existe certaines spécificités au niveau de la demande de travail en Région de Bruxelles-Capitale qui impliquent une probabilité de chômage particulièrement élevée pour les résidents bruxellois, quel que soit leur niveau de diplôme.

Plusieurs éléments, dont la validation empirique reste à démontrer, pourraient expliquer ce résultat : une insuffisance généralisée de postes de travail (combinée à l'accroissement de la population active bruxelloise), certaines spécificités sectorielles de Bruxelles (« ville-région » tertiaire et pôle pour les activités dites de « hauts niveaux », à valeur ajoutée élevée mais peu génératrices d'emplois) impliquant un relativement faible contenu en emploi de la croissance économique<sup>90</sup>, des exigences élevées en termes de qualification au niveau de la demande de travail, etc. en effet, le poids des secteurs des banques et assurances, des services aux entreprises et de l'administration publique est particulièrement important à Bruxelles. Or, c'est au sein de ces secteurs que la proportion de Bruxellois est la plus faible (au contraire des secteurs de l'Horeca, de la construction, de la santé et action sociale,...), et les qualifications demandées y sont généralement élevées<sup>91</sup>. De même, l'étroitesse des frontières administratives de la Région Bruxelloise par rapport au bassin d'emploi influence le résultat de l'étude économétrique (surcroît de chômage des Bruxellois). En effet, la part très importante des navetteurs parmi les travailleurs (plus de 50%) représente une caractéristique notable du marché du travail bruxellois. Afin d'interpréter le surcroît de chômage des Bruxellois, tant qualifiés que peu qualifiés, une analyse comparative du profil des navetteurs et des chômeurs bruxellois a été effectuée.

L'examen du profil des navetteurs et des chômeurs bruxellois indique que les navetteurs disposent en moyenne d'un niveau de diplôme bien plus élevé que les chômeurs bruxellois. Cependant, la seule différence notable mise en avant entre les navetteurs et les chômeurs

---

<sup>90</sup> Englert M. et Plasman R. (2010).

<sup>91</sup> Rappel : voir Vandermotten et al. (2003) et Englert M. et Plasman R. (2010) pour une étude détaillée des secteurs à Bruxelles, de la part des travailleurs bruxellois et du niveau de diplôme des travailleurs dans les différents secteurs.

diplômés du supérieur<sup>92</sup> a trait à la nationalité et, de façon encore plus prononcée, au pays de naissance des individus. En effet, 34% des chômeurs bruxellois diplômés du supérieur sont de nationalité étrangère, et cette proportion n'est que de 7% parmi les navetteurs. Concernant le pays de naissance, 46% des chômeurs diplômés du supérieur sont nés à l'étranger, alors que cette part n'est que de 8% parmi les navetteurs. A noter également que sur base des données d'Actiris, 33% de l'ensemble des demandeurs d'emplois bruxellois possèdent un diplôme acquis à l'étranger (et non reconnu en Belgique). Ces différents constats pourraient contribuer à expliquer le surcroît spécifique de chômage des Bruxellois, au travers de mécanismes comme la discrimination à l'embauche, des problèmes de valorisation des diplômes, ou encore des facteurs éventuellement liés à l'origine nationale comme par exemple le capital social ou les connaissances linguistiques des individus. A ce propos, il est en effet possible que les exigences de bilinguisme ou de trilinguisme, propres à Bruxelles, constituent un facteur favorisant les navetteurs au détriment de bon nombre de travailleurs bruxellois d'origine étrangère, pour lesquels la maîtrise d'une nouvelle langue représente déjà un défi. Néanmoins, l'étude économétrique a montré que la différence de probabilité de chômage entre un individu de nationalité extra-européenne et un individu de nationalité belge n'est pas plus importante à Bruxelles que dans le reste de la Belgique. De même, le surcroît spécifique de chômage des Bruxellois mis en évidence dans l'étude n'est pas lié à la nationalité (étant donné que cette variable était introduite dans la régression en tant que variable de contrôle). Cependant, il est possible que les effets susmentionnés existent par rapport à l'origine des individus (de nombreuses personnes d'origine étrangère ayant la nationalité belge à Bruxelles) ; mais il s'agit là d'une hypothèse à étudier, qui pourrait faire l'objet d'une analyse future.

Il a néanmoins été montré dans d'autres études (cf. Observatoire Bruxellois de l'Emploi) que les exigences de multilinguisme constituent une barrière à l'emploi majeure pour les chômeurs bruxellois, qui s'avère d'ailleurs contribuer à l'existence des fonctions critiques en Région Bruxelloise. De même, selon une enquête européenne, la part de bilingues français/néerlandais est bien plus élevée dans le Brabant Flamand (et en Flandre en général) qu'à Bruxelles. Ainsi, outre la question des qualifications, il se pourrait que les exigences linguistiques en Région Bruxelloise contribuent à expliquer l'avantage des navetteurs (dont 2/3 viennent de Flandre et 1/3 de Wallonie) par rapport aux Bruxellois, quelles que soient leurs origines. Cette hypothèse tendrait donc à nouveau à privilégier l'approche de demande plutôt que l'approche d'offre pour caractériser le « surplus » de chômage en Région Bruxelloise, pour autant que l'on interprète les exigences linguistiques particulières à Bruxelles, ville de statut bilingue, comme une spécificité de la demande de travail et pas comme un facteur de « skills mismatch » parmi d'autres. La comparaison internationale plaide clairement en faveur de la première interprétation.

---

<sup>92</sup> Pour rappel, l'échantillon de l'Enquête Force de Travail relatif aux chômeurs bruxellois diplômés du supérieur est limité à 225 individus (avant pondération); c'est pourquoi les chiffres concernant ce groupe présentés ici doivent être interprétés avec la plus grande prudence, et être considérés comme indicatifs.

De façon générale, les différents éléments mis en avant dans cette partie tendent donc à privilégier l'approche de demande plutôt que l'approche d'offre pour expliquer les différences de taux de chômage urbain et le surcroît spécifique du chômage à Bruxelles. Les résultats de cette étude suggèrent donc l'importance de considérer également la demande de travail dans l'élaboration des politiques de réduction du chômage.

## Partie II : Les emplois à encourager à Bruxelles

### Introduction

La première partie de la recherche a mis en évidence, sur base de différentes approches quantitatives et économétriques, tant le caractère très spécifique de l'ampleur du phénomène du chômage à Bruxelles que la prédominance d'une insuffisance et d'une inadaptation de la demande de travail, plutôt qu'un problème d'adéquation de l'offre de travail. En outre, l'accroissement de la pauvreté et en particulier l'accroissement démographique particulièrement important dans la Région (cf. infra), constituent des facteurs qui rendent nécessaire l'élaboration de politiques volontaristes favorisant le développement d'emplois spécifiques, répondant aux besoins des habitants. Ajoutons à cela le défi environnemental, enjeu mondial et particulièrement important dans les grandes villes. Plusieurs de ces « défis majeurs » sont d'ailleurs pointés dans l'accord gouvernemental 2009-2014 de la Région de Bruxelles-Capitale : le défi de l'essor démographique, le défi de l'emploi, le défi de la formation et de l'enseignement, le défi environnemental, le défi de la lutte contre la dualisation de la ville et la pauvreté et le défi de l'internationalisation.

Le but de cette deuxième partie de la recherche est d'identifier certaines catégories d'emplois susceptibles de présenter un intérêt particulier pour Bruxelles en tenant compte des différents éléments susmentionnés.

Dans un premier volet introductif, l'« impact social » des grands secteurs d'activité à Bruxelles - évalué sur base de la part de travailleurs bruxellois et des exigences en termes de diplômes dans chacun de ces secteurs - sera mis en évidence. Ces informations contribueront à sélectionner certains secteurs d'activité plus précis présentant un intérêt particulier pour l'emploi des Bruxellois et les besoins de la Région.

Dans un deuxième volet, compte tenu des résultats de cette première analyse, des enjeux démographiques particuliers de la Région ainsi que des priorités de l'accord gouvernemental 2009-2014 de la Région de Bruxelles-Capitale - et avec, en toile de fond, les résultats de l'enquête sur les chômeurs réalisée dans le cadre de cette recherche - certaines catégories plus précises d'emplois seront retenues pour un examen plus détaillé : les nouveaux métiers de la ville, les emplois verts et les emplois directement liés aux évolutions démographiques (dans le secteur de l'enseignement, l'accueil de la petite enfance et la prise en charge des personnes âgées). En termes de nombre d'emplois à

créer, les deux dernières catégories apparaissent les plus prometteuses, et la dernière s'est prêtée à une évaluation prospective.

## **I. Les secteurs d'activités potentiellement intéressants pour les résidents bruxellois**

Le premier tableau ci-dessous présente le nombre d'emplois par secteur d'activité et lieu de résidence des travailleurs en Région de Bruxelles-Capitale (emploi intérieur)<sup>93</sup>. Les secteurs sont classés en fonction du nombre d'emplois total (ordre décroissant).

A noter que les chiffres, issus de l'Observatoire bruxellois de l'emploi, sont légèrement différents des chiffres issus des comptes nationaux (BNB) car ils sont basés sur des extrapolations à partir de données d'enquête (EFT). De même, nous avons présenté sur le tableau tous les secteurs, même ceux relativement peu importants ; au plus le nombre de travailleurs dans le secteur est faible, au plus les chiffres doivent être interprétés avec prudence (secteurs E, P, Z). Il faut également souligner que dans les tableaux qui suivent, il n'y a pas de distinction entre emplois à temps plein et à temps partiel.

---

<sup>93</sup> Ce chapitre est issu du rapport intermédiaire de Englert et Plasman (2010). Il s'agit donc de données de 2008, mais on peut raisonnablement supposer que les conclusions restent valables à l'heure actuelle.

**Tableau 13 : Importance relative des différents secteurs d'activité pour l'emploi à Bruxelles et pour l'emploi des Bruxellois (2008)**

	Emploi intérieur en Région de Bruxelles-Capitale par lieu de domicile (unités)				En % de l'emploi total	Part des Bruxellois (en % de l'emploi du secteur)
	Région bruxelloise	Région flamande	Région wallonne	Total		
<b>L. Administration publique</b>	34,994	48,128	26,951	110,073	16	32
<b>K. Services aux entreprises</b>	47,669	29,928	15,331	92,928	14	51
<b>J. Institutions financières</b>	19,653	36,716	16,141	72,51	11	27
<b>N. Santé et action sociale</b>	38,339	14,851	10,604	63,795	9	60
<b>G. Commerce de gros et de détail</b>	35,629	17,679	9,504	62,812	9	57
<b>I. Transport, entreposage et communication</b>	18,468	23,114	11,669	53,25	8	35
<b>M. Enseignement</b>	25,97	12,255	9,389	47,614	7	55
<b>D. Industrie</b>	20,261	13,594	8,3	42,155	6	48
<b>O. Services collectifs</b>	21,797	11,372	4,996	38,165	6	57
<b>F. Construction</b>	21,055	4,558	7,552	33,165	5	63
<b>Q. Activités extraterritoriales</b>	19,691	6,402	1,941	28,034	4	70
<b>H. Hôtels et restaurants</b>	17,13	4,156	3,544	24,83	4	69
<b>E. Production et distribution d'électr., gaz et eau</b>	3,044	4,643	2,759	10,446	2	29
<b>P. Services domestiques</b>	4,902	0	0	4,902	1	100
<b>Z. Autres (A, C)</b>	1,403	283	163	1,85	0	76
<b>Total</b>	330,005	227,679	128,845	686,529	100	48

Source : Observatoire bruxellois de l'emploi et calculs propres

Le tableau 13 indique que les secteurs de l'administration publique, des services aux entreprises et des institutions financières prédominent en termes d'emploi intérieur à Bruxelles. A ce propos, Vandermotten et al. (2009) notent : « *Le poids des services financiers est lié à la localisation de services internationaux, à des niches bruxelloises spécifiques (gestion des transactions financières internationales, savoir-faire en technologie bancaire) et à la forte financiarisation du capitalisme belge – qui pourrait se révéler fragile dans les circonstances économiques actuelles. L'essor des services aux entreprises est très lié à la fonction internationale. Ces services sont de loin plus intégrés dans les réseaux internationaux que dans toute autre ville belge (L. Aujean & al., 2007).* »<sup>94</sup>

Le tableau suivant reprend la part des différents secteurs dans l'emploi intérieur total en 2008 et la part des résidents bruxellois dans l'emploi intérieur, pour mettre ces données en regard de l'évolution de 1995 à 2008 de l'emploi par secteur et de la répartition de l'emploi

<sup>94</sup> Page 2

sectoriel selon le niveau de qualification<sup>95</sup>. Ces indicateurs révèlent dans une certaine mesure « l'impact social »<sup>96</sup> des différents secteurs. Néanmoins, il faut souligner qu'il n'est pas tenu compte ici des rémunérations, des conditions de travail dans les secteurs, de la distinction entre emplois à temps plein ou à temps partiel, entre CDI et CDD, etc.

**Tableau 14 : Evolution de l'emploi intérieur par secteur d'activité à Bruxelles et répartition selon le niveau de diplôme**

	Part du secteur dans l'emploi intérieur total (%)	Evolution absolue de l'emploi intérieur entre 1995 et 2008 (unité)	Taux de croissance annuel moyen de l'emploi intérieur entre 1995 et 2008 (%)	Part des résidents bruxellois dans l'emploi intérieur (%)	Part des travailleurs faiblement qualifiés (%)	Part des travailleurs moy. qualifiés (%)	Part des travailleurs hautement qualifiés (%)
L. Administration publique	16	24456	1,82	32	23	30	47
K. Services aux entreprises	14	41847	2,92	51	22	19	59
J. Institutions financières	11	291	0,04	27	7	19	75
<b>N. Santé et action sociale</b>	<b>9</b>	<b>14468</b>	<b>2,20</b>	<b>60</b>	<b>14</b>	<b>21</b>	<b>64</b>
<b>G. Commerce de gros et de détail</b>	<b>9</b>	<b>-6251</b>	<b>-0,60</b>	<b>57</b>	<b>32</b>	<b>38</b>	<b>30</b>
I. Transport, entreposage et com.	8	-418	-0,06	35	28	41	31
<b>M. Enseignement</b>	<b>7</b>	<b>4174</b>	<b>0,67</b>	<b>55</b>	<b>13</b>	<b>14</b>	<b>74</b>
Z. Divers	7	-1549	-0,75	64	18	20	62
D. Industrie	6	-16737	-3,18	48	27	24	49
<b>O. Services collectifs</b>	<b>6</b>	<b>5131</b>	<b>1,21</b>	<b>57</b>	<b>20</b>	<b>25</b>	<b>54</b>
<b>F. Construction</b>	<b>5</b>	<b>-81</b>	<b>-0,03</b>	<b>64</b>	<b>46</b>	<b>40</b>	<b>14</b>
<b>H. Hôtels et restaurants</b>	<b>4</b>	<b>3848</b>	<b>1,21</b>	<b>69</b>	<b>46</b>	<b>37</b>	<b>16</b>

Source : Observatoire Bruxellois de l'Emploi, BNB et calculs propres

Sur base du tableau 14, et de l'analyse de Vandermotten et al. (2003), différents secteurs qui pourraient présenter un intérêt pour réduire le chômage à Bruxelles peuvent être mis en évidence :

<sup>95</sup> Le niveau de qualification est approché par le niveau du diplôme selon la correspondance suivante :

- faiblement qualifiés = personnes disposant au plus d'un diplôme du secondaire inférieur
- moyennement qualifiés = personnes disposant d'un diplôme du secondaire supérieur
- hautement qualifiés = personnes disposant d'un diplôme de l'enseignement supérieur.

Il est à noter que le terme « qualifié » est utilisé ici par simplification de langage, puisqu'il désigne en fait seulement le niveau de diplôme. Or, il faut garder à l'esprit que la qualification dépend, outre du diplôme, surtout de l'expérience professionnelle (et des formations non certifiées...); cf. supra (partie I, chapitre 1).

<sup>96</sup> Vandermotten et al. (2003)



- Le **secteur de la construction** occupe une part importante de résidents bruxellois (env. 63,5% des travailleurs). En effet, 21.055 Bruxellois sont occupés dans ce secteur en 2008. De plus, les travailleurs de ce secteur sont essentiellement faiblement et moyennement qualifiés. Il s'agit donc d'un secteur particulièrement intéressant pour réduire le chômage à Bruxelles, d'autant que les besoins en termes de logements, de rénovation de l'espace public, d'aménagement du territoire sont importants en Région bruxelloise et seront amenées à croître compte tenu des projections démographiques.

De plus, il s'agit d'un secteur clé pour les synergies emplois-environnement. En effet, le potentiel de création d'emplois verts liés aux économies d'énergie dans le bâtiment constitue une niche importante de nouveaux emplois<sup>97</sup>.

Cependant, de nombreux métiers dans le secteur de la construction figurent parmi les fonctions critiques depuis plusieurs années notamment du fait des mauvaises conditions de travail et de rémunération. En effet, il s'agit souvent de métiers physiquement éprouvants et peu valorisés. Il serait donc vain d'encourager le développement de ce secteur sans l'accompagner d'une politique d'amélioration des conditions de travail (réduction du temps de travail, meilleures rémunérations, amélioration de la sécurité, etc.) qui le rendrait plus attractif. Le développement des emplois verts dans la construction pourrait d'ailleurs aussi contribuer à revaloriser l'image du secteur, du fait de l'utilité sociétale de la préservation de l'environnement. Il est à noter que les fonctions critiques dans ce secteur s'expliquent aussi par des questions d'ordre qualitatif : exigence de connaissances techniques, d'expérience professionnelle, de polyvalence etc. A cet égard, et également en réponse aux besoins de formation dans les technologies vertes, la formation en entreprise pourrait être encouragée.

On constate que le nombre de travailleurs dans la construction a connu une légère diminution ces dernières années. Il est donc important de donner une impulsion à ce secteur potentiellement prometteur d'un point de vue social, économique et environnemental.

- Le **secteur du commerce de gros et de détails** constitue également un important pourvoyeur d'emplois pour les Bruxellois. En 2008, 35.629 travailleurs bruxellois étaient occupés dans ce secteur (ce qui représente 56% de l'emploi du secteur à Bruxelles). De plus, les exigences en termes de niveau de diplôme dans ce secteur sont relativement modestes. Il s'agit donc - le commerce de détails et de proximité en particulier - d'un secteur clé pour une politique sectorielle à contenu social<sup>98</sup>. Cependant, ce secteur apparaît particulièrement vulnérable en Région bruxelloise : entre 1995 et 2008, l'emploi y

---

<sup>97</sup> Voir notamment les travaux de l'observatoire prospectif des métiers et compétences

<sup>98</sup> Vandermotten et al (2003)

a diminué de 6251 unités. Vandermotten et al (2009) soulignent que cette diminution est essentiellement due à la délocalisation du commerce de gros en dehors de la Région. Ils notent également que le commerce de détail ne se porte pas très bien non plus : l'emploi dans ce sous-secteur a augmenté légèrement ces dernières années, mais il s'agit principalement de temps partiel.

Il faut ajouter qu'il existe aussi un certain nombre de fonctions critiques dans ce secteur, notamment celle de vendeur par exemple. La cause est à rechercher à nouveau dans les conditions de travail, souvent peu attrayantes (faibles rémunérations, contrats flexibles, adaptations à la clientèle, stress...). A celles-ci s'ajoutent des problèmes d'ordre qualitatif, en particulier les exigences de bilinguisme ou de trilinguisme, mais aussi celles liées à la présentation extérieure, aux aptitudes commerciales et de communications, aux expériences requises, à la connaissance du produit etc. L'amélioration des conditions de travail ainsi qu'une réflexion sur les exigences des critères de recrutement doivent donc accompagner l'encouragement de certains pans du secteur du commerce.

- Le **secteur de l'horeca** présente une part de résidents bruxellois parmi les travailleurs particulièrement élevée (près de 70% des travailleurs). De plus, les emplois ne requièrent généralement pas un niveau de diplôme élevé. Parmi les secteurs comptant un nombre significatif d'emplois, c'est également dans l'horeca que l'on retrouve la plus grande part de travailleurs ouvriers<sup>99</sup>, ainsi qu'une part importante de jeunes (dont le taux de chômage est particulièrement élevé à Bruxelles). Ces caractéristiques font de l'horeca un secteur prioritaire en Région bruxelloise. Il s'agit également, selon l'étude du BAK (2007), d'un secteur présentant un potentiel de développement à Bruxelles car la part de ce secteur dans l'emploi total de la région métropolitaine de Bruxelles est parmi les plus faibles des régions métropolitaines étudiées (cf. rapport Englert M. et Plasman R., 2010). De plus, le développement croissant du caractère international de Bruxelles devrait continuer à favoriser la demande dans le tourisme de loisirs et le tourisme d'affaires (tout deux en progression depuis 2002)<sup>100</sup>. Par ailleurs, 8181 demandeurs d'emplois inoccupés sont inscrits auprès d'Actiris dans les professions du secteur horeca en 2008.

Le secteur horeca occupe effectivement un nombre croissant de travailleurs : le nombre d'emploi a augmenté de 3848 unités entre 1995 et 2008. Il faut souligner que la part des emplois à temps partiel dans l'horeca est plus élevée que pour l'ensemble des secteurs : à Bruxelles en 2006, la part des emplois à temps partiel dans l'horeca était de 35%, tandis que le chiffre correspondant pour l'ensemble des secteurs était de 19%. Pour les femmes, la part des emplois à temps partiel dans ce secteur atteint près de 48% (contre 30% pour l'ensemble des secteurs), et cette part est de 28% pour les hommes (contre 11% pour l'ensemble des secteurs).

---

<sup>99</sup> Observatoire bruxellois de l'emploi (2009b).

<sup>100</sup> Observatoire bruxellois de l'emploi (2009b)

A nouveau, bon nombre de professions dans l'horeca sont répertoriées comme critiques ; ici encore, l'amélioration des conditions de travail et de rémunération est essentielle pour développer ce secteur dans un environnement socialement favorable. Les exigences en langues posent également problème. De manière générale, les exigences relatives aux critères de recrutement devraient être étudiées et l'offre de formation amplifiée. Le rôle du Centre de référence peut être mentionné ici : « *le nouveau Centre de référence doit participer à un accroissement de l'emploi des Bruxellois dans ce secteur en agissant quant à lui sur la demande, c'est-à-dire en favorisant l'adéquation entre les besoins des entreprises et les offres de formation, en promouvant la formation professionnelle des Bruxellois pour les métiers porteurs dans le secteur horeca et en répondant à un besoin de main-d'œuvre qualifiée* ». <sup>101</sup>

- Le secteur « **santé et action sociale** » occupe une part importante de Bruxellois (environ 60% des travailleurs). Ce secteur représente un poids significatif dans l'emploi intérieur total (près de 10% en 2008), et connaît une bonne croissance de l'emploi (entre 1995 et 2008, 14.468 emplois en plus ont été créés). Vandermotten et al (2003) notent par ailleurs que la croissance de ce secteur est plus importante au sein de la Région qu'en périphérie. L'étude du BAK (concernant la région métropolitaine bruxelloise) identifie également ce secteur comme présentant un potentiel de développement à Bruxelles.

Ce secteur constitue un pilier essentiel pour la Région, et ce pour plusieurs raisons. Tout d'abord, il s'agit d'un secteur qui occupe en majorité des résidents bruxellois. Ensuite, bien que l'emploi soit majoritairement qualifié, certains sous-secteurs créent des emplois relativement peu qualifiés <sup>102</sup>, notamment au niveau des crèches et des maisons de repos. Enfin et surtout, ce secteur répond à un besoin croissant des habitants de la Région, notamment du fait du vieillissement de la population, de l'accroissement de la pauvreté <sup>103</sup>, et de l'augmentation des taux d'activité des femmes.

Le secteur de l'action sociale comprend les activités accompagnées d'hébergement (instituts pour mineurs ou pour adultes, maisons de repos, orphelinats) d'une part et les activités sans hébergement (crèches et garderies d'enfants, les ateliers protégés, les activités de protection sociale, etc.) d'autre part <sup>104</sup>. La proportion des emplois peu qualifiés dans ce secteur est plus importante que dans le secteur de la santé. Malgré la croissance de ce secteur, les besoins tant pour les crèches et garderies que pour les maisons de repos sont loin d'être satisfaits <sup>105</sup> (cf. infra).

---

<sup>101</sup> Idem, page 121

<sup>102</sup> Vandermotten et al (2003)

<sup>103</sup> Idem

<sup>104</sup> FOREM : [www.leforem.be](http://www.leforem.be)

<sup>105</sup> Vandermotten et al (2003)

- Le **secteur de l'enseignement** comprend près de 55% de travailleurs bruxellois, et la grande majorité des travailleurs sont hautement qualifiés. L'emploi dans ce secteur n'a que faiblement augmenté ces dernières années : entre 1995 et 2008, le taux de croissance annuel de l'emploi dans l'enseignement était de 0,67%. Il est utile de rappeler que l'investissement dans ce secteur est essentiel en région de Bruxelles-Capitale du fait de la croissance démographique importante et du rajeunissement de la population (cf. infra).

- le **secteur des services collectifs** inclut les services destinés aux personnes plutôt qu'aux entreprises. Il s'agit généralement des activités relatives à la production de "biens collectifs" ou qui présentent un caractère collectif<sup>106</sup>. Plus précisément, ce secteur comprend la gestion des déchets, de l'assainissement et de l'épuration des eaux usées, le nettoyage de la voirie, ainsi que les activités associatives, récréatives, culturelles et sportives, et les services personnels. La part des résidents bruxellois dans ce secteur est assez importante (57%), et près de la moitié des travailleurs y sont faiblement ou moyennement qualifiés. La croissance de l'emploi ces dernières années y est modérée (taux de croissance annuel moyen de 1,21% entre 1995 et 2008).

Ce secteur présente un potentiel de développement considérable notamment dans la gestion des déchets, de l'assainissement des eaux usées et du nettoyage de la voirie. En effet, le potentiel d'emplois verts dans ce secteur est important et les besoins relatifs à ces activités sont croissants. De même, les activités associatives, récréatives et culturelles doivent être encouragées, en accord notamment avec le caractère multiculturel et cosmopolite de Bruxelles. Celles-ci, de même que les activités sportives, peuvent également améliorer la convivialité et la qualité de vie des habitants de la Région.

- Le **secteur des services aux entreprises** a connu la croissance la plus importante en termes d'emploi ces dernières années : entre 1995 et 2008, 41.847 emplois ont été créés dans ce secteur qui représente environ 13% de l'emploi intérieur total en région bruxelloise. Vandermotten et al. (2003) soulignent que cette dynamique se retrouve dans toutes les économies développées. Depuis les années 80, la flexibilisation de l'économie implique qu'une série d'activités qui s'effectuaient auparavant au sein de mêmes entreprises sont actuellement sous-traitées (comptabilité, nettoyage...), ce qui engendre une croissance des services aux entreprises. Les auteurs notent également que la croissance de ce secteur était plus importante en périphérie qu'au sein de la Région. On trouve environ 50% de travailleurs bruxellois dans ce secteur ainsi qu'une majorité de travailleurs qualifiés, bien que la part des faiblement qualifiés ne soit pas négligeable.

Dans le secteur « transports, entreposage et communication », la part des Bruxellois est relativement peu élevée. Par contre, la part des moyennement qualifiés y est significative. La proportion des Bruxellois est également faible dans l'administration publique (qui

---

<sup>106</sup> INSEE : [www.insee.fr](http://www.insee.fr)

représente le secteur le plus important dans l'emploi intérieur total en région bruxelloise), et environ 47% des travailleurs de ce secteur sont hautement qualifiés. Enfin, le secteur des institutions financières (banques et assurances) cumulent la double caractéristique d'une faible part de travailleurs bruxellois et de la part la plus élevée de travailleurs hautement qualifiés (75%).

Comme le soulignent Vandermotten et al. (2003), le problème de Bruxelles est social avant d'être purement économique, puisque le PIB par tête est exceptionnellement élevé de même que le niveau et la croissance de la productivité. Par contre, la croissance est faiblement créatrice d'emplois, la population active augmente de façon importante et les emplois créés sont majoritairement des emplois requérant un certain niveau de qualification, ce qui profite en grande partie aux résidents des deux autres régions belges. La dichotomie entre l'évolution économique et sociale est particulièrement importante à Bruxelles, et renforcée par le fait que les éventuels gains engendrés par une redistribution de la richesse sont limités par le système actuel (répartition entre régions des ressources transférées par le pouvoir fédéral en fonction de la part régionale des revenus de l'IPP basée sur le lieu de résidence et pas sur le lieu de travail).

Vandermotten et al (2003) caractérisent la croissance économique bruxelloise comme un développement « par le haut », c'est-à-dire axée sur les secteurs dits de haut niveau, à productivité élevée. En effet, l'étude BAK (2007) révèle que la Région Métropolitaine Bruxelloise représente un pôle important et en croissance pour le secteur des banques et assurances et celui des télécommunications, secteurs à haute valeur ajoutée mais peu créateurs d'emplois (et requérant une main-d'œuvre qualifiée). Au niveau social, ce type de croissance pourrait avoir des impacts sociaux positifs à condition de donner lieu à des prélèvements conséquents susceptibles d'être mobilisés pour la création d'emplois, par exemple dans l'éducation ou dans la santé. Cependant, à Bruxelles, on constate que le taux de pauvreté est particulièrement élevé et en croissance. Ce type de développement n'a donc pas permis jusqu'à présent de rencontrer les problèmes sociaux de Bruxelles. Au contraire d'un développement « par le haut », un développement « par le bas » consisterait à améliorer directement la situation sociale des habitants et à réduire le chômage par le développement de secteurs répondant aux besoins sociaux et/ou requérant une main-d'œuvre peu qualifiée. C'est le cas des secteurs de l'Horeca, de la construction et des services collectifs. L'étude BAK note d'ailleurs que l'Horeca et certains services collectifs présentent un potentiel de développement en région métropolitaine bruxelloise. Cependant, comme l'a révélé l'étude des fonctions critiques, il est essentiel de souligner que l'amélioration de la situation sociale par ce biais ne peut se faire que moyennant une amélioration des conditions de travail et éventuellement de rémunération dans ces secteurs. La santé, le social ainsi que l'enseignement constituent également des secteurs clés, pour l'emploi des Bruxellois d'une part, mais aussi pour répondre aux besoins des habitants et assurer une plus grande prospérité de la Région d'autre part. Vandermotten et al. (2003) considèrent par ailleurs que ce développement « par le bas »

donnerait lieu à un meilleur environnement social, notamment par le renforcement des liens sociaux et une meilleure qualité de vie, et par ce biais, renforcerait également l'attractivité économique de la ville.

## **II. Approfondissement de certaines catégories d'emplois présentant un intérêt pour Bruxelles**

Le volet précédent de cette partie a permis de montrer que la Région Bruxelloise constitue un pôle pour les activités dites de « haut niveau », créatrices de valeur ajoutée importante, mais peu intensives en emplois. Rappelons également que le constat de la détérioration de la situation sociale dans la Région est établi. Les performances économiques et le développement « par le haut » ne se sont pas traduits par une amélioration des performances sociales de la Région.

Du côté des souhaits exprimés par les demandeurs d'emploi bruxellois au travers de l'enquête menée en 2011 dans le cadre de cette recherche, il apparaît qu'une proportion élevée de répondants sont intéressés par les activités liées à l'enseignement et à l'éducation. Il s'agit d'un élément intéressant compte tenu des besoins dans le secteur de l'éducation à Bruxelles (cf. infra). Par ailleurs, les demandeurs d'emploi ont fréquemment manifesté un intérêt pour utiliser leurs capacités de dialogue (par exemple pour résoudre les conflits) dans un cadre professionnel, et affirmé avoir une pratique de cette compétence. Cette information est également intéressante au regard de l'intérêt potentiel des demandeurs d'emploi pour les nouveaux métiers de la ville.

Compte tenu des priorités de l'accord gouvernemental 2009-2014 de la Région de Bruxelles-Capitale, des grands enjeux urbains actuels, de l'accroissement important de la population bruxelloise, de l'examen des caractéristiques des secteurs d'activité à Bruxelles et de la prise en compte, dans une certaine mesure, des résultats de l'enquête, trois grandes catégories d'emplois ont été retenues pour la suite de l'étude:

- 1) les nouveaux métiers de la ville
- 2) les emplois verts
- 3) les emplois liés à l'éducation, à l'accueil des enfants et aux soins aux personnes âgées.

Ces différentes catégories d'emplois ont comme caractéristiques communes d'être non délocalisables, de compter actuellement une proportion significative de résidents bruxellois, de générer des externalités sociales et/ou environnementales positives et de renforcer les liens sociaux et la conscience collective. De plus, il s'agit de catégories d'emplois pour lesquelles le potentiel en termes de besoins futurs est important, et dont le développement est susceptible d'être influencé de manière importante par les politiques menées par les pouvoirs publics.

La première catégorie concerne les nouveaux métiers de la ville. Ceux-ci répondent à une triple crise de la société : de l'emploi, du lien social et du sens de la société<sup>107</sup>. Cette crise est marquée dans le contexte urbain et à Bruxelles en particulier, où la montée de la pauvreté, et donc de l'insécurité, représente une réalité de plus en plus préoccupante.

La deuxième catégorie, celle des emplois verts, est clairement évoquée dans l'accord gouvernemental bruxellois (page 4) : *« le défi environnemental implique que Bruxelles devienne un modèle en matière de développement durable. Il y va de la protection de la qualité de vie de ses habitants (mobilité, qualité de l'air, prix de la consommation d'énergie,...), de la solidarité envers les générations à venir et de sa responsabilité en tant que capitale internationale amenée à montrer l'exemple (émissions de gaz à effet de serre). Il s'agit également d'une source économique majeure pour la création d'emplois et de la promotion de l'image internationale de la Région »*. L'alliance emplois-environnement est ainsi présentée comme une priorité dans l'accord gouvernemental. A ce titre, l'amélioration environnementale du bâti bruxellois, et donc la construction durable, constitue le principal volet de l'alliance emplois-environnement. Il est à noter que ces deux premières catégories d'emplois font partie des secteurs prioritaires dans le « Pacte de Croissance Urbaine Durable ».

La troisième catégorie correspond à des secteurs d'activité existants qui seront appelés à se développer de façon importante compte tenu des évolutions démographiques bruxelloises.

En ce qui concerne les nouveaux métiers de la ville, une revue de la documentation existante pour Bruxelles a été menée (chapitre 1). Des études récentes et approfondies existent en effet sur ce sujet du fait du caractère séduisant de ces emplois, qui représentent à la fois une mesure de mise à l'emploi et une mesure visant l'amélioration de la sécurité et de la convivialité dans la ville. L'examen de ces études a permis de mettre en évidence le cadre d'émergence et les dispositifs de création de ces nouveaux métiers, de les définir, et de souligner les problèmes qui leur sont associés. Ensuite, les emplois verts seront abordés très brièvement (chapitre 2). Bien que ces emplois présentent un grand potentiel de développement, il importe de souligner qu'il n'existe pas, à l'heure actuelle<sup>108</sup>, d'études proposant une définition claire et une quantification des emplois définis comme tels au niveau bruxellois. Cependant, une étude en cours, commanditée par Innoviris (Eraly T. et Verdonck M., « Analyse du secteur, des métiers et des activités de l'environnement dans la Région de Bruxelles-Capitale ») a pour objectif de traiter spécifiquement cette question. Les catégories d'emplois qui ont retenu plus spécifiquement notre attention sont celles directement liées aux évolutions

---

<sup>107</sup> JB de Foucault, cité par Lebrun D. (2010).

<sup>108</sup> Au moment de la rédaction de cette partie de la recherche, soit décembre 2011.

démographiques (chapitre 3). Ces emplois présentent un potentiel de développement particulièrement important. Sur base des projections démographiques bruxelloises, une estimation quantifiée des besoins en emplois à court et moyen termes dans le secteur de l'enseignement, de l'accueil de la petite enfance et de la prise en charge des personnes âgées est proposée.



## **1. Les nouveaux métiers de la ville**

Les « nouveaux métiers de la ville », qualifiés comme tels dans la littérature, sont apparus dans les années 80-90 en réponse aux problèmes de montée du chômage et de l'insécurité dans les villes, qui représentent une réalité de plus en plus préoccupante dans le contexte urbain. On assiste en effet au développement d'une multitude de métiers de proximité liés à la sécurité urbaine<sup>109</sup>. En outre, la caractéristique principale de ces métiers est la fonction de médiation, visant à améliorer la convivialité dans les quartiers et à « *recréer du lien social entre les habitants par une méthode de régulation des conflits innovante* »<sup>110</sup>.

Ces métiers apparaissent également dans le cadre de mutations politico-institutionnelles caractérisées par la montée en puissance des villes (liée au développement croissant des entreprises financières et, en parallèle, à l'importance croissante des institutions supranationales). Les villes constituent, bien souvent, à la fois un pôle de développement économique et un lieu d'exclusion sociale et de pauvreté<sup>111</sup>. Différents dispositifs impliquant la création de nouveaux emplois et visant à améliorer la cohésion sociale par une réduction du sentiment d'insécurité et du chômage ont alors progressivement été mis en place.

En Belgique, c'est dans le cadre de dispositions prises aux niveaux fédéral et régional dans les années 90, en l'occurrence les Contrats de Sécurité et de Prévention ainsi que le programme de la Politique des Grandes Villes, que sont apparus « les nouveaux métiers de la ville »<sup>112</sup>. Dans le cadre de ces programmes, les communes perçoivent un financement qui implique notamment la création de ces nouveaux postes.

Un grand nombre d'études ont été menées sur les nouveaux métiers de la ville. Une étude récente (Van Parys L. et Bailly N., 2011), commanditée par le service Politique des Grandes Villes, présente un état des lieux des métiers urbains en Belgique et par Région. Le contenu du présent chapitre fait souvent référence à cette étude. Ces emplois améliorent le « vivre-ensemble » et s'avèrent positifs tant pour les habitants des quartiers que pour les travailleurs eux-mêmes. Néanmoins, le survol de la littérature met en évidence certaines faiblesses relatives à ces nouveaux métiers. Différentes critiques sont formulées à leur égard, tant sur le plan idéologique qui sous-tend leur émergence, qu'au niveau des conditions de travail et des statuts. Sans préjudice du grand intérêt de ces métiers, ces critiques feront l'objet d'une attention particulière dans le présent chapitre, en vue d'éventuelles améliorations futures des dispositifs concernés.

---

<sup>109</sup> Smeets S. (2005)

<sup>110</sup> Lacroix, A.-C. (2004), page 4

<sup>111</sup> Jaquier C. (2000)

<sup>112</sup> Lacroix, A.-C. (2004)

Ce chapitre présente tout d’abord le cadre général d’émergence (contexte d’apparition) des nouveaux métiers de la ville (section 1.1). Ensuite, les caractéristiques de ces nouveaux métiers sont décrites (section 1.2), et les politiques urbaines à Bruxelles et les dispositifs dans lesquels s’intégraient jusqu’à présent<sup>113</sup> les nouveaux métiers de la ville dans la Région sont présentés (section 1.3). Enfin, la dernière section fournit un bref aperçu de ce que représentent en termes quantitatifs (nombre d’emplois) ces nouveaux métiers en Région Bruxelloise sur base de sources existantes.

### **1.1. Cadre d’émergence des nouveaux métiers de la ville**

Les années 80 et 90 ont été marquées par un phénomène de métropolisation (reconcentration de l’activité et croissance économique dans les villes) combiné à une augmentation importante des inégalités sociales dans les villes. Cette dualisation sociale s’est accompagnée d’un phénomène d’accentuation de la ségrégation socio-spatiale, avec des contrastes accrus entre quartiers pauvres – caractérisés, entre autres, par des taux de chômage élevés - et quartiers aisés (« gentrifiés »). Ce contexte est particulièrement marqué en Région de Bruxelles-Capitale (cf. notamment Van Hamme et al, 2011). Cet environnement social peu favorable provoque une montée de l’insécurité dans certains quartiers, ou en tout cas du sentiment d’insécurité. Exclusion sociale, solitudes urbaines, crise du lien social, sont autant de phénomènes qui accompagnent ces évolutions contemporaines.

C’est dans ce contexte de fracture sociale et de montée en puissance des villes que vont se développer les politiques urbaines qui tiennent compte, notamment, de l’aménagement du territoire en ville ou des dynamiques de quartier. Cela donnera lieu, entre autres, à la charte européenne sur la ville durable de Leipzig<sup>114</sup>. Encouragées par l’Union Européenne, les initiatives de type « programmes intégrés de développement urbain » se sont alors multipliées dans différents pays européens. Ces projets contribuent à la construction de nouvelles formes de gouvernance et à l’émergence des nouveaux métiers de la ville<sup>115</sup>. Les nouvelles politiques urbaines s’intègrent dans une logique de transversalité, de partenariat, de territorialité ainsi que de coproduction de l’espace urbain par les habitants de la ville<sup>116</sup>.

Ces nouveaux métiers pourraient également être reliés au développement de ce que certains auteurs nomment « l’Etat social sécuritaire »<sup>117</sup>, car les fonctions associées à ces métiers se situent bien souvent à cheval entre les domaines social et pénal<sup>118</sup>.

---

<sup>113</sup> A noter que l’accord de gouvernement fédéral (2011) prévoit une régionalisation de la politique de la ville, ce qui va probablement engendrer certaines modifications par rapport aux dispositifs en vigueur.

<sup>114</sup> Van Parys L. et Bailly N. (2011)

<sup>115</sup> Jaquier C. (2000)

<sup>116</sup> Idem

<sup>117</sup> Réa A. (2007)

<sup>118</sup> Smeets S. (2005)

Dans le même temps, le passage de la période fordiste, caractérisée par l'importance de l'Etat-providence et par des régulations sociales fortes, à la période post-fordiste, qui correspond à un affaiblissement de l'Etat providence et des régulations collectives, va profondément modifier le rôle du travail social (Castel R.), cf. ci-après.

Un pan important de la littérature lie en effet, implicitement ou explicitement, l'émergence des nouveaux métiers de la ville au projet politique de l'Etat social actif. Jacquier (2000) parle du passage du « faire la ville » (urbanisation, intervention « productiviste »,...) au « faire avec la ville » (avec la population qui y habite et les territoires tels qu'ils sont). En résumé, on assiste donc à une modification de l'action sociale qui devient urbaine<sup>119</sup> et territorialisée<sup>120</sup>. Selon les termes de Jacquier, les logiques hiérarchisées, dirigistes et nationales cèdent le pas à la coopération contractuelle (verticale, horizontale, territoriale) entre acteurs publics et privés au sein d'espace plus fragmentés (passage à la « gouvernance urbaine »). Les métiers de la ville s'inscrivent dans cette logique de co-production des biens et services et des activités : « *Aujourd'hui, la plupart des services urbains dits aux usagers, aux clients, aux ayant-droit, aux consommateurs etc. sont des services qui nécessitent la participation active de ceux-ci pour exister (...)* »<sup>121</sup>. On parle d'ailleurs de « gouvernance » justement parce que, toujours selon Jacquier, le gouvernement ne serait plus en mesure d'assurer seul ces tâches.

L'émergence des dispositifs relatifs aux nouveaux métiers de la ville s'intègre dans un mouvement d'importantes mutations de l'action publique et du travail social en particulier. En effet, le passage de l'Etat providence à l'Etat social actif a marqué les modes d'interventions publiques et le travail social<sup>122</sup>. Selon Castel R., pendant les « 30 glorieuses », correspondant à la période fordiste (entre l'après-guerre et la fin des années 70), le travail social avait un rôle d'intermédiaire entre la société régulée et organisée et les individus en marge de cette société, qu'il s'agissait d'aider à se réintégrer dans les « collectifs structurés » qui définissaient la société (collectifs de travail avec de puissants syndicats, organisation collective de la vie sociale, protection sociale...). Les individus participant à la régulation sociale au travers leur appartenance à ces grandes catégories stables, bénéficiaient de droits sociaux importants. Dans ce contexte, le but du travail social était de prendre en charge les individus se trouvant en dehors de ces « couvertures collectives ».

Le passage à l'économie post-fordiste vers la fin des années 70 se caractérise par un affaiblissement de l'Etat Providence et une individualisation de la société, dans le sens où les relations et structures sociales stables qui prévalaient pendant la période fordiste se

---

<sup>119</sup> Schaut (2001) dans Van Parys L. et Bailly N. (2011)

<sup>120</sup> Ravon (2001) et Sipp & Blanc (2000), dans Van Parys L. et Bailly N. (2011) et Ion J. (2005)

<sup>121</sup> Jacquier C. (2000), page 22

<sup>122</sup> Nicoud C., préface du livre de Ion J. (2005)

désagrègent, en parallèle à l'avènement du chômage de masse, de la flexibilisation, de la spécialisation des tâches, du recours accru à la sous-traitance, etc.

Ce changement de configuration va modifier le travail social à différents niveaux : tout d'abord, le profil du public auquel s'adressent les travailleurs sociaux se trouve considérablement modifié : celui-ci n'est désormais plus constitué d'un nombre limité d'individus considérés comme marginaux, mais bien d'une masse d'individus en situation de *précarité*. L'usage de ce dernier concept, qui se définit en référence à une situation de risque *social*, se développe d'ailleurs pendant cette période. Ainsi, le travailleur social ne se retrouve plus devant un individu « *souffrant d'un déficit personnel* », mais devant une masse de personnes qui ne trouvent pas leur place dans la société, et ce pour des raisons politiques, sociales et économiques.

L'intervention sociale va ainsi connaître une reconfiguration, axée sur l'« insertion » et, comme il a déjà été mentionné, la « territorialisation ». Le travail d'insertion va différer du travail social classique dans le sens où il ne s'agit ni de s'occuper de personnes ayant des problèmes spécifiques, ni de réellement ré-intégrer les personnes dans le marché du travail. En effet, les politiques d'insertion (politiques des grandes villes, revenus d'intégration sociale, programmes d'insertion par le travail,...) tentent, par le biais d'une situation transitoire (tremplin), de ramener les individus sur les marges du marché du travail mais souvent sans les réinsérer de façon durable. « *Curieux état en vérité que celui d'individus qui ne sont pas vraiment abandonnés, dont on continue à s'occuper en développant avec eux et pour eux une large gamme d'activités souvent ingénieuses et originales, mais qui échouent souvent à en faire des membres à part entière de la société* »<sup>123</sup>. La territorialisation de l'action sociale accompagne les logiques d'insertion : les politiques sociales sont désormais de plus en plus déléguées aux autorités locales, reflétant à nouveau l'affaiblissement de l'Etat Providence centralisé. Il ne s'agit plus de mener des politiques qui s'appliquent à l'ensemble du territoire, mais de laisser aux autorités locales la gestion et, dans une certaine mesure, la responsabilité des programmes sociaux. Ces derniers ne sont plus menés par une seule administration, mais impliquent la mobilisation de différents acteurs : administrations supra-locales, locales, société civile et acteurs de terrain. « Transversalité », « partenariat », « contrat » et « projet », sont des concepts clés dans le cadre de cette nouvelle modalité de l'action sociale. Dans cette nouvelle dynamique, l'action sociale tente de « *reconstruire des parcours individuels avec la participation des usagers* », de répondre aux mieux aux besoins spécifiques de chacun et de faire participer les individus à leur propre insertion.

En résumé, l'émergence des nouveaux métiers de la ville peut être reliée à l'évolution du rôle de l'Etat : ce dernier passe d'une logique d'intervention solidariste à portée nationale, caractérisée par une organisation plutôt hiérarchisée et parfois qualifiée de

---

<sup>123</sup> Castel R. dans Ion J. (2005), page 40

bureaucratique, à une logique d'action territorialisée, de contractualisation et d'implication des usagers. La volonté de responsabilisation des acteurs et les méfaits de l'assistanat sont de plus en plus soulignés dans les discours concernant l'action publique et sociale<sup>124</sup>. On assiste en fait à l'apparition d'une pléthore de petits projets qui s'appliquent à un groupe ciblé sur un territoire spécifique. L'implication des acteurs et du public directement concernés par les projets, ainsi que la logique de contractualisation, reflètent bien l'importance de l'activation se retrouvant dans bon nombre de politiques de lutte contre le chômage. L'importance du territoire (action locale) est soulignée et, plus généralement, des politiques « sur mesure », individualisées, sont prônées<sup>125</sup>.

Cette dynamique, insufflant une vision de « personnalisation du destin social »<sup>126</sup>, contribue à pointer les individus (que ça soit le travailleur social ou l'« usager ») comme responsables de leur échec ou de leur réussite, et tend à dégager la responsabilité sociétale.

A noter par ailleurs que la logique de projet propre à l'intervention sociale urbaine révèle une approche spécifique quant à la temporalité de l'action sociale : elle s'inscrit dans une dynamique de court terme, visant à réagir par rapport aux conséquences d'une situation donnée<sup>127</sup>.

Il faut mentionner également que, si l'apparition de la « politique de la ville » et des nouveaux métiers de la ville est une conséquence de l'évolution du rôle de l'Etat et du travail social en général, leur développement a, à son tour, certains impacts sur d'autres aspects spécifiques du travail social. En ce qui concerne les compétences requises pour exercer ces nouveaux métiers, l'expérience de vie est parfois plus importante que les diplômes acquis<sup>128</sup> (cf. infra). Bien que cet aspect soit intéressant sur de nombreux plans (en particulier pour la réduction du chômage), il en résulte certaines tensions, ainsi qu'une hétérogénéisation des métiers du secteur social, impliquant une plus grande instabilité des trajectoires professionnelles<sup>129</sup>.

L'urbanisation de la question sociale et la territorialisation de l'action publique ont mené au développement des politiques de la ville ou politiques urbaines. En Belgique, celles-ci donnent lieu à un foisonnement de dispositifs comme la politique des grandes villes, les contrats de sécurité, les contrats de quartier, etc.<sup>130</sup> De nouveaux acteurs de la ville et des

---

<sup>124</sup> Ainsi apparaissent de plus en plus dans la gestion des dispositifs sociaux des notions managériales d'efficacité, d'usager-client, de rentabilité etc. (Nicoud, préface du livre d'Ion J., 2005)

<sup>125</sup> Ce paragraphe s'inspire du commentaire de Nicoud C. sur le livre de J. Ion (2005), « *Le travail social en débat(s)* ».

<sup>126</sup> Nicoud C. (2005), op. cit..

<sup>127</sup> Ion J. (2001) dans Ravon B. (2001).

<sup>128</sup> La question de la validation des compétences représente donc un enjeu important pour ces métiers.

<sup>129</sup> Nicoud C. (2005), op. cit.

<sup>130</sup> Van Parys L. et Bailly N. (2011)

nouvelles fonctions émergent donc dans ce cadre, désignés comme « nouveaux métiers de la ville » ou fonctions urbaines, qui sont caractérisées dans la section suivante.

## **1.2. Caractérisation des nouveaux métiers de la ville**

L'appellation de « métiers de la ville » peut potentiellement recouvrir de nombreux métiers spécifiquement urbains. Néanmoins, l'expression de « nouveaux métiers de la ville » fait généralement référence, dans la littérature, à un groupe particulier d'emplois faisant leur apparition dans les années 90 dans le cadre des politiques de la ville (cf. supra).

En Belgique, les politiques de la ville sont menées par les communes qui participent à l'élaboration de projets et en assurent la mise en œuvre. Dans ce but, ces dernières reçoivent des subsides de pouvoirs supra-locaux (le fédéral ou les Régions) qui définissent les grandes lignes des politiques (cf. section suivante). C'est dans ce cadre que les communes engagent des travailleurs pour ces nouvelles fonctions, qui constituent les nouveaux métiers de la ville en Belgique.

Ce groupe de métiers est peu homogène dans le sens où l'on y retrouve une grande variété de statuts, de niveaux de diplôme, etc. En effet, certains emplois sont exigeants en termes de diplôme ou de formation (ex. coordinateurs de projet), et d'autres le sont moins (ex. gardiens de la paix).

Les principales missions des nouveaux métiers sont les suivantes<sup>131</sup> :

- favoriser et retisser le lien social, améliorer le vivre ensemble et la convivialité. Ils sont ainsi fortement axés sur le dialogue et la participation de tous<sup>132</sup>.
- exercer un rôle de prévention, d'amélioration de la sécurité et du sentiment de sécurité.
- remplir un rôle d'intermédiaire entre les autorités communales et la population, afin de mieux cerner les besoins et les rapporter à la commune.

Ces métiers urbains peuvent éventuellement être classés en trois catégories<sup>133</sup> : les métiers liés à la conception et la mise en œuvre de projets (ex. : chef de projets, coordinateur), les métiers liés à l'animation et au développement local (dans le domaine de l'insertion professionnelle notamment), et les métiers relatifs aux actions de proximités. Si les deux premières catégories de métiers correspondent à des fonctions « classiques »<sup>134</sup>, c'est moins le cas pour la troisième : outre les médiateurs, celle-ci comporte notamment les gardiens de la paix et gardiens de parc, les éducateurs de rue, les agents de convivialité, les « horeca-coach », etc. Au sein des *emplois de l'intervention sociale urbaine*, ces derniers peuvent être considérés comme les *activités de présence sociale* (peu stables et peu

---

<sup>131</sup> Van Parys L. et Bailly N. (2011)

<sup>132</sup> Petit E. (2011)

<sup>133</sup> Beynier. D et Chopart J.-N. dans Ravon (2001).

<sup>134</sup> Petit E. (2011)

exigeants en termes de diplôme) à l'opposé des *activités de projets*<sup>135</sup>. Deux sous-groupes de métiers peuvent être distingués au sein de la catégorie de nouveaux métiers de la ville liés aux actions de proximité : ceux dont l'objectif principal est l'amélioration de la sécurité et du sentiment de sécurité via une présence sur le terrain (ex. gardiens de la paix et de parc, éducateurs de rue, stewards, etc.) d'une part et ceux destinés à favoriser le contact et le dialogue entre différents acteurs (ex. médiateur) d'autre part.

La littérature montre que la notion de nouveaux métiers de la ville reste floue et mal délimitée, ce qui contribue au déficit de reconnaissance et de professionnalisation de ces métiers. En outre, la littérature fait état d'un débat quant à leur dénomination : peut-on réellement parler de métiers, ou serait-il plus correct, compte tenu de leurs caractéristiques, de parler de fonctions urbaines ? « *En sociologie, l'on appelle fonction, « une position au sein d'une organisation de travail ayant un certain objectif et à laquelle est attribué un ensemble de tâches effectuées par un individu » (Kiezebrink, 1999). Pour que l'on puisse parler de métier, cette répartition des tâches doit avoir lieu dans un cadre institutionnalisé et légitimé et faire l'objet d'un regroupement d'une connaissance et d'un savoir-faire spécifique (Geurts, 1989 in Kiezebrink, 1999 ; Dubar, 1998) »*<sup>136</sup>. Selon ces définitions, ces emplois de proximité correspondraient plus à des fonctions qu'à des métiers à proprement parler. Les raisons de leur manque de professionnalisation sont aussi liées à certaines de leurs caractéristiques, qui sont énumérées et explicitées ci-dessous. Il faut souligner que ces caractéristiques constituent à la fois les causes et les conséquences du manque de professionnalisation.

#### a) Le caractère précaire des nouveaux métiers de la ville

Les nouveaux emplois de la ville revêtent bien souvent un caractère précaire pour plusieurs raisons. Tout d'abord, la pérennité des subsides publics supra-locaux dont ils dépendent n'est pas assurée. Ainsi, les travailleurs sont constamment dans l'incertitude quant à leur destin futur. En effet, si leurs contrats ne sont pas explicitement à durée déterminée, les contrats à durée indéterminée sont généralement accompagnés d'une clause d'annulation en cas de fin des subsides octroyés par les autorités supra-locales<sup>137</sup>. Ce statut précaire contribue au sentiment de manque de reconnaissance ressenti par les travailleurs concernés<sup>138</sup>. Par ailleurs, ces travailleurs sont engagés par la commune mais leur statut est tout à fait différent des autres employés communaux (statutaires), ce qui leur donne le sentiment de n'être que les « petites mains » de la commune<sup>139</sup>. Ensuite, les salaires correspondant à ces emplois de proximité sont généralement peu élevés.

---

<sup>135</sup> Beynier. D et Chopart J.-N. dans Ravon (2001).

<sup>136</sup> Van Parys L. et Bailly N. (2011)

<sup>137</sup> Idem

<sup>138</sup> Idem

<sup>139</sup> Petit E. (2011), Van Parys L. et Bailly N. (2011)

### b) Le double objectif des nouveaux métiers de la ville : missions urbaines et mise à l'emploi

Les personnes exerçant des fonctions de proximité peu exigeantes en termes de diplôme (ex. gardiens de la paix) sont bien souvent engagées dans le cadre de programme de création ou de mise à l'emploi (essentiellement ACS en Région Bruxelloise, mais aussi des programmes fédéraux : article 60, activa, PTP, Rosetta)<sup>140</sup>. Ils sont ainsi souvent destinés, entre autre, à des chômeurs de longue durée<sup>141</sup>. Ce constat illustre le double objectif qui sous-tend la création de ces emplois : d'une part mener des politiques de la ville, notamment de prévention et de sécurité, d'autre part mener des politiques de réinsertion professionnelle. Cette combinaison d'objectifs, particulièrement intéressante, porte en partie ses fruits. Néanmoins, certaines réserves et critiques formulées dans la littérature sont à prendre en compte en vue de futures améliorations éventuelles.

Tout d'abord, le fait d'engager des travailleurs sur base d'une situation fragilisée qui les rend éligibles pour les programmes de mise à l'emploi (chômeurs de longue durée, jeunes ou âgés, niveau de diplôme faible, etc.) plutôt que sur base de leurs compétences (ou de leur engagement social ou leur motivation) contribue à l'absence de « professionnalisation » de ces métiers<sup>142</sup>. Ensuite, certains doutent de la capacité de ces personnes à gérer les problèmes urbains et à exercer correctement leurs tâches, soit par manque éventuel de ressources ou d'expériences, soit justement par manque de recul par rapport aux problèmes rencontrés dans la population du quartier<sup>143</sup>.

### c) Le recrutement sur base de l'appartenance aux quartiers défavorisés et sur base des compétences relationnelles

Outre les critères de recrutement liés aux programmes d'aide à l'emploi, les travailleurs des nouveaux métiers de proximité sont généralement recrutés sur base de leurs compétences relationnelles, souvent acquises dans la sphère privée plutôt que dans le cadre d'étude<sup>144</sup>. De même, les personnes recrutées sont préférentiellement issues des quartiers défavorisés dans lesquels elles doivent exercer. En ce sens, il s'agit de pistes intéressantes pour la réduction du chômage à Bruxelles.

Ravon (2001) évoque cependant le caractère complexe de la position de ces travailleurs : ceux-ci sont à la fois dans une situation d'appartenance au public à qui ils ont affaire (« les grands frères »), et à la fois, se trouvent du côté des personnes garantes de la régulation sociale et de l'ordre public, associées souvent à la police (en particulier les gardiens de la paix). Ils peuvent donc se retrouver dans une position délicate, en présentant le risque

---

<sup>140</sup> Van Parys L. et Bailly N. (2011)

<sup>141</sup> Smeets S. (2005)

<sup>142</sup> Ravon (2001)

<sup>143</sup> « Les grands frères », charlot et al (1999) dans Van Parys L. et Bailly N. (2011)

<sup>144</sup> Jaquier C. (2000)



d'être déconsidérés à la fois par les jeunes du quartier et par les policiers. C'est ce que Ravon appelle « les injonctions contradictoires de l'action de proximité »<sup>145</sup>.

De manière générale, la littérature mentionne le caractère ambigu de la position de ces travailleurs qui, dans le cadre de leurs fonctions, doivent gérer un public précarisé, alors qu'ils sont eux-mêmes souvent en situation de précarité du fait des incertitudes quant à la durée de leur contrat et des critères qui sont à la base de leur recrutement (appartenance au quartier défavorisé d'une part et/ou condition de fragilité sociale qui les rend éligibles pour les dispositifs d'aide à l'emploi d'autre part).

#### d) Des métiers définis en creux des métiers existants

Ces métiers sont définis « en creux » des métiers préexistants<sup>146</sup>, en l'occurrence des travailleurs sociaux classiques ou de la police. Ils sont même parfois, dans une certaine mesure, définis par la négative, dans le sens où ils ne doivent pas empiéter sur les métiers préexistants. Or, du fait de la délimitation des tâches parfois peu claire, les travailleurs des nouveaux métiers de la ville sont souvent associés, aux yeux de la population, à ces autres corps de métiers. De même, leurs relations avec ces autres corps de métiers sont, du fait des questions de concurrence et de manque de frontières claires, parfois tendues. Van Parys L. et Bailly N., 2011 ont identifié les services avec lesquels les nouveaux travailleurs des métiers de la ville doivent gérer des relations complexes, *entre concurrence et complémentarité*. Outre les autorités et l'administration communale, on retrouve bien évidemment la police, les acteurs de la cohésion sociale, d'aide à la jeunesse et ceux de l'aménagement urbain.

Le manque de professionnalisation implique des difficultés pour les travailleurs d'occuper une place reconnue auprès des professionnels du social et de la sécurité d'une part, et du public d'autre part. Cela engendre un manque de reconnaissance et le sentiment de ne pas être pris au sérieux<sup>147</sup>. Les gardiens de la paix sont souvent, par exemple, considérés comme les petites mains de la police, chargés des tâches que cette dernière ne veut plus assurer, tout en ne disposant pas des moyens coercitifs des policiers.

Jacquier mentionne également que ces métiers ont du mal à prendre leur place notamment du fait de ce caractère « hybride » (ils se situent entre différentes disciplines)<sup>148</sup>.

---

<sup>145</sup> Ravon (2001), page 7.

<sup>146</sup> Ravon (2001)

<sup>147</sup> Petit E. (2011)

<sup>148</sup> Jaquier C. (2000)

### e) Polyvalence, multiplicité et caractère flou des tâches à accomplir et statut variable

Les missions des travailleurs des nouveaux métiers de la ville, en particulier des métiers de proximité, se caractérisent bien souvent par une multitude de tâches à accomplir, parfois floues et mal définies. Par exemple, pour les anciens APS (actuellement gardiens de la paix), les missions consistaient à la fois à constater des dégâts (vitre brisée, obstacles sur la voirie, etc.) et à les signaler au coordinateur, à effectuer une surveillance devant les écoles et à aider les enfants à traverser la rue, à participer à des activités de prévention et festives, etc.

Il en résulte également un problème de définition des rôles au sein même des différents métiers de la ville, dont les tâches se recoupent bien souvent. C'était en particulier le cas avant la réforme de 2008 concernant les gardiens de la paix ; en effet, depuis 2008, toutes les fonctions liées à la sécurité non policière sont regroupées sous l'appellation de « gardiens de la paix ». Il s'agit des anciennes fonctions comme : *les assistants de prévention et de sécurité, les gardiens de parc, les stewards, les "lijnsporters", les agents de sécurité et de prévention affectés à des lignes de bus et de tram, les fonctionnaires compétents pour faire des constats entraînant une sanction administrative communale (SAC), les surveillants habilités*<sup>149</sup>, etc.

Ce manque de clarté est cependant la conséquence directe des exigences de polyvalence demandées dans le cadre de ces fonctions<sup>150</sup>. En effet, l'esprit qui sous-tend ces métiers est précisément de répondre aux besoins du terrain, et donc de s'adapter aux réalités des quartiers en constante évolution.

A noter que l'étude de Van Parys L. et Bailly N. (2011) met en évidence une différence de niveau au sein des gardiens de la paix, certains étant des employés de niveau C, d'autres de niveau D voire E : « (...) ces inégalités en termes de niveaux sont sources de frustrations pour les employés ».

### **1.3. Les politiques urbaines à Bruxelles**

Comme il a déjà été mentionné, c'est dans le cadre de dispositions prises au niveau fédéral et régional dans les années 90, notamment les Contrats de Sécurité et de Prévention ainsi que le programme de la Politique des Grandes Villes, que sont apparus en Belgique les nouveaux métiers de la ville<sup>151</sup>. Ces politiques de la ville ont en effet mené à la création de nouveaux postes au sein des communes recevant un financement dans le cadre de ces programmes.

---

<sup>149</sup> [www.belgium.be](http://www.belgium.be)

<sup>150</sup> Petit E. (2011)

<sup>151</sup> Lacroix, A.-C. (2004) et Van Parys L. et Bailly N. (2011)

Il existe en Belgique, et dans les communes bruxelloises en particulier, plusieurs organismes « supra-locaux » (fédéraux et régionaux)<sup>152</sup> destinés à soutenir les politiques urbaines au niveau communal. Cela n'est pas sans conséquences pour les communes devant gérer simultanément ces différents programmes et répondre aux différents objectifs dictés par chacun des pouvoirs subsidiants. De fait, il est demandé aux communes de s'appliquer à mener des politiques urbaines dont les effets se renforcent mutuellement (approche intégrée)<sup>153</sup>. S'ajoute à cette difficulté le caractère évolutif de ces différents contrats, changeant de nom au cours du temps, et passant d'un pouvoir à un autre, du fait des compétences en jeu qui se retrouvent bien souvent à cheval entre différents services. Ces contrats sont généralement reconduits annuellement depuis leur existence mais de grandes incertitudes subsistent quant à leur pérennité.

Les programmes qui concernent les communes de la Région de Bruxelles-Capitale sont les suivants : au niveau des programmes initiés par le fédéral, on retrouve le Programme Politique des Grandes Villes (contrat ville durable), le Plan stratégique de sécurité et de prévention et les Fonds des sommets européens. Au niveau des programmes initiés au niveau régional et de la Région Bruxelloise en particulier, on retrouve le Plan local de prévention et de proximité (anciennement plan de sécurité et contrats de sécurité et de prévention) et les contrats de quartiers<sup>154</sup>.

### 1.3.1. La Politique des Grandes Villes (pouvoir fédéral, mais en voie d'être régionalisé)

La Politique des Grandes Villes a été créée en 1999 par le gouvernement fédéral, suite aux constats de la concentration des problèmes sociaux dans les villes (exclusion sociale, chômage, dégradation du cadre de vie), alors que c'est au sein même de celles-ci que la croissance économique est la plus importante (en tant que pôle pour les innovations, les services, etc.) : « *Le gouvernement fédéral a dès lors décidé de mettre en place au niveau fédéral une politique de la ville qui ait pour ambition de permettre un développement harmonieux de la ville qui contribue à la croissance économique de la nation, tout en assurant l'habitabilité des centres urbains et le respect des citoyens.* »<sup>155</sup> C'est le service de la Politique des Grandes Villes (créé en 2001 et qui fait partie du SPP intégration sociale) qui s'occupe de la mise en œuvre de ces politiques. Le ministre Michel Daerden a été chargé de ce service au sein du précédent gouvernement. Cependant, il agit de concert avec un comité interministériel qui, dans un souci de transversalité, rassemble les Ministres de l'Intérieur, de l'Emploi, de la Mobilité, de l'Intégration Sociale, de la Politique des Grandes Villes, et de la tutelle sur la Régie des Bâtiments. Ce comité est notamment en

---

<sup>152</sup> Van Parys L. et Bailly N. (2011)

<sup>153</sup> Idem

<sup>154</sup> Idem

<sup>155</sup> [www.politiquedesgrandesvilles.be](http://www.politiquedesgrandesvilles.be)

charge de soumettre les projets de contrats « ville durable » au Conseil des Ministres et d'en suivre le bon déroulement.

Le programme de la Politique des Grandes Villes<sup>156</sup> se concrétise au travers des « contrats villes », « contrat villes durables » et « contrats logements » dont bénéficient certaines communes/villes éligibles car identifiées comme en difficulté. Les contrats sont signés par le fédéral et les communes/villes concernées. Ces dernières reçoivent donc des moyens du fédéral et sont responsables des objectifs opérationnels ainsi que de leur mise en œuvre. Le fédéral établit les grandes lignes dans lesquelles doivent s'insérer les projets (objectifs de cohésion sociale, environnementaux, de développement de l'image internationale de la ville, et principes d'égalité des sexes, de diversité, de participation et insertion professionnelles, approche intégrée, etc.)<sup>157</sup>.

Les villes qui prennent part au projet sont Bruxelles, Anvers, Charleroi, Gand et Liège. Les communes concernées à Bruxelles se limitent à Bruxelles-Ville, Anderlecht, Saint-Gilles, Saint-Josse-Ten-Node, Molenbeek Saint-Jean, Schaerbeek et Forest.

Un des axes d'intervention de la Politique des Grandes Villes est le Programme Politique des Grandes Villes ; il s'agit de soutenir les quartiers en difficultés dans grandes villes au travers des « contrats villes durables ». Ces derniers résultent de la fusion en 2009 des « contrats villes » (2000) et des « contrats logements » (2005).

Il faut souligner que, dans le cadre des négociations et modifications institutionnelles, il a été décidé de transférer la Politique des Grandes Villes aux entités fédérées.

### 1.3.2. Le Plan stratégique de sécurité et de prévention (pouvoir fédéral) et plan local de prévention et de proximité (pouvoir régional)

Suite à la montée de l'insécurité et du sentiment d'insécurité dans les villes, le SPF des affaires intérieures a mis en place le Plan stratégique de sécurité et de prévention. Dans ce cadre, les communes sont financées au travers des contrats de sécurité et de prévention dans le but d'améliorer la sécurité et le sentiment de sécurité dans les quartiers éligibles.

Cependant, « l'ensemble des dispositifs et méthodes développés antérieurement dans le cadre du "Plan de Sécurité et des contrats de sécurité et de prévention" sont reconduits sous la forme de "plans locaux de prévention et de proximité". Depuis 2011 ce plan est passé de l'annualité à la quadriannualité. Les actions et projets feront l'objet d'une convention, appelée "Plan local de prévention et de proximité 2011 - 2014", passée entre chaque commune et la Région de Bruxelles-Capitale »<sup>158</sup>. Ainsi, dans le cas de Bruxelles, le pouvoir subsidiant les communes pour améliorer la sécurité et le sentiment de sécurité

<sup>156</sup> Source : site politique des grandes villes

<sup>157</sup> Van Parys L. et Bailly N. (2011)

<sup>158</sup> www.avcb-vsgb.be

passé donc du SPF intérieur au gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale au travers du plan local de prévention et de proximité.

### 1.3.3. Les fonds des sommets Européens (pouvoir fédéral)

Du fait du statut de capitale européenne de la Région de Bruxelles-Capitale, les 19 communes perçoivent un financement visant à garantir la sécurité dans la Région (et permettant notamment de compenser les frais supplémentaires de la Région liés à l'organisation des sommets européens)<sup>159</sup>.

### 1.3.4. Les contrats de quartiers (pouvoir régional)

Les contrats de quartiers sont conclus entre la Région de Bruxelles-Capitale et les communes. Il s'agit d'un programme de revitalisation des quartiers défavorisés. Les différents volets concernent principalement l'aménagement de l'espace public et la construction, la rénovation ou la réhabilitation des logements. Cependant, l'un des volets concerne « la mise en place d'initiatives sociales et participatives pendant la durée du contrat de quartier »<sup>160</sup>.

### 1.3.5. L'exemple de l'asbl BRAVVO

L'asbl BRAVVO (Bruxelles Avance - Brussel Vooruit) est souvent citée en exemple<sup>161</sup>, sa vision et sa gestion « intégrée » permettant le renforcement des différentes politiques urbaines. Cette association, créée en 2004, s'occupe de façon relativement autonome des projets sociaux, de prévention, de sécurité et de développement des quartiers dans un objectif d'amélioration du sentiment de sécurité et de la qualité de vie dans la ville de Bruxelles. Ainsi, elle gère de façon intégrée les subsides perçus dans le cadre des programmes suivants : « le Plan Stratégique de Sécurité et de Prévention (qui succède au Contrat de sécurité de prévention), le Plan de Proximité et de Prévention régional, les FSE, le Programme Politique des Grandes Villes et pour partie les Contrats de Quartier »<sup>162</sup>. Cette association dépasse donc les problèmes - notamment administratifs - souvent soulignés, résultant de la multiplicité des subsides et des objectifs des différents pouvoirs subsidiaires, et propose des actions claires et cohérentes associées aux nouveaux métiers de la ville<sup>163</sup>.

---

<sup>159</sup> Petit E. (2011)

<sup>160</sup> [www.quartiers.irisnet.be](http://www.quartiers.irisnet.be)

<sup>161</sup> Van Parys L. et Bailly N. (2011) ; Van Hemel L. et Champetier B. (2008)

<sup>162</sup> ASBL BRAVVO : [www.bravvo.be](http://www.bravvo.be)

<sup>163</sup> Van Hemel L. et Champetier B., 2008

#### **1.4. Aperçu quantitatif des nouveaux métiers de la ville sur base de la littérature existante**

Il n'est pas aisé d'évaluer le nombre d'emplois correspondant aux nouveaux métiers de la ville sur base des sources statistiques existantes. En effet, il n'existe ni code professionnel propre à cette catégorie, ni de secteur d'activité spécifique sur base de la nomenclature existante. Les quelques études fournissant une quantification se basent sur des données d'enquête collectées auprès des communes. Faut de chiffres plus précis, celles-ci sont donc reprises ici, afin de disposer d'une quantification approximative du nombre d'emplois correspondant à ces nouveaux métiers.

A noter qu'en 2008, la Région de Bruxelles-Capitale a octroyé un financement de 13.917.220 euros pour les dispositifs communaux via les Contrats de Sécurité et de Prévention (12.922.101 euros dont 12.808.718 euros en frais de personnel) et le Plan de Sécurité (2.832.344 euros)<sup>164</sup>. Sur base d'une enquête auprès des communes dont 13 ont répondu, la contribution des différents dispositifs au financement du personnel dans le domaine de la prévention se répartit de la manière suivante :

- Contrats de Sécurité et de Prévention (CSP) et Plan de sécurité (Région de Bruxelles-Capitale) : 30%
- Plan Stratégique de Sécurité et de Prévention (fédéral) : 20% à 25%
- Politiques de remise à l'emploi : 30%
- Fonds Sommet Européen (fédéral) : 5 à 10%
- Fonds Politique des Grandes Villes : 5 à 10%
- Autres financements : 1 à 3%

Le nombre d'emplois (ETP) financés par la Région Bruxelloise pour les missions de prévention dans le cadre du CSP et Plan de Sécurité s'élève à approximativement 446 en 2008, alors qu'il était de 369 en 2004.

Par ailleurs, 7 communes de la Région sont concernées par les programmes Politique des Grandes Villes (Anderlecht, Bruxelles-ville, Schaerbeek, Saint-Gilles, Molenbeek, Saint-Josse et Forest). Sur base de l'enquête menée dans le cadre de l'étude de Van Parys L. et Bailly N. (2011), où seules 5 communes sur les 7 ont répondu (pour la Région de Bruxelles-Capitale), le nombre de personnes mises à l'emploi s'élevait en 2009 à 90 (70,45 ETP) pour Bruxelles-ville, 24 (23,8 ETP) pour Schaerbeek, 65 (64,7 ETP) pour Molenbeek, 13 pour Saint-Josse, et 4 pour Forest. Cela fait un total de 176 ETP. En rajoutant approximativement 70 ETP pour les deux communes restantes, cela ferait environ 246 ETP pour l'ensemble de la Région.

---

<sup>164</sup> Ramboll Management (2008)

L'étude de Ramboll Management (2008) estime que le nombre total d'agents dans le domaine de la prévention dans les communes bruxelloises s'élevait **entre 1250 et 1350**.

Ces approximations sommaires indiquent toutefois qu'en termes quantitatif, ces emplois représentent une part très faible dans l'emploi total de la Région.

### **1.5. Conclusion**

Les nouveaux métiers de la ville présentent un grand intérêt au niveau qualitatif, car il s'agit de métiers créés pour répondre directement à certains besoins actuels dans les quartiers urbains. Les travailleurs de ces nouveaux métiers apportent une présence rassurante dans les quartiers et jouent un rôle préventif concernant les questions de sécurité. De plus, ils contribuent à favoriser le dialogue et le lien social, en crise dans le cadre de la société contemporaine. Par ailleurs, le fait que les travailleurs soient engagés selon leurs compétences « non formelles » plutôt que sur base de leur diplôme représente une piste très intéressante dans le contexte du chômage bruxellois. Rappelons également que l'enquête auprès des demandeurs d'emplois bruxellois a révélé l'intérêt de ceux-ci par rapport à l'utilisation de leur compétence de dialogue (par exemple pour résoudre des conflits). Dans de nombreux cas, ces travailleurs sont engagés dans le cadre de programmes de mise à l'emploi, ce qui permet à des personnes éloignées du marché du travail d'accéder à ces emplois.

Dans ce chapitre, le bref aperçu de la littérature a essentiellement mis en évidence certains problèmes liés à ces nouveaux métiers. Ces problèmes ont principalement trait au caractère nouveau et novateur de ceux-ci, qui manquent encore de « professionnalisation » et ont encore du mal à trouver une place et un rôle clairs et stables dans le contexte des communes. Selon certains auteurs (comme Ravon), le fait que les travailleurs de ces métiers soient souvent engagés dans le cadre des programmes de mise à l'emploi peut ralentir le processus de professionnalisation. Néanmoins, ce qui semble constituer le principal problème a trait au caractère précaire de ces emplois, au sens où ils sont souvent temporaires. Or, une stabilité de l'emploi permettrait à ces travailleurs d'accroître progressivement les compétences, et constituerait un signal de reconnaissance de leur importance, ce qui leur permettrait de mieux prendre leur place parmi les autres travailleurs de la commune et la population des quartiers.

Comme il a été mentionné, une régionalisation de la compétence « Politique des Grandes Villes » est prévue. Ainsi, avec le Plan local de prévention et de proximité, la Région de Bruxelles-Capitale devra, de façon autonome, gérer ces programmes et assurer la pérennité de ces dispositifs.

Il est à remarquer que les nouveaux métiers de la ville sont utiles et importants, et que l'esprit de dialogue et de « retissage » du lien social est, comme déjà mentionné, essentiel dans le contexte actuel de ségrégation socio-spatiale, d'individualisme grandissant et de solitude urbaine. Néanmoins, ils ne remédient pas aux causes profondes sous-jacentes à l'insécurité et les problèmes des quartiers défavorisés : le contexte de pauvreté grandissante ne pourra pas être résolu uniquement par le développement des nouveaux métiers de la ville, mais bien par des questions de redistribution des revenus d'une part, et de création massive d'emplois d'autre part. Or, concernant ce dernier point, le bref aperçu des données disponibles fournissant une approximation du nombre d'emplois correspondant aux nouveaux métiers de la ville en Région de Bruxelles-Capitale révèle que ce nombre, bien que non négligeable, représente une part très faible de l'emploi à Bruxelles.

Ainsi, ces emplois doivent continuer à être développés, en offrant aux travailleurs une stabilité de l'emploi permettant notamment d'accélérer le processus de professionnalisation. Toutefois, en termes quantitatifs, les nouveaux métiers de la ville ne pourront absorber qu'une part limitée de la masse des demandeurs d'emplois bruxellois.



## 2. Les emplois verts

La nécessité de développer des emplois verts, c.-à-d. des emplois liés à l'amélioration de l'état de l'environnement tant à l'échelle urbaine, nationale que mondiale, n'est plus à démontrer. Ces emplois font d'ailleurs l'objet d'une grande attention au niveau européen. Il a notamment été convenu lors de la présidence belge du conseil européen de dresser un *plan européen pour la création d'emplois dans les secteurs "verts" et pour le "verdissement" de l'économie et du marché du travail*<sup>165</sup>. De même, comme il a déjà été mentionné, les emplois verts, en particulier dans le secteur de la construction, représentent une des priorités de l'accord du gouvernement bruxellois 2009-2014 (cf. l'alliance emplois-environnement).

Il est en effet clair qu'au vu des défis en termes de réchauffement climatique et donc de réduction des gaz à effets de serre, de l'épuisement des ressources en général et pétrolières en particulier, des conséquences de la pollution sur la nature et sur la santé humaine, etc., de nombreux emplois devront être créés afin de favoriser la transition d'un système économique énergivore, polluant, et non durable vers un système plus respectueux de l'environnement. Plus particulièrement, au niveau urbain, s'ajoutent encore des défis supplémentaires, notamment en termes de qualité de l'air, d'entretien des espaces verts et de la voirie, de gestion des déchets, de mobilité verte (transports publics, aménagement pour les vélos,...), de logements verts et durables et, plus généralement, de consommation énergétique des bâtiments, etc. De même, les bureaux d'études, les administrations et les associations liées directement à la gestion de l'environnement et à la sensibilisation de la population aux enjeux environnement représentent un gisement d'emplois conséquent. Il est à noter également les potentialités au niveau de différents projets de petites tailles, locaux et novateurs liés à l'environnement comme par exemple dans le domaine de l'agriculture urbaine (les potagers collectifs de quartiers représentent un exemple d'activité à soutenir, du fait de la demande croissante du public pour des produits locaux issus d'un mode de production responsable de l'environnement, ainsi que des bénéfices en termes de convivialité et d'amélioration de l'environnement urbain).

A l'heure actuelle, il n'existe pas encore de recensement précis des emplois verts à Bruxelles ni de chiffre concernant leur nombre, du fait notamment du caractère relativement récent de cette problématique, du caractère flou de leur définition et surtout, de leur caractère transversal dans le sens où ces emplois concernent potentiellement un grand nombre de secteurs et de professions. Comme le précise l'Observatoire Bruxellois de l'Emploi : « *Les sources de données statistiques actuelles ne peuvent rendre compte du*

---

<sup>165</sup> [www.emploi.eutrio.be](http://www.emploi.eutrio.be)

*potentiel d'emplois verts dans la mesure où ce concept, transversal et multisectoriel, demeure imprécis. »<sup>166</sup>*

L'étude de l'Observatoire Bruxellois de l'emploi (2010) a toutefois fait le point sur la (les) définition(s) des emplois verts, sur les données statistiques existantes au niveau international, européen, belge et bruxellois, ainsi que sur les secteurs identifiés dans l'étude comme potentiellement verts en Région Bruxelloise, en l'occurrence celui de la construction, des transports et de la mobilité, du recyclage, de l'assainissement des voiries et de la gestion des déchets. Cette étude comprend également une estimation du nombre de demandeurs d'emplois inoccupés pouvant potentiellement travailler dans les emplois verts (sur base du nombre de demandeurs d'emplois inscrits dans les secteurs identifiés comme potentiellement verts).

Par ailleurs, le nombre d'études sur le sujet commanditées par la Région se multiplient à l'heure actuelle. Notamment, dans le cadre du Programme Opérationnel « Objectif 2013 : Investissons ensemble dans le développement urbain ! », de la Région Bruxelloise soutenu par le Fonds européen FEDER, le gouvernement bruxellois soutient le projet *Brussels Sustainable Economy (BSE)*. Ce projet en cours (2009-2013), porté par l'Agence Bruxelloise pour l'Entreprise, Bruxelles-Environnement et l'asbl Groupe One, vise à encourager le développement de l'économie verte à Bruxelles. Il identifie 6 filières clés pour Bruxelles : l'éco-construction, les énergies renouvelables, la chimie verte et la biotechnologie verte et blanche, les déchets, l'eau et l'éco-alimentation<sup>167</sup>. Dans le cadre de ce projet, Bruxelles-Environnement dispose d'une base de données reprenant des entreprises vertes en Région de Bruxelles-Capitale. Cette base de données n'est pas exhaustive mais constituerait à ce jour la meilleure source sur ce sujet. Pas moins de 562 entreprises privées y sont recensées ainsi que plusieurs dizaines d'asbl et d'administrations publiques. Cette base de données précise le nom et le code de l'entreprise, ce qui permet, au cas par cas, de trouver le nombre de travailleurs. Cependant, à l'heure actuelle, aucun organisme ne procède à un comptage ni à un recensement systématique de ce nombre d'emplois.

Pour rappel, une étude en cours financée par Innoviris porte également précisément sur ce thème : « Analyse du secteur, des métiers et des activités de l'environnement dans la Région de Bruxelles » (Éraly T. et Verdonck M.).

Ainsi, au vu des études en cours se concentrant plus spécifiquement sur l'évaluation et le potentiel des emplois verts en Région de Bruxelles-Capitale, l'objectif ici n'est pas d'effectuer une analyse sur ce sujet spécifique. Nous avons toutefois résumé l'étude de **l'Observatoire Bruxellois de l'Emploi (2010b)** ci-dessous.

---

<sup>166</sup> Observatoire Bruxellois de l'emploi (2010b)

<sup>167</sup> [www.brusselsgreentech.be](http://www.brusselsgreentech.be)

En ce qui concerne la définition des emplois verts, l'étude mentionne qu'il n'existe pas une seule et unique définition de ceux-ci notamment du fait de leur caractère multisectoriel et transversal. De plus, cette définition n'est pas constante dans le temps du fait des évolutions technologiques (une activité considérée actuellement comme à haut rendement énergétique ne le sera peut être plus dans le futur). L'étude présente les différentes définitions existantes des emplois verts. En résumé, il en existe deux grands types : l'une, restrictive, qui définit les emplois verts comme ceux ayant un lien direct avec l'environnement (définition de l'OCDE, qui comprend les activités de gestion de la pollution et des ressources) et l'autre, plus large, qui considère comme vert tout emploi contribuant à réduire l'empreinte écologique d'un secteur. La première définition, assez précise, offre l'avantage d'identifier clairement des emplois et donc, éventuellement, de procéder à des évaluations quantitatives (sur base des secteurs de l'éco-industrie), tandis que la deuxième rend mieux compte de l'impact total d'un « verdissement » de l'économie sur l'emploi dans l'ensemble des activités. Dans son étude, l'Observatoire bruxellois de l'emploi favorise plutôt la deuxième définition, afin de considérer également certains secteurs importants comme l'éco-construction ou le transport et la mobilité. Notons également la distinction entre emplois verts directs et indirects : les emplois verts directs correspondent aux emplois dans des secteurs comme l'énergie, l'industrie manufacturière, la construction, le transport et l'agriculture, alors que les emplois indirects sont liés aux activités en amont (par exemple celles liées à la fabrication de l'acier nécessaires à la construction des éoliennes).

En ce qui concerne « l'effet net des emplois verts », on notera que celui-ci est particulièrement difficile à évaluer, étant donné l'enchevêtrement des dynamiques suivantes :

- Création de nouveaux emplois dans différents secteurs, correspondant à de nouveaux produits ou de nouvelles machines (ex. : appareils de contrôle de la pollution).
- Destruction d'emplois considérés comme non-écologiques, sans substitution.
- Substitution d'emplois, par exemple résultant du passage des énergies fossiles aux énergies renouvelables.
- Transformation d'emplois existants résultant du « verdissement » des activités, impliquant des changements au niveau de la méthode de travail et/ou des compétences.

Pour ces différentes raisons, procéder à une quantification des emplois verts, et surtout à l'étude de l'évolution de leur nombre revêt un caractère complexe.

L'étude mentionne que la question des compétences/qualifications requises fait débat. Certains emplois impliqueraient l'utilisation de compétences/qualifications « traditionnelles » simplement appliquées à un autre domaine (par exemple un chimiste

travaillant dans le traitement des eaux usées), et d'autres nécessiteraient de nouvelles compétences/qualifications<sup>168</sup>.

Le **nombre d'emplois dans l'éco-industrie en Belgique** a été estimé par le Bureau Fédéral du Plan : celui-ci serait passé de 55.000 à 77.000 entre 1995 et 2005 (de 1,5% à 2% de l'emploi total). Les entreprises de traitement des déchets (sans les eaux usées) en représentent la plus grande part (plus d'un tiers de l'emploi total du secteur), suivi de l'ensemble formé par la R&D, du monitoring, de l'ingénierie et de l'analyse (près d'un tiers de l'emploi total du secteur) et enfin, la collecte et le traitement des eaux usées qui représente le troisième domaine le plus important (en termes d'emplois) de l'industrie belge de l'environnement.

**Au niveau bruxellois, Bruxelles Environnement mentionne le chiffre de 4500 à 8400 ETP mi-2005, toutes filières environnementales confondues (0,7 à 1,3 % du total des emplois)<sup>169</sup>.** Ces chiffres comprennent entre autre le personnel de Bruxelles-Propreté et de l'IBGE. Ces estimations restent toutefois peu précises.

Au niveau des secteurs porteurs d'emplois verts, l'étude mentionne les secteurs clés pour les emplois verts en général (sur base des travaux de l'OIT) d'une part, et ceux spécifiques à Bruxelles d'autre part.

Au niveau des secteurs-clés en général, on retrouve :

- l'approvisionnement énergétique (énergies renouvelables)
- la construction
- les transports (voitures « vertes » et transport public)
- les activités manufacturières (particulièrement difficile à « verduriser », d'où l'importance de réduire la consommation et de favoriser le recyclage)
- le recyclage (appareils électriques, véhicules automobiles, verre, papier, aluminium, ...)
- l'agriculture, la sylviculture et la pêche (utilisation durable des ressources naturelles : méthode de production biologique, pratiques durables dans les exploitations de petites tailles et maintien et entretien durable des forêts)
- les services environnementaux (services d'assainissement, de voirie, de protection de la nature,...)

En ce qui concerne les secteurs clés au niveau bruxellois, l'étude distingue les « secteurs proprement verts », directement liés à l'environnement, en l'occurrence ici les activités de recyclage d'une part et l'assainissement, la voirie et la gestion des déchets d'autre part, et

---

<sup>168</sup> Selon l'étude, le passage à une économie plus verte nécessitera dans un premier temps des travailleurs très qualifiés (phase d'innovations technologiques : transformations des biens et services), et dans un deuxième temps, des travailleurs moins qualifiés (pour la production et la maintenance de ces nouvelles technologies).

<sup>169</sup> Aulotte E. (2008)

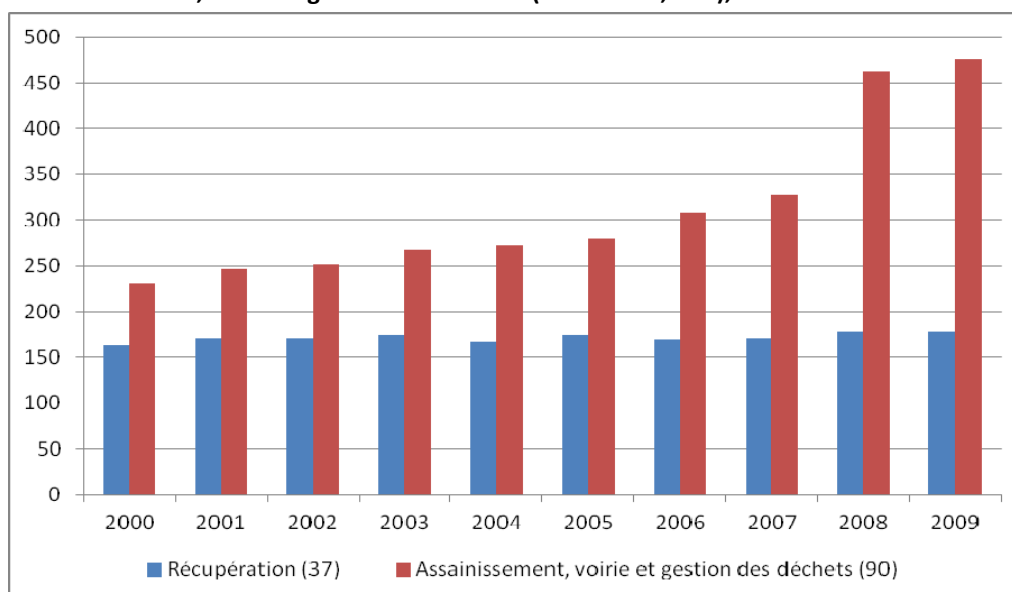
les secteurs potentiellement verts à Bruxelles, qui concernent l'éco-construction, l'efficacité énergétique et les transports et la mobilité.

Au niveau des **secteurs proprement verts**, l'étude rappelle que les sources statistiques disponibles ne permettent pas une quantification précise. En effet, la nomenclature d'activités NACE ne permet pas une distinction entre les emplois verts et les autres. Seuls les secteurs d'activités de récupération d'une part et l'assainissement, la voirie et la gestion des déchets d'autre part, qui constituent des secteurs d'activités dans la nomenclature NACE, sont des secteurs directement liés à l'environnement.

La récupération constitue une activité très spécifique, de production de matières premières à partir de déchets manufacturiers<sup>170</sup>. Par contre le secteur de l'assainissement, la voirie et la gestion des déchets inclut la collecte des déchets urbains ou industriels, ainsi que leur traitement ou stockage et comprend la gestion et l'épuration des eaux usées<sup>171</sup>.

Le graphique ci-dessous présente l'évolution ces dernières années du nombre d'emplois dans ces deux secteurs en Région de Bruxelles-Capitale.

**Graphique 2 : Evolution du nombre d'emplois dans les secteurs d'activité de récupération et d'assainissement, voirie et gestion des déchets (NACE 2003, A60), 2000-2009**



Source : BNB, Institut des Comptes Nationaux et calculs propres

<sup>170</sup> « La "récupération" est une activité de production de matières premières (secondaires), par tous procédés, à partir de déchets. Elle vise notamment la transformation des déchets utilisés, par triage, compactage, traitements chimiques, magnétiques, cryogéniques, etc, aboutissant à une matière première secondaire utilisable en vue d'une nouvelle transformation (...) ». Source : site de l'INSEE.

<sup>171</sup> « La division 90 comprend la collecte des déchets, tant urbains qu'industriels, en vue de leur élimination (ou de leur récupération), suivie de leur traitement ou de leur stockage. A l'exception notable du traitement des déchets radio-actifs. Elle comprend en particulier la gestion des réseaux d'assainissement et l'épuration des eaux usées de toutes natures. ». Source : site de l'INSEE

On remarque que, bien que le nombre d'emplois dans ces secteurs apparaisse peu important en termes relatifs, le secteur de l'assainissement, voirie et gestion des déchets connaît une croissance très significative ces dernières années.

L'étude de l'Observatoire insiste sur l'importance du recyclage de voitures et des déchets en général, et note que le recyclage est fortement encouragé en Région Bruxelloise.

Au niveau des **secteurs « à haut potentiel d'emplois verts »**, le secteur de la **construction** apparaît particulièrement porteur. Il ne compte pas moins de 19.767 emplois en 2009 en Région de Bruxelles-Capitale. Comme susmentionné, ce secteur est fortement mis en avant dans l'accord du gouvernement bruxellois (2009-2014) dans le cadre de l'alliance emplois-environnement. L'amélioration environnementale du bâti et la construction durable y figurent au premier plan. Il s'agit en effet d'un enjeu majeur pour la Région, tant actuel que futur compte tenu de l'essor démographique. De plus, le chauffage des bâtiments (bureaux et logements) est responsable de 70% du total des émissions de gaz à effet de serre en Région de Bruxelles-Capitale<sup>172</sup>. L'étude de l'Observatoire souligne que les bâtiments existants ne répondent que peu aux exigences actuelles de performances environnementales. A noter également que plus de la moitié des déchets produits à Bruxelles provient du secteur de la construction et de la rénovation.

Afin d'encourager la demande au niveau de l'amélioration environnementale du bâti, les incitants financiers (primes, incitants fiscaux) à l'acquisition et la rénovation (isolation,...) jouent un rôle important. A noter que l'évolution du nombre de permis de bâtir pour les nouvelles constructions résidentielles et la rénovation résidentielle a connu une forte croissance entre 2002 et 2006, pour diminuer suite à la crise économique.

Il existe une douzaine de fonctions critiques en lien avec l'éco-construction et l'efficacité énergétique. Plus généralement, de nombreux métiers de la construction sont considérés comme critiques (maçons, plombiers, électriciens,...) ainsi que certaines fonctions d'encadrement (architectes, ingénieurs). Ecores souligne par ailleurs le manque important de formations, en particulier pour les métiers manuels :

« - *Conception/étude : conception basse énergie, audits énergétiques, étude de faisabilité, énergies renouvelables...*

- *Chauffage : installation chauffage haut rendement, contrôle et entretiens PEB*<sup>173</sup>.

- *Energies renouvelables : installation solaire thermique et photovoltaïque.*

- *Isolation : isolation respectant les normes basses énergies/passif.*

- *Application de la PEB : construction/rénovation PEB.*

- *Ventilation : installation ventilation double flux. »*<sup>174</sup>

---

<sup>172</sup> Source : site de l'IBGE.

<sup>173</sup> Performance Energétique des Bâtiments.

<sup>174</sup> Observatoire Bruxellois de l'Emploi (2010b), page 15

Certaines modifications en vue de réduire l'impact environnemental du **secteur du transport** peuvent également impliquer la création de certains emplois verts. En effet, le secteur des transports est aussi particulièrement polluant : celui-ci est responsable en Région de Bruxelles-Capitale de 19% des émissions de gaz à effets de serre (GES), 89% des émissions d'hydrocarbures aromatiques polycycliques, 57% des émissions d'oxydes d'azote et 44% des émissions des composés organiques volatiles. Le Plan Régional de Déplacements 2015-2020 (Plan Iris 2) prévoit une réduction de 20 % du trafic automobile en Région Bruxelloise en 2020. Le secteur du transport comprend deux volets : la mobilité urbaine et le transport de marchandise.

Dans le champ de la mobilité urbaine, il existe plusieurs leviers d'éco-mobilité :

- le vélo (qui implique des travaux d'aménagement du territoire et des actions de formation et de valorisation de l'image du vélo ; cf. Plan Iris 2). On peut également imaginer une création d'emplois dans la construction, réparation, vente et location de vélos.
- la promotion et le développement de transports publics « verts » : l'extension et l'amélioration des transports en commun pourrait accroître les besoins en main-d'œuvre dans ce secteur (conducteurs, accompagnateurs STIB, ouvriers pour travaux d'aménagement). De même le projet de RER implique différents travaux.
- la promotion d'une utilisation rationnelle de la voiture : cambio, collecto. Cambio nécessite par exemple des procédés technologies (TIC, e-business...).
- la production de voitures « vertes » : investissement en R & D, recyclage, ...

L'étude a ensuite évalué le nombre de **demandeurs d'emplois inscrits dans des professions<sup>175</sup> directement liées à l'environnement, ou dans des domaines professionnels potentiellement verts.**

Le tableau suivant reprend le nombre de demandeurs d'emploi inscrits dans des professions directement liées à l'environnement (« professions à haut potentiel d'emplois verts directs »).

---

<sup>175</sup> Sur base déclarative ou de l'expérience antérieure.

**Tableau 15 : Nombre de DE inscrits dans des professions à haut potentiel d'emplois verts directs (2009)**

Domaine professionnel	Profession	Nombre	%
Agriculture, horticulture	Technicien en agriculture	18	3,2
	Agriculteur	38	6,7
	Pépiniériste	5	0,8
	Floriculteur, cultivateur, maraîcher, horticulteur	2	0,4
	Ouvrier agricole/ cueilleur	244	42,8
	Bûcheron	13	2,4
	Élagueur	4	0,7
Élevage, chasse/pêche	Pêcheur	5	0,9
	Garde-chasse/guide nature	6	1,1
Ingénierat/sciences appliquées	Spécialiste en environnement	62	10,8
	Ingénieur agronome	93	16,2
Environnement – recyclage	Technicien en traitement et épuration des eaux	9	1,6
	Trieur de déchets	13	2,2
Sécurité	Gardien de parcs	59	10,2
<b>Total</b>		<b>571</b>	<b>100</b>

Source : Observatoire bruxellois de l'Emploi (2010b)

Le deuxième tableau reprend le nombre de DE inscrits (ventilés par sexe) dans l'ensemble des secteurs potentiellement porteurs d'emplois verts, directs et indirects.

**Tableau 16 : Nombre de DE inscrits dans des professions à haut potentiel d'emplois verts directs et indirects, selon le genre**

Domaine professionnel	Total	H	%	F	%
Agriculture, horticulture, élevage, chasse/pêche	773	648	83,8	125	16,2
Agriculture, horticulture	716	614	85,8	102	14,2
Élevage, chasse/pêche	57	34	59,6	23	40,4
Construction	6.826	6.737	98,7	89	1,3
Conception & technique	188	136	72,3	52	27,7
Gros oeuvre – Généralités	3.069	3.053	99,5	16	0,5
Conducteurs d'engins de terrassement (pelles, bulldoze, etc.)	19	19	100,0	0	0,0
Conducteurs/monteurs d'engins de levage (grues & autres)	33	33	100,0	0	0,0
Voirie	74	74	100,0	0	0,0
Vitres & toitures	105	105	100,0	0	0,0
Bois	628	624	99,4	4	0,6
Plomberie, chauffage/climatisation/isolation, tuyauterie	696	695	99,9	1	0,1
Electricité	817	815	99,8	2	0,2
Revêtements de murs (peintres, tapissiers, etc.)	1.028	1.015	98,7	13	1,3
Revêtements de sols	150	149	99,3	1	0,7
Cycles (réparateurs moto/velomoteurs et bicyclettes)	19	19	100,0	0	0,0
Ingénierat/sciences appliquées	503	373	74,2	130	25,8
Environnement - recyclage	36	27	75,0	9	25,0
Transports - eau, air, rail et route	4.090	3.948	96,5	142	3,5
Eau, air, rail	360	276	76,7	84	23,3
Route	3.730	3.672	98,4	58	1,6
<b>Total général</b>	<b>12.247</b>	<b>11.752</b>	<b>96,0</b>	<b>495</b>	<b>4,0</b>

Source : Observatoire bruxellois de l'Emploi (2010b)

On remarque que pas moins de 12.247 demandeurs d'emplois sont inscrits dans des professions potentiellement liées à l'environnement.



Au niveau des caractéristiques de cette main-d'œuvre, on notera que 96,0% sont des hommes et seulement 4 % sont des femmes. Par ailleurs, il s'agit en majorité de faiblement diplômés (80,6%) et de chômeurs de longue durée (60,7% sont au chômage depuis un an et plus).

On retiendra de ce bref chapitre, le fait qu'il existe un potentiel important d'emplois verts, et que ceux-ci sont amenés à se développer et doivent continuer à constituer une priorité politique. Cependant, les chiffres existants reportent une part relative faible des emplois verts dans l'emploi total en Région de Bruxelles-Capitale à l'heure actuelle (environ 1% de l'emploi total). Ainsi, le chapitre suivant traitera en profondeur du potentiel d'emplois dans des secteurs plus importants en termes quantitatifs, et qui sont directement liés aux besoins résultant de l'essor démographique.

### **3. Evaluation du nombre d'emplois à créer à l'horizon 2020 dans les secteurs fortement liés aux évolutions démographiques en Région de Bruxelles-Capitale**

**Abstract<sup>176</sup>** : La Région de Bruxelles-Capitale connaît depuis plusieurs années une croissance très importante de sa population, qui sera amenée à encore augmenter fortement dans les années à venir. Cela implique des défis cruciaux pour la Région, en termes de logements, d'infrastructures, d'emplois etc. L'objectif de ce chapitre est, outre de rappeler les spécificités démographiques de la Région Bruxelloise et de commenter les projections démographiques, d'illustrer les impacts de l'essor démographique sur la nécessité de création d'emplois par le biais d'une évaluation quantitative des besoins en emplois futurs directement liés aux évolutions démographiques à court et moyen termes. Plus précisément, les emplois correspondant aux secteurs suivants sont ciblés : l'enseignement, l'accueil de la petite enfance et les soins résidentiels pour personnes âgées. Sur base des projections démographiques, le nombre d'emplois à créer dans la Région dans l'ensemble de ces secteurs à l'horizon 2020 serait de l'ordre de 6.000 à 10.000, même en faisant abstraction des pénuries présentes.

---

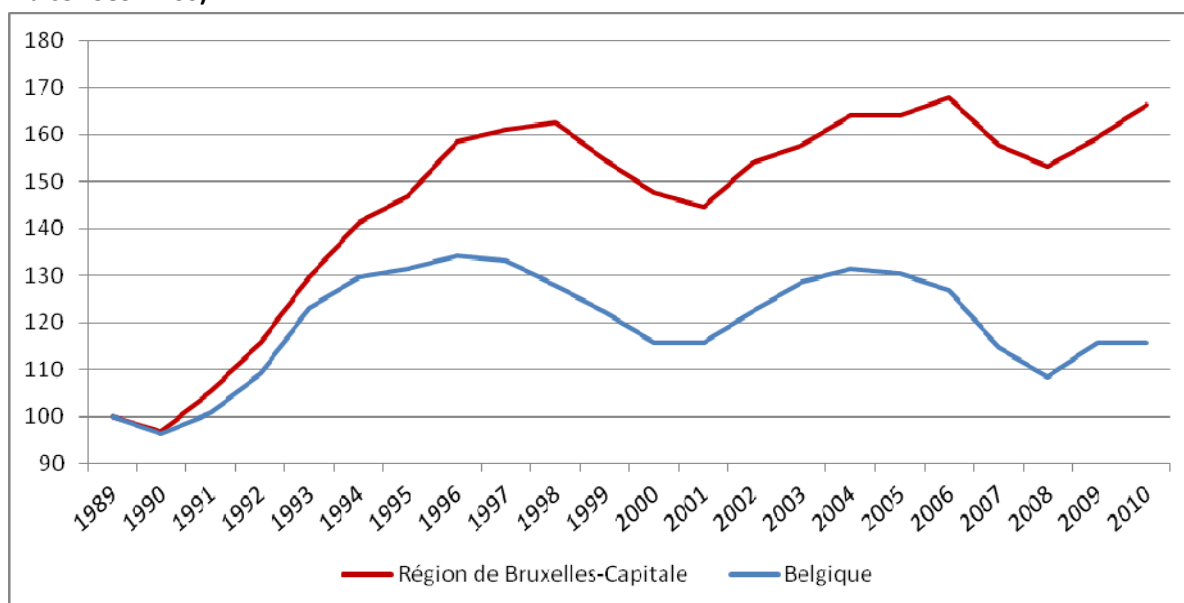
<sup>176</sup> Le contenu de ce chapitre a été publié sous forme de Working paper Dulbea : Englert M. and R. Plasman (2012), « Evaluation du nombre d'emplois à créer à l'horizon 2020 dans les secteurs fortement liés aux évolutions démographiques en Région de Bruxelles-Capitale », Working Paper DULBEA, Research series, N°12-04.RS, Juin 2012.

## Introduction

Depuis le milieu des années 90, la Région de Bruxelles-Capitale, qui enregistrait depuis les années 60 un déclin de sa population, connaît une croissance démographique très importante. En effet, en 1995, la Région comptait 951.580 habitants. Aujourd'hui, en 2011, elle en compte 1.119.088<sup>177</sup>, soit 167.508 de plus. Selon les récentes projections démographiques du Bureau Fédéral du Plan et de la DGSIE, la Région compterait environ 1.270.862 habitants en 2020, soit 151.774 de plus qu'en 2011.

Parallèlement, la situation sur le marché du travail bruxellois s'est dégradée en particulier depuis le milieu des années 90. Tandis que le taux de chômage administratif (concept du Bureau Fédéral du Plan) en Belgique passe de 10,8% en 1989 à 12,5% en 2010, le taux de chômage en Région de Bruxelles-Capitale passe quant à lui de 12,8% en 1989 à 21,3% en 2010<sup>178</sup>. Ainsi, le taux de chômage en Belgique a augmenté de 16% pendant cette période, alors que le taux de chômage à Bruxelles a connu un accroissement de 66%. Depuis 1993-1994, on assiste donc à un « décrochage négatif »<sup>179</sup> du chômage bruxellois par rapport à la moyenne nationale.

**Graphique 3 : Evolution du taux de chômage en Région de Bruxelles-Capitale et en Belgique (1989-2010, indice 1989 = 100)**



Source : Bureau Fédéral du Plan et calculs propres

<sup>177</sup> Chiffres du 1<sup>er</sup> janvier de l'année considérée. Pour l'année 2011, il s'agit d'un chiffre provisoire. Source : Eurostat.

<sup>178</sup> Sur base de la définition administrative du chômage du Bureau Fédéral du Plan, incluant toute personne percevant une indemnité de chômage et/ou qui est inscrite en tant que demandeur d'emploi auprès de l'Office National de l'emploi et des services de placement régionaux. En outre, le concept du chômage du Bureau Fédéral du Plan inclut les chômeurs âgés complets dispensés de l'inscription comme demandeur d'emploi. Source : [http://www.plan.be/websites/tfdd\\_88/fr/r5fr\\_fichessite735.html](http://www.plan.be/websites/tfdd_88/fr/r5fr_fichessite735.html)

<sup>179</sup> Vandermotten (2008)

Dans ce chapitre, nous nous focaliserons sur les besoins en emplois futurs liés à la prise en charge de personnes dépendantes. L'objectif est ici, outre de rappeler les spécificités démographiques de la Région Bruxelloise et de commenter les projections démographiques, d'évaluer quantitativement les besoins en emplois futurs directement liés aux évolutions démographiques à court et moyen termes. Plus précisément, les emplois correspondant aux secteurs suivants sont ciblés : l'enseignement, l'accueil de la petite enfance et les soins résidentiels pour personnes âgées<sup>180</sup>.

L'investissement dans le secteur de l'enseignement est essentiel en Région de Bruxelles-Capitale du fait de la croissance démographique importante et du rajeunissement de la population ; le manque d'écoles et de structures d'accompagnement pour les élèves est en effet de plus en plus problématique en Région Bruxelloise et induit toute une série de problèmes (classes en surnombre,...). Par ailleurs, le manque de moyens dans l'enseignement et les inégalités sociales importantes dans ce domaine amplifient également le chômage (décrochage scolaire, pénurie « qualitative », etc.). En effet, bien que le surcroît de chômage en Région de Bruxelles-Capitale touche tous les niveaux de qualification et que l'amélioration de la qualification ne permettra probablement pas de résoudre le problème du chômage à Bruxelles<sup>181</sup>, cela ne signifie pas pour autant que l'enseignement n'ait pas d'effet sur le chômage. Outre le fait de répondre à des besoins croissants et largement insatisfaits, l'investissement dans ce secteur devrait donc avoir un double effet – direct et indirect – sur la réduction du chômage.

Les secteurs des soins aux personnes âgées et de l'accueil de la petite enfance répondent également à un besoin croissant des habitants de la Région, notamment du fait de l'augmentation importante du nombre de jeunes enfants, de l'accroissement de la pauvreté et de l'augmentation des taux d'activité des femmes<sup>182</sup>. Dans la Région, les besoins tant en crèches et garderies qu'en maisons de repos sont loin d'être satisfaits<sup>183</sup>. Il s'agit d'ailleurs d'un obstacle à l'emploi pour bon nombre d'actifs potentiels qui doivent prendre en charge des personnes dépendantes qui n'ont pas accès à ces structures, faute de place ou de moyens financiers. Ainsi, à nouveau, le développement de ce secteur pourrait réduire le chômage non seulement via un effet direct mais également via un effet indirect en augmentant la disponibilité de certains actifs potentiels sur le marché du travail. Par ailleurs, les exigences en termes de qualification dans ces secteurs sont nettement

---

<sup>180</sup> A noter qu'il a également été envisagé d'étudier l'impact des évolutions démographiques sur l'emploi dans le secteur des soins de santé. Cependant, bien que la demande en soins de santé soit, dans une certaine mesure, liée à la démographie, elle est encore plus dépendante des politiques générales de la santé d'une part, et de l'évolution des modes de vie et des comportements de l'ensemble de la population d'autre part. Nous avons donc décidé de ne pas étudier les besoins en emplois futurs de ce secteur dans le cadre de ce rapport.

<sup>181</sup> Englert M. et Plasman R. (2011)

<sup>182</sup> Vandermotten et al (2003)

<sup>183</sup> Voir IBSA (2010a) concernant les crèches et garderies et Observatoire de la santé et du sociale de Bruxelles-Capitale (2010) concernant les maisons de repos, cf. infra.

moins importantes que dans le secteur de l'éducation. Vandermotten et al (2003) ajoutent également qu'on retrouve une proportion importante de femmes dans ce secteur : « (...) *information utile étant donné la proportion croissante de jeunes filles se présentant sur le marché de l'emploi et leurs difficultés à trouver un emploi même avec une certaine qualification. Les créations d'emplois dans ces secteurs répondent donc non seulement à la croissance des besoins mais fournissent également de l'emploi à des catégories touchées ou potentiellement touchées par le chômage (...)* ». <sup>184</sup>

La première section de ce chapitre présente l'évolution de la population bruxelloise ces dernières années, et décrit certaines particularités démographiques de la Région. Dans une deuxième section, les différentes bases de données concernant les projections démographiques en Région Bruxelloise sont présentées, et leurs résultats sont exposés et comparés. La troisième section fournit, après examen de certaines études existantes, une approximation quantitative des besoins en emplois à l'horizon 2020 dans les secteurs de l'enseignement fondamental et secondaire, de l'accueil de la petite enfance et des soins résidentiels pour les personnes âgées. Enfin, les éléments de conclusion font l'objet de la quatrième et dernière section.

### **3.1. Evolution et caractéristiques de la population bruxelloise**

Cette première section met tout d'abord en évidence la forte croissance de la population en Région de Bruxelles-Capitale depuis 1995. Ensuite, certaines spécificités démographiques de la Région sont étudiées.

#### **3.1.1. La forte croissance de la population bruxelloise depuis 1995**

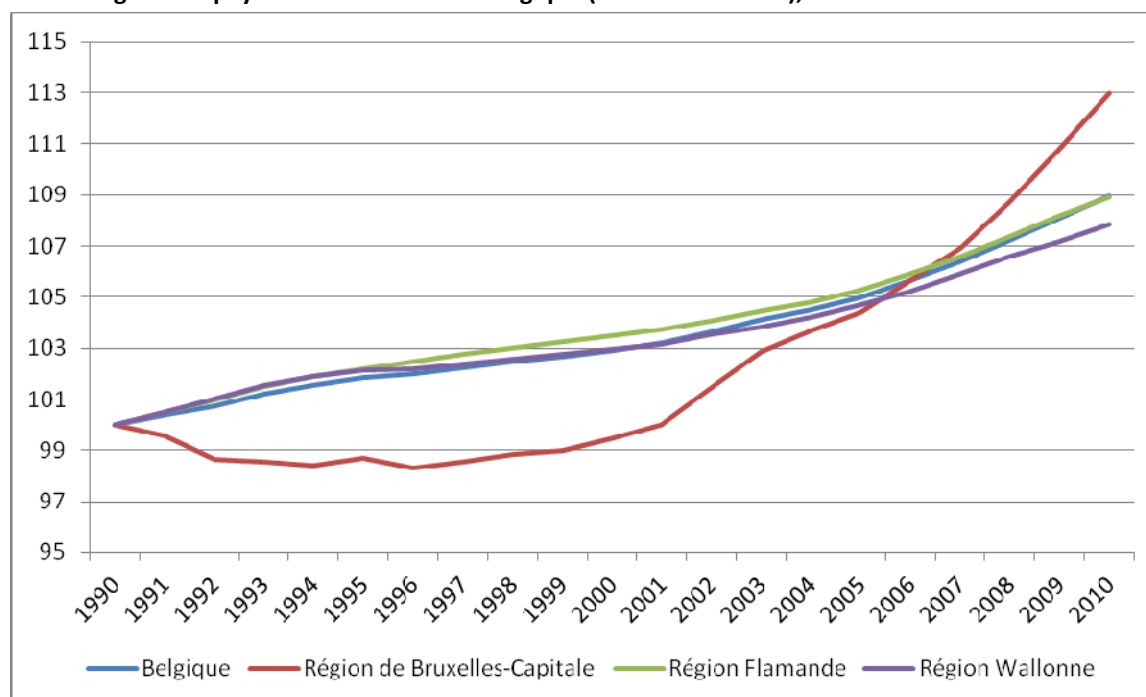
Depuis le milieu des années 90, la Région de Bruxelles-Capitale connaît une croissance très importante de sa population ; en effet, au 1<sup>er</sup> janvier 2011, la Région comptait 1.119.082 <sup>185</sup> habitants, soit 167.508 de plus qu'en 1995. Le graphique ci-dessous indique que la population bruxelloise croît de façon accélérée depuis une vingtaine d'années, et beaucoup plus rapidement que dans les deux autres Régions.

---

<sup>184</sup> Idem, page 39

<sup>185</sup> Chiffre provisoire, Eurostat.

**Graphique 4 : Croissance de la population en Région de Bruxelles-Capitale en comparaison avec les deux autres Régions du pays et l'ensemble de la Belgique (indice 1990 = 100), 1990-2010**



Source : Eurostat (population au 1<sup>er</sup> janvier) et calculs propres

Comme le montre bien la note de Deboosere P. et al. (2009), entre le milieu des années 60 et l'année 1995, la Région de Bruxelles-Capitale a connu un déclin de sa population, contrairement à la zone urbaine élargie de Bruxelles. En effet, l'émigration interne (qui s'accompagnait d'une extension des phénomènes de « suburbanisation » et de navettes vers Bruxelles) compensait pendant cette période les effets de l'immigration internationale dans la Région. Par ailleurs, la mortalité y était, pendant cette période, supérieure à la natalité. C'est à partir de 1995 que la tendance s'est inversée : la conjugaison d'une immigration internationale devenue équivalente voire supérieure à l'émigration interne (impliquant un solde migratoire total positif) d'une part, et d'un solde naturel désormais positif et croissant d'autre part, implique une forte augmentation de la population bruxelloise. En effet, le nombre de décès diminue du fait d'une réduction de la proportion de personnes âgées dans la population bruxelloise et de la hausse de l'espérance de vie. Simultanément, la pyramide des âges particulièrement jeune, combinée aux taux de fécondité légèrement plus élevés chez les personnes issues de l'immigration internationale impliquent une hausse croissante des naissances.

### **3.1.2. Une « ville-région » internationale**

La Région de Bruxelles-Capitale se distingue des autres Régions européennes par l'importante diversité et le caractère international de sa population. En effet, sur base de calculs effectués à partir des données de l'Enquête Force de Travail de 2008, 27% de la population bruxelloise n'a pas la nationalité belge, et 37% n'est pas née en Belgique.

Certaines estimations établissent que plus de la moitié de la population est « d'origine étrangère »<sup>186</sup>. De plus, la diversité continue de croître dans la Région<sup>187</sup>.

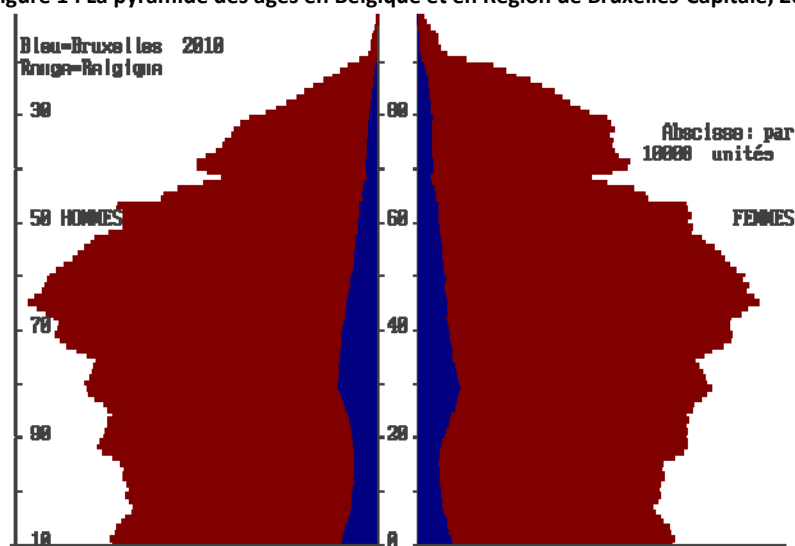
A Bruxelles, approximativement 58% des enfants auraient au moins un de leurs parents nés à l'étranger<sup>188</sup>.

Bien que l'accroissement naturel contribue le plus à la croissance de la population depuis 2003, le solde migratoire externe positif qui contrebalance le solde migratoire interne négatif (persistant depuis des décennies) y participe également<sup>189</sup>. Bruxelles constitue la porte d'entrée des migrations internationales<sup>190</sup>.

### **3.1.3. Une « ville-région » particulièrement jeune**

Les 3 figures ci-dessous sont reprises de l'étude de Lambert A. (2011) de l'asbl ADRASS. La première compare la pyramide des âges en Belgique et en Région Bruxelloise.

Figure 1 : La pyramide des âges en Belgique et en Région de Bruxelles-Capitale, 2010



Source : Lambert A. (2011)

Cette figure suggère déjà la différence de forme entre la pyramide des âges en Région de Bruxelles-Capitale et en Belgique ; à Bruxelles, on remarque que les âges les plus représentés dans la population se situent autour de 30 ans, ainsi qu'à la base de la pyramide (tout jeunes enfants). En Belgique, les effectifs les plus importants se trouvent vers 45 ans et plus.

<sup>186</sup> Corijn E. et al. (2009)

<sup>187</sup> Deboosere et al. (2009)

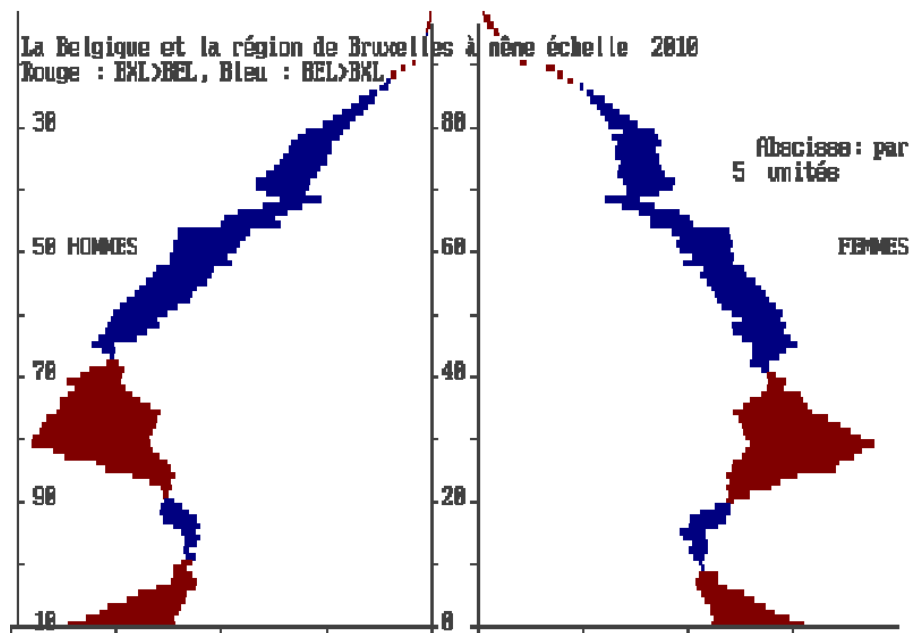
<sup>188</sup> Calculs propres sur base de l'Enquête sur les Forces de Travail. Vu la taille relativement restreinte de l'échantillon, ce chiffre doit être considéré comme indicatif.

<sup>189</sup> Deboosere P. et al (2009)

<sup>190</sup> Idem.

La figure ci-dessous qui compare les structures d'âge relatif entre Bruxelles et le reste de la Belgique met encore mieux en évidence cette différence importante. Les zones rouges indiquent les âges relativement plus représentés à Bruxelles qu'en moyenne en Belgique (et les zones bleues le contraire). Cela confirme en effet que la population entre 20 et 40 ans est relativement plus importante à Bruxelles, de même que les jeunes enfants. Par contre, les personnes âgées sont nettement plus représentées dans le reste de la Belgique qu'à Bruxelles.

Figure 2 : Comparaison de la pyramide des âges en Belgique et en Région de Bruxelles-Capitale en termes relatifs, 2010

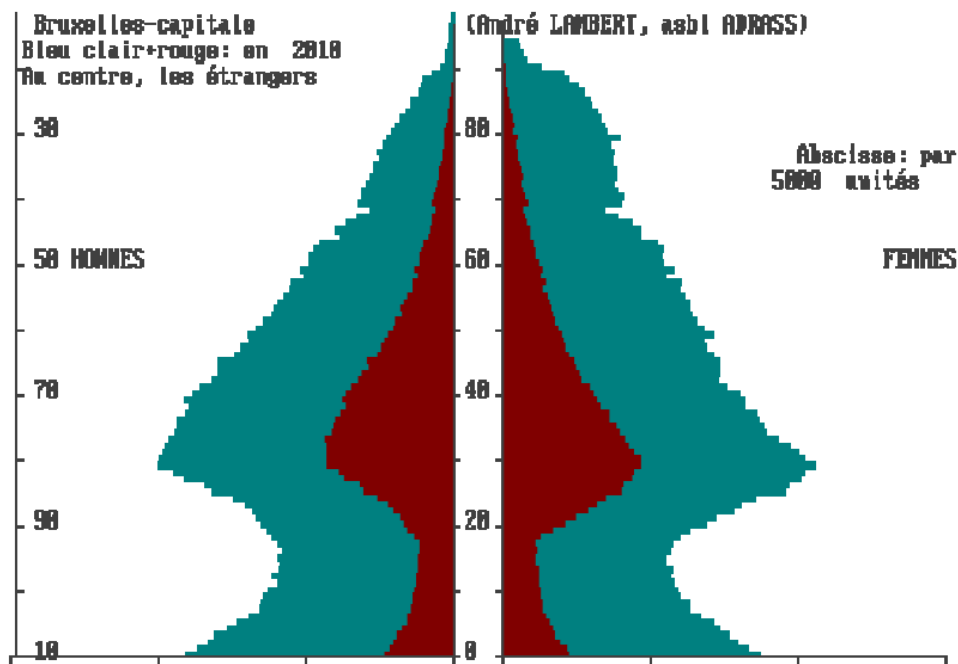


Source : Lambert A. (2011)

Enfin, la troisième figure ci-dessous présente la pyramide des âges uniquement en Région de Bruxelles-Capitale, au total (en bleu) et en distinguant la population issue de l'immigration (en rouge). La forme en sapin est tout à fait nette, et on constate qu'elle correspond à la structure d'âge des personnes issues de l'immigration.



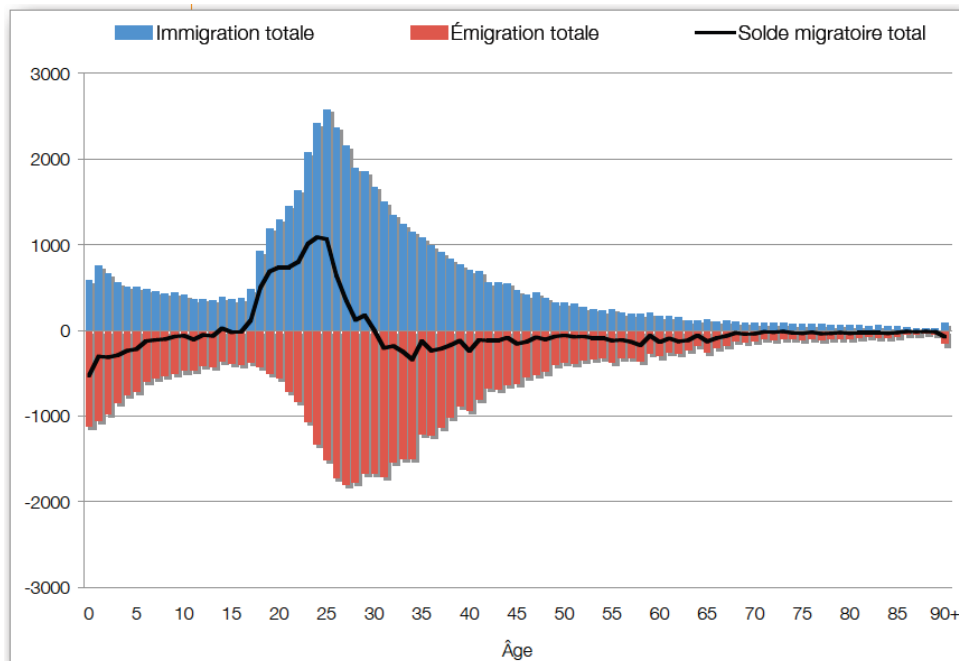
Figure 3 : la pyramide des âges en Région de Bruxelles-Capitale : population totale et population issue de l'immigration



Source : Lambert A. (2011)

En effet, la migration contribue fortement à la forme de la pyramide des âges en Région Bruxelloise, comme le confirme le graphique suivant.

Graphique 5 : Migration selon l'âge: Région de Bruxelles-Capitale, 2005



Source: Registre National, DGSIE, retraitement par Interface Demography dans Deboosere et al (2009)

On remarque que les personnes entrantes sont majoritairement des jeunes en dessous de 30 ans, tandis que celles qui sortent sont un peu plus âgées. A noter que les entrants sont souvent des jeunes célibataires et locataires, tandis que les flux sortants concernent

généralement les classes moyennes, souvent des familles avec enfants, qui peuvent se permettre de devenir propriétaires de leur logement en périphérie où le prix de l'immobilier de bonne qualité est moindre qu'à Bruxelles. Les personnes sédentaires à Bruxelles résident généralement soit dans les quartiers aisés lorsqu'il s'agit d'une franche favorisée de la population (pouvant se permettre d'être propriétaire à Bruxelles ou de s'offrir un logement en location dans les beaux quartiers), soit dans certains quartiers du Nord de Bruxelles, où la sédentarité s'explique alors par des facteurs inverses (le manque de moyens implique l'impossibilité de déménager)<sup>191</sup>.

La forte présence de jeunes adultes à Bruxelles s'explique par l'immigration interne résultant de l'offre d'enseignement à Bruxelles (les jeunes viennent donc étudier à Bruxelles et y restent souvent au début de leur carrière professionnelle) d'une part, et par l'immigration externe (internationale) qui concerne également une majorité de jeunes d'autre part.

La Région de Bruxelles-Capitale est donc exceptionnellement jeune par rapport à la situation dans le reste de la Belgique. Qui plus est, Bruxelles est la seule Région qui enregistre un rajeunissement de sa population<sup>192</sup>. En effet, la part des personnes de plus de 55 ans était de 28,5 % en 1990, et n'est plus que de 23,6% en 2010. En Flandre, la part de cette tranche d'âge dans la population est passée de 25,8% en 1990 à 30,6 % en 2010, et en Wallonie de 26,8% en 1990 à 29% en 2010.

Les trois tableaux qui suivent présentent la répartition de la population par grande classe d'âge en 1990 et 2010 respectivement en Région de Bruxelles-Capitale, en Flandre et en Wallonie.

**Tableau 17 : Répartition de la population par âge en Région de Bruxelles-Capitale en 1990 et en 2010, %**

	1990	2010
<b>Moins de 19 ans</b>	23,2	24,4
<b>De 20 à 34 ans</b>	23,9	24,3
<b>De 35 à 44 ans</b>	13,6	15,3
<b>De 45 à 54 ans</b>	10,7	12,4
<b>De 55 à 64 ans</b>	11,2	9,7
<b>Plus de 65 ans</b>	17,4	14,0

Source : Eurostat et calculs propres

<sup>191</sup> Deboosere P. et al (2009).

<sup>192</sup> A noter cependant que la structure démographique au sein de la Région Bruxelloise varie de façon importante d'une commune à l'autre ; en effet, la Région comprend à la fois la commune la plus jeune du pays (Saint-Josse) et l'une des plus âgées (Ganshoren) ; Deboosere P. et al (2009).

**Tableau 18 : Répartition de la population par âge en Flandre en 1990 et en 2010, %**

	1990	2010
Moins de 19 ans	24,6	22,0
De 20 à 34 ans	23,8	18,2
De 35 à 44 ans	14,2	14,1
De 45 à 54 ans	11,6	15,1
De 55 à 64 ans	11,5	12,4
Plus de 65 ans	14,2	18,2

Source : Eurostat et calculs propres

**Tableau 19 : Répartition de la population par âge en Wallonie en 1990 et en 2010, %**

	1990	2010
Moins de 19 ans	25,7	24,0
De 20 à 34 ans	22,6	18,5
De 35 à 44 ans	14,6	14,0
De 45 à 54 ans	10,3	14,5
De 55 à 64 ans	11,6	12,6
Plus de 65 ans	15,1	16,4

Source : Eurostat et calculs propres

Le tableau suivant présente les effectifs par tranche d'âge plus détaillée pour Bruxelles, avec le taux de croissance de ceux-ci entre 1990 et 2010.

**Tableau 20 : Effectifs et taux de croissance de la population bruxelloise par tranche d'âge entre 1990 et 2010**

	1990	2010	Taux de croissance (%)
Moins de 1 an	12.567	17.734	41
De 1 à 4 ans	46.319	63.829	38
De 5 à 9 ans	55.452	66.038	19
De 10 à 14 ans	52.990	58.656	11
De 15 à 19 ans	56.814	59.277	4
De 20 à 24 ans	70.710	72.937	3
De 25 à 29 ans	83.749	95.080	14
De 30 à 34 ans	76.035	96.625	27
De 35 à 39 ans	68.330	88.071	29
De 40 à 44 ans	62.856	78.959	26
De 45 à 49 ans	51.951	71.563	38
De 50 à 54 ans	51.641	63.525	23
De 55 à 59 ans	54.388	56.320	4
De 60 à 64 ans	53.252	48.845	-8
De 65 à 69 ans	54.443	37.222	-32
De 70 à 74 ans	31.848	33.871	6
De 75 à 79 ans	36.875	31.090	-16
De 80 à 84 ans	25.318	25.282	0
De 85 à 89 ans	13.420	17.662	32
90 ans ou plus	5.427	6.952	28
<b>Total</b>	<b>964.385</b>	<b>1.089.538</b>	<b>13</b>

Source : Eurostat et calculs propres

On remarque la croissance très importante du nombre de naissance en 20 ans, ainsi que du nombre de personnes de 35 à 54 ans. Le taux de croissance du nombre d'adolescents est par contre nettement moins important. Le nombre de personnes de 65 à 69 ans diminue fortement, puisqu'en 2010 il s'agit de la génération - peu nombreuse - de personnes nées pendant la deuxième guerre mondiale. On remarque également une diminution (moins importante) des personnes de 75 à 79 ans, ce qui reflète peut-être l'impact sur la natalité de la crise économique des années 30 (cf. infra). Par contre, le nombre de personnes de plus de 85 ans a connu un taux de croissance important.

Deboosere et al (2009) mentionnent également que l'accroissement à la base de la pyramide des âges (la part des enfants de moins de 5 ans est passée de 6,1% en 1990 à 7,5% en 2010) s'explique notamment par la moindre mobilité des familles à bas revenus contraintes à la sédentarité. La répartition par quartier de la part des très jeunes enfants dans la population totale indique en effet que le plus grand nombre des naissances a lieu dans les communes du croissant pauvre de Bruxelles (cf. infra).

De manière générale, le problème de l'érosion des revenus en Région de Bruxelles-Capitale est souligné dans cette même étude. La migration des classes moyennes entre autres engendre une perte de rentrées pour les communes, alors que ces dernières ont justement des besoins croissants du fait de l'augmentation de la pauvreté dans la Région (en particulier dans les communes du croissant pauvre). Comme le révèlent plusieurs études, on assiste également à un phénomène de dualisation sociale et socio-spatiale croissant dans la Région<sup>193</sup>.

### **3.2. Les projections démographiques en Région de Bruxelles-Capitale**

Plusieurs bureaux d'études ont effectué des projections démographiques pour la Région de Bruxelles-Capitale. Les sources disponibles sont les suivantes :

- Une étude de l'asbl ADRASS (A. Lambert) : « *L'emploi bruxellois dans le cadre de la forte croissance démographique régionale 2010 – 2020* », commanditée par le Ministre de l'Economie et de l'Emploi de la Région de Bruxelles-Capitale, mars 2011. Dans le cadre de cette étude, les projections démographiques ont été effectuées jusqu'en 2050.

- Une étude de l'IBSA (2010b): « *Projections démographiques bruxelloises 2010-2020* », Les cahiers de l'IBSA, Mai 2010.

---

<sup>193</sup> Voir à ce propos l'étude de Van Hamme G. et al (2011).

- Les dernières projections démographiques du Bureau Fédéral du Plan (BFP) et de la Direction générale Statistique et Information économique (DGSIE) : « *Perspectives de population 2010-2060* ».

Même dans le cas de l'étude BFP-DGSIE, nous présentons et utiliserons ces projections jusqu'en 2020, afin de ne pas se risquer à utiliser des projections qui, sur un horizon temporel lointain, sont empreintes d'incertitudes trop importantes.

### **3.2.1. Les projections ADRASS**

Les hypothèses de base utilisées par Lambert (2011) pour établir les projections démographiques sont les suivantes :

- La mortalité continue de baisser selon la tendance ; l'espérance de vie à la naissance passe de 76,6 ans en 2010 à 79 ans en 2020 pour les hommes et de 81,1 ans en 2010 à 84,1 ans en 2020 pour les femmes.
- Le taux de fécondité est supposé constant par rapport à celui correspondant à la période 2007-2009 (1,83 enfants/femme selon le mode de calcul d'ADRASS)
- Le solde migratoire est supposé constant par rapport au niveau moyen observé pendant la période 2007-2009, soit 11.400 personnes supplémentaires par an.

Selon les estimations d'ADRASS (cf. tableau 21 ci-dessous), la population bruxelloise compterait 1.328.794 habitants à l'horizon 2020, soit une augmentation d'environ 240.000 personnes par rapport à 2010. Il n'y aurait pas de vieillissement de la population dans le sens où la part relative des personnes âgées dans la population diminue ; la part des jeunes (moins de 19 ans) diminuerait également légèrement. L'essentiel de la croissance de la population concernerait donc les personnes d'âge actif (80% de l'augmentation totale). Néanmoins, en termes absolus, l'augmentation des autres catégories d'âge n'est pas négligeable ; en effet, la Région compterait selon ces perspectives, approximativement 27.600 jeunes de plus âgés de moins de 20 ans en 2020, et 21.069 personnes supplémentaires de 60 ans et plus. A noter également que, bien que leur nombre reste très faible en termes relatifs, la prévision indique un nombre de centaines quatre fois plus important qu'en 2010 (passant de 231 à 1002).

Tableau 21 : Evolution des grandes structures d'âge en Région de Bruxelles-Capitale: effectifs et parts dans la population totale, projections ADRASS (2010-2020)

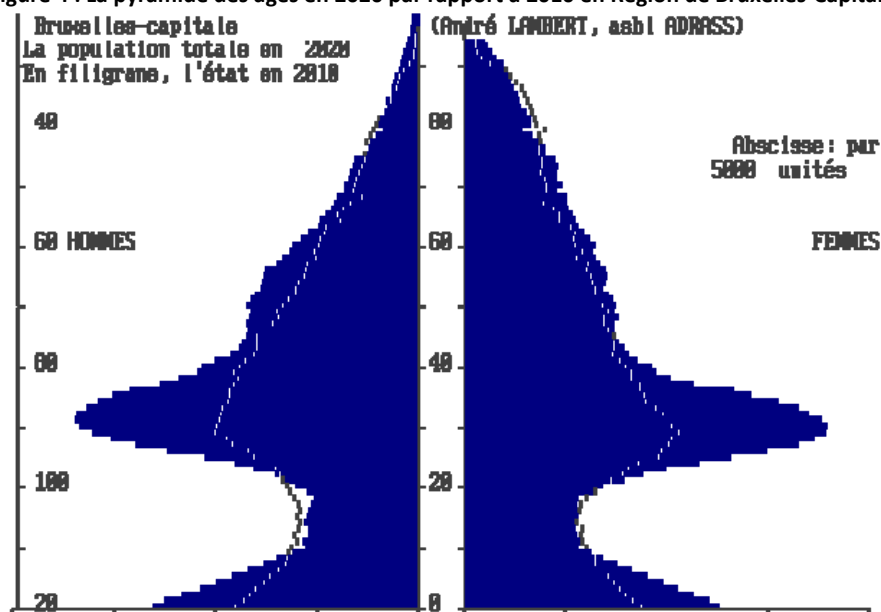
	Pop. Totale	0-19 ans	20-59 ans	60 ans et +	0-19 ans (%)	20-59 ans (%)	60 ans et + (%)	Age moyen
<b>2010</b>	1.089.538	265.534	623.080	200.693	24,4	57,2	18,4	37,8
<b>2011</b>	1.109.095	263.520	643.017	202.250	23,8	58,0	18,2	37,7
<b>2012</b>	1.129.617	262.364	663.590	203.279	23,2	58,7	18,0	37,7
<b>2013</b>	1.151.162	262.567	683.020	205.105	22,8	59,3	17,8	37,7
<b>2014</b>	1.173.752	263.946	702.467	206.781	22,5	59,8	17,6	37,6
<b>2015</b>	1.197.373	266.466	721.658	208.571	22,3	60,3	17,4	37,5
<b>2016</b>	1.221.986	270.132	740.362	210.745	22,1	60,6	17,2	37,4
<b>2017</b>	1.247.524	274.570	759.054	213.113	22,0	60,8	17,1	37,4
<b>2018</b>	1.273.902	279.928	777.578	215.563	22,0	61,0	16,9	37,3
<b>2019</b>	1.301.025	286.312	795.357	218.481	22,0	61,1	16,8	37,2
<b>2020</b>	1.328.794	293.134	812.896	221.762	22,1	61,2	16,7	37,1
<b>Taux de croiss. 2010-2020</b>	22 %	10 %	30 %	10,5 %	-9,5 %	7 %	-9 %	-2 %

Source : Lambert A. (2011) et calculs propres

Par ailleurs, le nombre de naissances passerait de 17.424 en 2010 à 26.062 (du fait de l'augmentation importante de l'effectif de femmes en âge de fécondité, et de la concentration de cette augmentation dans la classe d'âge des 20 à 34 ans). On constate également une légère baisse de l'âge moyen de la population. Selon ces prévisions, la charge démographique (rapport des « 0-19 ans » et des « 60 ans et plus » sur les « 20-59 ans »), passerait de 0,75 à 0,63 (ce qui est tout à fait particulier en comparaison avec les deux autres régions du pays).

La figure ci-dessous présente une comparaison de la pyramide des âges en 2010 et en 2020 selon les projections ADRASS. Celle-ci illustre bien la forte augmentation prévue de la population âgée de 20 à 40 ans ainsi que du nombre de très jeunes enfants.

Figure 4 : La pyramide des âges en 2020 par rapport à 2010 en Région de Bruxelles-Capitale, projections ADRASS



Source : Lambert A. (2011).

Le tableau qui suit présente l'évolution des effectifs de quelques groupes d'âge particuliers à l'horizon 2020.

Tableau 22 : Evolution des effectifs et taux de croissance de quelques groupes d'âge particuliers en Région de Bruxelles-Capitale, projections ADRASS (2010-2020)

	0 - 2 ans	3 - 5 ans	6 - 11 ans	12 - 17 ans	18 - 22 ans	60 - 74 ans	75 - 84 ans	85 ans et +
<b>2010</b>	50.861	45.061	75.600	69.220	66.630	119.938	56.372	24.614
<b>2011</b>	50.240	44.526	75.821	68.415	68.631	121.177	55.610	25.771
<b>2012</b>	50.806	43.841	75.772	67.952	69.561	121.932	54.918	26.812
<b>2013</b>	52.106	43.459	75.807	67.507	69.617	123.597	54.252	27.726
<b>2014</b>	55.060	42.839	75.400	67.290	68.849	124.917	53.839	28.583
<b>2015</b>	58.069	43.404	75.093	66.615	68.112	126.399	53.512	29.338
<b>2016</b>	61.040	44.701	74.863	66.240	67.622	128.310	52.888	30.293
<b>2017</b>	63.888	47.651	73.709	66.461	66.981	131.352	51.666	30.882
<b>2018</b>	66.544	50.656	73.589	66.412	66.662	133.749	51.156	31.490
<b>2019</b>	68.958	53.622	74.504	66.446	66.408	136.012	51.454	31.890
<b>2020</b>	71.098	56.466	76.833	66.040	66.074	138.360	52.144	32.261
<b>Taux de croiss. 2010-2020</b>	40%	25%	2%	-5%	-1%	15%	-7.5%	31%

Source : Lambert A. (2011) et calculs propres

Ces projections indiquent une croissance impressionnante du nombre de naissance, et donc des jeunes enfants, ce qui donne une idée de l'ampleur des besoins possibles en structures d'accueil pour cette tranche d'âge, que l'on sait déjà insuffisantes à l'heure actuelle (cf. infra). On constate également le taux de croissance important du nombre d'enfants en âge de scolarité maternelle, ainsi que des personnes de 85 ans et plus : cela

impliquera de répondre à des besoins considérables en termes d'infrastructures et de personnel dans les écoles maternelles d'une part, ainsi que dans le secteur des soins aux personnes âgées d'autre part (« long term care »).

### **3.2.2. Les projections IBSA**

L'IBSA (2010b) a effectué des projections démographiques pour la Région de Bruxelles-Capitale jusqu'en 2020. Leurs estimations se basent sur les projections démographiques 2007-2060 du Bureau Fédéral du Plan et de la Direction générale Statistique et Information économique de 2008. Partant du constat que les données du registre national de 2008, 2009 et 2010 ont révélé une croissance de la population bien plus importante que ce que prévoyait les projections démographiques du BFP-DGSIE (Perspectives de population 2007-2060), l'IBSA a réestimé ces projections. En effet, l'écart entre les prévisions initiales était de 2.600 habitants supplémentaires en 2008, 4.500 en 2009 et pas moins de 12.000 en 2010. L'IBSA se base néanmoins sur les projections BFP-DGSIE (2007-2060), et s'est attelé à estimer la différence de population entre ce que prévoyait ces projections et le nouveau scénario, basé sur les données plus récentes. A noter qu'entre temps, les nouvelles perspectives de population du BFP-DGSIE sont parues (Perspectives de population, 2010-2060 ; cf. sous-section suivante).

Un « profil d'erreur » selon l'âge entre les prévisions du BFP-DGSIE (2007-2060) et la population observée a été estimé par l'IBSA en 2008, et l'hypothèse est faite d'une répétition de ce profil d'erreur pour 2009 et 2010. Ensuite, à partir de 2011, l'étude propose une convergence vers les taux de croissance de la population prévus par le BFP et la DGSIE, pour rejoindre en 2014 ces taux de croissance, tout en tenant compte de la population supplémentaire issue du profil d'erreur.

A noter que l'essentiel de « l'erreur » concerne le comportement migratoire; en effet, l'immigration internationale par exemple fut plus importante que prévu. Parallèlement, les migrations internes le furent moins, le solde migratoire interne étant moins négatif que les années précédentes. Les auteurs avancent l'hypothèse des effets de la crise sur l'émigration interne, qui pourrait influencer à la baisse le nombre de personnes se risquant à acheter de l'immobilier en périphérie.

Selon ces estimations, la population atteindrait 1.230.636 habitants en 2020, soit 141.098 personnes de plus qu'en 2010. On note donc déjà une différence très importante avec les projections d'ADRASS, qui prévoyaient approximativement 240.000 personnes supplémentaires en 2020 (soit environ 100.000 personnes en plus que l'IBSA).

Le tableau 23 ci-dessous fournit l'évolution des grandes structures d'âge à l'horizon 2020 selon les résultats des projections de l'IBSA.



**Tableau 23 : Evolution des grandes structures d'âge en Région de Bruxelles-Capitale: effectifs et parts dans la population totale, projections IBSA (2009-2020)**

	Pop. totale	0-19 ans	20-59 ans	60 ans et +	0-19 ans (%)	20-59 ans (%)	60 ans et + (%)
<b>2009</b>	1.066.521	258.717	607.709	200.096	24,26	56,98	18,76
<b>2010</b>	1.088.134	264.565	622.431	201.138	24,31	57,2	18,48
<b>2011</b>	1.108.158	270.456	635.151	202.551	24,41	57,32	18,28
<b>2012</b>	1.126.486	276.222	646.683	203.580	24,52	57,41	18,07
<b>2013</b>	1.143.018	281.844	655.806	205.368	24,66	57,37	17,97
<b>2014</b>	1.157.663	287.211	663.305	207.147	24,81	57,3	17,89
<b>2015</b>	1.170.743	292.313	669.334	209.096	24,97	57,17	17,86
<b>2016</b>	1.183.563	297.154	675.015	211.393	25,11	57,03	17,86
<b>2017</b>	1.196.051	301.600	680.608	213.843	25,22	56,9	17,88
<b>2018</b>	1.208.112	305.845	685.881	216.386	25,32	56,77	17,91
<b>2019</b>	1.219.646	310.000	690.366	219.280	25,42	56,6	17,98
<b>2020</b>	1.230.636	313.820	694.329	222.486	25,5	56,42	18,08
<b>Taux de croiss. 2010-2020</b>	13%	19%	12%	11%	5%	-1%	-2%

Source : IBSA et calculs propres

Il apparaît une autre différence notable entre les projections de l'IBSA et celles de ADRASS : ce sont ici les jeunes de 0-19 ans qui connaissent une croissance de leur part relative dans la population totale, et non les personnes de 20-59 ans (qui connaissent une légère diminution de leur part relative, tout comme les 60 ans et plus). En effet, alors que selon ADRASS, 80% de l'accroissement de la population concerne les 20-59 ans, dans le cas de l'IBSA, cette contribution est « seulement » de 50 % (tandis que 35 % de cet accroissement concernent les 0-19 ans et 15 % les personnes de 60 ans et plus).

**Tableau 24 : Evolution des effectifs et taux de croissance de quelques groupes d'âge particuliers en Région de Bruxelles-Capitale, projections IBSA (2009-2020)**

	0 à 2 ans	3 à 5 ans	6 à 11 ans	12 à 17 ans	18 à 22 ans	60 à 74 ans	75 à 84 ans	85 ans et +
<b>2009</b>	49.344	42.895	73.800	68.439	64.721	118.500	64.185	23.987
<b>2010</b>	51.151	44.747	75.445	68.791	65.505	119.635	62.977	24.971
<b>2011</b>	532.89	45.768	77.595	69.256	66.201	121.295	62.059	25.587
<b>2012</b>	54.507	47.402	79.668	70.082	66.845	122.647	61.126	26.099
<b>2013</b>	55.547	48.650	81.949	71.120	67.344	124.879	60.621	26.362
<b>2014</b>	56.245	50.178	83.603	72.504	67.754	126.887	60.085	26.623
<b>2015</b>	56.673	50.930	86.115	73.587	68.215	129.067	59.635	26.776
<b>2016</b>	56.905	51.630	88.363	74.840	68.733	131.607	58.080	27.156
<b>2017</b>	56.964	52.173	90.323	76.526	69.253	135.137	57.605	27.239
<b>2018</b>	57.065	52.566	92.171	78.125	69.976	137.994	57.870	27.311
<b>2019</b>	57.276	52.781	93.685	79.894	70.770	140.491	58.698	27.244
<b>2020</b>	57.615	52.839	95.311	81.193	71.610	142.887	59.345	27.189
<b>Taux de croiss. 2010-2020</b>	13%	18%	26%	18%	9%	19%	-6%	9%

Source : IBSA et calculs propres

On remarque que le taux de croissance est particulièrement important dans la tranche d'âge correspondant au niveau d'enseignement fondamental (en particulier le niveau primaire), ce qui laisse présager des besoins croissants au niveau des infrastructures scolaires, et plus particulièrement, ce qui nous intéresse ici, du personnel dans le secteur de l'enseignement fondamental. Le taux de croissance apparaît également important – mais dans une moindre mesure – chez les adolescents (ce qui n'était pas le cas dans les projections ADRASS) et les enfants de moins de 3 ans. Les écoles secondaires et les crèches et garderies (infrastructures et personnel) devront croître en conséquence. Or, on enregistre déjà une pénurie de professeurs dans le secondaire, en particulier dans les écoles en difficulté. Les besoins dans l'accueil de la petite enfance seraient également loin d'être négligeables. Par ailleurs, on constate aussi que, bien que la Région connaisse un rajeunissement de la population, la croissance en termes absolus de la population de 85 ans et plus impliquerait une croissance des besoins en « long term care ». Cependant, la croissance des effectifs de cette tranche d'âge dans les projections IBSA apparaît nettement moins importante que dans le cas des projections ADRASS.

### **3.2.3. Les projections Bureau Fédéral du Plan - Direction générale Statistique et Information économique (2010-2060)**

Le BFP et la DGSIE ont récemment actualisé leurs projections démographiques portant sur les trois régions du pays. Par rapport aux dernières Perspectives de population 2007-2060, trois années supplémentaires d'observations (de 2007 à 2009) ainsi que la population observée au 1<sup>er</sup> janvier 2010 (par arrondissement, âge, sexe et nationalité<sup>194</sup>) étaient disponibles. L'observation sur cette période récente révèle notamment, pour l'ensemble de la Belgique, un accroissement de la fécondité des femmes belges (particulièrement important en Région de Bruxelles-Capitale) mais pas des femmes étrangères (pour lesquelles on note une évolution contraire, excepté en Région Wallonne), une augmentation plus marquée de l'espérance de vie masculine (qui tend à se rapprocher de l'espérance de vie féminine) ainsi que de l'immigration internationale<sup>195</sup>, et une baisse des taux de naturalisations.

Le BFP et la DGSIE se basent pour 2010 sur un taux de fécondité de 2,04 pour la Région de Bruxelles-Capitale, qui passerait à 2,07 en 2020 pour rediminuer ensuite les décennies

---

<sup>194</sup> La distinction entre Belges et étrangers est utilisée pour l'élaboration des hypothèses relatives à la fécondité, les migrations et la naturalisation.

<sup>195</sup> A noter, comme le rappellent le BFP et la DGSIE (2011), que l'immigration internationale concerne toutes les entrées en Belgique en provenance de l'étranger, et ainsi, autant les Belges de retour en Belgique que les ressortissants d'un autre Etat européen ou extra-européen. Il faut aussi préciser que « l'immigration internationale est définie à présent par la DGSIE comme la somme de trois postes : les entrées en provenance de l'étranger de procédures courantes, les changements de registre (personnes demandeuses d'asile inscrites au registre d'attente, autorisées à séjourner et inscrites dès lors aux registres de la population résidente) et les personnes réinscrites. », BFP-DGSIE (2011), page 11.

suivantes (2,03 en 2060)<sup>196</sup>. Il s'agit d'un taux de fécondité bien plus élevé que celui en vigueur dans l'ensemble de la Belgique (1,87 en 2010).

L'espérance de vie des hommes est évaluée à 77,51 ans en 2010 et atteindrait 79,48 ans en 2020, et celle des femmes passerait de 82,63 ans à 83,71 ans. Ces chiffres sont légèrement inférieurs aux moyennes nationales.

En ce qui concerne les migrations internes, il apparaît une augmentation des sorties nettes de la Région de Bruxelles-Capitale ; cependant, l'immigration internationale a continué de croître ces dernières années. Comme le notent le BFP et la DGSIE, les projections en matière d'immigration internationale sont les plus délicates et les plus incertaines, puisque l'évolution de celle-ci dépend de la conjoncture économique mondiale, mais également des politiques migratoires des Etats. Les hypothèses d'évolution se basent sur les observations des années précédentes ainsi que sur les projections concernant l'attractivité économique relative de la Belgique par rapport aux autres pays. Elles mènent à une brève poursuite de l'augmentation de l'immigration internationale jusqu'en 2014, pour diminuer ensuite jusque dans les années 2030. Parallèlement, les taux d'émigration vers l'étranger connaissent une légère hausse.

A noter que les principaux résultats des projections BFP-DGSIE sont présentés dans le tableau ci-dessous jusqu'en 2060 à titre indicatif.

**Tableau 25 : Mouvement de la population de la Région de Bruxelles-Capitale de 2000 à 2060, projections BFP-DGSIE**

	2000	2010	2020	2030	2040	2050	2060
Population au 1er janvier	959.318	1.089.538	1.270.862	1.350.570	1.374.537	1.418.362	1.475.190
Solde naturel	3.413	8.843	12.242	11.644	10.563	10.889	11.252
Naissances	13.626	18.541	21.641	21.045	20.722	21.712	22.479
Décès	10.213	9.698	9.399	9.401	10.159	10.823	11.227
Solde des migrations internes	-5.861	-13.450	-17.026	-18.377	-18.209	-18.685	-19.378
Solde des migrations externes	6.741	24.901	17.362	10.044	10.746	13.417	13.790
Solde migratoire total	880	11.451	336	-8.333	-7.463	-5.268	-5.588

Source : BFP-DGSIE (2011) et calculs propres pour le solde migratoire total

Selon les projections du BFP-DGSIE, la population bruxelloise atteindrait 1.270.862 en 2020, soit une croissance de près de 17% (+ 181.324) par rapport à 2010. Ce chiffre est plus élevé que celui de l'IBSA, mais toujours nettement inférieur aux projections ADRASS (pour l'année correspondante). Cependant, le seuil des 1.300.000 serait franchi seulement quelques années plus tard selon les projections BFP-DGSIE. De même, le solde naturel passerait de 8.843 à 12.242, et le solde migratoire total passerait de 11.451 en 2010 à 336 en 2020, pour être négatif ensuite. Il s'agit là d'une différence notable avec les projections ADRASS, qui supposait un solde migratoire constant pendant toute la période.

<sup>196</sup> A noter qu'entre 2000 et la moyenne des années 2006-2008, pour la Région de Bruxelles-Capitale, le taux de fécondité des femmes belges est passé de 1,64 à 1,88, tandis que celui des femmes étrangères est passé de 2,53 à 2,52.

La comparaison avec les évolutions démographiques du reste de la Belgique confirme l'ampleur de la croissance démographique à Bruxelles, plus importante que dans les autres régions, et également la particularité au niveau de sa structure d'âge: « *Par le rajeunissement permanent de sa population par des entrées et sorties de migrations intérieures et internationales, la Région de Bruxelles-capitale est et sera encore davantage plus jeune que les autres régions. En 2060, l'âge moyen y serait de 39,6 ans (37,8 en 2010, 40,5 en 2060 dans les Perspectives de population 2007-2060), pour 44,7, 43,7 et 47,3 respectivement dans la Région flamande, la Région wallonne et la Communauté germanophone.* »<sup>197</sup>

Les tableaux ci-après présentent l'évolution annuelle prévue jusqu'en 2020 des grandes structures d'âge (tableau 26) et de quelques groupes d'âge particuliers (tableau 27) selon les projections BFP-DGSIE.

**Tableau 26 : Evolution des grandes structures d'âge en Région de Bruxelles-Capitale: effectifs et parts dans la population totale, projections BFP-DGSIE (2010-2020)**

	Total	0-19 ans	20-59 ans	60 ans et plus	0-19 ans (%)	20-59 ans (%)	60 ans et plus (%)
<b>2010</b>	1.089.538	265.534	623.080	200.924	24,37	57,19	18,44
<b>2011</b>	1.109.832	271.231	636.299	202.302	24,44	57,33	18,23
<b>2012</b>	1.130.301	277.007	650.000	203.294	24,51	57,51	17,99
<b>2013</b>	1.150.678	282.988	662.610	205.080	24,59	57,58	17,82
<b>2014</b>	1.170.716	289.102	674.794	206.820	24,69	57,64	17,67
<b>2015</b>	1.190.057	295.237	686.070	208.750	24,81	57,65	17,54
<b>2016</b>	1.208.372	301.328	696.091	210.953	24,94	57,61	17,46
<b>2017</b>	1.225.722	307.098	705.357	213.267	25,05	57,55	17,40
<b>2018</b>	1.241.931	312.568	713.681	215.682	25,17	57,47	17,37
<b>2019</b>	1.256.955	317.939	720.601	218.415	25,29	57,33	17,38
<b>2020</b>	1.270.862	322.806	726.600	221.456	25,40	57,17	17,43
<b>Taux de croiss. 2010-2020</b>	17%	22%	17%	10%	4%	-0,02%	-5,5%

Source : BFP-DGSIE et calculs propres

On remarque que les taux de croissance sont, sans surprise, proches de ceux de l'IBSA.

<sup>197</sup> BFP et DGSIE (2011), page 17.

**Tableau 27 : Evolution des effectifs et taux de croissance de quelques groupes d'âge particuliers en Région de Bruxelles-Capitale, projections BFP-DGSIE (2010-2020)**

	0 à 2 ans	3 à 5 ans	6 à 11 ans	12 à 17 ans	18 à 22 ans	60 à 74 ans	75 à 84 ans	85 ans et +
<b>2010</b>	50.861	45.061	75.600	69.220	66.630	119.938	56.372	24.614
<b>2011</b>	52.260	46.330	77.875	69.763	67.637	121.810	55.510	24.982
<b>2012</b>	53.588	47.610	80.026	70.753	68.469	123.312	54.704	25.278
<b>2013</b>	54.724	48.871	82.395	71.889	69.109	125.658	54.005	25.417
<b>2014</b>	55.953	50.069	84.564	73.331	69.489	127.729	53.545	25.546
<b>2015</b>	57.116	51.184	87.010	74.444	69.859	129.969	53.177	25.604
<b>2016</b>	58.177	52.112	89.381	75.712	70.321	132.517	52.574	25.862
<b>2017</b>	59.109	53.107	91.338	77.450	70.724	136.049	51.389	25.829
<b>2018</b>	59.911	54.030	93.174	79.071	71.384	138.877	50.958	25.847
<b>2019</b>	60.597	54.862	94.776	80.826	72.140	141.404	51.319	25.692
<b>2020</b>	61.126	55.591	96.394	82.393	72.870	143.871	52.046	25.539
<b>Taux de croiss. 2010-2020</b>	20%	23%	27,5%	19%	9%	20%	-8%	4%

Source : BFP-DGSIE et calculs propres

Ce sont les projections BFP-DGSIE qui obtiennent le plus grand nombre de jeunes de 6 à 22 ans en comparaison avec les autres projections. Le nombre de jeunes enfants croît ici également fortement et on assiste à une baisse du nombre de personnes de 75-84 ans (ce qui correspond au diagnostic des autres projections). On remarque par contre que le nombre de personnes âgées de plus de 85 ans n'augmente que très faiblement (quasi stagnation) à Bruxelles dans les projections BFP-DGSIE, contrairement aux résultats des projections IBSA et en particulier des projections ADRASS.

### **3.2.4. Conclusion**

Ce chapitre a présenté de façon résumée les projections démographiques existantes pour la Région de Bruxelles-Capitale à l'horizon 2020.

Les différentes projections démographiques existantes convergent en tout cas sur un point : la population, qui a fortement cru ces deux dernières décennies, sera amenée à encore augmenter dans les prochaines années. Cependant, les résultats divergent quant à la rapidité et l'ampleur de cette croissance. Selon les projections IBSA, la Région compterait 1.230.636 habitants en 2020, soit 141.098 personnes de plus qu'en 2010. Selon celle d'ADRASS, la population augmenterait d'environ 240.000 personnes, et atteindrait donc 1.328.794 en 2020. Les projections BFP-DGSIE prévoient une situation intermédiaire, avec 1.270.862 habitants bruxellois en 2020, soit 181.324 de plus qu'en 2010.

On remarque également d'autres différences non négligeables entre les différentes projections. Selon ADRASS, 80% de l'augmentation de la population concernerait la tranche

d'âge 20-59, tandis que ce pourcentage n'est « que » de 53% dans les projections de l'IBSA et de 57% dans celles du BFP-DGSIE. Par ailleurs, dans les projections ADRASS, le nombre d'adolescents de 12-17 ans diminuerait en termes absolus, ce qui est loin d'être le cas dans les projections IBSA et BFP-DGSIE où les effectifs dans cette tranche d'âge augmentent de près de 20% à l'horizon 2020. De même, le nombre des 6-11 ans stagnerait dans les projections ADRASS, alors que pour l'IBSA, cette catégorie d'âge connaîtrait une croissance de près de 30 % en 10 ans, et de 27,5 % pour le BFP-DGSIE. Enfin, la croissance du nombre de personnes de plus de 85 ans apparaît beaucoup plus marquée dans les prévisions ADRASS que dans les prévisions IBSA et les prévisions BFP-DGSIE, ce dernier obtenant même une quasi stagnation de l'effectif de cette catégorie d'âge d'ici 2020.

**Tableau 28 : Comparaison des effectifs totaux et de certaines tranches d'âge entre les 3 sources de projections démographiques (ADRASS, BFP-DGSIE et IBSA) en 2020**

	Pop. tot.	Accroiss. 2010- 2020	0-2 ans	Accroiss . 2010- 2020	3-11 ans	Accroiss . 2010- 2020	12-20 ans	Accroiss . 2010- 2020	85 ans et plus	Accroiss . 2010- 2020
<b>ADRASS</b>	1.328.794	+ 239.256	71.098	+ 20.236	133.299	+ 12.638	101.797	-5538	32.261	+ 7644
<b>BFP- DGSIE</b>	1.270.862	+ 181.324	61.126	+ 10.265	151.985	+ 31.324	124.225	+ 16.890	25.539	+ 925
<b>IBSA</b>	1.230.636	+ 142.502	57.615	+ 6464	148.15	+ 27.958	122.269	+ 15.961	27.189	+ 2218

La critique de ces trois projections démographiques dépasserait le cadre de cet article. Ces différences d'estimation invitent cependant à la prudence quant à l'interprétation des projections démographiques de manière générale. Dans l'étude qui suit, plusieurs scénarios seront construits en utilisant les projections de ces différentes sources.

### **3.3. Evaluation quantitative des besoins en emplois liés aux évolutions démographiques**

Cette section présente une tentative d'évaluation quantitative des besoins en emplois futurs dans les secteurs fortement liés aux évolutions démographiques en Région de Bruxelles-Capitale. Bien évidemment, les défis relatifs aux évolutions démographiques dans la Région sont nombreux : besoins en logements, en transports, en culture et loisirs, en services sociaux, etc. ; cela implique un développement nécessaire de l'emploi lié à ces différents secteurs. Cependant, le présent chapitre se focalise sur les emplois plus directement liés à la structure démographique. Plus spécifiquement, les besoins quantitatifs en personnel dans les structures d'accueil de la petite enfance, l'enseignement (fondamental et secondaire) ainsi que les soins résidentiels aux personnes âgées seront évalués.

Pour ce faire, nous nous baserons sur la méthode suivante : tout d'abord, le nombre de travailleurs dans ces secteurs seront mis en relation avec le nombre de « demandeurs »

correspondant aux effectifs dans les différentes classes d'âge concernées pour l'année la plus récente dont nous disposons (2009), et ce en tenant compte des taux de scolarité par âge pour l'estimation de la population scolaire et des taux de prévalence par âge pour l'estimation des demandeurs de soins résidentiels. Ensuite, le nombre d'emplois supplémentaires à créer dans les années à venir (horizon 2020) sera estimé sur base de l'évolution prévue du nombre de « demandeurs » (estimés sur base des projections par classe d'âge), en effectuant une simple règle de trois. Par exemple, compte tenu du nombre moyen d'élèves actuel par travailleur dans le secteur de l'enseignement, le nombre d'emplois supplémentaires requis dans l'enseignement sera évalué sur base de l'évolution prévue du nombre d'enfants à l'horizon 2020 (en tenant compte des taux de scolarité par âge).

Il faut souligner que cette méthode simple repose sur l'hypothèse d'un rapport constant (au niveau de 2009) entre le nombre d'emplois et de « demandeurs » à l'horizon 2020. Il n'est donc pas tenu compte des tendances éventuelles de l'évolution de ces rapports ces dernières années, ni des pénuries actuelles (ex. manque de personnel dans les écoles secondaires). Ces points seront brièvement discutés au préalable, et il importera de les garder à l'esprit lors de l'interprétation des résultats des projections.

A noter que cet exercice est un peu plus délicat dans le cas des besoins en personnel dans le secteur des soins résidentiels pour les personnes âgées, du fait notamment de la question de l'évolution de l'espérance de vie en bonne santé. Comme une étude récente du centre KCE portant sur ce dernier thème vient de paraître et semble reposer sur un modèle solide, nous nous baserons principalement sur les résultats de celle-ci.

La première sous-section présente les résultats d'études de l'IBSA concernant le nombre de places à créer dans les écoles et les milieux d'accueil pour la petite enfance à l'horizon 2015-2020. La deuxième sous-section décrit brièvement les données disponibles concernant l'emploi dans les secteurs étudiés et précise le choix de la base de données utilisée. La troisième sous-section présente l'évolution de l'emploi dans les différents secteurs ces dernières années, ainsi que l'évolution des rapports entre nombre de « demandeurs » et nombre d'emplois par secteur. Les projections relatives au nombre d'emplois à créer à l'horizon 2020 dans les secteurs de l'enseignement, des milieux d'accueil de la petite enfance et des soins résidentiels pour personnes âgées sont effectuées dans la quatrième sous-section. Enfin, la dernière sous-section présente un récapitulatif des résultats par source de projection démographique (lecture transversale des résultats).

### **3.3.1. Quelques constats préliminaires basés sur les études existantes**

L'IBSA a étudié la situation des écoles et des milieux d'accueil de la petite enfance en termes de places disponibles dans les communes de la Région de Bruxelles-Capitale, et a

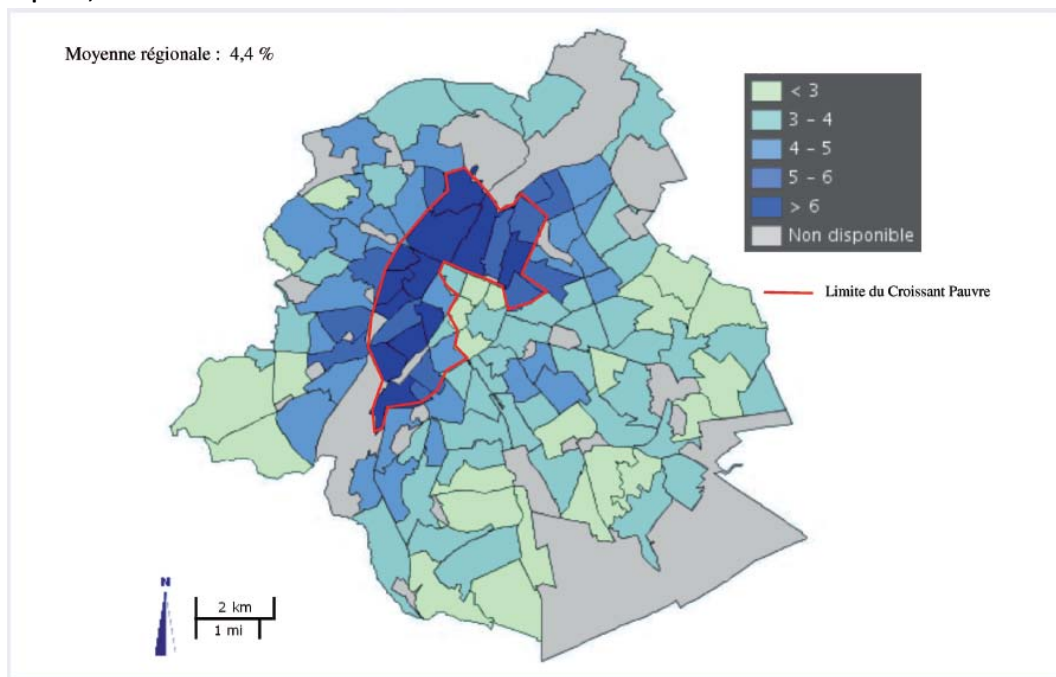
également effectué des projections relatives au nombre de places à créer dans ces établissements à l'horizon 2020. Les principaux résultats de ces études sont présentés dans cette sous-section.

### a. La petite enfance

Le gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale a créé en 2005 un outil de monitoring statistique par quartier comprenant notamment des indicateurs sur la petite enfance ; le site internet est géré par l'IBSA depuis 2009 : [www.monitoringdesquartiers.irisnet.be](http://www.monitoringdesquartiers.irisnet.be). Il a permis à l'Institut d'étudier les conséquences de l'essor démographique sur les milieux d'accueil pour la petite enfance, et ce au niveau des communes de la Région<sup>198</sup>.

La carte ci-dessous présente la part des enfants de moins de 3 ans dans la population des différents quartiers de la Région.

**Carte 1 : Part des enfants de moins de 3 ans dans la population des différents quartiers de la Région de Bruxelles-Capitale, 2006**



Source : Registre National - Carte : Monitoring des Quartiers, baromètre conjoncturel de la Région de Bruxelles-Capitale de janvier 2010, IBSA

Cette carte révèle bien la répartition hétérogène des enfants en bas-âge sur le territoire: il apparaît que la part des enfants de moins de 3 ans est tout particulièrement importante dans les quartiers du croissant pauvre de Bruxelles, ce qui s'explique par la structure d'âge de la population adulte (plus de jeunes adultes en âge de procréer) et de la plus grande

<sup>198</sup> IBSA (2010a), Baromètre conjoncturel de la Région de Bruxelles-Capitale de janvier 2010



représentation de la population d'origine étrangère (présentant un taux de fécondité plus élevé)<sup>199</sup>.

Comme il a déjà été souligné, la part des enfants de moins de 3 ans n'a cessé de croître en Région de Bruxelles-Capitale ces dernières années, du fait de l'augmentation du nombre de jeunes adultes essentiellement due aux mouvements migratoires. Par contre, si la répartition de ces enfants sur le territoire bruxellois n'a pas connu de grandes modifications dans le temps, leur surreprésentation dans le croissant pauvre tend à s'amplifier<sup>200</sup>.

Selon l'enquête de Humblet P. et Robert E. (2004) portant sur la population bruxelloise, le principal milieu de vie des enfants de moins de 3 ans est le domicile des parents : cela concerne 37,5% des enfants dans cette tranche d'âge, et il apparaît que 75,9% de leurs parents sont satisfaits de cette solution. 30,6% des enfants sont en crèche, avec un taux de satisfaction des parents concernés plus élevé (83,8%), et 11,9% sont en « maison d'enfant », avec seulement la moitié des parents satisfaits de cette situation (la plupart aurait préféré une crèche appliquant des tarifs proportionnels à leurs revenus). Les taux de satisfaction des autres situations (garde chez les grands-parents, autres services,...) sont en général toujours inférieurs au taux de satisfaction des parents dont l'enfant est en crèche.

En 2009, le taux de couverture dans la Région Bruxelloise (nombre de places d'accueil/nombre d'enfants de moins de 3 ans) était estimé à 31,1%, ce qui revient à un peu moins qu'une place pour trois enfants (ce taux était de 27% en 1995 et de 28,7% en 2006)<sup>201</sup>. A noter que la présidence du Conseil Européen de Barcelone recommandait un taux de couverture de minimum 33% pour réduire les obstacles à l'activité des femmes<sup>202</sup>.

En 2007, la Région Bruxelloise a lancé le Plan Crèche, afin d'aider les communes dans la création de nouvelles places d'accueil : « *Conscient des difficultés des parents pour trouver des places en crèches (...), le Gouvernement bruxellois a lancé en 2007 un ambitieux Plan crèches destiné à financer de nouvelles places d'accueil à Bruxelles. Pour ce faire, la Région a décidé de mobiliser tous les moyens à sa disposition en rassemblant différents dispositifs régionaux et européens: FEDER, CQ, ACS et subsides aux communes pour la construction ou rénovation d'infrastructures de crèches (...)* »<sup>203</sup>. Grâce à ce Plan Crèche, plusieurs millions d'euros ont alors été octroyés annuellement, créant 897 places sur la période 2007-2010, principalement dans les communes du Nord de Bruxelles<sup>204</sup>. Au total, entre 2006 et 2009, pas moins de 2.190 places supplémentaires ont été créées. Cependant, récemment, la Cour

---

<sup>199</sup> Idem

<sup>200</sup> Idem

<sup>201</sup> Idem

<sup>202</sup> Idem

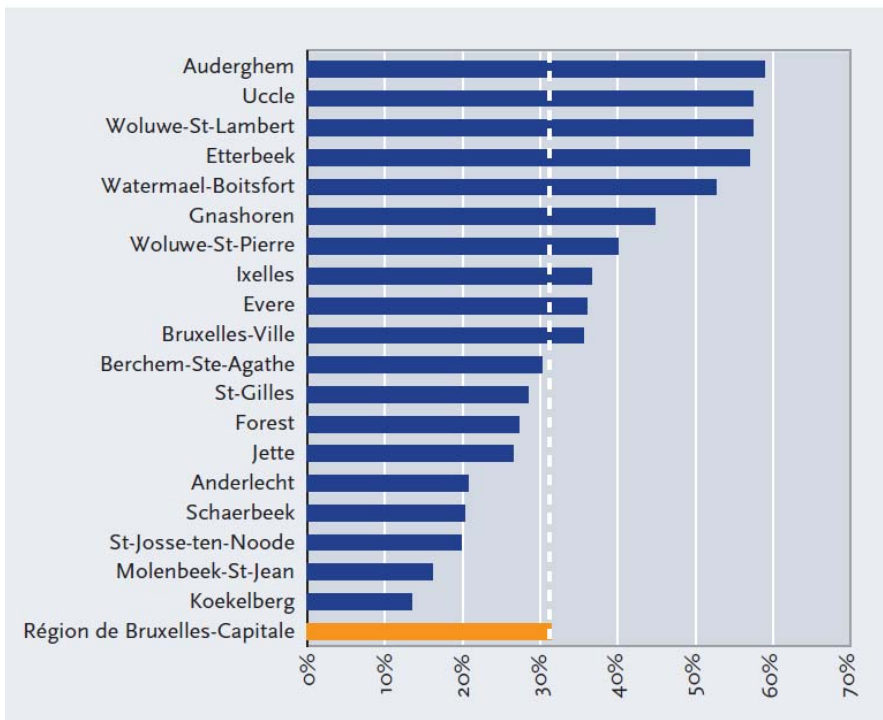
<sup>203</sup> <http://charlespicque.info/web/?p=528>, 28 mai 2010

<sup>204</sup> <http://charlespicque.info/web/wp-content/uploads/2011/02/110202-DossierP-InfraCrecheFR.pdf>

constitutionnelle a donné gain de cause au recours d’une association nationaliste flamande ayant porté plainte contre l’intervention de la Région dans une matière en principe communautaire qui est celle de la petite enfance<sup>205</sup>. Le Plan Crèche, qui avait pour précieux objectif de continuer à encourager la création de places supplémentaires pour les enfants de la Région, a donc dû malheureusement être interrompu.

Il convient de souligner l’importance de la répartition inégale des places d’accueil, et donc du taux de couverture, entre communes de la Région.

**Graphique 6 : Estimation des taux de couverture des places en crèches par commune de la Région de Bruxelles-Capitale, 2009**



Source : CERE, site internet et registre national, calculs IBSA (2010a)

On remarque que c’est à nouveau dans les communes les plus défavorisées que les taux de couverture sont les plus faibles, loin derrière la moyenne bruxelloise et l’objectif des 33%. L’analyse par quartier confirme que le manque (considérable) de crèches est particulièrement marqué dans le croissant pauvre. « *Par exemple, Cureghem Rosée, Stalingrad, quartier Brabant, Bas Forest, Duchesse, ont moins de 10 places pour 100 enfants de moins de 3 ans du quartier. Le croissant pauvre, avec une part importante d’enfants de moins de 3 ans, a une moyenne de 16 places en milieu d’accueil collectif pour 100 enfants.* »<sup>206</sup>

Il existe actuellement 3 formes de places d’accueil : l’accueil classique (subventionné par l’ONE et Kind en Gezin), qui propose la prise en charge de l’enfant entre 3 et 5 jours par

<sup>205</sup> [http://www.rtbf.be/info/regions/detail\\_bruelles-le-plan-creche-est-condamne?id=7216003](http://www.rtbf.be/info/regions/detail_bruelles-le-plan-creche-est-condamne?id=7216003)

<sup>206</sup> IBSA (2010a), page 43.

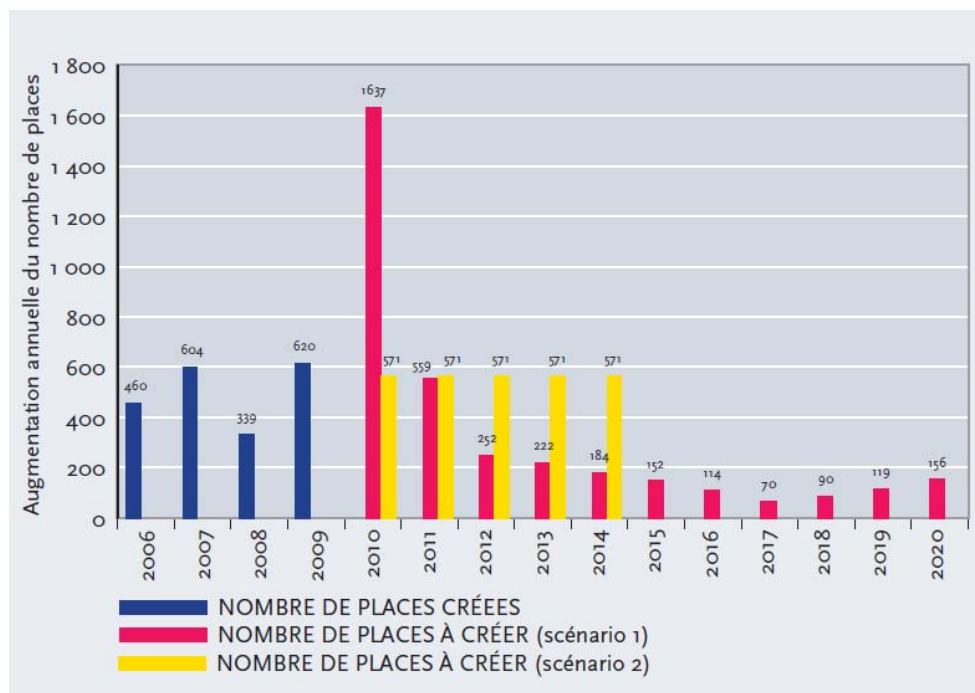
semaine de 7h30 à 18h ; ces milieux d'accueil privilégient l'accueil à temps plein, donc les enfants dont les deux parents travaillent. De plus, l'inscription doit en général se faire plusieurs mois à l'avance, ce qui défavorise les familles mal informées, et ne permet pas de répondre aux situations urgentes (nouvel emploi, déménagement, etc.). La deuxième forme est l'accueil privé, équivalente à l'accueil classique mais plus coûteuse (tarification libre). Enfin, la troisième forme, l'accueil « atypique » largement minoritaire (10% des milieux d'accueil de la Région), à vocation sociale, propose des conditions plus adaptées aux besoins des familles souvent en situation de précarité. Du fait de leur plus grande flexibilité, ces dernières ne sont pas financées par l'ONE et dépendent généralement de la Région ou de la COCOF, mais sont continuellement en quête de financement pour assurer leur pérennité.

Outre le manque de places particulièrement important dans les communes du croissant pauvre, l'étude de l'IBSA souligne également l'inadaptation plus qualitative de l'offre de places d'accueil par rapport à la demande. En effet, tout d'abord, l'IBSA rappelle que c'est aussi dans les communes du croissant pauvre que la stabilité de l'emploi est la plus faible. Or, les formes d'accueil majoritaires (classiques et privées) dans la Région sont en inadéquation avec les besoins résultant de l'instabilité et la précarité grandissantes de l'emploi, phénomène généralisé mais plus marqué dans les quartiers défavorisés (qui nécessiteraient donc plus de places dans les milieux d'accueil dits « atypiques »). Ensuite, l'étude souligne que c'est également dans ces mêmes communes et quartiers que les taux d'activité féminins sont les plus faibles. Or, l'augmentation du taux d'activité des femmes ne peut avoir lieu que moyennant des possibilités adaptées de prise en charge des enfants, sans quoi, tout projet éventuel de réinsertion professionnelle, de formation ou d'emploi est compromis.

Il faut également noter que le manque de places d'accueil affecte davantage les familles de milieux défavorisés, ce qui provoque une amplification des inégalités sociales de départ au sein de la population bruxelloise. Le manque de places dans les écoles a des conséquences similaires, comme l'indique par exemple l'étude de Humblet P. (2011) sur la croissance démographique bruxelloise et les inégalités d'accès à l'école maternelle. Celle-ci montre, outre l'inadéquation spatiale entre offre et demande en défaveur des communes du croissant pauvre, comment les nouvelles règles d'inscription en 1<sup>ère</sup> maternelle et en classes d'accueil résultant de la saturation des places aggravent les inégalités d'accès à l'école maternelle aux dépens des enfants issus de familles défavorisées (ceux-là même pour qui l'accès à cet enseignement est encore plus important). En retardant l'âge d'inscription en maternelle à 3 ans, ces règles se font également au détriment des places en crèches.

Le baromètre de l'IBSA a également publié une estimation du nombre de places d'accueil à créer chaque année jusqu'en 2020, selon la croissance prévue du nombre d'enfants dans cette tranche d'âge et l'objectif européen de 33% de taux de couverture.

**Graphique 7 : Nombre de places en crèche à créer annuellement en Région de Bruxelles-Capitale d'ici 2020**



Source : IBSA (2010a)

Sur base du scénario 1, pas moins de 1637 places auraient dû être créées en 2010 de manière à combler le déficit du taux de couverture global (passage de 31% à 33%) et à absorber l'accroissement du nombre d'enfants de moins de 3 ans. Le scénario 2 propose un étalement sur 5 ans du nombre de places à créer en vue de l'objectif des 33%, ce qui impliquerait la création de 571 nouvelles places par an entre 2010 et 2014.

## **b. La population scolaire bruxelloise**

L'IBSA (2010c) a mené une étude, basée sur leurs projections démographiques pour la Région Bruxelloise et ses communes, concernant *l'impact de l'essor démographique sur la population scolaire en Région de Bruxelles-Capitale à l'horizon 2020*. Leurs estimations portent sur la population scolaire dans les écoles de la Communauté française et flamande (et ne comprennent donc pas les écoles purement privées et internationales).

Cette étude met tout d'abord en évidence la croissance constante et régulière de la population scolaire dans les différents niveaux d'enseignement ces dernières années. Cette population atteint en 2007-2008, 51.716 enfants en maternel, 83.335 en primaire et 88.918 en secondaire. A noter que 16% des élèves n'habitent pas la Région Bruxelloise (13% viennent de Flandre et 3% de Wallonie), tandis que le nombre d'enfants bruxellois allant à l'école dans une autre région est faible<sup>207</sup>. L'étude souligne également que les distances parcourues entre le lieu de domicile et l'école maternelle et primaire sont

<sup>207</sup> Janssens et al, 2009 dans IBSA (2010c).

généralement courtes, tandis qu'elles sont relativement plus longues en ce qui concerne l'école secondaire.

Ensuite, l'IBSA constate la situation de saturation (ou quasi saturation) des écoles à Bruxelles, en particulier aux niveaux maternel et primaire. Sur base d'une enquête menée dans le cadre de leur étude, environ  $\frac{3}{4}$  des écoles maternelles n'auraient plus de places disponibles, et les quelques écoles déclarant avoir encore des disponibilités sont essentiellement localisées dans les communes du Sud-est de la Région. Il apparaît également que la situation de saturation des écoles s'avère souvent liée à des problèmes de locaux. Ainsi, à Anderlecht par exemple, commune où plus de 500 élèves ont dû être refusés, environ 300 élèves dans l'enseignement fondamental suivent leurs cours dans des locaux de fortune (couloirs, préau,...).

Dans l'étude, un indicateur de capacité d'accueil relative des communes dans leurs établissements scolaires a été élaboré : il s'agit du rapport entre le nombre de places disponibles dans chacun des niveaux d'enseignement et le nombre d'enfants bruxellois concernés par ces niveaux d'enseignement dans chacune des communes bruxelloises. Compte tenu du constat de saturation des écoles, le nombre de places disponibles correspond au nombre d'élèves inscrits (en 2007-2008). Le nombre d'élèves par niveau d'enseignement correspond quant à lui au nombre d'enfants en âge de scolarité résidant dans la commune. Les taux de scolarité par âge sont basés sur les chiffres en vigueur en Communauté française à Bruxelles. Cet indicateur révèle entre autre un déficit sévère (nombre de places par élève de la classe d'âge correspondante inférieur à 1) dans les communes de Saint-Josse, Molenbeek, Schaerbeek, Forest, Evere pour les trois niveaux d'éducation (maternel, primaire, secondaire). Saint-Gilles et Ixelles sont également en situation de déficit sévère pour l'enseignement fondamental. De manière générale, les communes plus centrales de la Région présentent les situations les plus critiques en termes de manque de places dans les écoles, à l'exception de la Ville de Bruxelles.

Finalement, sur base des projections démographiques par commune de l'IBSA, le nombre de places supplémentaires nécessaires pour la Région et par commune dans les différents niveaux d'enseignement à l'horizon 2015 et 2020 a été estimé dans l'étude. Les projections indiquent que sur la période 2010-2020, environ 9000 enfants supplémentaires devront trouver une place en école maternelle, 21.000 en école primaire et 12.500 en secondaire.

**Tableau 29 : Accroissement de la population scolaire à l'horizon 2015 et 2020 par niveau d'enseignement, résultats IBSA**

	Maternel	Primaire	Secondaire
Sur la période 2010 à 2015	+ 7.000	+ 11.000	+ 4.700
Sur la période 2015 à 2020	+ 2.000	+ 10.000	+ 7.800
<b>Sur la période 2010 à 2020</b>	<b>+ 9.000</b>	<b>+ 21.000</b>	<b>+ 12.500</b>

Source : IBSA (2010c)

Cela impliquerait la création de nombreuses écoles supplémentaires dans la Région.

L'étude indique également que l'impact des projections démographiques sera très inégalement réparti d'une commune à l'autre, les communes du croissant pauvre étant à nouveau les plus exposées au problème du fait de leur structure et de leurs caractéristiques démographiques (cf. tableaux ci-dessous).

Le premier tableau présente le nombre de places dans les écoles maternelles et primaires en 2009-2010 ainsi que l'estimation du nombre de places à créer à l'horizon 2014-2015 dans ces niveaux d'enseignement par commune de la Région.

**Tableau 30 : Nombre de places à créer en maternel et en primaire par commune de la Région de Bruxelles-Capitale à l'horizon 2014-2015, résultats IBSA**

	Nbre de place en 2009-2010 dans le maternel (proj.)	Nbre de places à créer dans le maternel d'ici 2014-2015	Nbre de places ds le primaire 2009-2010 (proj.)	Nbre de places à créer dans le primaire d'ici 2014-2015
Anderlecht	6.019	600	9.145	810
Auderghem	1.340	0	2.240	180
Berchem-Ste-Agathe	1.139	100	1.573	470
Bruxelles	9.808	0	16.444	0
Etterbeek	1.910	0	3.105	0
Evere	1.707	240	2.341	720
Forest	2.268	430	3.476	690
Ganshoren	1.388	0	2.268	0
Ixelles	2.518	230	3.474	300
Jette	2.743	0	4.637	0
Koekelberg	1.166	200	1.726	180
Molenbeek-St-Jean	4.443	1.790	6.344	2.780
Saint-Gilles	1.736	640	2.491	1.080
Saint-Josse-ten-Noode	866	670	1.400	990
Schaerbeek	5.410	2.100	8.274	2.640
Uccle	4.332	0	7.163	0
Watermael-Boitsfort	1.169	0	1.610	230
Woluwe-St-Lambert	3.467	0	5.229	0
Woluwe-St-Pierre	2.049	0	3.415	0
<i>Région Bru.</i>	<i>55.479</i>	<i>7.000</i>	<i>86.354</i>	<i>11.070</i>

Source : IBSA (2010c)

En ce qui concerne l'école secondaire, l'étude conclut que 1500 places devront être créées dans l'ensemble formé par les communes d'Evere et Saint-Josse-ten-Noode, 2600 places

dans l'ensemble formé par les communes de Berchem-Sainte-Agathe, Koekelberg, Molenbeek-Saint-Jean, 600 pour la seule commune de Forest. Les autres communes de la Région disposeraient de suffisamment de places pour répondre aux besoins.

### **3.3.2. Données disponibles d'emplois dans les secteurs étudiés**

L'élaboration des projections des besoins quantitatifs en emplois dans les secteurs de l'enseignement (fondamental et primaire), de l'accueil de la petite enfance et des soins résidentiels pour les personnes âgées, nécessite bien évidemment de disposer de données relatives au nombre d'emplois actuel dans ces différents secteurs au niveau de la Région Bruxelloise. Idéalement, il est intéressant également de disposer de séries temporelles sur l'évolution de l'emploi dans ces secteurs.

Nos recherches nous ont mené à examiner trois sources statistiques : les données de l'ONSS sur le nombre de postes de travail salariés par secteur d'activité NACE, les données de l'Enquête sur les Forces de Travail, et, uniquement pour l'enseignement, les données du service des statistiques de la Communauté française (ETNIC)

#### *- Les données de l'ONSS*

L'ONSS dispose de données administratives sur le nombre d'emplois salariés par secteur d'activité jusqu'à un niveau de détail important (nomenclature NACE – 5 digit) pour les 3 régions de Belgique. Ces données ont été obtenues auprès de ce service pour les années 1993-2009. Il faut cependant souligner qu'il existe parfois dans ces données des éventuelles fluctuations liées aux glissements de nomenclature NACE, rendant parfois délicate l'appréciation de séries temporelles. Des graphiques présentant certaines évolutions liées à l'emploi dans ces secteurs seront néanmoins présentés, mais il convient de garder à l'esprit les impacts possibles du changement de nomenclature et le caractère éventuellement approximatif des données<sup>208</sup>.

#### *- Les données de l'Enquête sur les Forces de Travail*

La DGSIE dispose également de données sur les professions (ou groupes de professions), basées sur l'Enquête sur les Forces de Travail. Etant donné qu'il s'agit de données d'enquête, l'étude de professions spécifiques au niveau de la Région de Bruxelles-Capitale concerne parfois des échantillons de petite taille, ce qui implique parfois de grandes incertitudes quant à la fiabilité des chiffres.

---

<sup>208</sup> A noter pour information que ces données permettent une ventilation de l'emploi par statut (ouvriers, employés, fonctionnaires) et par sexe dans chacun des secteurs.

- Les données du service des statistiques de la Communauté française (ETNIC) pour l'enseignement

Les données du service des statistiques de la Communauté française (ETNIC) sur le personnel dans l'enseignement pourraient éventuellement être utilisées pour évaluer les besoins en personnel dans la Région pour les écoles de niveau fondamental et secondaire de la Communauté française. Ces données présentent l'avantage de fournir des précisions sur la répartition du personnel par fonction (personnel enseignant, directeur, administratif, auxiliaire d'éducation, paramédical/social/psychologique,...). Cependant, pour effectuer des projections spécifiques sur l'évolution de l'emploi dans les écoles de la Communauté française, il aurait fallu disposer de projections sur l'évolution du nombre d'enfants spécifiquement concernés par ces écoles. De plus, l'intérêt d'une telle approche est limité dans le cadre d'une étude portant sur l'ensemble de la Région Bruxelloise.

Pour ces différentes raisons, les données de l'ONSS ont été retenues pour effectuer les projections. Ces données concernent donc l'emploi salarié.

**3.3.3. Evolution du nombre d'emplois dans les secteurs étudiés en relation avec le nombre de « demandeurs » dans les 3 Régions**

Comme nous l'avons déjà mentionné, pour effectuer les projections relatives au nombre d'emplois à créer dans les secteurs considérés, nous ferons l'hypothèse d'un rapport constant entre le nombre de « demandeurs » et le nombre d'emplois constant pour l'année la plus récente dont nous disposons (2009). Néanmoins, à titre informatif, il paraît intéressant d'étudier l'évolution de ces rapports ces dernières années, pour évaluer la pertinence d'une telle hypothèse.

Cette section présente donc, pour chacun des secteurs considérés, l'évolution du nombre d'emplois ainsi que l'évolution des rapports entre nombre de « demandeurs » et nombre d'emplois ces dernières années. Comme les chiffres concernant les deux autres Régions étaient disponibles, ils sont également présentés.

Il faut noter qu'à partir de 2007, un changement de nomenclature des secteurs NACE a eu lieu (passage du code NACE Rev.1.1. au code NACE Rev.2). Cependant, pour l'année 2007, les données sont disponibles à la fois selon l'ancienne et la nouvelle nomenclature, ce qui permet de tenir compte des ruptures de séries. Les graphiques de cette section présenteront donc à chaque fois les données suivant l'ancienne et la nouvelle nomenclature pour l'année 2007.

De manière générale, il importe de garder à l'esprit qu'il peut exister dans les données ONSS d'autres glissements de nomenclature qui peuvent rendre délicate l'appréciation de



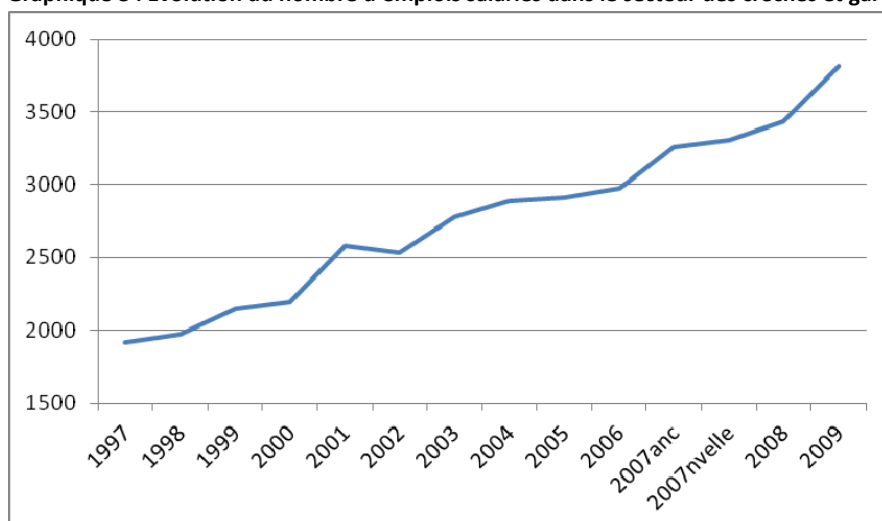
séries temporelles. Les évolutions chiffrées présentées dans cette section doivent donc être interprétées avec prudence, et considérées comme indicatives.

A noter enfin que les chiffres portent sur le nombre d'emplois sans considération relative à la durée du temps de travail. Ainsi, l'évolution de la durée du temps de travail, qui constitue un facteur possible d'évolution du rapport entre nombre de « demandeurs » et nombre d'emplois correspondants, n'est pas prise en compte ici.

### **3.3.3.1. Milieux d'accueil de la petite enfance**

Le premier graphique ci-après présente l'évolution du nombre d'emplois dans le secteur des crèches et garderies d'enfants en Région de Bruxelles-Capitale.

**Graphique 8 : Evolution du nombre d'emplois salariés dans le secteur des crèches et garderies d'enfants, 1997-2009**



Source : ONSS et calculs propres

NB : Jusqu'en 2007 (ancienne nomenclature), le chiffre inclut les emplois dans les centres de jour pour enfants handicapés. Cependant, au regard des données pour la seule communauté française (ETP) en tout cas, le personnel dans les instituts pour mineurs handicapés a pratiquement stagné (-2 % entre 1998 et 2005, passant de 618 à 604 ETP), contrairement au personnel dans les crèches et garderies qui a crû fortement (+60% entre 1998 et 2005, passant de 1238 à 1977 ETP)<sup>209</sup>.

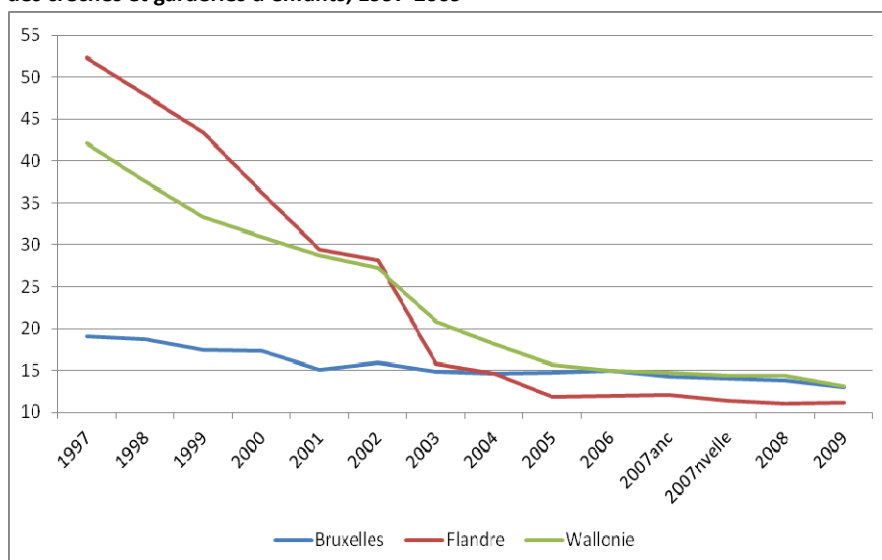
On constate que le nombre d'emplois dans ce secteur a augmenté fortement sur la période considérée, passant de 1921 en 1997 à 3809 en 2009 en Région de Bruxelles-Capitale.

Il faut noter que ce secteur est quasi exclusivement féminin (96% des emplois sont occupés par des femmes).

<sup>209</sup> [http://homepages.ulb.ac.be/~sodorcha/doc/FESENM/pr%20E9sentation\\_FESENM\\_cours3\\_donn%20E9.pdf](http://homepages.ulb.ac.be/~sodorcha/doc/FESENM/pr%20E9sentation_FESENM_cours3_donn%20E9.pdf)

Le graphique ci-dessous présente l'évolution du rapport entre le nombre d'enfants de moins de 3 ans et le personnel dans le secteur des crèches et garderies, pour les trois régions de Belgique.

**Graphique 9 : Evolution du rapport entre le nombre d'enfants de moins de 3 ans et le personnel salarié dans le secteur des crèches et garderies d'enfants, 1997-2009**



Source : BFP, ONSS et calculs propres  
Cf. NB du graphique 5.

On remarque que la croissance de l'emploi a été plus rapide que celle du nombre d'enfants de moins de 3 ans dans la Région ; autrement dit, le rapport entre ce nombre d'enfants et le personnel dans ce secteur a diminué pendant cette période dans les trois régions, avec une baisse nettement plus importante dans les deux autres régions qu'à Bruxelles (impliquant une convergence entre les trois Régions). On constate néanmoins pour les dernières années une relative stagnation de ces rapports.

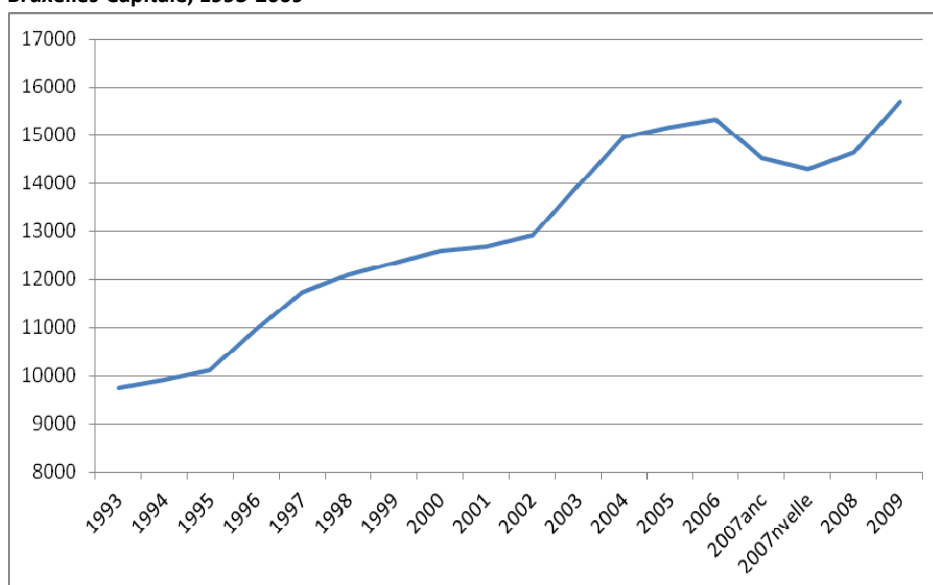
Malgré la baisse tendancielle de ce rapport jusqu'au début des années 2000, qui reflète des besoins croissants sans doute attribuables notamment à la croissance des taux d'activité des femmes et à certaines évolutions sociologiques, force est de constater que les besoins en crèches ne sont toujours pas rencontrés (cf. supra).

### 3.3.3.2. Enseignement fondamental et secondaire<sup>210</sup>

Le graphique ci-après représente l'évolution du nombre d'emplois salariés dans le secteur de l'enseignement fondamental dans les 3 Régions entre 1993 et 2009.

<sup>210</sup> A noter que les chiffres de l'emploi dans l'enseignement (fondamental comme secondaire) présentés dans les graphiques de cette section incluent l'emploi dans l'enseignement spécialisé.

**Graphique 10: Evolution du nombre d'emplois salariés dans le secteur de l'enseignement fondamental en Région de Bruxelles-Capitale, 1993-2009**



Source : ONSS et calculs propres

NB : L'année 2003 indiquait un chiffre aberrant, probablement dû à des glissements de nomenclature. Pour construire le graphique, une moyenne entre le chiffre de 2002 et de 2004 a été effectuée.

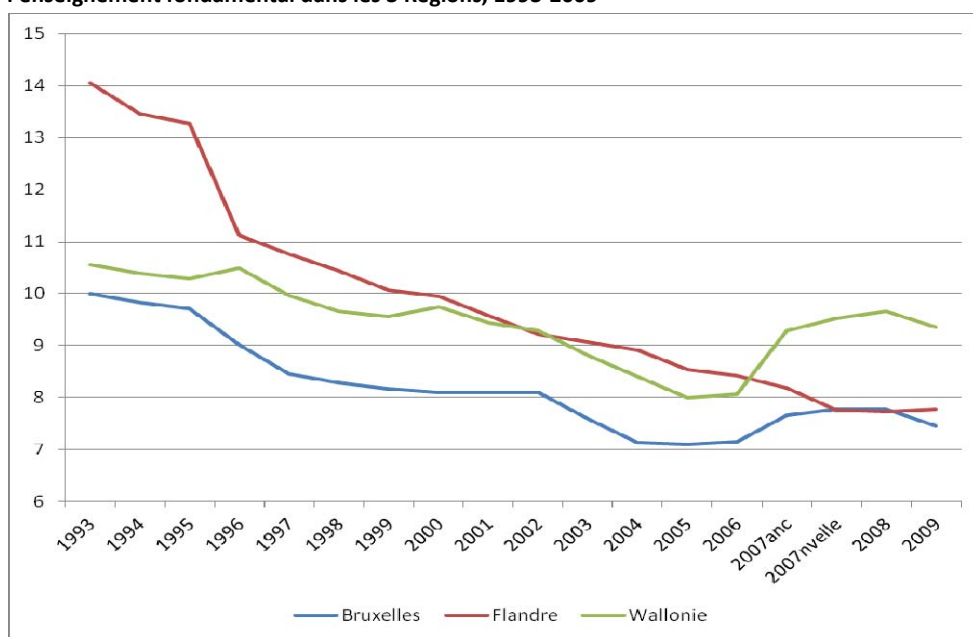
Le nombre d'emplois dans le secteur de l'enseignement fondamental a crû fortement, passant de 9.744 en 1993 à 15.692 en 2009.

A noter à nouveau que le secteur de l'enseignement fondamental est largement féminin (83% des emplois sont occupés par des femmes).

Le graphique qui suit présente l'évolution du rapport entre le nombre d'enfants de 3 à 11 ans (« demandeurs » potentiels) dans les 3 régions entre 1993 et 2009<sup>211</sup>.

<sup>211</sup> Il faut souligner que nous n'avons pas appliqué ici de taux de scolarité par âge (contrairement à la section suivante concernant les projections d'emplois pour la seule Région de Bruxelles-Capitale).

**Graphique 11 : Evolution du rapport entre le nombre d'enfants de 3 à 11 ans et le personnel salarié dans l'enseignement fondamental dans les 3 Régions, 1993-2009**



Source : BFP, ONSS et calculs propres

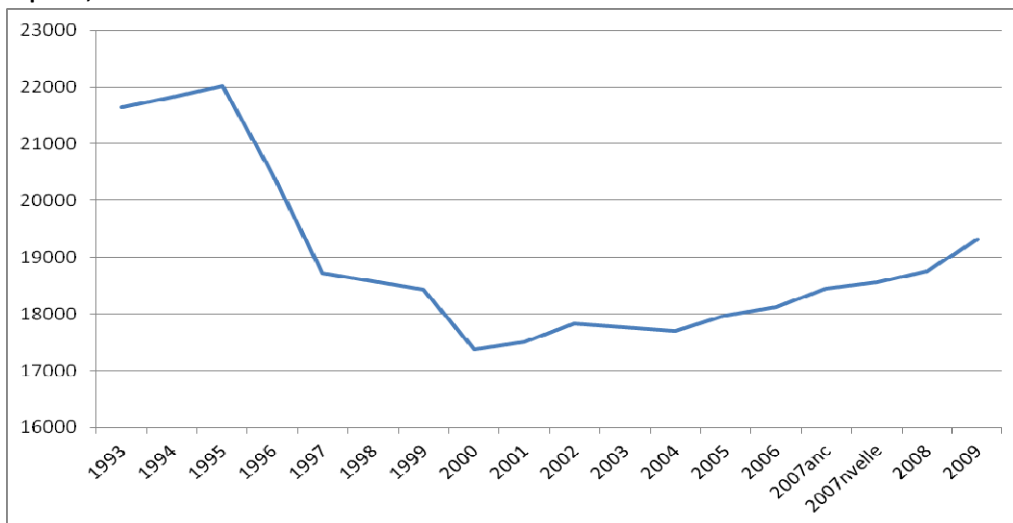
Cf. NB du graphique 7.

Comme on peut le constater et à l'instar du secteur des crèches, ce rapport tend à diminuer dans les 3 Régions ; autrement dit, le personnel dans le secteur de l'enseignement fondamental a augmenté relativement plus rapidement que le nombre d'enfants dans la tranche d'âge de 3 à 11 ans. Cette augmentation relative du personnel par enfant concerné par l'enseignement fondamental s'explique par une succession de réformes ayant impliqué un renforcement de l'encadrement dans ce niveau d'enseignement. A noter cependant que ces dernières années, la tendance est moins nette, voire inversée à Bruxelles et en Wallonie (cf. augmentation du rapport entre 2006 et 2007).

Par contre, la tendance générale sur la période n'est pas identique dans le cas de l'enseignement secondaire (cf. ci-après).

Le graphique ci-dessous présente l'évolution du nombre de salariés dans l'enseignement secondaire en Région de Bruxelles-Capitale sur la période 1993-2009.

**Graphique 12 : Evolution du nombre d'emplois salariés dans l'enseignement secondaire en Région de Bruxelles-Capitale, 1993-2009**



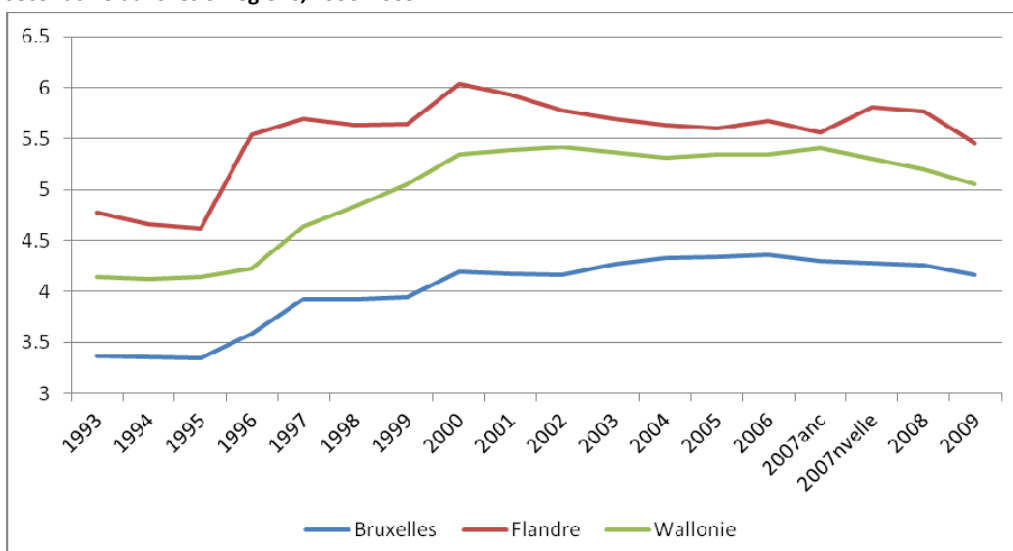
Source : ONSS et calculs propres

NB : A nouveau, l'année 2003 indiquait un chiffre aberrant, probablement dû à des glissements de nomenclature. Pour construire le graphique, une moyenne entre le chiffre de 2002 et de 2004 a été effectuée.

Le nombre d'emplois dans l'enseignement secondaire a fortement diminué dans les années 90, passant de 21.643 en 1993 à 17.383 en 2000, pour ré-augmenter progressivement depuis et atteindre 19.322 emplois en 2009.

Cependant, le rapport du nombre d'adolescents par rapport au nombre d'emplois dans le secteur de l'enseignement secondaire apparaît plutôt stagner ces dernières années (il ne diminue que très légèrement et récemment) dans les trois Régions (cf. graphique ci-dessous).

**Graphique 13 : Evolution du rapport du nombre d'enfants de 12 à 18 ans et du personnel salarié dans l'enseignement secondaire dans les 3 Régions, 1993-2009**



Source : BFP, ONSS et calculs propres

Cf. NB du graphique 9.

On remarque sur la période considérée une tendance à l'augmentation du rapport dans les trois régions : la croissance du nombre d'élèves potentiels<sup>212</sup> a été plus rapide que celle du personnel dans l'enseignement secondaire. Cela s'explique par des réformes ayant eu lieu pendant les années 90 (réformes Onkelinx notamment) ayant engendré une baisse des emplois.

Quelques remarques sont à formuler concernant les rapports présentés sur les graphiques ci-dessus relatifs à l'enseignement. Tout d'abord, il ne s'agit pas réellement de taux d'encadrement dans la mesure où l'ensemble du personnel qui travaille dans le secteur de l'enseignement est considéré (y compris le personnel administratif etc.). Ensuite, en ce qui concerne le nombre d'enfants, nous n'avons pas utilisé les taux de scolarité par âge ; or, il existe des différences importantes entre Régions au niveau de l'âge des enfants scolarisés, notamment du fait des redoublements. A cet égard, on notera qu'un Bruxellois sur deux commence ses études secondaires en ayant reboulé une ou plusieurs fois. Ce chiffre est équivalent en Wallonie mais pas en Flandre, où un jeune flamand sur quatre seulement commence ses études secondaires avec un an ou plus de retard<sup>213</sup>. Les taux d'abandon scolaire varient également de façon importante entre régions : en Région de Bruxelles-Capitale, pas moins de 28% des jeunes de 20-24 ans n'ont pas le diplôme du secondaire supérieur. Le chiffre correspondant est de 17% en Wallonie et de 10% en Flandre<sup>214</sup>. Hindriks J. et Verschelde M. (2010) soulignent par ailleurs que depuis 2004, les dépenses par élève sont plus élevées en Communauté flamande qu'en Communauté française ; l'écart est particulièrement marqué en ce qui concerne les dépenses dans l'enseignement supérieur libre. A noter que l'enseignement technique et professionnel, en moyenne plus coûteux, est plus important en Flandre. L'article mentionne aussi qu'en moyenne, le nombre d'élèves par enseignant (taux d'encadrement) est de 9,9 en Communauté française et de 8,7 en Communauté flamande, ce qui représente des taux favorables par rapport à la moyenne européenne. Les auteurs font cependant remarquer que le nombre d'enseignants en disponibilité (principalement en disponibilité de fin de carrière à partir de 55 ans – Départ Précédant la Pension de Retraite - DPPR) est plus important en Communauté française (un enseignant sur dix) qu'en Flandre (où la mise en disponibilité commence à 58 ans).

Par ailleurs, l'article de Hindriks J. et Verschelde M. (2010) présente les résultats de l'étude PISA qui révèlent notamment l'importance des inégalités en matière de performances scolaires des élèves dans les pays de l'OCDE. L'étude indique que les écarts de performance scolaire entre les élèves en Belgique sont les plus importants de l'OCDE, écarts qui s'expliquent pour moitié par des différences entre écoles, et qui par ailleurs reflètent l'hétérogénéité de l'origine sociale des enfants. A titre d'exemple, en Communauté

---

<sup>212</sup> Pour rappel, nous n'avons pas tenu compte ici des taux de scolarité par âge (contrairement à la section suivante concernant les projections d'emplois pour la seule Région de Bruxelles-Capitale).

<sup>213</sup> Hindriks J. et Verschelde M. (2010)

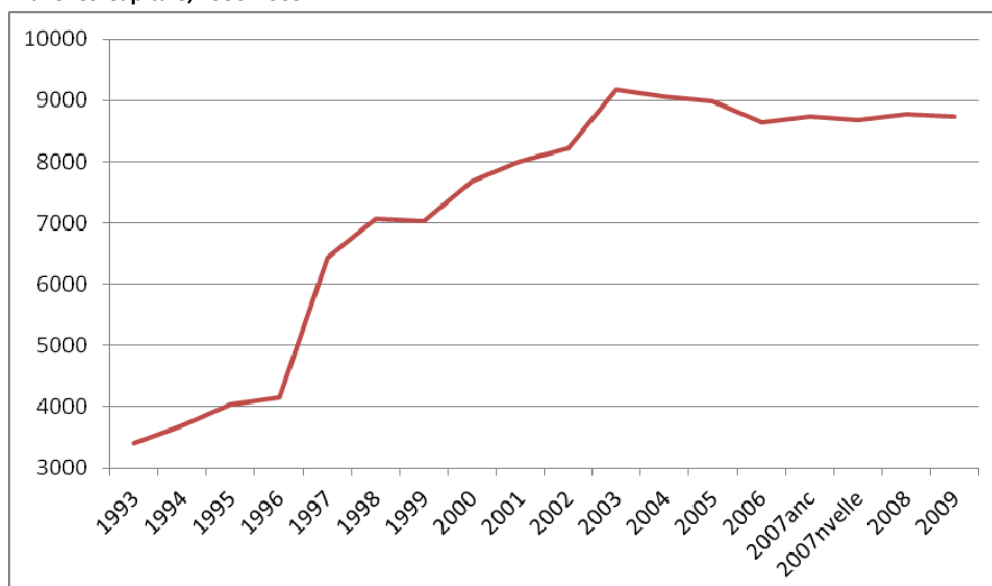
<sup>214</sup> Idem.

française, les 25% d'écoles les moins performantes concentrent 73% des élèves en retard scolaire, tandis que les 25% les plus performantes n'en comptent que 21%. La ségrégation sociale (mesurée sur base du statut social des élèves) dans les écoles apparaît particulièrement importante en Belgique, en particulier en Communauté française, par rapport à la moyenne de l'OCDE (seuls la Hongrie et le Mexique présentent un degré de ségrégation sociale scolaire plus important).

### 3.3.3.3. Soins résidentiels pour personnes âgées

Le graphique ci-dessous présente l'évolution du nombre de salariés dans le secteur des maisons de repos pour personnes âgées en Région de Bruxelles-Capitale entre 1993 et 2009.

**Graphique 14 : Evolution du nombre d'emplois salariés dans les maisons de repos pour personnes âgées en Région de Bruxelles-Capitale, 1993-2009**



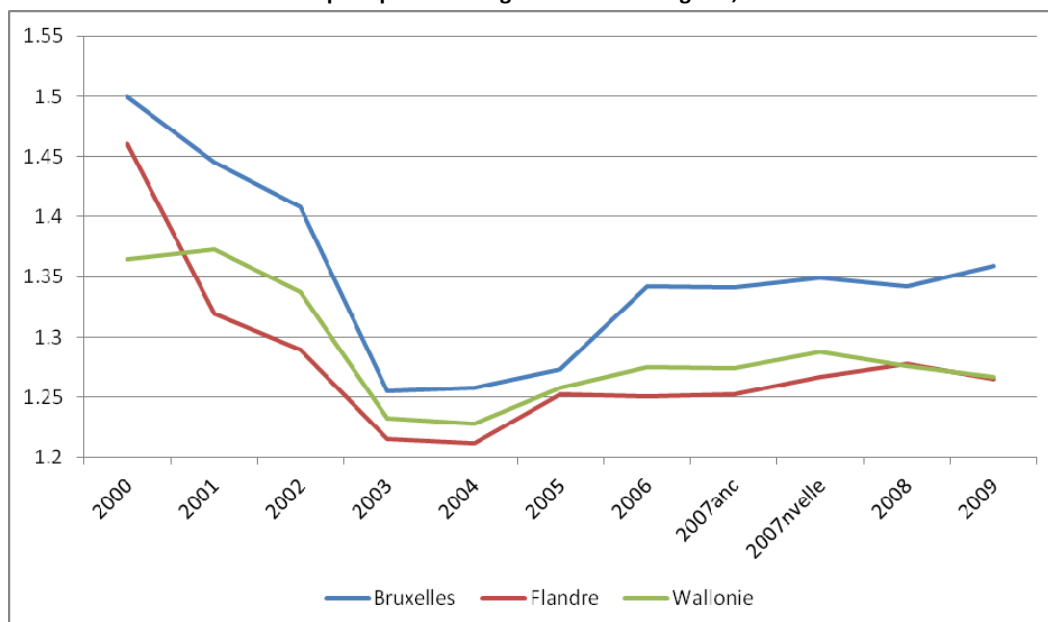
Source : ONSS et calculs propres

NB : Concernant les données sur le nombre d'emplois salariés (ONSS), la nomenclature d'avant 2007 fournissait le secteur nommé « Maisons de repos pour personnes âgées », tandis qu'après 2007, nous avons repris les secteurs suivants : « Activités des maisons de repos et de soins (M.R.S.) », « Activités des maisons de repos pour personnes âgées (M.R.P.A.) » et « Activités des résidences services pour personnes âgées ».

Le graphique ci-dessus indique qu'en Région de Bruxelles-Capitale, le nombre de salariés dans le secteur des maisons de repos a fortement crû jusqu'en 2003 (passant de 3396 en 1993 à 9168 en 2003), pour légèrement diminuer ensuite et stagner ces dernières années (8738 salariés en 2009). Ce constat ne semblerait *a priori* pas surprenant, étant donné qu'on assiste à une stagnation du nombre de personnes de plus de 85 ans en Région de Bruxelles-Capitale depuis les années 2000 (et donc du nombre de demandeurs potentiels de soins résidentiels), ce qui constitue une particularité bruxelloise (cf. infra). Toutefois, « l'encadrement » a malgré tout diminué ces dernières années (cf. graphique 12 ci-après).

Le graphique suivant présente donc l'évolution du rapport entre le nombre de demandeurs de soins résidentiels (estimés avec les taux de prévalence par âge nationaux de 2010 fournis dans l'étude KCE, cf. infra) et le nombre d'emplois salariés dans le secteur des soins résidentiels pour personnes âgées dans les 3 Régions entre 2000 et 2009.

**Graphique 15 : Evolution du rapport entre le nombre de demandeurs de soins résidentiels et le personnel salarié dans le secteur des soins résidentiels pour personnes âgées dans les 3 Régions, 2000-2009**



Source : KCE pour les taux de prévalence (nationaux), BFP, ONSS et calculs propres  
Cf. NB du graphique 11.

On peut constater que le nombre de demandeurs par salarié a baissé en début de période. Inversement, on peut en déduire que l'« encadrement » (nombre de salariés par demandeur) a augmenté dans les trois Régions jusqu'en 2003, pour diminuer ensuite et stagner ces dernières années. On remarque également qu'en Région de Bruxelles-Capitale, l'encadrement apparaît moindre que dans les deux autres Régions.

Au vu des graphiques ci-dessus, l'évolution des rapports n'indique pas de tendance nette ces dernières années (les plus récentes) ; l'hypothèse établie pour les projections qui suivent, selon laquelle on suppose un rapport constant entre nombre de demandeurs et nombre d'emplois dans les années à venir, n'apparaît donc pas totalement irréaliste. Néanmoins, il convient bien évidemment de conserver cette hypothèse à l'esprit lors de l'interprétation des résultats.

### **3.3.4. Projections : nombre d'emplois à créer à l'horizon 2020**

Cette sous-section présente les résultats d'une tentative d'évaluation du nombre d'emplois à créer dans le secteur de l'enseignement fondamental et secondaire, de l'accueil de la petite enfance et des soins résidentiels aux personnes âgées en Région de Bruxelles-



Capitale à l'horizon 2020. Comme explicité précédemment, dans un premier temps, le nombre d'emplois dans chacun de ces secteurs sera rapporté au nombre d'enfants des classes d'âge pertinentes (en tenant compte des taux de scolarité par âge) ou de personnes âgées concernées (évaluées sur base des taux de prévalence par âge) pour l'année la plus récente disponible (2009)<sup>215</sup>. Les rapports obtenus (ex. nombre d'emplois dans le secteur de l'enseignement fondamental par enfant scolarisé entre 2 et 12 ans) seront ensuite supposés constants à l'horizon 2020. Sur base de ces rapports, le nombre d'emplois à créer sera extrapolé sur base de l'évolution des effectifs dans les différentes classes d'âge concernées, en tenant compte des taux de scolarité et des taux de prévalence par âge. Les trois projections démographiques présentées plus haut (ADRASS, IBSA et BFP-DGSIE) seront utilisées, donnant lieu à différents scénarios.

Comme il a également été mentionné, cet exercice s'avère plus délicat pour le cas des besoins dans le secteur des soins résidentiels aux personnes âgées, qui dépendent de plusieurs facteurs (évolution de l'espérance de vie, degré de dépendance, habitudes et composition des ménages,...). Ainsi, pour ce secteur, les résultats d'une étude récente du KCE tenant compte de ces différents aspects sont présentés.

#### **3.3.4.1. Milieux d'accueil de la petite enfance**

Cette section présente une évaluation des besoins en emplois dans le secteur des crèches et garderies à l'horizon 2020 en Région de Bruxelles-Capitale.

Le nombre d'emplois dans ce secteur en 2009 est de 3.809 unités<sup>216</sup>. La même année, la Région compte 49.201 enfants de moins de 3 ans. Ainsi, le nombre d'enfants de moins de 3 ans par emploi dans ce secteur est de 12,92 en 2009. Le premier scénario présenté (cf. tableau 31 ci-dessous) se base sur l'hypothèse que ce rapport est maintenu constant à l'horizon 2020 et ignore donc l'objectif européen d'un taux de couverture de 33%. Il s'agit donc d'un scénario dans lequel la situation actuelle au regard du nombre d'enfants par emploi du secteur serait maintenue dans les prochaines années. Au vu de l'insatisfaction actuelle des besoins dans ce secteur (cf. supra), les résultats doivent être considérés comme le nombre d'emplois à créer au minimum. Etant donné qu'il existe plusieurs sources pour les projections démographiques (IBSA, BFP-DGSIE et ADRASS), trois scénarios différents sont présentés.

---

<sup>215</sup> 2009 constitue en effet l'année disponible la plus récente de la base de données de l'ONSS sur les postes de travail par secteur d'activité NACE-5 digit.

<sup>216</sup> Y compris les centres de jour pour enfants handicapés.

Tableau 31 : Quantification de la croissance annuelle de l'emploi dans le secteur des crèches et garderies à l'horizon 2020 en Région de Bruxelles-Capitale (nombre d'emplois à créer au minimum)

Crèches et garderies	Rapport enfants de 0-2ans par emploi (2009)	Enfants 0-2 ans (basé sur proj. IBSA)	Nombre d'emplois (basé sur proj. IBSA)	Enfants 0-2 ans (basé sur proj. BPF-DGSIE)	Nombre d'emplois (basé sur proj. BPF-DGSIE)	Enfants 0-2 ans (basé sur proj. ADRASS)	Nombre d'emplois (basé sur proj. ADRASS)
<b>2009</b>	12,92	49.201	3.809	49.201	3.809	49.201	3.809
<b>2010</b>	12,92	50.861	3.938	50.861	3.938	50.861	3.938
<b>2011</b>	12,92	53.289	4.125	52.260	4.046	50.240	3.889
<b>2012</b>	12,92	54.507	4.220	53.588	4.149	50.806	3.933
<b>2013</b>	12,92	55.547	4.300	54.724	4.237	52.106	4.034
<b>2014</b>	12,92	56.245	4.354	55.953	4.332	55.060	4.263
<b>2015</b>	12,92	56.673	4.387	57.116	4.422	58.070	4.496
<b>2016</b>	12,92	56.905	4.405	58.177	4.504	61.040	4.726
<b>2017</b>	12,92	56.964	4.410	59.109	4.576	63.889	4.946
<b>2018</b>	12,92	57.065	4.418	59.911	4.638	66.543	5.152
<b>2019</b>	12,92	57.276	4.434	60.597	4.691	68.958	5.339
<b>2020</b>	12,92	57.615	4.460	61.126	4.732	71.097	5.504
<b>Ecart 2009-2020</b>	/	<b>+ 8.414</b>	<b>+ 651</b>	<b>+ 11.925</b>	<b>+ 923</b>	<b>+ 21.896</b>	<b>+ 1.695</b>
<b>Taux de croiss. 2009-2020</b>	/	<b>+ 17%</b>	<b>+ 17%</b>	<b>+ 24%</b>	<b>+ 24%</b>	<b>+ 45%</b>	<b>+ 45%</b>

Source : IBSA, BFP-DGSIE et ADRASS pour les projections du nombre d'enfants (2010-2020), ONSS pour le nombre d'emplois en 2009 et calculs propres

Sur base de l'hypothèse d'un rapport constant entre le nombre d'enfants de moins de 3 ans et l'emploi dans le secteur des crèches et garderies au niveau de 2009, le nombre d'emplois supplémentaires dans ce secteur devrait augmenter de respectivement 651, 923 et 1695 selon les projections IBSA, BFP-DGSIE et ADRASS sur la période 2009-2020.

Cependant, comme le relève l'étude de l'IBSA (cf. supra), l'objectif européen d'un taux de couverture de 33% (nombre d'enfants/nombre de place en crèche) n'était pas atteint en 2009. En effet, avec 15.009 places<sup>217</sup> pour un nombre total d'enfants de moins de 3 ans de 49.201, ce taux était de 30,5%. A l'instar de l'IBSA, nous avons donc évalué également le nombre de places en crèche à créer à l'horizon 2020 en tenant compte de cet objectif de 33% et en supposant un étalement sur 5 ans des emplois à créer en vue d'atteindre cet objectif (2010-2014). A noter que, comme pour l'emploi, nous ne disposons au moment de cet exercice que du nombre de places en crèche observé en 2009. Ainsi, pour les années 2010-2011, il s'agit d'une estimation qui doit être interprétée comme un nombre de places qui auraient dû être créées.

<sup>217</sup> IBSA (2010a)

Tableau 32 : Quantification de la croissance annuelle des places et de l'emploi dans le secteur des crèches et garderies à l'horizon 2020 en Région de Bruxelles-Capitale pour répondre à l'objectif d'un taux de couverture de 33%

Crèches et garderies	Rapport nombre de place et nombre d'emplois (2009)	Nombre de places à créer (basé sur proj. BFP-DGSIE)	Nombre d'emplois (basé sur proj. BFP-DGSIE)	Nombre de places à créer (basé sur proj. IBSA)	Nombre d'emplois (basé sur proj. IBSA)	Nombre de place à créer (basé sur proj. ADRASS)	Nombre d'emplois à créer (basé sur proj. ADRASS)
<b>2009</b>	3,94	15.009	3.809	15.009	3.809	15.009	3.809
<b>2010</b>	3,94	15.700	3.984	15.719	3.989	15.641	3.969
<b>2011</b>	3,94	16.391	4.160	16.430	4.170	16.273	4.130
<b>2012</b>	3,94	17.082	4.335	17.140	4.350	16.905	4.290
<b>2013</b>	3,94	17.773	4.511	17.850	4.530	17.538	4.451
<b>2014</b>	3,94	18.464	4.686	18.561	4.710	18.170	4.611
<b>2015</b>	3,94	18.848	4.783	18.702	4.746	19.163	4.863
<b>2016</b>	3,94	19.198	4.872	18.779	4.766	20.143	5.112
<b>2017</b>	3,94	19.506	4.950	18.798	4.771	21.083	5.351
<b>2018</b>	3,94	19.771	5.017	18.831	4.779	21.959	5.573
<b>2019</b>	3,94	19.997	5.075	18.901	4.797	22.756	5.775
<b>2020</b>	3,94	20.172	5.119	19.013	4.825	23.462	5.954
<b>Ecart 2009-2020</b>	/	<b>+ 5.163</b>	<b>+ 1.310</b>	<b>+ 4.004</b>	<b>+ 1.016</b>	<b>+ 8.453</b>	<b>+ 2.145</b>
<b>Taux de croiss. 2009-2020</b>	/	<b>+ 34%</b>	<b>+ 34%</b>	<b>+ 27%</b>	<b>+ 27%</b>	<b>+ 56%</b>	<b>+ 56%</b>

Source : IBSA (2010a), IBSA, BFP-DGSIE et ADRASS pour les projections du nombre d'enfants (2010-2020), ONSS pour le nombre d'emplois en 2009 et calculs propres

Ainsi, sur base d'un taux de couverture-objectif de 33% et des projections BFP-DGSIE, le nombre d'emplois dans le secteur des crèches et garderies devrait augmenter de 1310 unités, soit 515 emplois de plus que dans le scénario précédent (sur base des projections BFP-DGSIE). Sur base des projections IBSA, le nombre d'emplois devrait augmenter de 1016 unités, tandis qu'il devrait augmenter de 2145 unités sur base des projections ADRASS.

### 3.3.4.2. Enseignement fondamental et secondaire

Dans cette section, une approximation des besoins en emplois dans le secteur de l'enseignement fondamental et secondaire à l'horizon 2020 est effectuée.

Afin d'estimer la population scolaire, les taux de scolarisation par âge de l'IBSA sont utilisés (cf. tableau ci-dessous).

**Tableau 33 : Taux de scolarisation par âge et par niveau d'enseignement en Région de Bruxelles-Capitale, estimations IBSA**

Maternel		Primaire		Secondaire	
Age	Taux de scolarisation	Age	Taux de scolarisation	Age	Taux de scolarisation
2	45%	6	100%	12	67%
3	100%	7	100%	13	100%
4	100%	8	100%	14	100%
5	100%	9	100%	15	100%
		10	100%	16	100%
		11	100%	17	90%
		12	33%	18	50%
				19	25%
				20	10%

Source : IBSA (2010c), sur base des données ETNIC (Communauté française)

Au 4<sup>ème</sup> trimestre 2009, on dénombre en Région de Bruxelles-Capitale, 15.692 emplois dans le secteur de l'enseignement fondamental. Par ailleurs, en appliquant les taux de scolarité présentés au tableau 33, la population scolaire correspondant à ce niveau d'enseignement est de 127.982 enfants en 2009. Ainsi, le rapport entre le nombre d'élèves et le nombre d'emplois dans ce secteur est de 8,2. Compte tenu de l'hypothèse selon laquelle ce rapport est maintenu constant sur la période considérée et sur base des différentes projections démographiques, le nombre d'emplois à créer annuellement dans ce secteur jusqu'en 2020 a été évalué (cf. tableau 34 ci-dessous).

Tableau 34 : Quantification de la croissance annuelle de l'emploi dans le secteur de l'enseignement fondamental à l'horizon 2020 en Région de Bruxelles-Capitale

Enseign. fonda.	Rapport nombre moyen d'élèves par emploi (2009)	Population scolaire (basé sur proj. IBSA)	Nombre d'emplois (basé sur proj. IBSA)	Population scolaire (basé sur proj. BFP-DGSIE)	Nombre d'emplois (basé sur proj BFP-DGSIE)	Population scolaire (basé sur proj. ADRASS)	Nombre d'emplois (basé sur proj. ADRASS)
<b>2009</b>	8,2	127.625	15.648	127.982	15.692	127.982	15.692
<b>2010</b>	8,2	131.184	16.085	131.839	16.165	131.839	16.165
<b>2011</b>	8,2	134.908	16.541	135.585	16.624	131.314	16.101
<b>2012</b>	8,2	138.875	17.028	139.432	17.096	130.753	16.032
<b>2013</b>	8,2	142.650	17.490	143.254	17.565	130.081	15.949
<b>2014</b>	8,2	146.096	17.913	146.914	18.013	129.488	15.877
<b>2015</b>	8,2	149.431	18.322	150.650	18.471	130.084	15.950
<b>2016</b>	8,2	152.566	18.706	154.248	18.912	131.668	16.144
<b>2017</b>	8,2	155.275	19.038	157.513	19.313	134.007	16.431
<b>2018</b>	8,2	157.600	19.323	160.499	19.679	137.294	16.834
<b>2019</b>	8,2	159.455	19.551	163.178	20.007	141.562	17.357
<b>2020</b>	8,2	161.173	19.762	165.668	20.313	146.963	18.019
<b>Ecart 2009-2020</b>	/	<b>+ 33.548</b>	<b>+ 4.114</b>	<b>+ 37.686</b>	<b>+ 4.621</b>	<b>+ 18.981</b>	<b>+ 2.327</b>
<b>Taux de croiss. 2009-2020</b>	/	<b>+ 26%</b>	<b>+ 26%</b>	<b>+ 29%</b>	<b>+ 29%</b>	<b>+ 15%</b>	<b>+ 15%</b>

Source : IBSA (2010c) pour les taux de scolarité par âge, IBSA, BFP-DGSIE et ADRASS pour les projections du nombre d'enfants (2010-2020), ONSS pour le nombre d'emplois en 2009 et calculs propres

A l'horizon 2020 et par rapport à la situation en 2009, la Région compterait approximativement 33.548 élèves en plus dans l'enseignement fondamental sur base des projections IBSA, 37.686 selon les projections BFP-DGSIE et 18.981 selon les projections ADRASS. Afin de maintenir un rapport entre le nombre d'élèves et le personnel dans le secteur de l'enseignement constant (au niveau de 2009), le secteur devra compter respectivement 4114, 4621 et 2327 travailleurs supplémentaires selon les projections IBSA, BFP-DGSIE et ADRASS.

Au 4<sup>ème</sup> trimestre 2009, le secteur de l'enseignement supérieur compte 19.322 emplois dans la Région. Sur base des taux de scolarité par âge, la population scolaire correspondant à ce niveau d'enseignement est de 73.794 élèves en 2009. Ainsi, le rapport entre ce nombre d'élèves et l'ensemble du personnel de ce secteur est de 3,8. En maintenant ce rapport constant et compte tenu des projections démographiques, le nombre d'emplois à créer annuellement dans ce secteur à l'horizon 2020 a été évalué (cf. tableau ci-dessous).

Tableau 35 : Quantification de la croissance annuelle de l'emploi dans le secteur de l'enseignement secondaire à l'horizon 2020 en Région de Bruxelles-Capitale

Enseign. secondaire	Rapport nombre moyen d'élèves par emploi (2009)	Population scolaire (basé sur proj. IBSA)	Nombre d'emplois (basé sur proj. IBSA)	Population scolaire (basé sur proj. BFP-DGSIE)	Nombre d'emplois (basé sur proj. BFP-DGSIE)	Population scolaire (basé sur proj. ADRASS)	Nombre d'emplois (basé sur proj. ADRASS)
<b>2009</b>	3,8	73.794	19.322	74.008	19.322	74.008	19.322
<b>2010</b>	3,8	74.179	19.423	74.732	19.511	74.732	19.568
<b>2011</b>	3,8	74.675	19.553	75.362	19.675	73.953	19.364
<b>2012</b>	3,8	75.413	19.746	76.231	19.902	73.281	19.188
<b>2013</b>	3,8	76.388	20.001	77.334	20.191	72.748	19.048
<b>2014</b>	3,8	77.655	20.333	78.657	20.536	72.360	18.946
<b>2015</b>	3,8	78.883	20.654	79.900	20.860	71.806	18.801
<b>2016</b>	3,8	80.160	20.989	81.203	21.201	71.353	18.683
<b>2017</b>	3,8	81.736	21.401	82.792	21.615	71.290	18.666
<b>2018</b>	3,8	83.391	21.835	84.468	22.053	71.283	18.665
<b>2019</b>	3,8	85.143	22.294	86.226	22.512	71.279	18.663
<b>2020</b>	3,8	86.700	22.701	87.946	22.961	71.047	18.603
<b>Ecart 2009-2020</b>	/	<b>+ 12.906</b>	<b>+ 3.379</b>	<b>+ 13.938</b>	<b>+ 3.639</b>	<b>-2.961</b>	<b>-719</b>
<b>Taux de croiss 2009-2020</b>	/	<b>+ 17%</b>	<b>+ 17%</b>	<b>+ 19%</b>	<b>+ 19%</b>	<b>-4%</b>	<b>-4%</b>

Source : IBSA (2010c) pour les taux de scolarité par âge; IBSA, BFP-DGSIE et ADRASS pour les projections du nombre d'enfants (2010-2020), ONSS pour le nombre d'emplois en 2009 et calculs propres

Si les résultats en termes d'évolution de la population scolaire et du nombre d'emplois à créer montraient déjà des différences importantes selon les projections utilisées pour le secteur de l'enseignement fondamental, celles-ci sont encore plus marquées concernant le secondaire. En effet, il apparaît un contraste important entre les projections BFP-DGSIE et IBSA d'une part sur base desquelles un accroissement de respectivement 13.938 et 12.906 élèves est prévu entre 2009 et 2020, et les projections ADRASS d'autre part, selon lesquelles on assisterait à une diminution du nombre d'élèves dans cette classe d'âge (-2.961). De ce fait, les résultats en termes de nombre d'emplois à créer à l'horizon 2020 (sur base de l'hypothèse du rapport de 3,8 maintenu constant sur la période considérée) varient de façon considérable : 3379 et 3639 emplois supplémentaires respectivement sur base des projections IBSA et BFP-DGSIE, et une diminution de 2961 emplois si l'on se base sur les projections ADRASS.

### **3.3.4.3. Soins résidentiels pour personnes âgées**

Dans une récente étude, le centre KCE<sup>218</sup> a effectué des projections (2011-2025) concernant le nombre de demandeurs de soins résidentiels pour personnes âgées en Belgique, par région et provinces. Cette étude repose sur un modèle solide incluant de nombreux paramètres, et se base sur les perspectives de population BFP-DGSIE (2010-2060). Dans le scénario de base<sup>219</sup>, l'étude estime que le nombre de personnes âgées dans les établissements de soins résidentiels dans l'ensemble de la Belgique passerait de 125.500 en 2010 à 166.000 en 2025. Cependant, cette augmentation est très inégalement répartie entre les différentes zones distinguées dans l'étude; à Bruxelles, l'étude obtient même une diminution du nombre de personnes âgées dans les établissements de soins, ce qui est tout à fait exceptionnel par rapport aux autres provinces (cf. tableau ci-dessous).

---

<sup>218</sup> Van den Bosch K. et al (2011), « Soins résidentiels pour les personnes âgées en Belgique: projections 2011 – 2025 », KCE (Centre fédéral d'expertise des soins de santé), KCE Reports 167B, novembre 2011

<sup>219</sup> Différentes hypothèses sont possibles concernant l'impact de l'augmentation de l'espérance de vie. Une première hypothèse est celle d'une probabilité d'invalidité inchangée : le fait de vivre plus longtemps n'aurait pas d'effet sur la distribution par âge des risques en matière de santé ; il s'agit de l'hypothèse pessimiste, qui semble être – avec certaines subtilités – celle du scénario de base de l'étude du KCE. Une deuxième hypothèse est l'inverse de la première : l'accroissement de l'espérance de vie est identique à celui de l'espérance de vie en bonne santé (hypothèse optimiste). Enfin, la troisième est une hypothèse intermédiaire, selon laquelle par exemple la moitié de l'accroissement projeté de la durée de vie est supposée sans limitation fonctionnelle. Un scénario alternatif utilisant cette dernière hypothèse est également présenté dans l'étude du KCE.

Tableau 36 : Nombre de personnes en soin résidentiel en 2010 et 2025 par zones belges, résultats du scénario de base du KCE

Zones	Nombre de personnes en soin résidentiel		Augmentation en %
	2010	2025	2025/2010
Antwerpen-Mechelen	15.294	19.563	28 %
Turnhout	3.472	6.142	77 %
Bruxelles	<b>12.747</b>	<b>12.223</b>	<b>- 4 %</b>
Halle-Vilvoorde	6.118	8.843	45 %
Leuven	4.824	7.069	47 %
Nivelles	4.111	6.082	48 %
West-Vlaanderen-Kust	7.772	11.711	51 %
West-Vlaanderen-Binnen	7.461	10.494	41 %
Gent-Aalst	9.430	13.138	39 %
Oost-Vlaanderen-rest	9.065	12.766	41 %
Charleroi-Mons-Soignies	10.471	11.753	12 %
Hainaut-autre	7.211	8.706	21 %
Liège	14.195	17.186	21 %
Limbourg	5.571	10.390	87 %
Luxembourg	2.745	3.401	24 %
Namur-Namur	3.531	4.619	31 %
Namur-autre	1.481	1.944	31 %
<b>Belgique-total</b>	<b>125.500</b>	<b>166.000</b>	<b>32 %</b>

Source : Van den Bosch K. et al. (2011)

Cette baisse du nombre estimé de personnes demandeuses de soins résidentiels à Bruxelles s'explique en grande partie par la stagnation du nombre de personnes âgées de plus de 85 ans dans la Région dans les projections BFP-DGSIE jusqu'en 2030, stagnation déjà observée depuis les années 2000. Le graphique ci-dessous montre bien la particularité de l'évolution du nombre de personnes de plus de 85 ans à Bruxelles par rapport aux deux autres régions, en particulier la Flandre où la croissance est régulière et importante sur la période considérée.



**Graphique 16 : Evolution du nombre de personnes de 85 ans et plus dans les 3 Régions (2000-2025), projections BFP-DGSIE**

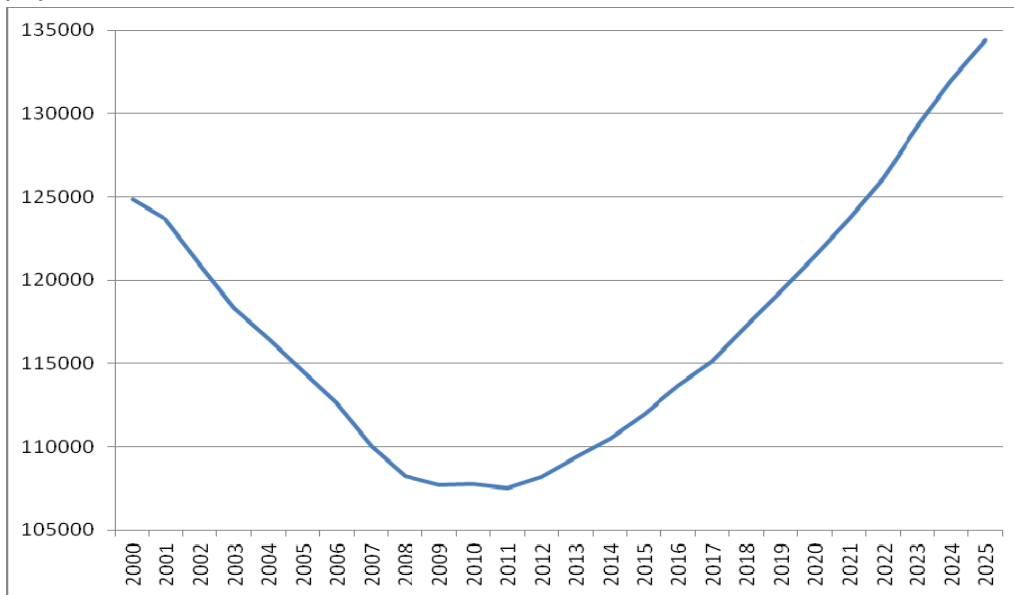


Source : BFP-DGSIE, perspectives de population 2010-2060, et calculs propres

En examinant de plus près les données BFP-DGSIE, on remarque qu'à Bruxelles, la population âgée de 72 à 84 ans est en recul : par exemple, l'effectif de cette classe d'âge en 2010 (76.097) est nettement inférieur à l'effectif correspondant de l'année 2009 (77.391). Ce recul se répercute à l'horizon 2020 sur la population âgée de 82 à 94 ans, qui serait moins nombreuse en 2020 qu'en 2010. Les raisons de cette structure d'âge particulière pourraient être liées aux comportements de natalité dans les années 1920-1930, ainsi qu'à des questions relatives aux lieux de résidence des retraités. Cependant, cette question dépasse le cadre de ce travail. En tout état de cause, sans l'augmentation tendancielle de l'espérance de vie, les prévisions auraient certainement indiqué une baisse du nombre de personnes de plus de 85 ans à Bruxelles à l'horizon 2020-2025 ; ainsi, l'augmentation de l'espérance de vie « compense » l'impact de cette génération peu nombreuse.

Par contre, à partir de 2010, la génération du « babyboom » commence progressivement à entrer dans la tranche d'âge des plus de 65 ans. Le graphique ci-dessous, qui présente l'évolution du nombre de personnes de 65 à 80 ans, montre bien la rupture de tendance impressionnante qui en résulte à partir de 2010.

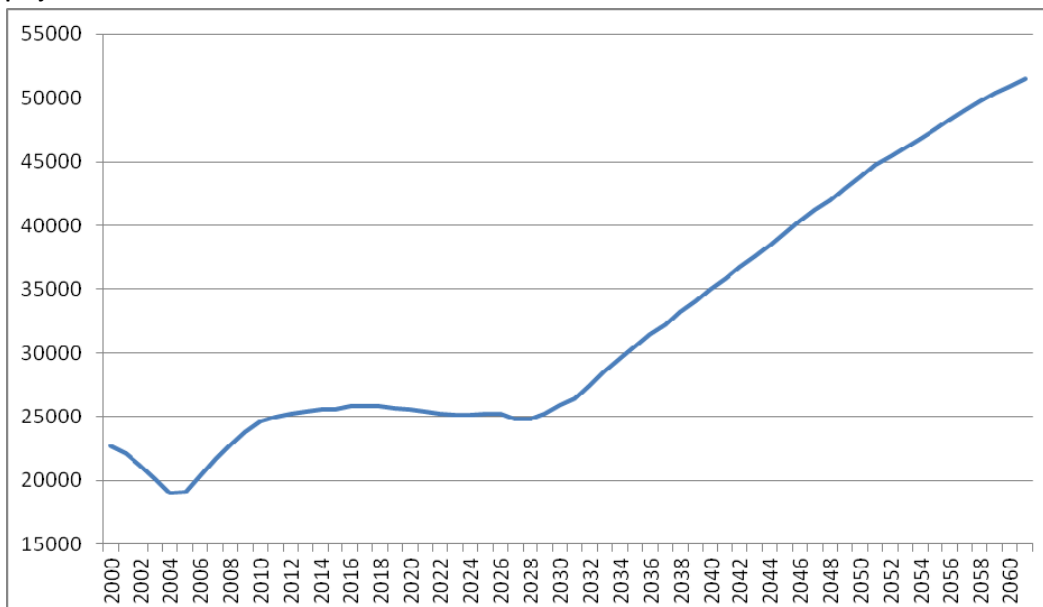
**Graphique 17 : Evolution du nombre de personnes de 65 à 85 ans en Région de Bruxelles-Capitale (2000-2025), projections BFP-DGSIE**



Source : BFP-DGSIE, perspectives de population 2010-2060 et calculs propres

Il importe donc de souligner que la stagnation du nombre de personnes de plus de 85 ans à l’horizon 2020-2025 en Région de Bruxelles-Capitale, ne va *a priori* pas perdurer, puisqu’en 2030, la génération du « babyboom » entre dans la tranche des 85 ans et plus (cf. graphique ci-dessous).

**Graphique 18 : Evolution du nombre de personnes de 85 ans et plus en Région de Bruxelles-Capitale (2000-2061), projections BFP-DGSIE**



Source : BFP-DGSIE, perspectives de population 2010-2060 et calculs propres

La baisse estimée par le KCE du nombre de personnes âgées demandeuses de soins résidentiels à l’horizon 2025 s’explique donc en partie par la structure d’âge particulière de la Région, qui implique un « rajeunissement » pendant cette période de la population des

plus de 65 ans, et qui se traduit par une forte hausse de la proportion des personnes de 65 à 80 ans au sein de la population âgée. Or, la prévalence (proportion de personnes en établissement de soins résidentiels) est évidemment nettement moindre parmi les personnes de moins de 80 ans. Néanmoins, nous avons vu que le nombre de personnes de plus de 85 ans stagne, mais ne baisse pas. Ainsi, il existe d'autres facteurs considérés dans l'étude du KCE qui supposeraient une légère baisse du nombre de demandeurs de soins résidentiels, notamment le fait que l'espérance de vie masculine rattrape celle des femmes, ce qui implique une réduction du nombre de veuves âgées qui ont une probabilité plus élevée de se retrouver dans un établissement de soin.

Il faut toutefois souligner que les incertitudes concernant les besoins en soins résidentiels sont importantes, du fait notamment du caractère incertain de l'évolution de l'espérance de vie en bonne santé ainsi que de l'évolution des modes de vie (importance de l'offre de soins informels...).

Même si les projections du KCE ne prévoient pas d'accroissement des demandeurs de soins résidentiels, il n'en demeure pas moins que l'offre de tels soins est insuffisante à l'heure actuelle. Le tableau de bord de la santé en Région Bruxelloise (2010) note une réduction tendancielle de l'offre de soins résidentiels cette dernière décennie se traduisant par une augmentation du rapport entre nombre de personnes âgées et emplois dans ce secteur. Plus particulièrement, il importe de rappeler le manque de maisons de repos accessibles à un prix abordable pour les personnes âgées, alors que celles-ci présentent un risque accru de pauvreté<sup>220</sup>. Le même tableau de bord révèle à cet égard que « *la part des maisons de repos ayant un prix mensuel inférieur à 990 euros est passée de plus de 60% en 1997 à 25 % en 2005. Pour comparaison, le montant de la garantie de revenu aux personnes âgées était de 670,59 euros pour un isolé au 01/08/2005* »<sup>221</sup>.

Par ailleurs, le tableau de bord note que malgré une offre importante de soins à domicile (qui constitue une alternative aux soins résidentiels), certains besoins ne sont pas rencontrés dans la Région (ex. surveillance de nuits pour les personnes âgées), du fait de barrières de différentes natures, notamment financières.

L'étude du KCE est très élaborée et repose sur un modèle solide ; nous pouvons nous contenter de leurs résultats concernant les besoins en soins résidentiels. Néanmoins, comme cette étude se base sur les projections démographiques BFP-DGSIE, il serait tout de même intéressant de comparer les résultats avec les projections de ADRASS, afin de voir si les conclusions diffèrent de façon significative ou non.

---

<sup>220</sup> [http://www.luttepauvrete.be/chiffres\\_nombre\\_pauvres.htm](http://www.luttepauvrete.be/chiffres_nombre_pauvres.htm)

<sup>221</sup> Observatoire de la santé et du social de Bruxelles-Capitale (2010), Page 12

Pour ce faire, les taux de prévalence par âge de 2010 mentionnés dans l'étude du KCE ont été utilisés<sup>222</sup>. Les taux de prévalence correspondent aux pourcentages de personnes demandeuses de soins résidentiels dans chacune des tranches d'âge à partir de 65 ans. Il s'agit ici de taux de prévalence nationaux vu que les taux régionaux ne sont pas présentés dans l'étude du KCE.

Le tableau 37 ci-dessous présente les taux de prévalence nationaux, le nombre de personnes observées dans chacune des tranches d'âge considérées en 2010 ainsi que le nombre de demandeurs de soins résidentiels correspondant, le nombre de personnes estimées dans ces tranches d'âge respectivement selon les projections démographiques BFP-DGSIE, ADRASS et IBSA en 2020, et, sur cette base, le nombre de demandeurs estimés de soins résidentiels en 2020.

Il est à noter que, du fait que nous utilisons les taux de prévalence nationaux (plutôt que régionaux), nous n'obtenons pas exactement les mêmes chiffres que l'étude du KCE en 2010. En effet, le KCE obtient 12.747 personnes en soins résidentiels en 2010 (et 12.223 en 2025), tandis que nous obtenons 12.011 personnes en appliquant les taux de prévalence nationaux. Cet écart est sans grande incidence sur le taux de croissance des effectifs, lui-même à la base de la projection de l'emploi sectoriel présentée dans l'étape suivante.

Au vu du tableau 37, on constate que les projections d'ADRASS prévoient environ 2000 personnes de plus de 65 ans en plus que le BFP et la DGSIE en 2020. On remarque également que ce « supplément » est essentiellement la conséquence d'une estimation supérieure du nombre de personnes très âgées. Ainsi, cette différence influence de façon considérable le nombre de demandeurs de soins résidentiels par rapport aux projections BFP-DGSIE, puisque la prévalence augmente avec l'âge.

---

<sup>222</sup> A noter que l'étude prévoit une légère modification des taux de prévalence pour 2025. Ces nouveaux taux de prévalence sont également fournis dans l'étude du KCE. Cette modification n'engendre cependant pas de différence considérable dans l'estimation du nombre de demandeurs de soins résidentiels. Pour 2020 par exemple, l'application des taux de prévalence estimés de 2025 implique une centaine de personnes en moins que dans le cas de l'application des taux de 2010.

**Tableau 37 : Evolution estimée du nombre de personnes âgées en soins résidentiels à l'horizon 2020 en Région de Bruxelles-Capitale, sur base des taux de prévalence nationaux et des projections démographiques BFP-DGSIE, ADRASS et IBSA**

Sexe	Age	Prévalence 2010 (taux nationaux)	Prévalence 2025 (taux nationaux)	Population totale (2010-observations)	Nombre de personnes en soins résid. (2010-estimations)	Population totale en 2020 sur base des proj. BFP-DGSIE	Population totale en 2020 sur base des proj. ADRASS	Population totale en 2020 sur base des proj. IBSA	Nombre de personnes en soins resid. en 2020 sur base des proj. BFP-DGSIE (taux de prévalence de 2010)	Nombre de personnes en soins résid. en 2020 sur base des proj. ADRASS (taux de prévalence 2010)	Nombre de personnes en soins résid. en 2020 sur base des proj. IBSA (taux de prévalence 2010)
Homme	65-69	0,008	0,01	16.890	135	21.169	20.245	25.567	169	162	205
Homme	70-74	0,015	0,017	14.546	218	17.259	16.170	22.873	259	243	343
Homme	75-79	0,024	0,025	12.297	295	12.164	11.230	17.354	292	270	416
Homme	80-84	0,059	0,057	87.83	518	8.921	8.838	14.531	526	521	857
Homme	85-89	0,124	0,117	5.234	649	5.381	6.057	11.108	667	751	1.377
Homme	90-95	0,187	0,179	1.266	237	2.197	3.588	6.735	411	671	1.259
Homme	95+	0,268	0,266	207	55	319	1.366	1.475	85	366	395
Femme	65-69	0,008	0,009	20.332	163	26.009	24.715	25.567	208	198	205
Femme	70-74	0,016	0,016	19.325	309	22.705	22.267	22.873	363	356	366
Femme	75-79	0,05	0,046	18.793	940	16.934	17.395	17.354	847	870	868
Femme	80-84	0,132	0,124	16.499	2.178	14.027	14.681	14.531	1.852	1.938	1.918
Femme	85-89	0,283	0,283	12.428	3.517	10.298	11.328	11.108	2.914	3.206	3.144
Femme	90-95	0,48	0,482	4.366	2.096	5.992	7.387	6.735	2.876	3.546	3.233
Femme	95+	0,63	0,637	1.113	701	1.352	2.532	1.475	852	1.595	929
<b>Totaux</b>				<b>152.079</b>	<b>12.011</b>	<b>164.727</b>	<b>167.799</b>	<b>25.567</b>	<b>12.322</b>	<b>14.692</b>	<b>15.515</b>

Source : Van den Bosch K. et al. 2011 (KCE) pour les taux de prévalence, BFP-DGSIE, ADRASS et calculs propres

L'évolution possible du nombre de travailleurs dans le secteur des activités des maisons de repos et de soins (M.R.S.), des maisons de repos pour personnes âgées (M.R.P.A.) et des Résidences-Services pour personnes âgées a ensuite été simulée respectivement à partir des trois projections du nombre de demandeurs de soins résidentiels (basés sur les projections ADRASS, IBSA et BFP-DGSIE), et ce en supposant un rapport constant entre ce nombre et le nombre de postes de travail dans ces secteurs. Comme précédemment, ce rapport a été estimé sur base des données de l'année 2009. Pour rappel, selon le modèle du KCE qui disposait de taux de prévalence régionaux, les projections sur base des données BFP-DGSIE indiquaient une légère baisse du nombre de demandeurs de soins résidentiels à l'horizon 2025. L'application des taux de prévalence nationaux ne modifie les évolutions que faiblement (cf. ci-dessous).

**Tableau 38 : Quantification de la croissance annuelle de l'emploi dans le secteur des soins résidentiels pour personnes âgées à l'horizon 2020 en Région de Bruxelles-Capitale**

Secteur des soins résidentiels pour personnes âgées	Rapport nombre de demandeurs de soins résid./ emplois	Nombre de demandeurs de soins résidentiels (sur base des proj. ADRASS)	Nombre de demandeurs de soins résidentiels (sur base des proj. IBSA)	Nombre de demandeurs (sur base des proj. BFP-DGSIE)	Postes de travail dans les maisons de repos (sur base des proj. ADRASS)	Postes de travail dans les maisons de repos (sur base des proj. IBSA)	Nombre d'emplois (sur base des proj. BFP-DGSIE)
<b>2009</b>	1,36	11.873	14.399	11.873	8.738	8.738	8.738
<b>2010</b>	1,36	12.011	14.595	12.011	8.840	8.857	8.840
<b>2011</b>	1,36	12.437	14.884	12.181	9.153	9.033	8.965
<b>2012</b>	1,36	12.774	15.044	12.268	9.401	9.129	9.029
<b>2013</b>	1,36	13.064	15.130	12.314	9.615	9.182	9.062
<b>2014</b>	1,36	13.328	15.204	12.338	9.809	9.227	9.080
<b>2015</b>	1,36	13.561	15.241	12.340	9.980	9.249	9.082
<b>2016</b>	1,36	13.825	15.327	12.367	10.175	9.301	9.102
<b>2017</b>	1,36	14.038	15.363	12.341	10.332	9.323	9.082
<b>2018</b>	1,36	14.260	15.394	12.331	10.495	9.342	9.075
<b>2019</b>	1,36	14.474	15.450	12.319	10.653	9.376	9.066
<b>2020</b>	1,36	14.692	15.515	12.322	10.813	9.416	9.068
<b>Ecart 2009-2020</b>	/	<b>+ 2.819</b>	<b>+ 1.116</b>	<b>+ 449</b>	<b>+ 2.075</b>	<b>+ 678</b>	<b>+ 330</b>
<b>Taux de croiss. 2009-2020</b>	/	<b>+ 24%</b>	<b>+ 8%</b>	<b>+ 4%</b>	<b>+ 24%</b>	<b>+ 8%</b>	<b>+ 4%</b>

Source : Van den Bosch K. et al. 2011 (KCE) pour les taux de prévalence, BFP-DGSIE, ADRASS, IBSA pour les projections démographiques, ONSS pour le nombre d'emplois en 2009 et calculs propres.

Comme on peut le constater, en utilisant les projections ADRASS et suivant l'hypothèse « d'encadrement » constant (au niveau de 2009), le nombre estimé de postes de travail supplémentaires à l'horizon 2020 apparaît loin d'être négligeable (près de 2000 postes). En utilisant les projections IBSA, 678 emplois supplémentaires devraient être créés.

### **3.3.5. Récapitulatif des résultats des projections d'emplois**

Dans les sous-sections précédentes, les résultats des projections d'emplois ont été présentés annuellement par secteur d'activité pour chacune des différentes sources de projections démographiques. Dans cette section, une lecture transversale de ces tableaux est proposée, en confrontant les résultats par source de projection (ADRASS, IBSA, BPF-DGSIE) plutôt que par secteur. Cela permettra de commenter les différents scénarios.

#### ***3.3.5.1. Le scénario basé sur les projections démographiques ADRASS***

Le tableau 39 ci-dessous reprend les résultats concernant le nombre d'emplois à créer à l'horizon 2020 dans les différents secteurs en se basant sur les projections démographiques d'ADRASS. Il s'agit, pour rappel, des emplois qui devraient être créés afin de maintenir un rapport entre le nombre d'emplois et de « demandeurs » constant au niveau de 2009, à l'exception de l'estimation des emplois dans le secteur des crèches et garderies, pour laquelle nous avons retenu le scénario tenant compte de l'objectif d'un taux de couverture<sup>223</sup> de 33%<sup>224</sup>.

---

<sup>223</sup> Rapport entre le nombre de places en crèche et le nombre d'enfants de moins de 3 ans.

<sup>224</sup> Dans le scénario, cet objectif serait atteint à partir de 2014.

Tableau 39 : Récapitulatif des emplois à créer à l'horizon 2020 dans les secteurs de l'enseignement fondamental et du secondaire, les milieux d'accueil de la petite enfance et les établissements de soins résidentiels pour personnes âgées, sur base des projections démographiques ADRASS

Nombre d'emplois (basé sur proj. ADRASS)	Emplois enseignement fondamental	Emplois enseignement secondaire	Emplois crèches et garderies (obj. taux de couverture de 33%)	Emplois soins résidentiels pour personnes âgées
2009	15.692	19.322	3.809	8.738
2010	16.165	19.568	3.969	8.840
2011	16.101	19.364	4.130	9.153
2012	16.032	19.188	4.290	9.401
2013	15.949	19.048	4.451	9.615
2014	15.877	18.946	4.611	9.809
2015	15.950	18.801	4.863	9.980
2016	16.144	18.683	5.112	10.175
2017	16.431	18.666	5.351	10.332
2018	16.834	18.665	5.573	10.495
2019	17.357	18.663	5.775	10.653
2020	18.019	18.603	5.954	10.813
<i>Ecart 2009-2020</i>	<b>+ 2.327</b>	<b>- 719</b>	<b>+ 2.145</b>	<b>+ 2.075</b>
<i>Tx de croiss. 2009-2020</i>	<b>+ 15%</b>	<b>- 4%</b>	<b>+ 56%</b>	<b>+ 24%</b>

On constate que, sur base des projections démographiques d'ADRASS, les emplois devront croître de façon particulièrement importante dans l'enseignement fondamental, dans les crèches et garderies d'enfants ainsi que dans le secteur des soins résidentiels pour les personnes âgées. Par ailleurs, on notera que selon les projections d'ADRASS, le nombre d'adolescents diminuerait légèrement à l'horizon 2020. Ainsi, l'hypothèse d'un rapport entre le nombre d'élèves dans le secteur de l'enseignement secondaire et le nombre d'emplois maintenu constant au niveau de 2009 donne lieu à une légère baisse de l'emploi dans ce secteur.

### 3.3.5.2. Le scénario basé sur les projections démographiques IBSA

Le tableau 40 ci-dessous reprend les résultats concernant le nombre d'emplois à créer dans les différents secteurs en se basant sur les projections démographiques de l'IBSA.



Tableau 40 : Récapitulatif des emplois à créer à l'horizon 2020 dans les secteurs de l'enseignement fondamental et du secondaire, les milieux d'accueil de la petite enfance et les établissements de soins résidentiels pour personnes âgées, sur base des projections démographiques IBSA

Nombre d'emplois (basé sur proj. IBSA)	Emplois enseignement fondamental	Emplois enseignement secondaire	Emplois crèches et garderies (obj. taux de couverture de 33%)	Emplois soins résidentiels pour personnes âgées
<b>2009</b>	15.648	19.322	3.809	8.738
<b>2010</b>	16.085	19.423	3.989	8.857
<b>2011</b>	16.541	19.553	4.170	9.033
<b>2012</b>	17.028	19.746	4.350	9.129
<b>2013</b>	17.490	20.001	4.530	9.182
<b>2014</b>	17.913	20.333	4.710	9.227
<b>2015</b>	18.322	20.654	4.746	9.249
<b>2016</b>	18.706	20.989	4.766	9.301
<b>2017</b>	19.038	21.401	4.771	9.323
<b>2018</b>	19.323	21.835	4.779	9.342
<b>2019</b>	19.551	22.294	4.797	9.376
<b>2020</b>	19.762	22.701	4.825	9.416
<b>Ecart 2009-2020</b>	<b>+ 4.114</b>	<b>+ 3.379</b>	<b>+ 1.016</b>	<b>+ 678</b>
<b>Tx de croiss. 2009- 2020</b>	<b>+ 26%</b>	<b>+ 17%</b>	<b>+ 27%</b>	<b>+ 7,75%</b>

On constate que, en comparaison avec les résultats basés sur les projections d'ADRASS, le scénario basé sur les projections de l'IBSA indique une croissance particulièrement marquée du secteur de l'enseignement. Le maintien du rapport entre la population scolaire et le nombre d'emplois dans ces secteurs impliquerait à l'horizon 2020 (et par rapport à 2009) la création de 4114 emplois supplémentaires dans l'enseignement fondamental et de 3379 dans le secondaire. Cela implique la création de 7493 emplois dans le secteur de l'enseignement.

On remarque également que, en comparaison avec le scénario ADRASS, le nombre d'emplois à créer dans les métiers liés à la dépendance serait moins important, bien que non négligeable.

### **3.3.5.3. Le scénario basé sur les projections démographiques BFP-DGSIE**

Le tableau 41 ci-dessous présente les résultats relatifs au nombre d'emplois à créer dans les différents secteurs considérés en se basant sur les projections BFP-DGSIE.

Tableau 41 : Récapitulatif des emplois à créer à l'horizon 2020 dans les secteurs de l'enseignement fondamental et du secondaire, les milieux d'accueil de la petite enfance et les établissements de soins résidentiels pour personnes âgées, sur base des projections démographiques BFP-DGSIE

Nombre d'emplois (basé sur proj. BFP)	Emplois enseignement fondamental	Emplois enseignement secondaire	Emplois crèches et garderies (obj. taux de couverture de 33%)	Emplois soins résidentiels pour personnes âgées
<b>2009</b>	15.692	19.322	3.809	8.738
<b>2010</b>	16.165	19.511	3.984	8.840
<b>2011</b>	16.624	19.675	4.160	8.965
<b>2012</b>	17.096	19.902	4.335	9.029
<b>2013</b>	17.565	20.191	4.511	9.062
<b>2014</b>	18.013	20.536	4.686	9.080
<b>2015</b>	18.471	20.860	4.783	9.082
<b>2016</b>	18.912	21.201	4.872	9.102
<b>2017</b>	19.313	21.615	4.950	9.082
<b>2018</b>	19.679	22.053	5.017	9.075
<b>2019</b>	20.007	22.512	5.075	9.066
<b>2020</b>	20.313	22.961	5.119	9.068
<b><i>Ecart 2009-2020</i></b>	<b>+ 4.621</b>	<b>+ 3.639</b>	<b>+ 1.310</b>	<b>+ 330</b>
<b><i>Tx de croiss. 2009-2020</i></b>	<b>+ 29%</b>	<b>+ 19%</b>	<b>+ 34%</b>	<b>+ 4%</b>

Les résultats sur base des projections BFP-DGSIE sont, sans surprise, proches de ceux basés sur les projections de l'IBSA, et montrent même, à l'exception du secteur des soins résidentiels, un nombre supplémentaire d'emplois à créer à l'horizon 2020 : afin de maintenir constant le rapport entre « demandeurs » et emplois (au niveau de 2009), il faudrait créer 4621 emplois supplémentaires dans le secteur de l'enseignement fondamental et 3639 emplois dans le secondaire, soit un total de 8260 emplois dans l'ensemble du secteur de l'enseignement. Le défi de revalorisation des professions de l'enseignement apparaît crucial dans ce scénario. Il apparaît également qu'un nombre non négligeable d'emplois devraient être créés pour répondre aux besoins dans le secteur de l'accueil de la petite enfance (1310 emplois supplémentaires entre 2009 et 2020).

Concernant l'emploi dans le secteur des soins résidentiels pour personnes âgées, nous retiendrons les conclusions de l'étude du KCE qui obtenait une très légère diminution des « demandeurs » pour ce secteur.

### **3.4. Conclusion**

Outre la présentation des résultats des projections démographiques de différentes sources pour la Région de Bruxelles-Capitale, ce chapitre a permis au travers de l'exemple de certains secteurs clés, d'illustrer et de prendre la mesure des défis en termes de créations d'emplois qui s'imposent à la Région dans les années à venir. En effet, l'objectif de ce chapitre était d'illustrer l'impact possible des évolutions démographiques sur les besoins en emploi futurs dans les secteurs directement liés à ces évolutions, en l'occurrence le secteur des crèches et garderies, de l'enseignement (fondamental et secondaire) et des soins résidentiels pour personnes âgées.

Tout d'abord, l'évolution et les grandes spécificités démographiques bruxelloises ont été rappelées. La croissance importante de la population depuis le milieu des années 90 a été soulignée, de même que la structure d'âge exceptionnellement jeune caractérisant la Région (qui continue d'ailleurs de rajeunir).

Ensuite, les différentes sources de projections démographiques pour la Région de Bruxelles-Capitale (ADRASS, IBSA et BFP-DGSIE) ont été présentées et commentées. Bien que des différences importantes aient été mises en évidence entre ces trois sources, celles-ci convergent toutefois sur un point : la prolongation de la forte croissance démographique en Région de Bruxelles-Capitale dans les années à venir. Les projections diffèrent cependant quant à la rapidité et l'ampleur de cette croissance. Selon les projections IBSA, la Région compterait 1.230.636 habitants en 2020, soit 141.098 personnes de plus qu'en 2010. Selon celle d'ADRASS, la population augmenterait d'environ 240.000 personnes, et atteindrait donc 1.328.794 en 2020. Les projections BFP-DGSIE prévoient une situation intermédiaire, avec 1.270.862 habitants bruxellois en 2020, soit 181.324 de plus qu'en 2010. D'autres différences notables ont été relevées. Par exemple, la croissance du nombre de très jeunes enfants ainsi que du nombre de personnes âgées apparaît nettement plus importante dans les projections ADRASS que dans les projections IBSA et BFP-DGSIE, tandis que c'est le contraire en ce qui concerne le nombre d'enfants et d'adolescents en âge de scolarité. À l'inverse de l'IBSA et du BFP-DGSIE, les projections ADRASS indiquent même une baisse du nombre d'adolescents dans la Région à l'horizon 2020. Ainsi, les trois projections ont été utilisées dans la suite de l'étude, afin de tenir compte de ces différents scénarios. Les différences entre ces scénarios invitent cependant à la prudence quant à l'interprétation des projections démographiques en général compte tenu de l'importance des incertitudes concernant les comportements futurs (en particulier en matière de mouvements migratoires).

Enfin, le nombre d'emplois à créer à l'horizon 2020 dans chacun des secteurs directement liés aux évolutions et à la structure démographiques (milieux d'accueil de la petite enfance, enseignement fondamental et secondaire et soins résidentiels pour personnes âgées) a été

estimé sur base de l'hypothèse simple d'un rapport constant entre le nombre de « demandeurs » et de travailleurs<sup>225</sup>, à l'exception des crèches et garderies. Pour ce dernier secteur, il a été tenu compte de l'objectif d'un taux de couverture de 33%<sup>226</sup>.

Afin de juger de la pertinence de l'hypothèse d'un rapport constant entre nombre de « demandeurs » et de travailleurs au niveau de 2009 à l'horizon 2020, l'évolution de ces rapports dans les différents secteurs ces dernières années a été étudiée au préalable. Concernant le secteur des crèches et garderies ainsi que de l'enseignement fondamental, ce rapport indique une tendance à la baisse ces 15-20 dernières années, avec une certaine stagnation ces dernières années. Dans le cas de l'enseignement secondaire par contre, ce rapport a augmenté depuis le début des années 90, impliquant que le nombre d'élèves a crû plus fortement que le nombre d'emplois dans ce secteur (qui a en effet fortement diminué pendant les années 90). Ce rapport montre cependant une certaine stagnation ces dernières années. Concernant le secteur des soins résidentiels aux personnes âgées, le rapport indique une baisse jusqu'au milieu des années 2000, pour augmenter et stagner ensuite.

La relative stagnation de ces rapports ces dernières années laissent à penser que l'hypothèse utilisée pour les projections d'un rapport constant dans les années à venir est défendable. Néanmoins, il importe bien évidemment de conserver cette hypothèse à l'esprit lors de l'interprétation des résultats. En effet, cette hypothèse implique que, en dehors du secteur des crèches et garderies, il n'est pas tenu compte des pénuries actuelles dans les secteurs considérés. Or, comme le révèlent notamment certaines études de l'IBSA sur l'accueil de la petite enfance et l'enseignement en Région de Bruxelles-Capitale, les besoins sont actuellement largement insatisfaits dans ces secteurs, tant du point de vue quantitatif que qualitatif. L'IBSA met également bien en évidence l'importance des disparités entre communes de la Région à cet égard. De même, concernant le secteur des soins résidentiels pour personnes âgées, le tableau de bord de la santé en Région Bruxelloise (2010) note une réduction tendancielle de l'offre de soins résidentiels cette dernière décennie (se traduisant donc par une augmentation du rapport entre nombre de personnes âgées et emplois dans ce secteur). Plus particulièrement, il importe de rappeler le manque de maisons de repos accessibles à un prix abordable, alors que les personnes âgées présentent un risque accru de pauvreté. Pour ces différentes raisons, les résultats obtenus relatifs aux nombre d'emplois à créer dans ces différents secteurs à l'horizon 2020 doivent être considérés comme une estimation plancher.

Le graphique ci-après présente donc les résultats de nos projections concernant ce nombre minimum d'emplois à créer dans l'ensemble des secteurs considérés selon les différents scénarios : au total, 5726 emplois devraient être créés dans ces secteurs sur base des

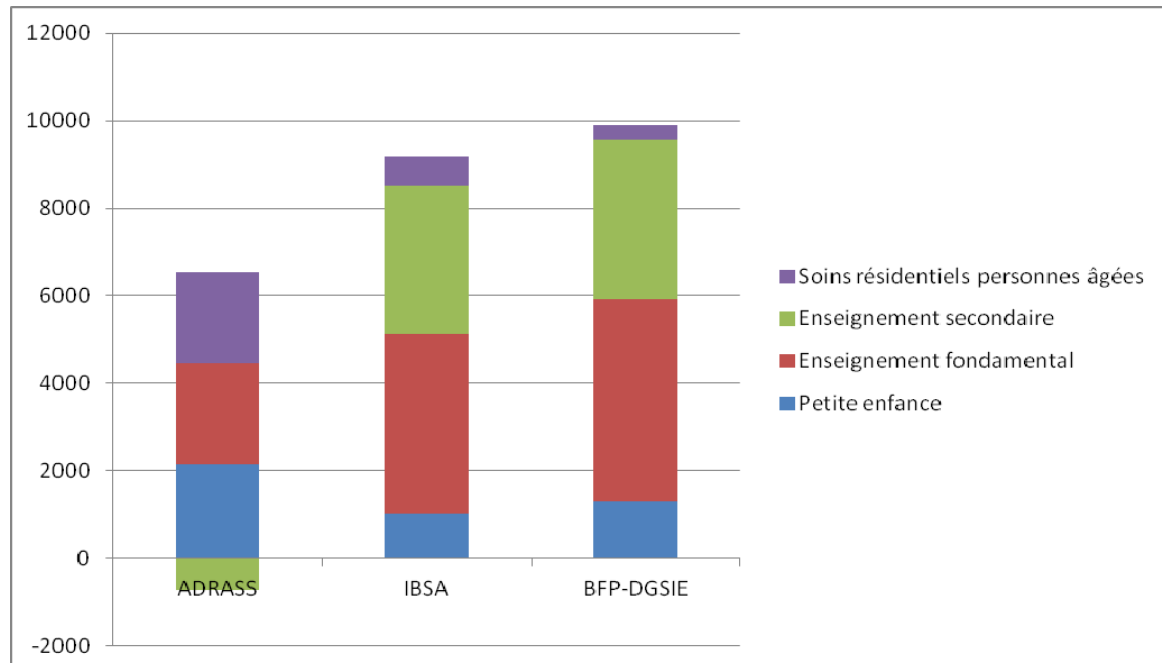
---

<sup>225</sup> Estimé sur base de l'année la plus récente disponible pour les données de l'emploi ONSS, soit 2009.

<sup>226</sup> Cf. IBSA (2010a).

projections ADRASS, 9187 sur base des projections IBSA et 9900 sur base des projections BFP-DGSIE.

**Graphique 19 : Nombre total d'emplois supplémentaires à créer à l'horizon 2020 (par rapport à 2009) dans les secteurs de l'enseignement fondamental et secondaire, les crèches et garderies et les soins résidentiels pour personnes âgées sur base des projections ADRASS, IBSA et BFP-DGSIE**



Source : ADRASS, IBSA, BFP-DGSIE et calculs propres

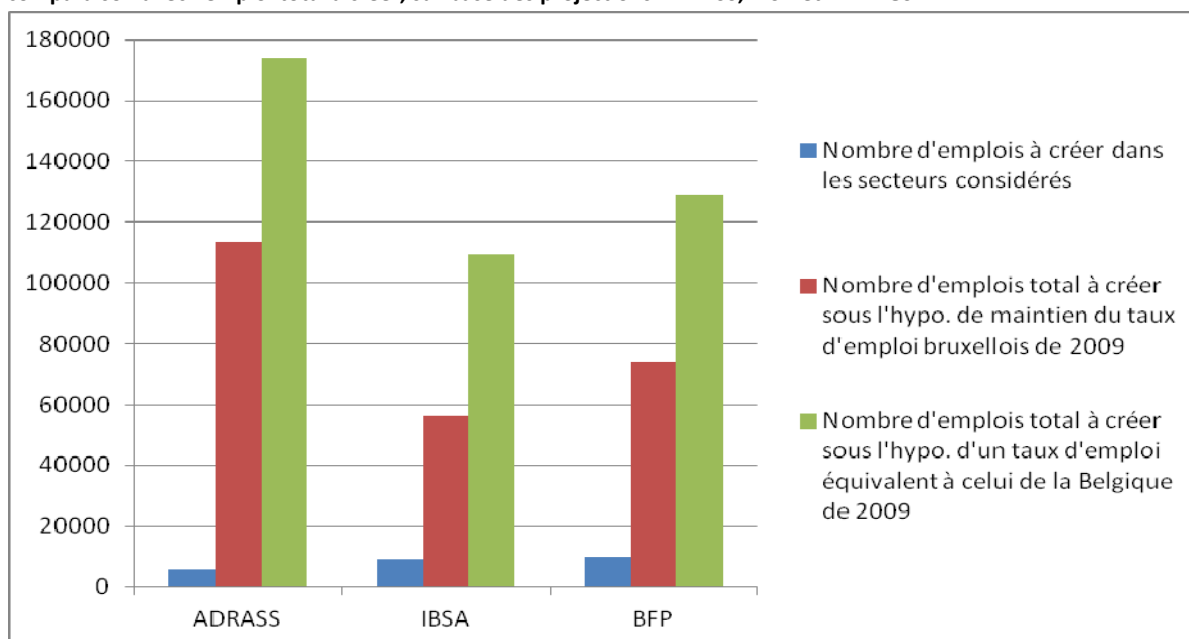
Sur base des projections ADRASS, le nombre d'emplois à créer dans le secteur de la petite enfance et des soins résidentiels pour personnes âgées apparaît plus important. Ces deux catégories d'emplois présentent l'avantage d'être relativement peu exigeantes en termes de diplôme (ex. puéricultrices/teurs, aides-soignant(e)s,...). Le développement de ces emplois liés à la dépendance pourrait donc potentiellement convenir pour un nombre important de demandeurs d'emplois bruxellois peu qualifiés, moyennant une formation adaptée le cas échéant. A noter que dans les projections ADRASS, le nombre d'adolescents diminue légèrement à l'horizon 2020, impliquant, sur base de l'hypothèse d'un rapport entre le nombre d'élèves dans le secteur de l'enseignement secondaire et le nombre d'emplois maintenu constant au niveau de 2009, une légère baisse de l'emploi dans ce secteur. Néanmoins, comme nous l'avons vu à la sous-section 3.3.3., ce rapport a augmenté dans le temps, impliquant un plus grand nombre d'élèves par emploi dans ce secteur. Or, les problèmes liés aux classes trop nombreuses, aux conditions de travail souvent difficiles dans ce secteur et à l'importance du décrochage scolaire dans la Région constituent autant de facteurs qui devraient pousser à augmenter l'emploi dans le secteur de l'enseignement secondaire, même en cas éventuel de légère baisse du nombre d'adolescents dans la Région.

Les scénarios basés sur les projections IBSA et BFP-DGSIE indiquent une croissance particulièrement marquée dans l'enseignement. Ce secteur est plus exigeant en termes de

diplômes que ceux de la petite enfance et des soins résidentiels aux personnes âgées. Dans ces scénarios, afin de répondre aux besoins dans le secteur de l'enseignement, des politiques visant à promouvoir les études dans ce domaine sont à recommander, notamment par le biais de la revalorisation de ces professions, la possibilité de conserver les allocations de chômage si de telles études sont entreprises, ainsi que l'amélioration des conditions de travail et de rémunération de ces emplois. Dans le scénario BFP-DGSIE, et en cohérence avec les résultats de l'étude KCE, le nombre de personnes âgées n'augmenteraient que très faiblement à l'horizon 2020, ce qui constitue une particularité propre à la Région Bruxelloise. Cependant, une question qui mériterait d'être approfondie serait de savoir si les besoins actuels sont satisfaits ou non dans ce secteur, en tenant compte de l'importance des établissements de soins publics susceptibles d'offrir aux personnes âgées des conditions de fin de vie dignes quel que soit leur niveau de revenus.

Il faut souligner par ailleurs que, bien que le total des emplois à créer dans l'ensemble de ces secteurs soient importants, ils ne contribueraient que modestement à la dynamique de création d'emplois nécessaire pour absorber l'importante croissance de la population d'âge actif à l'horizon 2020. A titre illustratif, le graphique suivant présente les mêmes totaux que le graphique ci-dessus, confrontés d'une part au nombre d'emplois qu'il faudrait créer pour maintenir le taux d'emploi bruxellois, qu'on sait déjà inacceptablement bas, à son niveau de 2009 (55%), et d'autre part le nombre d'emplois qu'il faudrait créer dans une situation tout à fait théorique de rattrapage par Bruxelles du taux d'emploi qui prévaut pour l'ensemble de la Belgique en 2009 (61,6%).

**Graphique 20 : Nombre total d'emplois supplémentaires à créer à l'horizon 2020 (par rapport à 2009) dans les secteurs de l'enseignement fondamental et secondaire, les crèches et garderies et les soins résidentiels pour personnes âgées en comparaison avec l'emploi total à créer, sur base des projections ADRASS, IBSA et BFP-DGSIE**



Source : ADRASS, IBSA, BFP-DGSIE et calculs propres

Sur base de l'hypothèse pessimiste de maintien du taux d'emploi au niveau de 2009 (55%), les emplois dans les secteurs considérés absorberaient respectivement 5%, 16% et 14% de l'accroissement de l'emploi total à l'horizon 2020 selon les projections ADRASS, IBSA et BFP-DGSIE. Dans le cas de l'hypothèse tout à fait théorique, optimiste et irréaliste d'un taux d'emploi de 61,6%, la part de ces emplois supplémentaires dans l'ensemble des emplois à créer à l'horizon 2020 représenterait 3% dans le scénario basé sur les projections ADRASS, et environ 8% dans les autres scénarios. Il importe donc de garder à l'esprit que le potentiel de nombreuses autres catégories d'emplois doit être étudié au regard des besoins de la population bruxelloise. Plus généralement, le défi en termes d'emplois accentue l'importance des politiques de création d'emploi à mettre en œuvre dans la Région, alors que la sixième réforme de l'Etat prévoit la régionalisation de pans entiers des politiques de l'emploi. Néanmoins, il faut souligner que si les politiques au niveau bruxellois sont essentielles, elles seront très probablement insuffisantes au regard de l'ampleur de ce défi ; des mesures supra-régionales à caractère macroéconomique et de portée générale seront également indispensables.

## **Partie III : Politiques de l'emploi et régionalisation : quelles mesures pour la Région de Bruxelles-Capitale ?**

### **Introduction**

Les parties précédentes de la recherche ont porté sur les spécificités du chômage bruxellois et sur certaines catégories d'emplois à encourager à Bruxelles. Les résultats mettent en évidence la nécessité de création d'emplois adaptés pour réduire le chômage à Bruxelles d'une part, et dans le but de faire face aux défis démographiques futurs de la Région d'autre part.

Cette dernière partie de l'étude se concentre sur les politiques de l'emploi, et a pour objectif d'amorcer une réflexion prospective concernant les politiques d'emploi à mener en Région de Bruxelles-Capitale. Compte tenu - notamment - des résultats précédents de la recherche, les pistes visant à favoriser la création d'emploi à travers la stimulation de la demande de travail dans la Région, et en particulier la création d'emplois adaptés aux spécificités et aux besoins de la population bruxelloise, seront privilégiées.

Les récentes décisions de défédéralisation de certaines compétences dans le cadre de la 6<sup>ème</sup> réforme de l'Etat impliqueront un élargissement des dispositifs pour l'emploi gérés par la Région. En effet, l'accord de gouvernement belge de décembre 2011 prévoit la régionalisation de pans importants de la politique de l'emploi. Outre le contrôle de la disponibilité des chômeurs et d'autres politiques (comme les politiques d'accompagnement et de réinsertion des articles 60-61, les ALE, les conventions premier emploi,...), l'activation des allocations de chômage, les politiques de réduction des cotisations axées sur les groupes/secteurs cibles, le dispositif ACS<sup>227</sup> et les titres-services seront régionalisés. Ces transferts de compétences augmenteront de façon considérable les marges de manœuvre de la Région au niveau de la gestion des politiques de l'emploi.

Le premier volet de cette partie de l'étude constitue une approche descriptive des politiques d'emploi en général, et en Belgique en particulier. Son contenu suit une structure en entonnoir, partant d'un niveau très général en réinscrivant les politiques de l'emploi dans les différents modèles d'Etats-providence des pays « développés », pour arriver aux politiques d'emploi en Belgique et enfin, aux politiques d'emploi au niveau du pouvoir régional bruxellois. Les politiques de l'emploi en Belgique seront approfondies de façon relativement

---

<sup>227</sup> Agent contractuel subventionné.



détaillées et seront classifiées sur base d'une typologie spécifique. Par ailleurs, les politiques de l'emploi menées au niveau du pouvoir fédéral et au niveau du pouvoir de la Région de Bruxelles-Capitale seront donc distinguées. Enfin, les politiques en voie de régionalisation dans le cadre de la 6<sup>ème</sup> réforme de l'Etat seront évoquées, ainsi que les questions de financement qui accompagnent ce transfert de compétences.

Le second volet a pour objectif de mener une réflexion prospective sur le rôle des politiques de l'emploi et leur efficacité, et de formuler certaines pistes concrètes pour la Région bruxelloise en matière de politiques d'emploi à favoriser. Ces pistes seront basées sur différents éléments de réflexion et d'évaluation des politiques de l'emploi, sur les spécificités bruxelloises et sur les résultats précédents de la recherche.

Il faut noter que les informations contenues dans la présente partie font essentiellement référence à la situation en 2012 et éventuellement début 2013. Actuellement, aucun transfert de compétences prévu dans le cadre de la réforme institutionnelle n'a encore été voté. A l'heure de la rédaction du présent rapport, de nombreuses incertitudes relatives aux modalités pratiques de la régionalisation et à ses conséquences persistent. Gardons toutefois à l'esprit que, étant donné qu'il s'agit d'une matière au cœur de l'actualité, les nouvelles sources d'informations et les avancées en la matière peuvent progresser rapidement.

## Volet I : Approche descriptive

### ***1. Les grands « modèles » d'Etats-providence dans lesquels s'insèrent les politiques de l'emploi***

L'emploi ne dépend bien évidemment pas uniquement des politiques de l'emploi, mais bien de la politique économique au sens large. En effet, les conditions macroéconomiques nationales et même supranationales déterminent en grande partie les niveaux de chômage. A cet égard, les politiques monétaire et budgétaire jouent un rôle majeur. Par ailleurs, les progrès technologiques, la concurrence internationale entre les pays, la globalisation de l'économie constituent autant de phénomènes qui déteignent de façon importante sur le marché du travail au niveau national. Par ailleurs, en considérant ce dernier niveau, les politiques de l'emploi s'inscrivent dans des modèles socio-économiques plus larges caractérisés par des institutions et des réglementations particulières découlant elles-mêmes de facteurs historiques et idéologiques spécifiques.

Franssen et al (2009)<sup>228</sup> notent la pertinence d'une prise en compte générale du système dans lequel opèrent les politiques de l'emploi. En particulier, ils évoquent différentes sphères pour appréhender le « phénomène social total » dans lequel s'intègre l'action des politiques publiques en matière de transition des jeunes entre l'enseignement et l'emploi (qui constitue leur sujet de recherche). Cinq sphères ou composantes principales sont distinguées dans leur étude: le système d'enseignement, le marché de l'emploi, le système de protection sociale, les jeunes et enfin l'espace transitionnel (formation, insertion). De même, ils proposent différents niveaux d'analyse, correspondant à différents niveaux d'actions exerçant un impact sur l'emploi : le niveau macro, en l'occurrence la structure du système social et économique à l'échelle nationale et internationale ; le niveau meso, c'est-à-dire l'action publique et institutionnelle et les stratégies générales; le niveau micro, qui correspond aux dispositifs concrets et enfin, le niveau individuel (les trajectoires des individus).

Ce chapitre présente tout d'abord quelques éléments introductifs de typologie des politiques de l'emploi. Ensuite, les différents types d'Etats-providence dans lesquels s'insèrent les politiques de l'emploi au niveau national seront décrits. Certaines nuances à apporter concernant le caractère actuel de ce classement dans le cadre des politiques européennes seront formulées dans la conclusion.

---

<sup>228</sup> Franssen A. et al. (2009).

## **1.1. Quelques éléments introductifs de typologie des politiques de l'emploi**

Les politiques de l'emploi peuvent être de différentes natures. Avant tout, on distingue communément les **mesures dites « actives »** des **mesures dites « passives »**<sup>229</sup> ; les mesures « actives » visent à remettre les chômeurs en emploi et, plus généralement, à augmenter le taux d'emploi soit à travers la stimulation de la demande de travail (par exemple au travers de subventions à l'embauche), soit à travers la stimulation de l'offre de travail (par exemple au travers de la formation). On désigne comme mesures « passives » les politiques qui « atténuent » les effets sociaux du chômage, en l'occurrence les systèmes d'indemnisation des chômeurs, ainsi que les systèmes qui visent à réduire la population active (allongements de la période d'études, prépensions, etc.). Erhel (2010) note cependant que la frontière entre mesures passives et actives apparaît de plus en plus ténue, compte tenu des critères renforcés à visée incitative qui conditionnent la perception des allocations de chômage (recherche active d'emploi, sanctions, dégressivité des allocations dans le temps, etc.).

Erhel distingue par ailleurs trois leviers économiques des politiques de l'emploi. Le premier est celui du coût du travail : il s'agit des politiques qui, conformément à la théorie néoclassique de l'économie, visent à augmenter la demande de travail via la diminution du coût du travail pour les employeurs. On retrouvera donc dans cette catégorie toutes les politiques qui ont trait à la réduction des charges patronales, ou les subventions salariales. Ces réductions du coût du travail peuvent être généralisées ou ciblées sur certaines catégories de travailleurs, comme par exemple les peu qualifiés. L'effet sur l'emploi dépendra alors du degré de substitution de travail qualifié et/ou du capital par du travail peu qualifié, hormis les effets induits via l'augmentation de la compétitivité-prix et du revenu disponible (cf. chapitre 2, volet II). Le deuxième levier porte sur l'offre de travail, et vise soit à augmenter celle-ci par le biais d'incitants financiers à l'emploi (prime de reprise d'emploi par exemple) soit à améliorer la « qualité » de l'offre (formation) afin qu'elle se rapproche des exigences de la demande de travail. Enfin, le troisième levier vise à agir sur le chômage frictionnel, en améliorant la transmission d'information entre chercheurs d'emplois et employeurs d'une part et l'efficacité de la recherche d'emploi d'autre part. Les mesures d'accompagnement des demandeurs d'emploi s'inscrivent donc dans cette catégorie. Nous pourrions ajouter à cette classification les politiques de temps de travail qui visent à réaménager celui-ci (généralement par une réduction du temps de travail) dans le but de partager le travail.

Plus simplement, à l'instar de Gangji A. et Plasman R. (2007), il est également possible de classer les politiques de l'emploi en quatre groupes : réduction du coût du travail, création directe d'emploi, amélioration de la qualité de la main-d'œuvre (formation) et suivi des demandeurs d'emploi. Dans la suite de l'étude, la typologie utilisée sera en partie inspirée

---

<sup>229</sup> Erhel C. (2010).

de ce classement, qui sera adapté et élargi par l'introduction de deux catégories supplémentaires (cf. section 2.1.2).

## **1.2. Etats-providence et politique de l'emploi**

En termes de comparaison internationale, les politiques de l'emploi menées dans les différents pays de l'OCDE se distinguent notamment par leur nature, leur degré de centralisation/décentralisation et surtout, par l'importance des budgets qui y sont consacrés. Ces types de modèles nationaux de politique de l'emploi s'inscrivent plus globalement dans différents modèles d'Etats-providence, eux-mêmes caractérisés par des institutions et des politiques socio-économiques spécifiques.

De nombreux auteurs ont proposé une typologie des Etats-providence. Richard Titmuss (1958)<sup>230</sup> distinguait déjà deux modèles : le « modèle résiduel » et le « modèle institutionnel-redistributif ». Dans le premier, l'Etat n'intervient qu'en dernier recours, après les autres types de solidarités primaires (familiales, communautaires...). Dans le deuxième modèle, l'Etat se donne au contraire pour mission de répondre aux besoins et de garantir le bien-être de la population. Au sein de ce dernier modèle, Titmuss différencie le système bismarckien (mécanisme assurantiel dans lequel le droit à la protection sociale est la contrepartie de cotisations) du système beveridgien (protection sociale universelle généralement financée par l'impôt).

Par la suite, Esping-Andersen (1990 et 1999) a proposé une typologie des Etats-providence en trois grands groupes (« Les Trois Mondes de l'Etat-providence »). Celle-ci est basée sur trois critères principaux. Tout d'abord, Esping-Andersen évalue le degré de « démarchandisation » des sociétés, terme emprunté à Karl Polanyi. Le degré de « démarchandisation » fait référence au degré d'indépendance de la population par rapport au marché ; au plus cette indépendance est forte, au plus la société est « démarchandisée ». Ce degré va dépendre de l'importance des droits sociaux garantis, évalués sur base de l'existence des prestations de remplacement, de leur niveau, du nombre de bénéficiaires, de la durée, des conditions qui les accompagnent, etc. Ensuite, Esping-Andersen tient compte de l'impact de l'Etat sur les inégalités sociales. Enfin, il considère également les relations publiques-privées relatives à la fourniture de prestations sociales et de services sociaux. Sur base de ces critères, Esping-Andersen propose la typologie suivante, par ordre croissant de « démarchandisation » : le modèle libéral, le modèle continental et le modèle nordique.

De nombreux auteurs ont également approfondi et étudié ces typologies<sup>231</sup>. Par exemple, une classification de même type a été proposée par Amable (2005)<sup>232</sup> ; celui-ci a effectué sa

---

<sup>230</sup> Méda D. et Lefebvre A. (2007).

<sup>231</sup> Arts W. et Gelissen J. (2002).

<sup>232</sup> Amable B. (2005).

classification selon cinq « secteurs institutionnels fondamentaux » : la concurrence sur le marché des produits ; le rapport salarial et les institutions du marché du travail ; le secteur d'intermédiation financière et la 'corporate governance', la protection sociale ; le secteur éducatif. Il propose une nouvelle classification, partiellement inspirée de celle de Esping-Andersen, en distinguant le « capitalisme libéral de marché », le « capitalisme européen continental » et le « capitalisme social démocrate », mais en ajoutant deux catégories supplémentaires, en l'occurrence le « capitalisme méditerranéen »<sup>233</sup>, déjà proposé par d'autres auteurs (Leibfried, 1992 et Ferrera, 1996<sup>234</sup>), et le « capitalisme asiatique » (que nous ne considérerons pas ici). La classification d'Amable, plus complète que celle d'Esping-Andersen, sera retenue ci-après, en y apportant certaines modifications par rapport au classement de certains pays (cf. ci-après). Il importe toutefois de noter, comme le souligne Art et Gelissen (2002), que les possibilités de classification sont nombreuses, et que « *les Etats-providence réels sont rarement des cas purs mais constituent bien plus des hybridations* ». Ainsi, toutes les classifications existantes, y compris celle d'Amable, sont discutables.

Ces différents modèles affichent des performances sociales très différentes, en termes de taux d'emploi et de chômage mais surtout en termes de niveau de pauvreté et d'inégalité (cf. section 1.2.6)<sup>235</sup>.

### **1.2.1. Le modèle nordique ou « capitalisme social démocrate »**

Ce modèle correspond, selon Amable, à celui en vigueur au Danemark, en Finlande et en Suède. Amable ne reprend pas la Norvège dans ce groupe de pays, contrairement à d'autres auteurs comme Bonoli par exemple<sup>236</sup>. Sur cette base, nous retiendrons également la Norvège dans le groupe du modèle nordique.

Il est basé sur des principes d'assurance sociale universelle et d'égalité ; de même, l'Etat est censé garantir le plein-emploi<sup>237</sup>.

Ces Etats se caractérisent par un niveau de protection sociale élevé et un système de négociations salariales coordonnées. Les partenaires sociaux participent de façon importante à la politique de l'emploi. Cette dernière est essentiellement financée par l'impôt, en accord avec la tradition béverigienne de ce système de protection sociale. La protection à l'emploi est modérée, mais compensée par des allocations sociales généreuses, un accompagnement intensif des demandeurs d'emploi de même qu'un accès facilité et

---

<sup>233</sup> Notons qu'Amable évoque également le « capitalisme asiatique » que l'on ne considère pas ici.

<sup>234</sup> Cité dans Méda D. et Lefebvre A. (2007).

<sup>235</sup> Pour une analyse des taux de pauvreté et d'inégalité par pays à revenu élevé, voir Englert M. (2007).

<sup>236</sup> Art et Gelissen (2002).

<sup>237</sup> Méda D. et Lefebvre A. (2007).

encouragé à la formation professionnelle<sup>238</sup>. La politique de l'emploi de ces pays (le Danemark en particulier) a pour objectif de sécuriser les parcours tout en menant une politique de flexibilité des contrats de travail (flexisécurité)<sup>239</sup>.

Le niveau de dépenses en politiques d'emploi ciblées sur les chômeurs est relativement élevé, surtout au Danemark. En particulier, le niveau de dépenses en politiques actives y est le plus élevé des pays de l'OCDE. En effet, les mesures actives ainsi que les dispositifs de formation sont importants dans ce modèle, de même que le soutien à l'emploi des personnes handicapées. Cependant, si le système des préretraites a été tout à fait supprimé en Suède, il subsiste de façon importante au Danemark<sup>240</sup> (cf. section 1.2.5).

Les mesures actives reposent sur l'idée déjà avancée au début du XX<sup>ème</sup> siècle (et mise en pratique en particulier dans les années 1930 puis 50 et 60) dans ces pays selon laquelle il est plus souhaitable de financer des emplois publics, même temporaires, plutôt que des allocations de chômage<sup>241</sup>.

Selon Méda D. et Lefebvre A. (2007), les performances sociales et sur le marché du travail des pays scandinaves s'expliqueraient avant tout, en amont, par la philosophie même de ce modèle. En effet, si l'Etat se donne pour mission d'assurer à sa population une indépendance par rapport au marché sur base d'un principe universaliste, il doit mettre en place un système de couverture sociale très large, qui lui-même implique une nécessité de plein-emploi pour assurer son financement. Les auteurs évoquent trois autres facteurs supplémentaires pouvant expliquer les performances relativement bonnes de ce modèle. Le premier concerne la coopération entre l'Etat, les syndicats et le patronat. Dans le modèle nordique, le rôle des syndicats est particulièrement important ; le taux de syndicalisation y est d'ailleurs particulièrement élevé. La liberté d'organisation des syndicats aurait historiquement comme contrepartie la liberté d'organisation des entreprises. Le deuxième facteur évoqué par les auteurs concerne la générosité des indemnités de chômage combinée aux politiques actives d'emploi ; ces dernières se sont développées en particulier depuis les années '90, durant lesquelles les conditions d'indemnisation et l'accompagnement ont été renforcés. Un facteur connexe, moins important selon les auteurs, concerne le régime de flexisécurité. Les auteurs rappellent néanmoins qu'en Finlande et en Suède, il existe des lois qui protègent contre le licenciement individuel, tandis que celles-ci sont moins présentes au Danemark. Enfin, le dernier facteur évoqué est celui de « la priorité accordée à la formation et à la recherche ». Ils mentionnent le haut niveau d'éducation qui caractérise la population de ces pays, et les budgets importants destinés à l'éducation et à la formation. Les taux de décrochage scolaire se situent en effet parmi les plus bas des pays de l'Union européenne.

---

<sup>238</sup> Amable (2005) et Erhel (2010).

<sup>239</sup> Erhel (2010).

<sup>240</sup> Erhel (2010).

<sup>241</sup> Erhel (2010).

Le taux de chômage dans ces pays est généralement de niveau moyen, et le taux d'emploi plutôt élevé (en particulier en Suède et au Danemark). Il faut cependant souligner que ces pays, le Danemark en particulier, ont enregistré une augmentation relative importante de leurs taux de chômage suite à la crise économique. Les niveaux de pauvreté et d'inégalité y sont relativement faibles.

### **1.2.2. Le modèle libéral ou « capitalisme libéral de marché »**<sup>242</sup>

Ce modèle concerne les pays anglo-saxons, en l'occurrence le Royaume-Uni, les Etats-Unis, l'Australie, le Canada. Amable ne considère pas la Nouvelle-Zélande dans sa typologie, mais la majorité des auteurs qui en tiennent compte la mentionne également dans ce modèle (y compris Esping-Andersen)<sup>243</sup>. Par ailleurs, Amable classe l'Irlande dans le modèle continental, tandis que la majorité des autres auteurs reprennent ce pays dans le modèle libéral<sup>244</sup>. Nous retiendrons donc également l'Irlande dans le présent modèle.

Dans ces modèles à tradition beveridgienne, les transferts « universels » sont faibles et l'assistance se concentre sur les très bas revenus<sup>245</sup>.

Ces pays se caractérisent par une concurrence forte sur les marchés des produits et une flexibilité particulièrement importante du marché du travail<sup>246</sup>. Les systèmes de protection sociale y sont peu développés, conformément à une idéologie qui rejette les entraves au libre fonctionnement du marché (« laisser faire, laisser passer »), et recommande de minimiser le rôle de l'Etat. Les budgets (en part du PIB) consacrés aux politiques de l'emploi « ciblées sur les chômeurs » (cf. infra) sont les plus faibles dans ce groupe de pays, et portent essentiellement sur les maigres indemnités du chômage et l'aide à la recherche d'emploi (cf. section 1.2.5).

En dehors des politiques d'emploi « ciblées chômeurs », ces pays ont mis en place des mesures importantes d'incitation à l'emploi basées sur les « in-work benefits » (IWB), telles que l'impôt négatif pour les bas salaires.

Si ces politiques sont généralement financées par l'Etat, leur mise en œuvre est souvent gérée par des organismes privés.

Les indicateurs du marché du travail de ces pays révèlent des performances inégales, mais celles-ci apparaissent relativement faibles en Irlande suite à la crise économique. De manière générale, les pays du modèle libéral ont connu une forte dégradation de la situation sur le

---

<sup>242</sup> Erhel (2010).

<sup>243</sup> Art et Gelissen (2002)

<sup>244</sup> Idem.

<sup>245</sup> Méda D. et Lefebvre A. (2007).

<sup>246</sup> Amable (2005).

marché du travail suite à la crise économique. Par ailleurs, ces pays enregistrent des taux de pauvreté et des niveaux d'inégalité très importants.

### **1.2.3. Le modèle continental ou « capitalisme européen continental »**

Il s'agit ici d'un groupe de pays relativement hétérogène, qui selon Amable, comprend la Belgique, les Pays-Bas, la France, l'Allemagne, l'Autriche, la Suisse mais également l'Irlande et la Norvège. Comme cela a déjà été mentionné, la considération de ces deux derniers pays dans ce groupe est largement discutable, au vu du classement proposé par de nombreux autres auteurs<sup>247</sup>. Nous ne les intégrerons donc pas ici dans le groupe de pays du modèle continental. Amable ne mentionne pas le Luxembourg dans sa typologie ; cependant, pour les auteurs qui en tiennent compte (Bonoli, Ferrera) le Luxembourg ferait également partie du modèle continental<sup>248</sup>.

Les pays correspondant au modèle continental se situent juste après ceux du modèle social-démocrate (ou nordique) en ce qui concerne leurs niveaux d'inégalités et de pauvreté relative. Les niveaux de protection sociale et de protection à l'emploi y sont relativement importants et les négociations salariales sont « coordonnées ». La concurrence sur le marché des produits y est modérée.

Dans ces pays, les politiques de l'emploi sont financées essentiellement par un système de cotisations sociales, en cohérence avec leur tradition bismarckienne. Les politiques de l'emploi dans ces pays se sont déployées en particulier à partir des années 70-80 avec la montée du chômage. Elles sont par ailleurs passées d'une logique sectorielle à une logique de ciblage sur des groupes spécifiques; de même, les systèmes de retrait du marché du travail (allongement des études, retraites anticipées) se sont fortement développés pendant les années 70-80. Face au problème du coût du vieillissement de la population et du faible taux d'emploi des seniors ainsi que des recommandations européennes (cf. section 1.2.7), le recours aux retraites anticipées tend cependant à diminuer, voire à disparaître ces dernières années. Des incitants à l'emploi et à l'embauche pour les seniors ont au contraire été développés parallèlement. De même, ces pays ont appliqué ces dernières années des baisses régulières des cotisations sociales, soit généralisées soit ciblées sur certaines catégories de travailleurs<sup>249</sup>.

Il apparaît que la majorité des pays du modèle continental ont bien résisté à la crise économique par rapport aux pays des autres modèles (cf. infra).

---

<sup>247</sup> Art et Gelissen (2002)

<sup>248</sup> Idem.

<sup>249</sup> Erhel (2010).



#### **1.2.4. Le « capitalisme méditerranéen »**

Amable intègre dans cette catégorie l'Espagne, l'Italie, la Grèce et le Portugal.

Le niveau de protection sociale et les indemnités de chômage sont généralement faibles, voire très faibles dans ces pays : la couverture des risques sociaux y repose encore largement - à l'exception, dans une certaine mesure, de l'Espagne - sur la solidarité familiale. Le marché du travail y est par contre relativement peu flexible, impliquant une certaine protection de l'emploi (en lien avec un degré relativement faible de concurrence sur le marché des produits) pour une partie de la population, l'autre étant au contraire soumise à une précarité de l'emploi importante (marché dual). En effet, les salariés bénéficient (ou bénéficiaient) de certains avantages sociaux notables (par exemple en termes de pensions de retraite), mais une autre frange de la population, peu intégrée à la société salariale, est presque totalement dépendante de la solidarité primaire<sup>250</sup>.

Ces pays ont été particulièrement touchés par la crise économique actuelle et sont aujourd'hui dans une situation sociale caractérisée par une précarité sans précédent, amplifiée par les mesures d'austérité budgétaire imposées dans le cadre de plan de soutien financier extérieur, surtout sous la pression de l'Allemagne (en Grèce en particulier).

#### **1.2.5. Les dépenses en politiques de l'emploi par pays**

Il existe une base de données internationale sur les politiques de l'emploi centralisée par l'OCDE et EUROSTAT : la base de données « Politiques du marché du travail (PMT) ». Elle reprend les dépenses et le nombre de bénéficiaires par politique ciblée sur certains groupes déterminés (cf. ci-après). Les politiques sont elles-mêmes classifiées selon une typologie spécifique. En Belgique, le SPF Emploi est en charge de la collecte des données.

Il est important de préciser brièvement le champ d'application de cette base de données<sup>251</sup>. Celle-ci couvre les mesures qui agissent sur certains groupes cibles considérés comme défavorisés sur le marché du travail. Les trois groupes cibles principaux sont les suivants : les chômeurs, les salariés dont l'emploi est menacé, les inactifs qui souhaiteraient entrer sur le marché du travail et qui sont, d'une quelconque manière, défavorisés. Les mesures de portée générale, qui concernent tous les travailleurs et pas spécifiquement une de ces catégories cibles (par exemple les réductions de cotisations structurelles) sont donc exclues de cette base de données.

Les trois types d'interventions considérées sont les « services » (activités liées à la recherche d'emploi), les « mesures » (qui impliquent généralement une modification du statut sur le

---

<sup>250</sup> Méda D. et Lefebvre A. (2007)

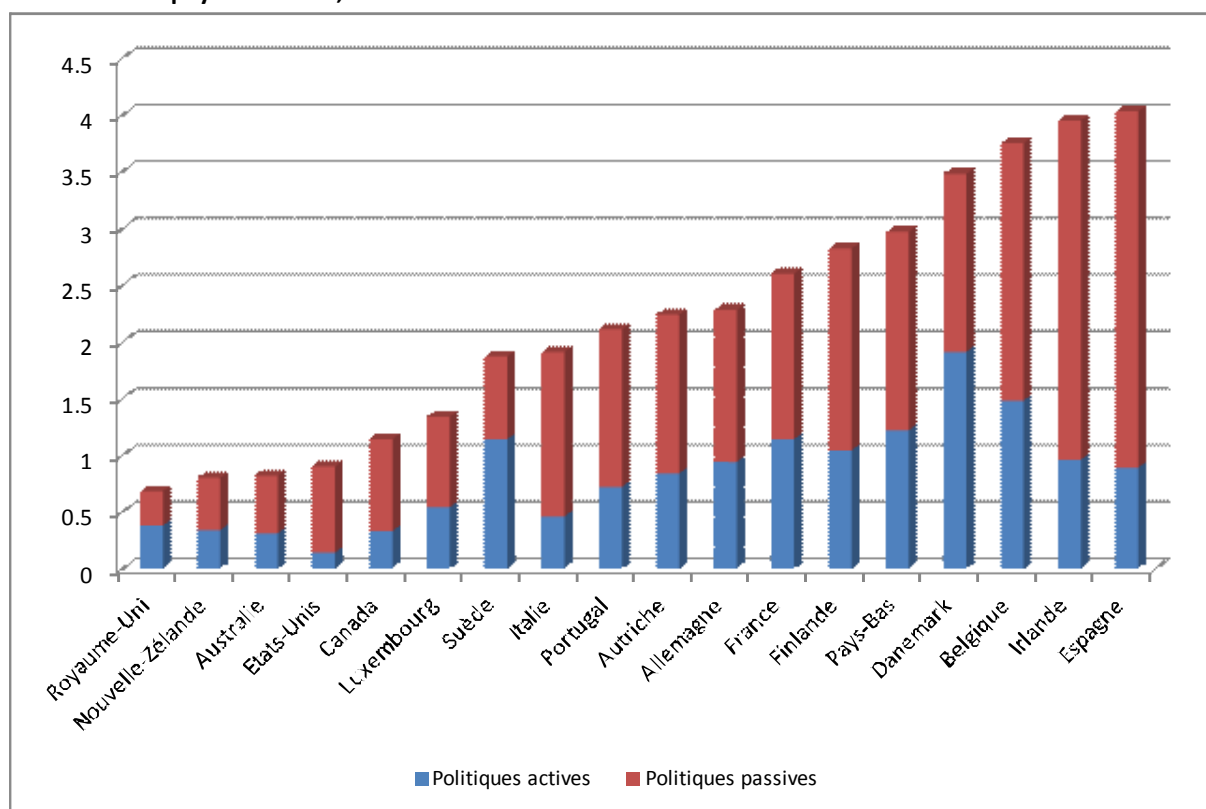
<sup>251</sup> Eurostat (2006).

marché du travail) et les « soutiens » (aides financières aux individus pour raisons liées au marché du travail).

La typologie utilisée dans cette base de données distingue au total 9 catégories de politiques, elles-mêmes subdivisées entre politiques actives et passives. Au niveau des politiques dites « actives », on retrouve les catégories suivantes: (1) les « services relatifs au marché du travail » concernent l'ensemble des services et activités des services publics de l'emploi (SPE) : information, accompagnement,... ; (2) la « formation professionnelle » couvre l'ensemble des mesures de formation portant sur les groupes cibles et financées par des organismes publics ; (3) la « rotation dans l'emploi et le partage de l'emploi » reprend les mesures qui encouragent l'insertion d'un chômeur (ou autre groupe cible) en lui octroyant des heures de travail prestées par un travailleur déjà en emploi (remplacement partiel ou bien complet à durée déterminée) ; (4) les « incitations à l'emploi » couvrent les mesures qui favorisent le recrutement des chômeurs (ou autres groupes cibles) ou le maintien dans l'emploi de travailleurs menacés de perdre leur emploi (contribution au coût salarial de l'employeur sur le marché de l'emploi ordinaire, c'est-à-dire pour des emplois qui pourraient exister ou être créés sans subventions publiques) ; (5) la catégorie « emploi protégé et réadaptation » reprend les mesures visant à favoriser l'engagement de travailleurs « à capacité de travail réduite » ; (6) la « création directe d'emplois » concerne les mesures générant des emplois supplémentaires, généralement d'intérêt public ou socialement utiles, destinés aux chômeurs ou groupes qui présentent des difficultés spécifiques sur le marché de l'emploi ; (7) les « aides à la création d'entreprise » reprennent les mesures qui visent à encourager les chômeurs ou autres groupes cibles à créer leur propre activité. Les politiques passives se déclinent en deux catégories : (8) le « maintien et soutien du revenu en cas d'absence d'emploi » fait référence aux allocations de chômage, aux indemnités de licenciement,... ; (9) les « préretraites » qui reprennent les mesures de soutien facilitant la préretraite complète ou partielle.

Le graphique ci-dessous présente les dépenses en politiques de l'emploi « ciblées » actives et passives en pourcentage du PIB pour un échantillon de pays de l'OCDE. La Grèce, la Norvège et la Suisse sont absentes du graphique car les données concernant les dépenses en politiques actives ne sont pas disponibles pour ces pays. Leurs dépenses en politique passive en pourcentage du PIB en 2010 sont de 0,71%, 0,47% et 0,82% respectivement pour la Grèce, la Norvège et la Suisse.

**Graphique 21 : Dépenses en politiques de l'emploi « ciblées » actives et passives en % du PIB dans un échantillon de pays de l'OCDE, 2010**



Source : Statistiques de l'OCDE

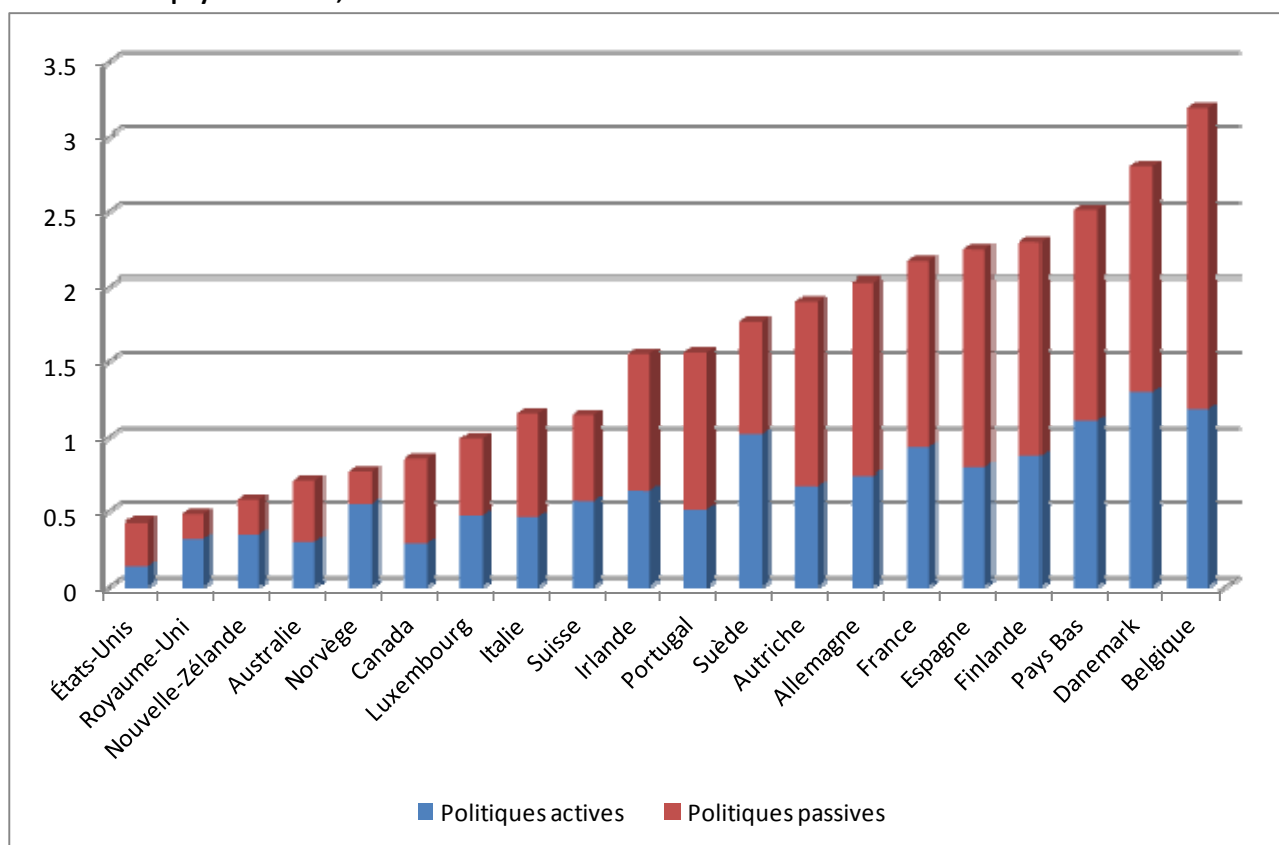
NB : Pour le Royaume-Uni, le chiffre de la part des dépenses en mesures actives correspond à l'année 2009.

Il ressort nettement du graphique que les dépenses totales liées aux politiques d'emploi ciblées sont particulièrement faibles dans l'ensemble des pays anglo-saxons. Ces dépenses sont par contre élevées en Belgique par rapport aux autres pays de l'OCDE.

On remarque par ailleurs que les pays comme le Danemark ou la Suède (modèle nordique) présentent une part relativement plus importante des dépenses dans les politiques actives de l'emploi, par rapport aux politiques passives. L'Irlande et l'Espagne indiquent les parts de dépenses en politiques passives les plus élevées du fait de leurs taux de chômage particulièrement importants en 2010 suite à la crise économique.

A titre informatif, le graphique ci-dessous présente les mêmes indicateurs avant la crise, en 2007. La Grèce est absente du graphique faute de données disponibles concernant les dépenses actives ; ses dépenses en politiques passives correspondaient à 0,34% du PIB en 2007.

**Graphique 22 : Dépenses des politiques de l'emploi ciblées actives et passives en % du PIB dans un échantillon de pays de l'OCDE, 2007**



Source : Statistiques de l'OCDE

On constate que juste avant la crise, la Belgique présente les dépenses ciblées en % du PIB les plus élevées de l'échantillon.

Le tableau 42 ci-après présente une ventilation détaillée des dépenses totales liées aux politiques pour la plupart des pays présentés dans les graphiques précédents en 2010, sur base de la typologie de l'OCDE/EUROSTAT.

**Tableau 42 : Répartition des dépenses par type de politiques de l'emploi ciblées par pays en 2010 (2009 pour le Royaume-Uni) - % des dépenses totales du pays considéré**

	SPE et admin	Formation professionnelle	Rotation dans l'emploi et partage du travail	Incitations à l'emploi	Emploi protégé et réadaptation	Création directe d'emploi	Aides à la création d'entreprise	Maintien et soutien du revenu en cas d'absence d'emploi	Préretraite
Royaume-Uni	48	2	0	2	1	1	0	46	0
Nouvelle-Zélande	15	17	0	2	7	1	1	58	0
Australie	20	3	0	1	8	4	1	62	0
États-Unis	5	5	0	1	3	1	0	84	0
Canada	12	11	0	0	1	2	1	71	0
Suède	18	5	0	24	13	0	1	39	0
Italie	6	9	0	8	0	0	1	71	5
Portugal	6	19	0	5	2	2	0	61	5
Autriche	8	23	0	3	2	2	0	55	8
Allemagne	17	13	0	4	2	2	3	56	2
France	12	15	0	4	3	8	2	56	0
Finlande	6	19	2	3	3	3	1	52	11
Pays Bas	15	4	0	0	16	6	0	59	0
Danemark	15	12	0	9	19	0	0	35	11
<b>Belgique</b>	<b>6</b>	<b>4</b>	<b>0</b>	<b>16</b>	<b>4</b>	<b>10</b>	<b>0</b>	<b>41</b>	<b>20</b>
Espagne	4	5	0	6	1	2	3	77	1

Source : statistiques de l'OCDE et calculs propres

NB : Pays classés par ordre croissant des dépenses en politiques de l'emploi ciblées en % du PIB

Les politiques d'emploi en Belgique seront étudiées plus en détails au chapitre 2. On peut toutefois relever qu'au niveau de la ventilation de ses dépenses en politiques d'emploi ciblées, la Belgique se distingue par rapport aux autres pays à différents niveaux : (1) la part des préretraites dans les dépenses est la plus importante de l'échantillon ; (2) la part des dépenses en politiques de création directe d'emplois est également la plus élevée ; (3) la part des politiques d'incitations à l'emploi est relativement élevée – derrière la Suède ; (4) la part de la formation professionnelle est peu importante par rapport à la moyenne des autres pays.

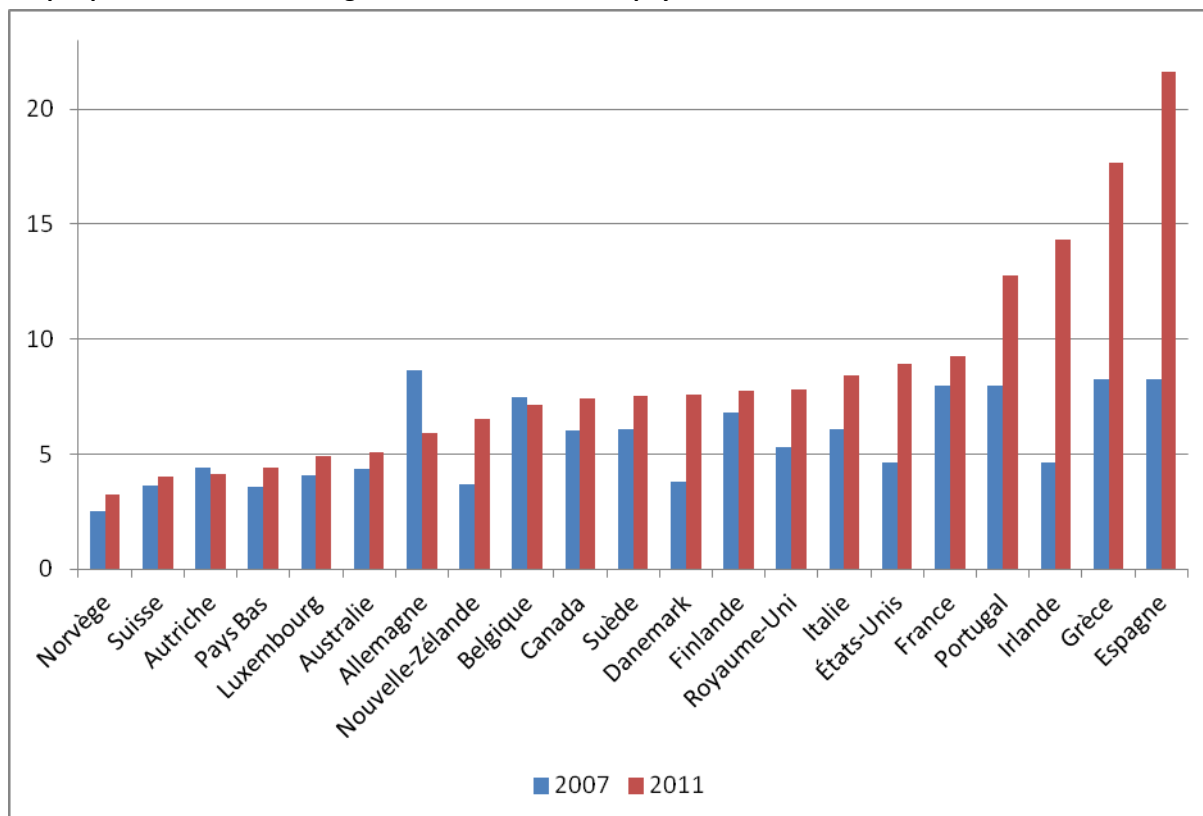
### **1.2.6. Les performances sociales et sur le marché du travail par pays**

Cette section présente différents indicateurs dans les pays de l'OCDE, en l'occurrence les taux de chômage, d'emploi, de pauvreté et d'inégalité. La comparaison de ces indicateurs permet de confirmer - à des degrés divers selon l'indicateur considéré - des clusters de pays selon la classification des Etats-providence susmentionnée. Il apparaît toutefois que cette typologie est plus nettement confirmée dans le classement des pays sur base des inégalités de revenus plutôt que sur base de la comparaison des taux de chômage. Cependant, la

typologie apparaît également de façon assez claire au regard de la sensibilité du marché du travail des différents modèles face à la crise économique.

Le graphique ci-dessous présente le taux de chômage dans un échantillon de pays de l'OCDE en 2007 (avant la crise) et en 2011.

**Graphique 23 : Taux de chômage dans un échantillon de pays de l'OCDE en 2007 et 2011**



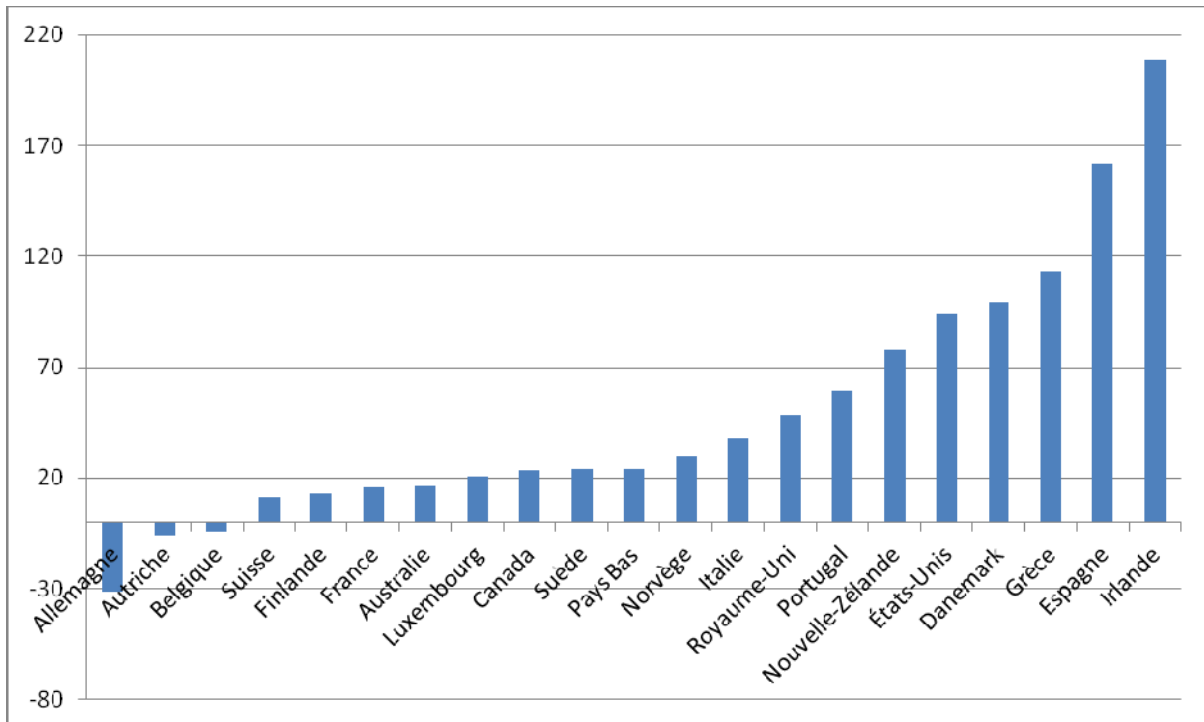
Source : statistiques de l'OCDE, sur base des enquêtes nationales sur la population active, définition BIT du chômage.

NB : pays classés par ordre croissant de taux de chômage en 2011

Ce graphique ne permet pas d'effectuer une classification nette par type d'Etat-providence en fonction de leur taux de chômage, à l'exception des pays méditerranéens qui enregistrent des taux de chômage particulièrement élevés, de même que deux pays du modèle libéral, l'Irlande et les Etats-Unis. La Belgique présente un taux de chômage intermédiaire.

Il importe de souligner l'impact inégal de la crise économique mondiale sur les taux de pays. Pour plus de visibilité, les taux de croissance du chômage par pays entre 2007 et 2011 sont présentés sur le graphique ci-dessous.

**Graphique 24 : Taux de croissance du taux de chômage par pays entre 2007 et 2011**

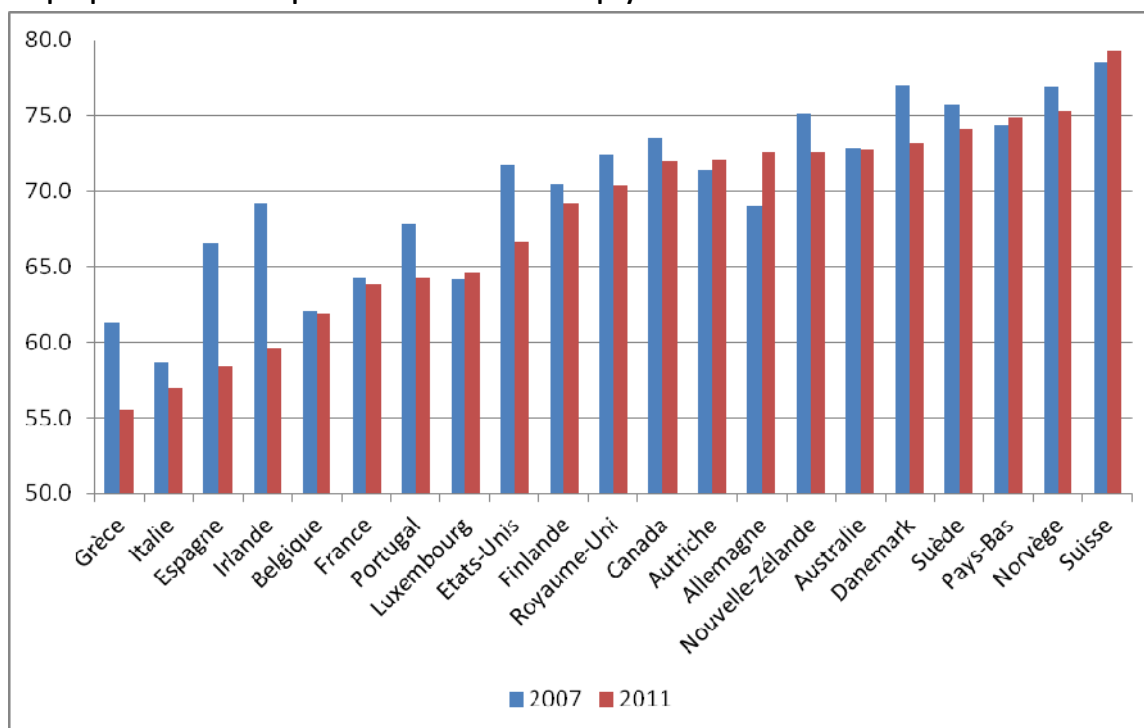


Source : statistiques de l'OCDE et calculs propres

Les effets de la crise font ressortir plus nettement la typologie des Etats-providence susmentionnée. Le graphique met en évidence l'explosion du chômage particulièrement important dans les pays méditerranéens et la majorité des pays anglo-saxons. La gravité de la crise économique dans les pays méditerranéens est due à l'importance du choc macroéconomique et n'est pas la conséquence des politiques d'emploi menées dans ces pays. Les pays scandinaves ainsi que certains pays du modèle continental occupent une position intermédiaire, avec une augmentation du chômage moindre que dans les pays méditerranéens et anglo-saxons, mais cependant non négligeable. Il apparaît que les modèles flexibles (au niveau des contrats de travail et de la réglementation) de marché du travail (le modèle anglo-saxon et dans une moindre mesure, le modèle nordique) semblent en général plus sensibles à la crise économique que le modèle continental. Par contre, trois pays du modèle continental ont enregistré une baisse de leur taux de chômage entre 2007 et 2011 : l'Allemagne, l'Autriche et la Belgique. La résistance relativement bonne des économies du modèle continental face à la crise s'explique en partie par le recours important à des mesures d'aménagement du temps de travail, y compris le chômage partiel et le chômage temporaire pour raisons économiques. En Belgique, on notera également la mise en œuvre du plan Win-Win (mesure de crise) qui contribue également à expliquer ce phénomène. Il faut toutefois rappeler que les bonnes performances économiques de l'Allemagne malgré cette période de crise s'expliquent également par sa politique de modération salariale, lui permettant de rester très compétitive, en partie au détriment des autres pays européens.

Concernant le taux d'emploi (graphique ci-dessous), la configuration est identique à celle du taux de chômage pour les pays méditerranéens. La Belgique et l'Irlande indiquent également des taux d'emploi relativement faibles. On note par ailleurs le taux d'emploi élevé de la Suisse, des Pays-Bas et des pays nordiques.

**Graphique 25 : Taux d'emploi dans un échantillon de pays en 2007 et en 2011**

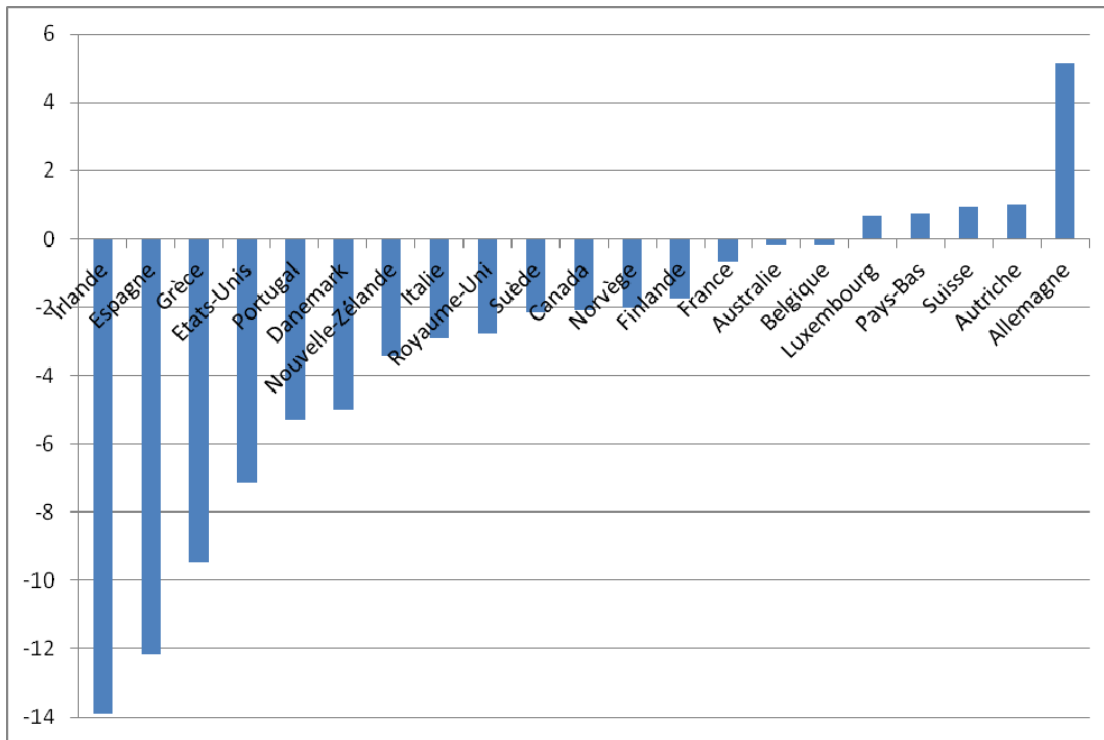


Source : Statistiques de l'OCDE, sur base des enquêtes nationales sur la population active, définition BIT de l'emploi.

Afin de visualiser plus clairement les effets de la crise, le taux de croissance du taux d'emploi entre 2007 et 2011 est présenté dans le graphique ci-dessous.



**Graphique 26 : Taux de croissance du taux d'emploi par pays entre 2007 et 2011**



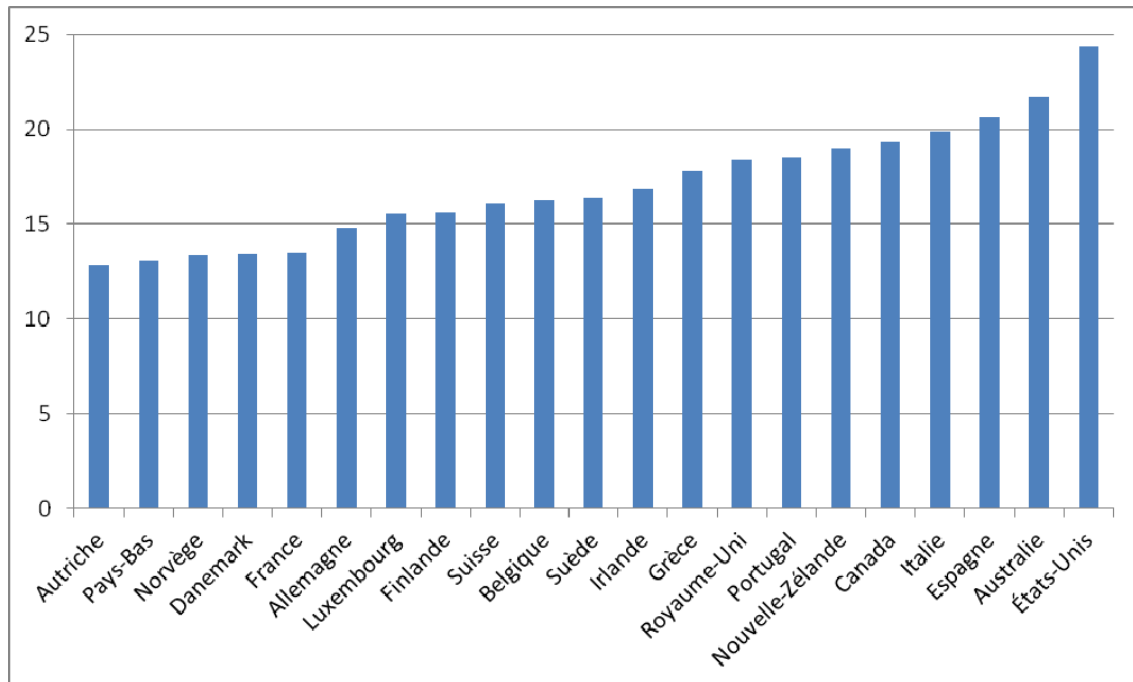
Source : Statistiques de l'OCDE et calculs propres

Le classement des pays est relativement similaire à celui portant sur les taux de chômage. Les taux d'emploi ont fortement diminué suite à la crise dans les pays méditerranéens et anglo-saxons, suivis par les pays scandinaves qui enregistrent une baisse moins élevée mais non négligeable de leur taux d'emploi. Les pays ayant le mieux résisté à la crise au niveau de leur taux d'emploi sont les pays du modèle continental : dans la majorité des cas, ceux-ci indiquent un taux de croissance positif de leur taux d'emploi. La Belgique connaît par contre une légère baisse de son taux d'emploi ; la légère baisse du taux de chômage simultanément à celle du taux d'emploi du pays s'explique par une petite diminution du taux d'activité en Belgique pendant cette période, principalement chez les jeunes, résultant certainement de l'allongement du temps des études.

Le lien entre la typologie des Etats-providence susmentionnée et les performances sur le marché du travail se révèle assez clairement en ce qui concerne le degré de « résistance » face à la crise ; hormis les pays méditerranéens (pour lesquels l'ampleur du choc macroéconomique dépasse les effets liés aux politiques de l'emploi), les pays anglo-saxons (modèle libéral) ont connu une forte dégradation de leurs indicateurs du marché du travail. Les pays scandinaves occupent une position intermédiaire, tandis que les pays continentaux enregistrent les meilleures performances face à la crise économique.

Le graphique ci-après présente les taux de pauvreté pour le même échantillon de pays de l'OCDE.

**Graphique 27 : Taux de pauvreté (60% du revenu médian) après taxes et transferts, fin des années 2000**

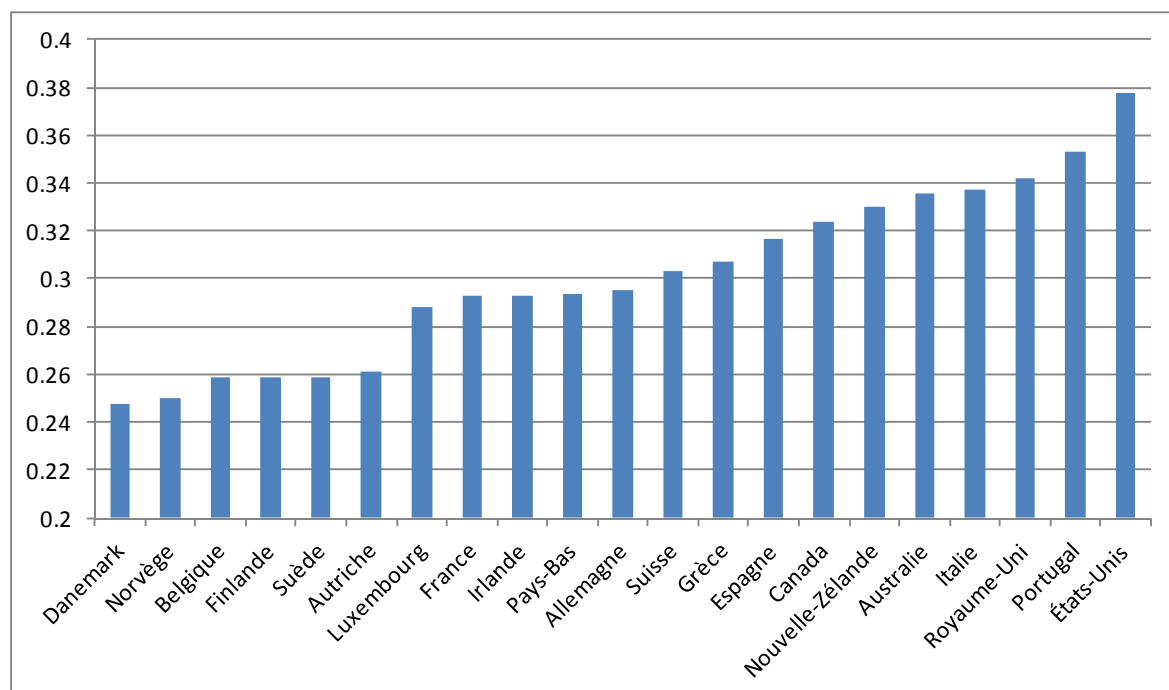


Source : Statistiques de l'OCDE

On remarque que les taux de pauvreté sont les plus élevés dans les pays anglo-saxons ainsi que dans les pays méditerranéens.

Le graphique ci-dessous présente le coefficient de Gini de ces mêmes pays.

**Graphique 28 : Coefficients de Gini après transfert dans un échantillon de pays de l'OCDE, fin des années 2000**



Source : Statistiques de l'OCDE.

La comparaison du degré d'inégalité de revenus dans les pays de l'OCDE révèle des clusters de pays qui correspondent plus nettement à la typologie d'Esping-Andersen et Amable. En effet, les coefficients de Gini sont les plus élevés dans les pays méditerranéens et anglo-saxons et les moins élevés dans les pays nordiques. Les pays d'Europe continentale occupent globalement une position intermédiaire, bien que la Belgique et l'Autriche enregistrent des niveaux d'inégalités comparables à ceux des pays nordiques.

### **1.2.7. Conclusion**

L'analyse présentée dans ce chapitre s'est efforcée d'établir un lien entre les modèles d'Etats-providence et les caractéristiques générales des politiques de l'emploi. Après un bref rappel de ces différents modèles, une comparaison internationale de certains indicateurs relatifs aux dépenses en politiques d'emploi ciblées et à la performance sociale a été présentée. Il apparaît que le modèle continental résiste mieux à la crise économique que les modèles caractérisés par un marché du travail plus flexible et moins règlementé. Par ailleurs deux enseignements plus généraux se dégagent de l'analyse.

Tout d'abord, il ressort que les politiques d'emploi s'intègrent dans une gestion politique globale de la société et sont donc cohérentes avec d'autres types de politiques tels que la réglementation du marché du travail ou les politiques sociales. L'ensemble de ces politiques influencent - éventuellement indirectement - les taux de chômage et d'emploi.

Ensuite, inversement, l'analyse suggère que les types de politiques d'emploi appliquées dans les différents pays ont des effets qui dépassent le seul marché du travail. Leur impact s'étend en effet au-delà des taux de chômage ou d'emploi. Il existe donc une imbrication d'objectifs derrière les grandes orientations données aux politiques d'emploi.

Il faut cependant souligner que les spécificités des différentes catégories d'Etats-providence ont progressivement tendance à s'affaiblir dans le cadre des objectifs, des recommandations et du contrôle européens sur les politiques des Etats membres.

Il est intéressant d'évoquer à cet égard le rapport d'André Sapir (2005) pour la Commission Européenne<sup>252</sup>. Dans ce rapport, l'auteur mentionne les mutations importantes qui ont affecté progressivement l'économie à partir des années 70-80, en l'occurrence la globalisation économique, les évolutions techniques et le vieillissement de la population. Les pays sont plus que jamais en concurrence les uns avec les autres, ce qui affecte directement leurs modèles sociaux. Toujours selon l'auteur, les pays n'ajustant pas leur coût du travail en conséquence doivent obligatoirement maintenir des avantages comparatifs à d'autres niveaux comme la qualité des produits, l'innovation... qui ne joueraient plus suffisamment. Le rapport appelle alors à une réforme des systèmes socio-économiques en vigueur qui, selon l'auteur, datent d'une époque aujourd'hui révolue.

Les quatre modèles d'Etats-providence évoqués précédemment sont comparés dans le rapport au regard de trois critères : le taux d'emploi, la réduction de la pauvreté et des inégalités de revenus et la protection relative au risque de perte d'emploi. Le rapport conclut que, au regard de critères d'efficacité et d'équité, les pays méditerranéens sont à la fois inefficaces et inéquitables et les pays d'Europe continentale, simplement inefficaces. Pour l'auteur, les modèles inefficaces sont insoutenables par rapport aux pressions de plus en plus importantes qui pèsent sur les finances publiques. En utilisant le taux d'emploi pour évaluer la soutenabilité et le taux de pauvreté pour évaluer l'équité, les modèles libéral et nordique seraient soutenable et seul le modèle nordique serait à la fois soutenable et équitable. Notons par ailleurs que l'OCDE considère le modèle nordique, mais également le modèle libéral, comme des « réussites »<sup>253</sup>. Si le modèle nordique est souvent cité en exemple, l'orientation des politiques européennes semblent surtout inspirée du modèle libéral (cf. ci-après).

En Belgique (comme dans les autres pays membres), la stratégie européenne pour l'emploi initiée par l'UE en 1997 a généré des changements importants au niveau de l'ensemble des politiques d'emploi<sup>254</sup>. Cette stratégie vise à orienter les politiques des Etats membres vers l'objectif d'accroissement du taux d'emploi principalement par le biais de la formation, de l'activation, d'une flexibilité accrue et de la stimulation de l'offre de travail. Dans le cadre de

---

<sup>252</sup> Cité dans Méda D. et Lefebvre A. (2007).

<sup>253</sup> Idem.

<sup>254</sup> Voir DULBEA, HIVA, GIRSEF (2002).

la stratégie EU2020, la Belgique s'est engagée à atteindre un taux d'emploi de 73,2% des 20-64 ans en 2020 (alors qu'il était en 2011 de 67,3%<sup>255</sup>). A noter le risque d'un tel objectif « quantitatif » de taux d'emploi sur la cohésion sociale, du fait notamment de l'absence de précision relative à la qualité des emplois créés<sup>256</sup>. Conter B. (2007) relève la logique d'offre des politiques européennes, sous-tendue par une vision néo-classique du marché du travail. Il souligne également que la stratégie européenne pour l'emploi a principalement pour objectif une amélioration de la compétitivité, en poursuivant un objectif de haut taux d'emploi plutôt qu'une éradication du chômage (car, comme le précise l'auteur, dans ce cadre néolibéral, maintenir un certain niveau de chômage permet de juguler les salaires et l'inflation).

Plus globalement, la politique et les recommandations européennes au sens large affectent de façon importante les politiques menées par les Etats membres. Les objectifs européens pour 2020 visent à stimuler la croissance et portent sur l'emploi, l'éducation, la recherche et l'innovation, l'inclusion sociale et l'énergie<sup>257</sup>. Les programmes nationaux de réforme (PNR) élaborés annuellement par chacun des Etats membres définissent les actions entreprises par le pays en vue d'atteindre les objectifs européens. A noter également que « le PNR est le pendant du Programme de stabilité et de croissance »<sup>258</sup>, un autre « outil de surveillance multilatérale des politiques économiques » institué par le Pacte de stabilité et de croissance<sup>259</sup> dont le but est de limiter le déficit public (seuil fixé à 3% du PIB).

L'impact des recommandations européennes se reflète d'ailleurs très clairement dans l'accord de gouvernement fédéral belge de 2011, notamment en ce qui concerne la réforme du système de sécurité sociale pour les personnes âgées (visant le « vieillissement actif », l'allongement de la vie active,...) ou la réforme du système des allocations de chômage (dégressivité accrue, cf. chapitre suivant). Les recommandations du Conseil de 2012<sup>260</sup> mentionnent d'ailleurs à ce propos que des efforts supplémentaires devraient être menés ; ces recommandations portent principalement sur l'augmentation de la formation, du ciblage sur les travailleurs âgés et des groupes défavorisés (tels que les travailleurs immigrés), ainsi que sur la réduction des charges fiscales sur le travail (à déplacer sur la consommation ou les écotaxes). On notera aussi l'insistance des recommandations européennes concernant la réforme du système d'indexation automatique des salaires dans un but d'accroissement de la compétitivité.

---

<sup>255</sup> Observatoire bruxellois de l'Emploi : [www.actiris.be](http://www.actiris.be)

<sup>256</sup> Voir notamment la note de Gambini A. (2010).

<sup>257</sup> Site de la Commission Européenne : <http://ec.europa.eu/>

<sup>258</sup> Site du Plan National de Réforme de la Belgique de la Commission Européenne : <http://www.be2020.eu/>

<sup>259</sup> Site du Ministère français de l'économie et des finances (forum de la performance) : <http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/>

<sup>260</sup> Commission européenne (2012).

On assiste donc à une certaine homogénéisation des politiques des pays membres au travers du contrôle européen.

## **2. Les politiques de l'emploi en Belgique**

Les politiques de l'emploi ont été présentées de façon très générale dans le chapitre précédent, en les replaçant dans des modèles d'Etats-Providences spécifiques. Dans ce chapitre, les politiques de l'emploi en Belgique seront décrites plus en détails.

L'étude des politiques de l'emploi révèle la grande multitude de celles-ci<sup>261</sup> ; certaines mesures comptent un nombre significatif de participants, et d'autres, un nombre négligeable. On note également le caractère souvent complexe de ces politiques, au niveau des conditions, des éventuelles possibilités de cumul avec d'autres politiques, des modalités administratives, etc. Cette complexité s'accompagne également d'un manque de visibilité, étant donné le caractère éparse et relativement peu structuré de l'information. On peut donc d'emblée poser la question de la pertinence de l'existence de cette panoplie de mesures complexes pour les acteurs concernés (demandeurs d'emploi, conseillers emploi, entreprises, responsables politiques, évaluateurs,...). A ce propos en effet, l'enquête menée auprès des demandeurs d'emploi (DE) bruxellois a révélé que bon nombre d'entre eux n'étaient pas au courant des plans d'embauche existants. Il pourrait donc être utile de simplifier ces mesures et d'en réduire le nombre, afin d'optimiser leur utilisation et de faciliter leur évaluation.

La 6<sup>ème</sup> réforme de l'Etat prévue dans l'accord de gouvernement fédéral de 2011 prévoit la régionalisation de pans importants des politiques de l'emploi fédérales. Le présent chapitre fournit tout d'abord un aperçu des politiques de l'emploi menées respectivement par le pouvoir fédéral et la Région de Bruxelles-Capitale avant la réforme, soit la situation actuelle (section 2.1). Ensuite, les politiques en voie de régionalisation ainsi que la question du financement de ce transfert de compétence (et plus généralement les réformes du financement des Régions) tels que prévus dans le cadre de la 6<sup>ème</sup> réforme de l'Etat seront abordés (section 2.2).

### **2.1. Situation avant la 6<sup>ème</sup> réforme de l'Etat**

Cette section dresse un tableau général des politiques de l'emploi en Belgique avant la 6<sup>ème</sup> réforme de l'Etat. Tout d'abord, un bref rappel de la répartition des compétences entre les différents niveaux de pouvoir en Belgique sera présenté (sous-section 2.1.1). Ensuite, un inventaire des politiques de l'emploi menées au niveau du pouvoir fédéral (sous-section 2.1.2) et de la Région de Bruxelles-Capitale (sous section 2.1.3) a été effectué, à partir d'une typologie inspirée en partie de celle de Gandji et Plasman (2007). Une dernière section présente, à titre informatif, l'évolution des dépenses budgétaires par type de politiques axées sur les groupes cibles ces dernières années (base de données Eurostat/OCDE).

---

<sup>261</sup> En ne considérant que les mesures d'emploi qui jusqu'à présent relevaient du seul pouvoir fédéral, on retrouve sur le site du SPF Emploi, Travail et Concertation sociale environ 37 mesures différentes.

### **2.1.1. Bref rappel de la répartition des compétences entre les différents niveaux de pouvoir en Belgique**

Avant tout, il est utile de rappeler la répartition actuelle des compétences en Belgique entre les différents niveaux de pouvoir (avant la 6<sup>ème</sup> réforme de l'Etat)<sup>262</sup>. Signalons d'emblée qu'en ce qui concerne les compétences en matière de politique de l'emploi, celles-ci se répartissent entre l'Autorité Fédérale, les Régions et les Communautés.

L'Autorité Fédérale est compétente dans de nombreux domaines comprenant la justice, l'armée et la police fédérale, la dette publique, la politique des revenus, la fiscalité, la sécurité sociale et les lois relatives à la protection sociale (chômage, pensions, allocations familiales, assurance maladie-invalidité), etc.<sup>263</sup> En matière d'emploi, l'autorité fédérale est compétente pour l'ensemble des politiques d'emploi dont la mise en œuvre implique la mobilisation d'une autre compétence fédérale, en l'occurrence la sécurité sociale et la fiscalité. L'assurance chômage ainsi que les mesures de réduction du coût du travail (réduction de cotisations ONSS et activation des allocations de chômage) sont donc quasi exclusivement du ressort de l'autorité fédérale. Par ailleurs, le fédéral est compétent en ce qui concerne le droit du travail et la politiques des revenus, les mesures de remise au travail dans les administrations fédérales et le cofinancement des programmes régionaux ou communaux de mise au travail (ACS, ALE, articles 60/61, etc.). Les organismes compétents au niveau du pouvoir fédéral comptent le SPF Emploi, Travail et Concertation sociale, le SPF Sécurité sociale, le SPF Economie, P.M.E., Classes moyennes et Energie, le Conseil Supérieur de l'emploi et l'ONEM.

Les Communautés française, flamande et germanophone exercent essentiellement les matières liées aux personnes : l'enseignement, la culture, l'emploi des langues et les matières « personnalisables » incluant différents aspects de l'aide aux personnes (aide sociale, aux familles, protection de la jeunesse, accueil des immigrés, etc.) et de la santé (médecine préventive et curative). Elles sont par ailleurs compétentes en matière de recherche scientifique et de relations internationales relatives à leur domaine de compétence<sup>264</sup>. En Flandre, les institutions régionales et communautaires ont fusionné. En Région Bruxelloise, ces compétences sont exercées tantôt par les Communautés française et flamande tantôt par les Commissions communautaires commune (Cocom), française (Cocof) et flamande<sup>265</sup>. Concernant les domaines liés à l'emploi, les Communautés sont en principe compétentes au niveau de la formation et du recyclage professionnel. Cependant, en Communauté française, ces compétences ont été transférées à la Région Wallonne et à la

---

<sup>262</sup> Ce chapitre se base en partie sur Gangji A. et Plasman R. (2007).

<sup>263</sup> Portail « Belgium.Be » Information et Services officiels : [www.belgium.be](http://www.belgium.be)

<sup>264</sup> Portail « Belgium.Be » Information et Services officiels : [www.belgium.be](http://www.belgium.be)

<sup>265</sup> Bisciari P. et Van Meensel L. (2012).



Commission communautaire française (COCOF). En Région Bruxelloise, ce sont donc la Communauté flamande et la COCOF qui sont compétentes en matière de formation professionnelle. Bruxelles Formation (avec son centre d'information « Carrefour Formation ») est l'organisme qui gère la formation professionnelle des francophones en Région de Bruxelles-Capitale (compétence de la COCOF). Par ailleurs, « *Si l'Enseignement de Promotion Sociale, l'EFPME, les centres de références ou les organismes d'insertion socio-professionnelle lancent une formation pour les demandeurs d'emploi, cela se fait sous la coupole de Bruxelles Formation* »<sup>266</sup>. Côté flamand (résidents de Flandre et néerlandophones de Bruxelles), la formation professionnelle est gérée par le Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding (VDAB ; cf. ci-après)<sup>267</sup>.

Les Régions exercent plusieurs compétences relatives aux domaines liés au territoire (au sens large), notamment en matière d'aménagement du territoire, du logement, de l'environnement, des travaux publics, de la tutelle et du financement des pouvoirs locaux et plusieurs aspects de la politique agricole, d'énergie, de transport, d'économie et de l'emploi<sup>268</sup>. Elles sont également compétentes pour la recherche scientifique et les relations internationales relatives à leurs domaines de compétence<sup>269</sup>. Concernant l'emploi, les Régions (et la Communauté germanophone) sont compétentes pour le placement et la remise au travail des chômeurs. Les services publics de l'emploi (organismes de placement) sont ACTIRIS en Région Bruxelloise, VDAB en Flandre, le FOREM en Région Wallonne (également compétent pour la formation professionnelle en Wallonie), l'ADG en Communauté germanophone (également compétente pour la formation en communauté germanophone). En outre, la direction générale de la politique de l'Emploi et de l'Economie plurielle du Ministère de la Région de Bruxelles-Capitale s'occupe essentiellement de quatre matières : (1) les autorisations d'occupation et les permis de travail pour les travailleurs de nationalité étrangère<sup>270</sup> ; (2) « la gestion mixte du marché de l'emploi » qui comprend la gestion des activités de placement des travailleurs des organismes publics et privés (agences d'intérim etc.) et l'octroi des agréments pour les agences d'emploi privées ; (3) l'agrément et le financement des entreprises d'insertion et des Initiatives Locales de Développement de l'Emploi (ILDE) ; (4) « l'octroi du "label de diversité" aux entreprises et associations »<sup>271</sup>.

Les communes possèdent des compétences peu clairement définies en comparaison avec les autres niveaux de pouvoir, si ce n'est qu'elles sont compétentes pour les matières d'intérêt

---

<sup>266</sup> Bruxelles Formation : [www.bruxellesformation.be](http://www.bruxellesformation.be)

<sup>267</sup> Les pouvoirs à Bruxelles (CRISP) : [www.rbc.irisnet.be/crisp](http://www.rbc.irisnet.be/crisp)

<sup>268</sup> Bisciari P. et Van Meensel L. (2012).

<sup>269</sup> Portail « Belgium.Be », Information et Services officiels : [www.belgium.be](http://www.belgium.be)

<sup>270</sup> Trois catégories de travailleurs peuvent obtenir un permis de travail : les personnes autorisées provisoirement à résider sur le territoire, les travailleurs très qualifiés et ceux dont les qualifications correspondent aux fonctions critiques dans la Région. L'Inspection Régionale de l'emploi du Ministère de la Région est chargée de la surveillance de la législation relative à l'occupation des travailleurs étrangers. Source : Observatoire bruxellois de l'emploi, 2011. Inventaires des mesures d'aide à l'emploi en 2010.

<sup>271</sup> Portail de la Région de Bruxelles-Capitale : [www.bruxelles.irisnet.be](http://www.bruxelles.irisnet.be)

communal, qui ont trait aux « besoins collectifs des habitants ». Leurs actions se divisent en deux volets : d'une part les fonctions « obligatoires » qui constituent des missions dictées par les autres niveaux de pouvoir, et d'autre part, des actions qu'elles décident d'entreprendre de façon autonome. Le premier volet de fonctions comprend notamment le maintien de l'ordre public, la gestion des registres de la population, et l'aide sociale au travers de la gestion et du cofinancement des Centres Publics d'Aide Sociale (CPAS). Ces derniers sont en charge de programmes de mise à l'emploi des bénéficiaires du revenu d'intégration ou de l'aide sociale (articles 60/61, ALE). Le deuxième volet de fonctions peut concerner des actions liées à différents domaines comme l'enseignement, le logement, la promotion de l'activité économique, le tourisme, etc.<sup>272</sup> « *Théoriquement, une commune peut faire tout ce qui ne lui est pas interdit, aussi bien construire un hall sportif qu'aménager une voirie ou bâtir une maison de repos.* »<sup>273</sup>

### **2.1.2. Les politiques de l'emploi au niveau du pouvoir fédéral**

Les politiques de l'emploi peuvent être de différentes natures. La distinction importante entre mesures actives et passives a déjà été abordée. En outre, les mesures peuvent avoir une portée générale, comme des réductions de cotisations patronales ou des politiques d'amélioration de la formation en général, ou bien cibler certains groupes (les peu qualifiés, les jeunes, les âgés, les chômeurs de longue durée,...). Elles peuvent avoir comme objectif d'augmenter l'emploi ou le taux d'emploi en général, ou bien d'augmenter l'égalité des chances d'accéder à l'emploi. De même, elles peuvent s'exercer via le chômeur lui-même (contrôle de la disponibilité), le travailleur (réduction de cotisations personnelles), ou via l'employeur (réduction de cotisations patronales, subsides à l'emploi,...)<sup>274</sup>.

Cette section se concentre sur les politiques actives de l'emploi (qui visent à promouvoir l'emploi) ; les politiques passives (relatives aux indemnités de chômage ou à la prépension), ne sont donc pas considérées ici. Néanmoins, certaines dispositions se trouvent à la frontière des mesures passives et actives, comme par exemple la dégressivité accrue des allocations de chômage. Ces mesures peuvent être considérées comme une activation des mesures passives et seront reprises dans cette section.

La typologie utilisée pour classer les mesures est en partie inspirée de celle de Gangji et Plasman (2007), mais apporte certaines modifications et ajoute deux catégories de mesures : les mesures de lutte contre la discrimination et les mesures de stimulation de l'offre de travail par le biais d'incitants financiers.

---

<sup>272</sup> Portail « Belgium.Be » Informations et Services officiels : [www.belgium.be](http://www.belgium.be) et Vie Féminine : [www.viefeminine.be](http://www.viefeminine.be)

<sup>273</sup> Portail « Belgium.Be » Informations et Services officiels : [www.belgium.be](http://www.belgium.be)

<sup>274</sup> Sauf mention contraire, ce chapitre se base sur les informations disponibles sur le site SPF Emploi, Travail et Concertation sociale : [www.emploi.belgique.be](http://www.emploi.belgique.be)

La nouvelle typologie proposée comprend six catégories qui peuvent elles-mêmes être classifiées en deux types distincts de politiques : d'une part celles qui visent à agir sur la demande de travail (d'un point de vue quantitatif ou qualitatif) et d'autre part celles qui visent à agir sur l'offre de travail (d'un point de vue quantitatif ou qualitatif).

Au sein des politiques visant à agir sur la demande de travail, le premier groupe de mesures reprend celles qui ont pour objectif de promouvoir l'emploi via une réduction du coût du travail (ciblée ou non sur certains groupes). Le deuxième reprend les politiques pouvant être considérées comme une création directe d'emplois, lorsque le financement public couvre l'essentiel des coûts salariaux et qu'il s'agit du secteur non-marchand. Ces deux premiers groupes comprennent les mesures visant à accroître « quantitativement » la demande de travail. Le troisième groupe concerne les mesures de lutte contre la discrimination. Ce groupe se distingue des autres politiques de l'emploi par le fait qu'il ouvre la possibilité d'invoquer directement l'outil législatif. Il s'agit cependant de mesures visant à agir sur le comportement des employeurs et donc sur la demande de travail d'un point de vue qualitatif.

Au sein des politiques visant à agir sur l'offre, le premier groupe porte sur les politiques d'amélioration de la qualité de la main-d'œuvre (par la formation). Les politiques de suivi et d'accompagnement des chômeurs sont reprises dans un deuxième groupe. Ces deux premiers groupes sont des politiques qui agissent sur l'offre de travail d'un point de vue qualitatif. Enfin, les politiques visant à accroître « quantitativement » l'offre de travail par le biais d'incitants financiers font l'objet d'un dernier groupe.

Deux remarques sont à formuler. Tout d'abord, il arrive que certaines mesures se retrouvent dans plusieurs groupes. En particulier, les mesures de création directe d'emploi combinent généralement une réduction de cotisations patronales avec une activation des allocations de chômage ; ces mesures sont donc reprises à la fois dans la catégorie des réductions du coût du travail et dans celle de la création directe d'emploi. Ensuite, le programme ACS (agent contractuel subventionné) présente la particularité de faire l'objet d'un financement à la fois fédéral et régional, tout en étant géré par les Régions. Ce programme sera donc mentionné dans la présente section mais sera repris plus en détails dans la section suivante de ce chapitre (portant sur les politiques menées au niveau du pouvoir régional bruxellois).

### ***2.1.2.1. Politiques visant à agir sur la demande de travail***

#### **2.1.2.1.1. Réduction du coût du travail**

Les politiques de réduction du coût du travail représentent l'essentiel des politiques de l'emploi. On y retrouve la norme salariale, les réductions de cotisations sociales patronales et les subsides salariaux. Ces deux dernières catégories seront détaillées ci-après.

La « **norme salariale** » est une mesure visant le maintien de la compétitivité salariale de la Belgique par rapport aux pays voisins. Elle est basée sur la loi de promotion de l'emploi et de préservation de la compétitivité de 1996. Celle-ci met en place un dispositif qui débouche sur la fixation de la croissance maximale des salaires belges pour les deux années à venir, compte tenu de l'évolution prévue des salaires de nos principaux partenaires commerciaux (Allemagne, France et Pays-Bas), de l'indexation et des augmentations barémiques.

On pourrait ajouter également dans cette catégorie (bien que cela soit discutable) une mesure particulière, les « **articles 60 et 61** », gérée au niveau communal. Il s'agit de programmes permettant aux CPAS de proposer un emploi à durée déterminée aux bénéficiaires du revenu d'intégration sociale ou de l'aide sociale. Ces emplois leur offrent une expérience professionnelle et leur permettent de récupérer leur droit aux allocations de chômage. Les CPAS reçoivent un subside du fédéral pour le financement de ces emplois. Dans le cas des articles 60, l'employeur est le CPAS lui-même, tandis que dans le cas de l'article 61, l'employeur est un organisme privé. Concernant l'article 61, le CPAS collabore avec l'organisme privé dans le cadre de la mise au travail des bénéficiaires, et reçoit un subside du fédéral pour les éventuels frais de formation et d'encadrement (« prime de tutorat »)<sup>275</sup>.

#### **a. Les réductions de cotisations sociales**

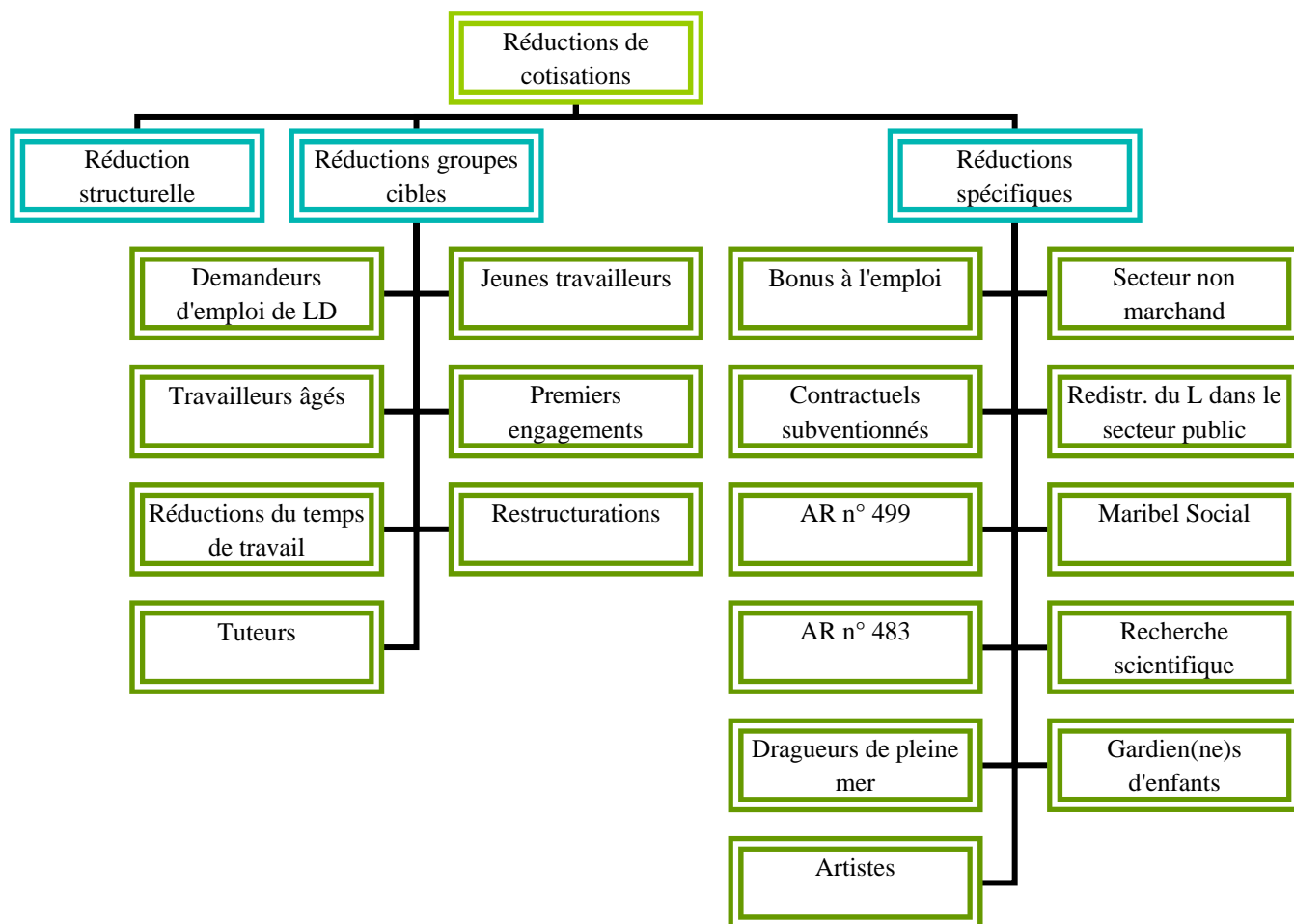
Trois formes de réductions de cotisations sociales sont à distinguer : la *réduction structurelle*, les *réductions groupes cibles* et les *réductions spécifiques*<sup>276</sup>. Pour la facilité, les réductions de cotisations personnelles qui visent à stimuler l'offre de travail sont déjà brièvement évoquées dans cette section, à savoir le « bonus à l'emploi » et un volet de la réduction groupe cible « restructuration » (cf. section 2.1.2.2.3). Pour le reste, il s'agit exclusivement de réductions de cotisations patronales de sécurité sociale (visant donc à stimuler la demande de travail).

Le schéma ci-dessous présente l'ensemble des réductions de cotisations existantes.

---

<sup>275</sup> SPP Intégration Sociale, Lutte contre la Pauvreté, Economie Sociale et Politique des Grandes Villes : [www.mi-is.be](http://www.mi-is.be)

<sup>276</sup> Sécurité sociale belge : <https://www.socialsecurity.be/>



Source : Adaptation d'un schéma effectué par Gossens A. sur base du site de la sécurité sociale belge : <https://www.socialsecurity.be/>

1) La « **réduction structurelle de cotisations sociales** » est une mesure visant à réduire les coûts salariaux, afin de promouvoir l'emploi et d'améliorer la compétitivité des coûts salariaux belges par rapport aux pays concurrents. Il s'agit d'une réduction généralisée des cotisations patronales ; elle s'applique donc à tous les travailleurs, bien qu'elle soit plus importante pour les très bas et les très hauts revenus. Les impacts de cette mesure sur l'emploi ainsi que les modalités de financements alternatifs de la sécurité sociale sont abordés dans le second volet de cette partie de la recherche.

2) **Les mesures portant sur les groupes cibles** visent d'une part à améliorer les chances d'emploi de groupes présentant des difficultés particulières sur le marché du travail, et d'autre part, à augmenter l'emploi en réduisant le coût du travail de ces groupes cibles. L'effet sur l'emploi total sera cependant différent de celui qu'engendre la réduction de cotisations structurelle (généralisée), comme nous le verrons en détail dans le volet II de cette partie. Les groupes cibles peuvent aussi bien concerner des catégories de travailleurs/demandeurs d'emploi que des employeurs.

Côté travailleurs/demandeurs d'emploi, les principaux groupes cibles concernent : les jeunes, en particulier les peu qualifiés, les travailleurs/demandeurs d'emploi âgés et les chômeurs de longue durée.

Côté employeur, les principaux groupes sont les « nouveaux employeurs » et les employeurs en restructuration.

Chaque réduction de cotisations sur les groupes-cibles est assortie de conditions souvent complexes qui définissent les bénéficiaires et déterminent le montant des réductions octroyées. Sans entrer dans les détails, nous mentionnerons ici uniquement les grandes lignes de ces conditions<sup>277</sup>.

- La « **réduction groupe cible jeunes travailleurs** » s'inscrit dans le « **régime premier emploi** » et vise à encourager l'emploi des jeunes de moins de 26 ans qui ne sont plus soumis à l'obligation scolaire. Pour bénéficier de cette réduction et dans le cadre du régime premier emploi, les employeurs qui emploient plus de 50 travailleurs ont l'obligation d'engager des jeunes à concurrence de 1,5% à 3% de leurs employés. Les réductions jeunes travailleurs se déclinent en trois régimes différents selon l'âge, la qualification et le niveau de salaire des travailleurs ; on distingue, par ordre globalement décroissant de montant de réduction de cotisations (avec un montant maximal de 1000 € par trimestre) : le groupe des « très jeunes travailleurs » occupés avant l'âge de 19 ans, les jeunes en convention de premier emploi peu à très peu qualifiés entre 19 et 26 ans, et enfin, les jeunes travailleurs (de 19 à 29 ans) ayant un bas salaire (la réduction décroissant cependant fortement avec l'âge). Ce dernier régime de réduction est également appelé « bonus jeunes ». Dans le cadre du régime premier emploi, certains jeunes peuvent également bénéficier du programme « **Activa START** » (cf. point b ci-après).

---

<sup>277</sup> Pour les détails, cf. site de la sécurité sociale belge : <https://www.socialsecurity.be/>

**Le régime premier emploi ou la convention de premier emploi ou « Plan Rosetta »** est une mesure fédérale (en voie de régionalisation), qui vise à prévenir l'enlèvement dans le chômage en facilitant la transition professionnelle des jeunes de moins de 26 ans (cf. supra). Pour ce faire, les entreprises privées qui comptent minimum 50 travailleurs et les organismes du secteur public fédéral ont l'obligation de compter 3% de jeunes parmi leurs travailleurs. Les autres employeurs du secteur public et du secteur non-marchand doivent compter 1,5% de jeunes parmi leurs travailleurs. On parle de convention de premier emploi lors de l'occupation d'un jeune de moins de 26 ans, et si deux conditions sont réunies<sup>278</sup> :

1) Le contrat de travail du jeune est soit au moins un mi-temps (convention de premier emploi de type I), soit une combinaison d'un contrat de travail de travail d'au moins un mi-temps et une formation dans un régime en alternance (convention de premier emploi de type II), soit un contrat d'apprentissage industriel ou des classes moyennes, une convention d'insertion socioprofessionnelle (CISP des CEFA en communauté française et « projets tremplin » en communauté flamande) ou une convention de stage (convention de premier emploi de type III).

2) Le contrat doit être déclaré comme convention de premier emploi dans la déclaration à l'ONSS ou l'ONSSAPL.

Les employeurs peuvent, sous certaines conditions (cf. supra) bénéficier de la réduction de cotisations groupes-cibles jeunes travailleurs<sup>279</sup>.

- La « **réduction groupe cible travailleurs âgés** » consiste en une réduction des cotisations patronales forfaitaire de 400 € pour les travailleurs à partir de 57 ans et perdure aussi longtemps que le travailleur reste en emploi. Depuis 2007, une réduction supplémentaire s'applique aux travailleurs à partir de 50 ans dont le salaire ne dépasse pas un certain plafond. Cette réduction augmente avec l'âge et est cumulable avec la réduction forfaitaire.

- Les « **réductions groupes cibles demandeurs d'emploi de longue durée** » varient entre 400 € et 1000 € par trimestre selon l'âge et la durée de chômage du demandeur d'emploi. Ces réductions s'insèrent dans trois programmes différents qui combinent chacun également des subsides salariaux (sous forme d'activation d'allocation de chômage, cf. point « b. Subventions salariales » ci-après) :

- Le plan « **ACTIVA** » combine une réduction forfaitaire de cotisations ainsi qu'une activation d'allocation de chômage, et ce dans le cas de l'embauche d'un demandeur d'emploi de longue durée. Ce plan est destiné au secteur privé et à certains employeurs déterminés du secteur public pour l'engagement de contractuels (l'Etat, les Communautés et les Régions par exemple sont exclus). Le plan « **ACTIVA APS** » porte spécifiquement sur les travailleurs engagés par les communes dans le cadre

<sup>278</sup> SPF Emploi, Travail et Concertation sociale : [www.emploi.belgique.be](http://www.emploi.belgique.be)

<sup>279</sup> SPF Emploi, Travail et Concertation sociale : [www.emploi.belgique.be](http://www.emploi.belgique.be)

d'un contrat de prévention et de sécurité conclu avec le ministre de l'intérieur. A noter qu'une importante mesure de crise a été introduite en 2010 et 2011, le « **Plan Win Win** » qui constituait une forme de plan ACTIVA renforcé, combinant un important subside salarial et une quasi-exonération des cotisations patronales de sécurité sociale. Ce plan d'embauche s'adressait aux jeunes demandeurs d'emploi peu qualifiés, aux chômeurs indemnisés de 50 ans et plus, et aux chômeurs indemnisés de longue durée. Les employeurs du secteur privé et certains employeurs du secteur public pour l'engagement de contractuels ont pu en bénéficier<sup>280</sup>.

- Les « **programmes de transition professionnelle (PTP)** » ont pour objectif d'offrir une expérience professionnelle (de maximum 2 ans, voire 3 sous certaines conditions) aux chômeurs de longue durée ; ils s'appliquent aux employeurs du secteur non marchand au sens large (Communes, CPAS, Provinces, Etat fédéral, Régions, Communautés, ASBL). « *Les activités exercées dans le cadre des programmes de transition professionnelle doivent répondre à des besoins collectifs de société insuffisamment ou pas du tout rencontrés par les employeurs du circuit de travail régulier.* »<sup>281</sup> L'employeur bénéficie d'une réduction de cotisations et d'une allocation d'insertion payée par l'ONEM, faisant partie du salaire net. La durée d'occupation dans ce programme est limitée à 2, voire 3 ans (sous certaines conditions) au cours de la carrière professionnelle du travailleur. Il faut souligner que les activités mises en place par les employeurs dans le cadre des PTP doivent être agréées par l'autorité compétente, c.-à-d., à l'exception des projets fédéraux, par les ministres régionaux de l'emploi. Par ailleurs, ce sont les Régions qui sont compétentes pour la mise en pratique de cette mesure. Elles ont chacune défini leur propre réglementation et prévoient parfois des avantages supplémentaires pour l'employeur<sup>282</sup>.
- La mesure « **SINE** » (économie d'insertion sociale), qui combine également réduction de cotisations et activation d'allocation, est destinée à la réinsertion des chômeurs « très difficiles à placer » (chômeurs de longue durée n'ayant pas le diplôme du secondaire supérieur) dans le secteur de l'économie d'insertion sociale (ALE, entreprises de travail adaptés, ateliers sociaux, etc.).

- La « **réduction groupe cible restructuration** » est destinée aux nouveaux employeurs qui engagent des travailleurs ayant été licenciés (ou dont le contrat n'a pas été renouvelé) dans le cadre d'une restructuration. Cette mesure prévoit également une réduction des cotisations personnelles pour le travailleur (cf. section 2.1.2.2.3). La réduction patronale est de 400 € par trimestre pendant une durée déterminée (maximum trois trimestres)<sup>283</sup>. A

---

<sup>280</sup> Portail « Belgium.Be » Informations et Services officiels : [www.belgium.be](http://www.belgium.be)

<sup>281</sup> SPF Emploi, Travail et Concertation sociale : [www.emploi.belgique.be](http://www.emploi.belgique.be)

<sup>282</sup> SPF Emploi, Travail et Concertation sociale : [www.emploi.belgique.be](http://www.emploi.belgique.be)

<sup>283</sup> Idem.



noter que l'ancien employeur est tenu de mettre en place une procédure de suivi spécifique dans le cadre d'un licenciement pour raisons de restructuration (cf. section 2.1.2.2.2).

Depuis 2009, cette réduction a été étendue aux travailleurs licenciés pour cause de faillite, fermeture ou liquidation de l'entreprise. Il devait s'agir d'une mesure de crise temporaire, mais au vu de la situation économique difficile, celle-ci a été pérennisée<sup>284</sup>.

- La « **réduction groupe cibles premiers engagements** » (anciennement « Plans +1, +2, +3 ») est une réduction de cotisations patronales qui bénéficie aux employeurs du secteur privé pour l'engagement des 3 premiers travailleurs (entre 400 € et 1000 € de réduction pendant 5 à 13 trimestres). Aucune condition spécifique n'est requise concernant le travailleur engagé (il ne doit pas obligatoirement être inscrit comme demandeur d'emploi)<sup>285</sup>.

- La « **réduction collective du temps de travail et semaine de 4 jours** » a pour objectif d'inciter les entreprises à réduire volontairement le temps de travail en deçà de 38 heures ou en semaine de 4 jours. Il s'agit d'une réduction de cotisations patronales visant en fait à compenser le surcoût résultant de cette réorganisation du travail et du plus grand nombre de travailleurs engagés.

A noter qu'au niveau individuel, les systèmes de « **crédit temps** » (secteur privé) et d'« **interruption de carrière** » (secteur public) permettent aux travailleurs de réduire ou d'interrompre totalement leur activité en conservant leur droit et leur possibilité de reprendre ultérieurement leur emploi.

- La « **réduction groupe cible tuteurs** », entrée en vigueur en 2011, bénéficie sous certaines conditions aux employeurs pour le travailleur qui assurerait un rôle de tuteur afin de former des stagiaires ou d'autres travailleurs.

**3) Les réductions spécifiques** concernent en grande partie les réductions ciblées sur **certains secteurs**.

- Le « **maribel social** » est un système spécial qui concerne uniquement le secteur non marchand. Les employeurs du secteur non marchand ont droit à une réduction forfaitaire de cotisations patronales pour chaque travailleur prestant au minimum à mi-temps. Cependant, l'employeur n'en bénéficie qu'indirectement, à la façon d'une mutuelle. L'employeur verse le montant correspondant à la réduction des cotisations à l'ONSS, qui le transfère à son tour aux différents « Fonds sectoriels Maribel social ». Dans ce cas, l'employeur pourra bénéficier d'une intervention financière du fonds lors d'un nouvel engagement. Cette intervention est limitée aux salaires bruts tels que définis dans la convention collective sectorielle ou l'accord-cadre applicable pour les salaires (avec un plafond de 64.937,84 € par an pour un

---

<sup>284</sup> Partena HR : [www.partenahr.be](http://www.partenahr.be)

<sup>285</sup> Fédération bruxelloise des organismes d'insertion socioprofessionnelle (FeBISP) : [www.febisp.be](http://www.febisp.be)

travailleur à temps plein en fin de carrière). Il s'agit donc d'une mesure intéressante pour favoriser la création d'emploi. Après réduction de l'intervention maribel, l'employeur peut, s'il reste un solde de cotisations patronales, bénéficier encore de la réduction structurelle et d'une autre mesure de réduction des cotisations patronales (groupe cible par exemple). Il n'y a cependant pas de cumul possible avec certaines mesures, notamment les plans ACS et ACTIVA<sup>286</sup>.

Il faut souligner que, bien qu'il s'agisse d'une réduction de cotisations « indirecte », cette mesure est enregistrée en tant que « subside salarial via la sécurité sociale » selon les conventions de comptabilité nationale. Par ailleurs, une partie du montant correspondant à la dispense du versement du précompte professionnel pour les employeurs du secteur non-marchand est également affectée aux Fonds Maribel (on parle alors de « maribel fiscal ») ; cf. point b ci-après.

- Le « **bonus à l'emploi** » est une réduction des cotisations sociales personnelles qui visent à stimuler l'offre de travail (cf. section 2.1.2.2.3).

- Le programme « **ACS** » est destiné au secteur non-marchand pour l'engagement de certains demandeurs d'emploi. Il s'agit d'une mesure intéressante car elle est à la fois ciblée sur certaines activités (du secteur non-marchand au sens large) et sur certains profils de demandeurs d'emplois. Dans chacune des 3 Régions, ce sont les gouvernements régionaux qui fixent les modalités d'application, en particulier les conditions relatives au profil des demandeurs d'emploi bénéficiaires<sup>287</sup>. La réglementation ACS prévoit une exonération de la plupart des cotisations patronales ainsi qu'une prime octroyée par les gouvernements régionaux et cofinancée par le pouvoir fédéral sous forme de droit de tirage (cf. infra). Cette mesure sera détaillée dans le chapitre des mesures relatives au pouvoir régional bruxellois (section 2.1.3).

Les autres réductions spécifiques ciblées sur certaines activités comprennent<sup>288</sup> :

- l'« **A.R. n°483** », qui prévoit une réduction des cotisations patronales pour l'engagement d'un premier travailleur (chômeur complet indemnisé ou bénéficiaire du revenu d'intégration ou de l'aide sociale) en tant que personnel de maison.

- l'« **A.R. n°499** » permet à certaines ASBL qui engagent des jeunes défavorisés (qui se trouvent en dehors du circuit du marché du travail et ne perçoivent pas d'allocation de la sécurité sociale) de bénéficier de l'exonération d'une partie des cotisations patronales.

---

<sup>286</sup> SPF Emploi, Travail et Concertation sociale : [www.emploi.belgique.be](http://www.emploi.belgique.be)

<sup>287</sup> Association de la Ville et des Communes de la Région de Bruxelles-Capitale : <http://www.avcb-vsgeb.be/>

<sup>288</sup> SPF Emploi, Travail et Concertation sociale : [www.emploi.belgique.be](http://www.emploi.belgique.be) et Sécurité sociale belge : <https://www.socialesecurity.be/>

- les réductions des cotisations patronales pour les « **dragueurs en pleine mer** » (secteur du dragage et remorquage en mer).
- la réduction des cotisations patronales pour l'engagement d' « **artistes** » (tant dans le secteur public que privé).
- la mesure « **secteur non marchand** » (A.R. 89), destinée à favoriser l'engagement de personnel supplémentaire (chômeurs indemnisés ou personnes appartenant à un groupe à risque) dans les institutions et services sans but lucratif pour personnes handicapées. Le secteur public est exclu de cette mesure. Dans le cadre d'une convention conclue avec le Ministre compétent (de la Communauté ou de la Région), les institutions concernées perçoivent une intervention correspondant à 2 % de leur masse salariale (majorée des cotisations patronales), à condition que 2 % des emplois supplémentaires créés aient bénéficié aux groupes-cible<sup>289</sup>. Cette subvention prend la forme d'une réduction des cotisations dues à l'ONSS<sup>290</sup>.
- la « **redistribution du travail dans le secteur public** » prévoit une exonération de certaines cotisations patronales pour l'engagement de certains travailleurs du secteur public dans le cadre de la redistribution du travail<sup>291</sup>.
- la réduction pour la « **recherche scientifique** » permet à certains employeurs d'être exonérés de cotisations patronales lors d'engagements supplémentaires nets de travailleurs dans le cadre d'activités de recherche scientifique.
- la réduction de cotisations patronales pour les services d'accueil qui emploient des « **gardien(ne)s d'enfants** ».

## b. Les subventions salariales

Les différents types de subventions salariales présentés ci-après sont considérés, en vertu des conventions de la comptabilité nationale, comme des subventions aux entreprises. Hormis la réduction fiscale titres-services, on peut distinguer les subventions salariales suivant qu'elles soient financées via la sécurité sociale ou via le précompte professionnel<sup>292</sup>.

### 1) Sécurité sociale

Parmi les subventions salariales aux entreprises via la sécurité sociale, on retrouve certaines activations d'allocations de chômage, le *bonus jeune non marchand*, le volet subside salarial du système des *titres-services* et le *maribel social* (cf. supra).

<sup>289</sup> SPF Emploi, Travail et Concertation sociale : [www.emploi.belgique.be](http://www.emploi.belgique.be)

<sup>290</sup> ONSS (2012).

<sup>291</sup> Sécurité sociale belge : <https://www.socialesecurity.be/>

<sup>292</sup> Sur base des données du Bureau Fédéral du Plan.

- Une partie des mesures dites d' « **activation des allocations de chômage** » consistent en la prise en charge d'une partie du salaire net par l'ONEM. L'employeur bénéficie alors d'une réduction du coût salarial en recevant l'allocation de chômage du demandeur d'emploi engagé. Ces programmes combinent généralement une réduction des cotisations patronales et une activation des allocations de chômage.

Pour les demandeurs d'emploi de longue durée, on retrouve le plan « **ACTIVA** », « **ACTIVA APS** », les « **programmes de transition professionnelle** » et « **SINE** » (cf. supra).

Pour les jeunes chômeurs, le programme « **ACTIVA START** » consiste également en une allocation de chômage activée. Cette mesure est destinée aux jeunes soit très peu qualifiés, soit peu qualifiés et d'origine étrangère, soit peu qualifiés et handicapés. Elle peut être cumulée avec les réductions de cotisations patronales « jeunes travailleurs ».

- Le « **bonus jeune non marchand** » est une mesure prévue dans le cadre du Pacte des générations (articles 79 à 87) et concrétisée essentiellement par les AR du 27 avril 2007 et du 30 avril 2007. Elle s'adresse aux employeurs du non-marchand qui peuvent bénéficier d'une intervention dans le coût salarial de jeunes peu qualifiés<sup>293</sup> ; une partie du budget prévu pour cette mesure est reprise dans le budget des hôpitaux de l'INAMI (pour le financement de postes relatifs à la sécurité dans les hôpitaux, les puéricultrices et le transport d'internés), tandis que l'autre est gérée par l'ONSS<sup>294</sup>.

- Le système des « **titres-services** » représente une politique « ciblée activité » particulièrement importante en termes budgétaires et en termes de nombre de travailleurs concernés. Cette mesure vise à favoriser le développement de services et d'emplois de proximité (emplois peu qualifiés) et à faire passer du travail au noir à du travail salarié déclaré. L'Etat intervient via un subside salarial et une déduction fiscale (cf. ci-après). Concrètement, les particuliers peuvent faire appel à une entreprise agréée pour bénéficier de services ménagers, et paient les travailleurs/travailleuses avec des titres-services. Ces derniers sont achetés par les particuliers à l'entreprise Sodexho au prix de 7,50 € et donnant droit à une déduction fiscale. Par ailleurs, la valeur de remboursement du titre est de 20,80 € ; l'ONEM finance la différence entre le prix d'achat et de remboursement (13,30 € par titre)<sup>295</sup>. A noter qu'une entreprise agréée qui forme ses travailleurs dans le cadre des titres-services peut, sous certaines conditions, obtenir un remboursement partiel de ses frais par le *Fonds de formations titres-services*<sup>296</sup>. Ce dispositif sera décrit dans les détails dans le volet II de cette partie.

---

<sup>293</sup> Echange avec l'ONSS (décembre 2012) et site de l'Union des entreprises à profit social (UNISOC) ASBL: <http://news.cspo-cenm.be/>

<sup>294</sup> Echange avec l'ONSS (décembre 2012).

<sup>295</sup> Chiffres de 2011 ; SPF Emploi, Travail et Concertation sociale : [www.emploi.belgique.be](http://www.emploi.belgique.be)

<sup>296</sup> SPF Emploi, Travail et Concertation sociale : [www.emploi.belgique.be](http://www.emploi.belgique.be)

## 2) Déduction fiscale titre-service

Les titres-services achetés par les particuliers leur donnent droit à une déduction fiscale correspondant à 30% de leurs dépenses. La réduction fiscale titres-services représente une section à part dans les données sur les subventions salariales du Bureau Fédéral du Plan.

## 3) Précompte professionnel

La dispense générale de versement du précompte professionnel<sup>297</sup> (à concurrence de 1% actuellement) est à distinguer des réductions du précompte professionnel ciblées.

La « **dispense générale de versement du précompte professionnel** » s'applique à tous les secteurs et vise, à l'instar de la réduction structurelle de cotisations patronales, à réduire le coût salarial afin de préserver la compétitivité. L'exonération du précompte professionnel est considérée en comptabilité nationale comme une subvention salariale aux entreprises<sup>298</sup>. Sur base des accords interprofessionnels, la dispense correspondait en 2007 et 2008 à 0,25% du brut, à 0,75% en 2009 et à 1% à partir de 2010.

Pour les employeurs du non-marchand, il a été décidé que les montants correspondant à l'augmentation de cette réduction (soit + 0,5% en 2009 et + 1% en 2010) seraient affectés aux Fonds Maribel social. On parle alors de « **maribel fiscal** ». Ainsi, ce montant correspondrait en 2010 à 3/4 de la dispense de versement du précompte professionnel accordée aux employeurs du secteur non-marchand. Ce montant est versé par les employeurs au Trésor en même temps que le précompte professionnel, et le Trésor transmet à son tour le montant à l'ONSS qui se charge de le répartir entre les Fonds Maribel concernés. Ces moyens additionnels doivent être utilisés pour le financement d'emplois supplémentaires dans le secteur non-marchand (à concurrence de 80% minimum du montant, le reste pouvant servir à accroître le plafond salarial pris en charge par les Fonds Maribel)<sup>299</sup>.

Des **réductions ciblées du précompte professionnel** plus importantes sont prévues dans le cadre d'heures de travail supplémentaires donnant droit à un « sursalaire », ainsi que pour le travail de nuit et d'équipes, les chercheurs (recherche scientifique), les sportifs rémunérés, le secteur de la marine marchande, du dragage et du remorquage et le secteur de la pêche en mer<sup>300</sup>.

---

<sup>297</sup> Le précompte professionnel est retenu sur le salaire brut et représente une avance d'impôt à l'Etat.

<sup>298</sup> Conseil Central de l'Economie (2008).

<sup>299</sup> SPF Emploi, Travail et Concertation sociale : [www.emploi.belgique.be](http://www.emploi.belgique.be) et ASBL « FE.BI » : [www.fe-bi.org/](http://www.fe-bi.org/)

<sup>300</sup> Securex: [www.securex.eu](http://www.securex.eu)

### 2.1.2.1.2. Création directe d'emplois

Cette section reprend les politiques considérées comme des mesures de « création directe d'emplois » telles que définies dans la base de données EUROSTAT/OCDE (cf. supra). Pour rappel, cette catégorie recouvre les mesures créant des emplois supplémentaires (qui n'auraient pas existé sans la subvention) en général d'intérêt public et utiles d'un point de vue social, et destinés aux chômeurs de longue durée ou présentant des difficultés particulières. Dans le cadre de ces mesures, le financement public couvre l'essentiel des coûts salariaux<sup>301</sup>.

On y retrouve la mesure « **SINE** » (secteur de l'économie sociale) ainsi que le « **programme de transition professionnelle (PTP)** » (secteur non marchand). Comme susmentionné, ces deux programmes combinent réduction des cotisations et activation des allocations de chômage.

Les « **agences locales pour l'emploi (ALE)** » et le « **fond budgétaire interdépartemental (FBI)** » se retrouvent également dans cette catégorie.

Les ALE sont des ASBL créées par les communes. En collaboration avec l'ONEM, ces agences sont chargées d'organiser l'offre de services de proximité non-pourvus via les circuits du travail existants. L'objectif est d'intégrer des chômeurs de longue durée ou des bénéficiaires du revenu d'intégration ou de l'aide sociale dans le marché du travail, tout en répondant à certains besoins non satisfaits par les circuits du travail conventionnels. Les travailleurs sont engagés dans le cadre d'un contrat de travail ALE, et sont payés en chèques ALE acquis par les utilisateurs (dont le prix varie entre 5,95 € et 7,95 €). Le revenu du travailleur correspond au montant de son allocation de chômage ou de son revenu d'intégration, majoré de 4,10 € (exempt d'impôt) par heure, ce qui correspond à 184,5 € supplémentaires par mois pour 45 heures prestées<sup>302</sup>.

Le FBI prévoit un subside aux employeurs pour la mise au travail de chômeurs de longue durée ou de bénéficiaires du revenu d'intégration ou de l'aide sociale dans le secteur des soins de santé (hôpitaux)<sup>303</sup>.

A noter que les ACS constituent également un programme de création directe d'emploi. Etant donné que ce dernier est géré au niveau des Régions, il sera repris en détail à la section 2.1.3.

---

<sup>301</sup> Eurostat (2006).

<sup>302</sup> SPF Emploi, Travail et Concertation sociale : [www.emploi.belgique.be](http://www.emploi.belgique.be)

<sup>303</sup> Idem

### 2.1.2.1.3. Lutte contre la discrimination

Les politiques de lutte contre la discrimination portent essentiellement sur les possibilités de recours direct à des outils législatifs. En Belgique, il existe trois lois anti-discrimination<sup>304</sup> :

- La loi générale du 10 mai 2007 (qui remplace celle de 2003) qui interdit la discrimination dans le domaine de l'emploi et du travail, sur base de « *l'âge, l'orientation sexuelle, l'état civil, la naissance, la fortune, la conviction religieuse ou philosophique, la conviction politique, la langue, l'état de santé actuel ou futur, un handicap, une caractéristique physique ou génétique ou l'origine sociale* »<sup>305</sup>.

- La loi du 10 mai 2007 (qui remplace celle de 1999) pour l'égalité entre les hommes et les femmes, qui interdit les discriminations sur base du sexe de manière générale (y compris en matière de relations de travail).

- La loi antiracisme du 10 mai 2007 (qui modifie celle du 30 juillet 1981) qui tend à « *à réprimer certains actes inspirés par le racisme et la xénophobie* » de manière générale (y compris en matière de relations de travail). Elle vise à créer « *un cadre général pour lutter contre la discrimination fondée sur la nationalité, une prétendue race, la couleur de peau, l'ascendance ou l'origine nationale ou ethnique.* »<sup>306</sup>

A noter que différentes Conventions Collectives de Travail abordent des thèmes liés à la lutte contre les discriminations. C'est le cas de la Convention Collective de Travail n°38 (concernant le recrutement et la sélection de travailleurs comportant un point sur l'égalité de traitement des candidats), la Convention collective de travail n°22 (portant sur l'accueil et l'adaptation des travailleurs dans l'entreprise) et la Convention Collective n°9 (« *coordonnant les accords nationaux et les conventions collectives de travail relatifs aux conseils d'entreprise conclus au sein du Conseil National du Travail.* »)<sup>307</sup>

Un travailleur victime de discrimination peut s'adresser au Contrôle des lois sociales. Si au terme d'une procédure de conciliation, l'employeur refuse de mettre fin à la discrimination, « *les inspecteurs peuvent, dans les cas graves et flagrants, dresser un procès-verbal* »<sup>308</sup>. Les victimes (ou témoins) de discrimination peuvent également s'adresser à l'Institut pour l'égalité des hommes et des femmes (pour les discriminations liées au sexe) ou au Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme (pour les autres critères dits

---

<sup>304</sup> SPF Emploi, Travail et Concertation sociale : [www.emploi.belgique.be](http://www.emploi.belgique.be) et Loi du 10 mai 2007 tendant à lutter contre certaines formes de discrimination, disponible sur [www.diversite.irisnet.be](http://www.diversite.irisnet.be)

<sup>305</sup> « Loi du 10 mai 2007 tendant à lutter contre certaines formes de discrimination », page 1, disponible sur [www.diversite.irisnet.be](http://www.diversite.irisnet.be)

<sup>306</sup> « Loi du 10 mai 2007 modifiant la loi du 30 juillet 1981 tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme et la xénophobie », page 1, disponible sur [www.diversite.irisnet.be](http://www.diversite.irisnet.be)

<sup>307</sup> [www.diversite.irisnet.be](http://www.diversite.irisnet.be)

<sup>308</sup> SPF Emploi, Travail et Concertation sociale : [www.emploi.belgique.be](http://www.emploi.belgique.be)

« protégés », cf. ci-après). Ces organismes informent, orientent vers d'autres organismes, recueillent les plaintes, proposent éventuellement une médiation ou, en dernier recours, une action en justice. Le travailleur qui porte plainte est protégé contre les éventuels licenciements de représailles<sup>309</sup>.

Les critères sur base desquels la discrimination est interdite, dits « critères protégés » par la loi, sont les suivants : « *La nationalité, la prétendue race, la couleur de peau, l'ascendance ou l'origine nationale ou ethnique, l'âge, l'orientation sexuelle, les convictions religieuses, philosophiques ou politiques, l'handicap, le genre, l'état civil, la naissance l'état de santé actuel ou futur, une caractéristique physique ou génétique ou encore l'origine sociale.* »<sup>310</sup> Ainsi, d'un point de vue légal, le centre pour l'égalité des chances peut intervenir pour les discriminations qui concernent uniquement ces différents critères (à l'exception du genre). Il importe de souligner que la discrimination sur base de la langue est absente des critères protégés. Le Centre pour l'égalité des chances précise d'ailleurs sur son site qu'il n'est pas compétent pour traiter les discriminations sur base de la langue, et qu'il « *ne peut et ne doit pas intervenir dans ce type d'affaires* », le Parlement n'ayant pas habilité le centre pour le traitement de cette matière. Le gouvernement devrait encore désigner une instance spéciale pour traiter les demandes liées à la langue (il en va de même pour les discriminations sur base de la conviction syndicale). Pourtant, le centre reçoit de plus en plus fréquemment des demandes d'aide liées à la discrimination en rapport avec la langue<sup>311</sup>.

Par ailleurs, le Centre ajoute que « *les conflits communautaires n'entrent pas dans le champ d'application de la loi sur le racisme. Cependant, ils peuvent éventuellement relever de la loi antidiscrimination si la conviction politique est clairement mise en avant. Le Centre peut alors donner un avis, mais la décision finale incombe à la justice.* »<sup>312</sup>

Outre les outils de protection législatifs visant à sanctionner la discrimination, les actions de promotion de la diversité dans les entreprises représentent un autre type de mesures en développement. Les autorités fédérales par exemple, mènent certaines politiques de diversité au sein de leurs administrations, comme la Charte de la diversité signée en 2006 par les Présidents de tous les SPF et les SPP, qui s'engagent par là « *en faveur de l'égalité des chances et de la diversité au sein de l'administration fédérale* »<sup>313</sup>. Le Selor possède par ailleurs une équipe Diversité chargée de l'égalité des chances lors du recrutement et de la sélection des candidats<sup>314</sup>. A noter également l'existence du Label Egalité Diversité, qui constitue un « projet pilote » s'inscrivant dans un processus dont l'objectif est de promouvoir la diversité dans les entreprises tant du secteur public que privé. Les entreprises qui demandent le label s'engagent à mener une politique de diversité par le biais d'une analyse de la situation et d'une planification suivie d'actions à mener. Une fois labellisées,

---

<sup>309</sup> Idem

<sup>310</sup> [www.diversite.irisnet.be](http://www.diversite.irisnet.be)

<sup>311</sup> Idem

<sup>312</sup> Idem

<sup>313</sup> [www.diversite.irisnet.be](http://www.diversite.irisnet.be)

<sup>314</sup> [www.selor.be](http://www.selor.be)



les entreprises bénéficient d'une part d'un soutien institutionnel pour la conception de ces actions et, d'autre part, de campagnes de communication de la part des pouvoirs publics<sup>315</sup>.

### **2.1.2.2. Politiques visant à agir sur l'offre de travail**

#### **2.1.2.2.1. Amélioration de la qualité de la main-d'œuvre**

- Le « **congé éducation payé** » permet aux travailleurs du secteur privé de suivre une formation payée en partie par le fédéral et en partie par l'employeur, le coût salarial étant partiellement remboursé à l'employeur par le fédéral.

- Différentes mesures existent pour favoriser le travail en alternance pour les jeunes soumis à l'obligation scolaire à temps partiel, comme par exemple le « **contrat d'apprentissage** » où le jeune est formé en travaillant dans l'entreprise à temps partiel tout en suivant une formation théorique dans un établissement de formation/d'enseignement. L'employeur reçoit une prime dans ce cadre, et le jeune reçoit une indemnité d'apprentissage. Toujours dans le cadre d'une formation en alternance pour les jeunes soumis à l'obligation scolaire, il existe également un « **bonus de démarrage** » et un « **bonus de stage** » alloués par l'ONEM. Le bonus de démarrage est une prime octroyée aux jeunes de moins de 18 ans à l'issue de chaque année réussie (pendant maximum 3 ans). L'employeur reçoit quant à lui un bonus de stage pour l'engagement et la formation d'un jeune de moins de 18 ans.

- Les **mesures d'activation ciblées sur la formation/les études** des chômeurs comprennent la dispense de recherche d'emploi pour reprise d'études, les allocations de formation, les allocations d'établissement ou encore les allocations de stage<sup>316</sup>.

- La « **dispense pour reprise d'études** » prévoit d'accorder une dispense de recherche d'emploi pendant la période des études en conservant les allocations de chômage. La dispense est accordée pour les études amenant à des professions en pénurie.
- L'« **allocation de formation** » (auparavant plan « ACTIVA jeune-formation ») est attribuée aux demandeurs d'emploi inoccupés inscrits dans un organisme de placement régional qui suivent une formation professionnelle individuelle et qui ne bénéficient pas d'allocations de chômage, soit parce qu'ils ne remplissent pas les conditions (ex. jeunes en stage d'insertion professionnelle après études), soit pour cause de sanctions. La formation professionnelle individuelle doit être effectuée dans une entreprise agréée par le service régional de l'emploi et de la formation

---

<sup>315</sup> SPF Emploi, Travail et Concertation sociale : [www.emploi.belgique.be](http://www.emploi.belgique.be)

<sup>316</sup> A noter que dans les statistiques de l'ONEM, le bonus de démarrage est présenté également comme une mesure d'activation de cette catégorie (ONEM : [www.rva.be](http://www.rva.be)).

professionnelle. Le montant correspond à l'allocation d'insertion prévue pour l'âge et la situation familiale du bénéficiaire<sup>317</sup>.

- Le « **stage d'insertion** » permet au jeune chômeur ou au chômeur ayant suivi une formation professionnelle de bénéficier d'allocations d'insertion<sup>318</sup> ou de chômage lors d'un stage en entreprise, et ce dans le cadre d'une convention conclue entre le travailleur, l'entreprise et le service régional de l'emploi et de la formation professionnelle (régime identique à celui prévu pour la formation professionnelle individuelle en entreprise)<sup>319</sup>.
- L'« **allocation d'établissement** » est une allocation (dont le montant correspond à l'allocation d'insertion) accordée pour une période de 6 mois maximum au jeune demandeur d'emploi qui souhaite s'établir comme indépendant et qui est accompagné dans ce but par le Fonds de participation. Ce dernier octroie des prêts de lancement aux chômeurs ou aux travailleurs qui souhaiteraient commencer une activité d'indépendant. A noter que cette mesure ne concerne toutefois pas vraiment la qualité de la main-d'œuvre.

- Dans le cadre du dispositif titres-services, le « **Fonds de formation titres-services** » accorde un budget destiné à la formation des travailleurs pour les entreprises actives dans ce secteur. Les formations mises en place doivent être approuvées par le Secrétariat du fonds de formation.

- La « **réduction de cotisations groupe-cible pour tuteur** » (cf. supra) constitue également une mesure destinée à améliorer la qualité de la main-d'œuvre. Cette mesure vise à encourager la formation en milieu professionnel.

#### **2.1.2.2.2. Suivi des demandeurs d'emploi**

Ce sont généralement les Régions qui sont compétentes pour le suivi et l'accompagnement des demandeurs d'emploi. Les mesures sont mises en place et gérées par les services publics de l'emploi régionaux (cf. section 2.1.3).

Cependant, depuis 2004, « un plan d'accompagnement et de suivi actif des chômeurs », également appelé « **plan d'activation du comportement de recherche d'emploi** », a été mis en place. Il s'agit d'une procédure standardisée menée par l'ONEM, visant à vérifier si les démarches entreprises par le demandeur d'emploi pour rechercher activement du travail sont suffisantes. Les évaluations se basent sur des critères standards dans le cadre de

---

<sup>317</sup> SPF Emploi, Travail et Concertation sociale : [www.emploi.belgique.be](http://www.emploi.belgique.be)

<sup>318</sup> Nouvelle dénomination de l'allocation d'attente qui s'intègre dans une réforme des conditions qui y donnent droit (cf. infra).

<sup>319</sup> SPF Emploi, Travail et Concertation sociale : [www.emploi.belgique.be](http://www.emploi.belgique.be)

convocation à l'ONEM. Si, à l'issue des évaluations, les efforts du chômeur ont été jugés insuffisants, celui-ci peut se voir sanctionné par une suspension temporaire voire définitive de ses allocations de chômage. Ce plan et ses conséquences seront détaillés dans le chapitre 1 du volet II de cette partie.

Par ailleurs, pour les travailleurs licenciés de plus de 45 ans, il existe certaines dispositions spécifiques. Ceux-ci ont en effet droit à l' « **outplacement ou reclassement professionnel** », qui constitue « un ensemble de services et de conseils de guidance »<sup>320</sup> spécialisés, fournis par un prestataire de services et pour le compte de l'employeur, devant aider le travailleur licencié à trouver un emploi ou à développer sa propre activité. Le prestataire de service peut être un service public (Actiris, Forem, VDAB) mais aussi un bureau privé ou une cellule de reconversion<sup>321</sup>... si l'employeur n'offre pas l'outplacement mais que le travailleur y a droit, ce dernier peut, sous certaines conditions, bénéficier d'un outplacement à charge de l'ONEM. Il reçoit dans ce cas un « chèque d'outplacement », avec lequel il peut s'adresser à n'importe quel bureau d'outplacement qui accepte d'offrir ses services en échange du chèque. A l'issue de la procédure d'accompagnement, l'ONEM rembourse le chèque (à concurrence d'une valeur limitée à 1500 €) au bureau de placement<sup>322</sup>.

Ce système de guidance concerne uniquement le secteur privé. Le travailleur devra montrer une collaboration active pour son reclassement et ne peut refuser les offres qui lui sont proposées au risque de perdre ses allocations. En outre, en cas de licenciement collectif et dans le cadre de la « **gestion active des restructurations** », l'employeur a - dans la plupart des cas - l'obligation de mettre en place une « **cellule pour l'emploi** ». Il s'agit d'une structure qui réunit au minimum l'employeur en restructuration, le Fond sectoriel de formation correspondant et une organisation syndicale. Tout au long de la durée d'inscription du travailleur auprès de la cellule pour l'emploi (minimum 6 mois pour les plus de 45 ans), celui-ci sera tenu d'accepter toute offre d'outplacement (répondant à certaines normes) à charge de l'employeur. Le travailleur de plus de 45 ans recevra pendant cette période une indemnité de reclassement équivalente à son ancien salaire. Il faut souligner que ce sont les Régions (via Actiris, le Forem, VDAB et l'ADG) qui sont chargées de la mise en œuvre des mesures de gestion actives des restructurations<sup>323</sup>.

#### **2.1.2.2.3. Stimulation de l'offre de travail par le biais d'incitants financiers**

Cette section reprend les politiques ayant pour objectif de stimuler l'offre de travail par le biais d'incitants financiers, en augmentant le salaire net des travailleurs ou en réduisant le montant des allocations de chômage (dans le but d'éviter les pièges à l'emploi financiers).

---

<sup>320</sup> Portail « Belgium.Be » Informations et Services officiels : <http://www.belgium.be/>

<sup>321</sup> ONEM : [www.rva.be](http://www.rva.be)

<sup>322</sup> [www.restructuration.be](http://www.restructuration.be)

<sup>323</sup> Idem

Les mesures qui ont trait aux pensions et aux prépensions et qui visent à stimuler l'activité des travailleurs âgés sont également mentionnées.

a) Accroissement du salaire net

- « **Le complément de reprise du travail pour les chômeurs de 50 ans ou plus** » est une indemnité payée par l'ONEM qui s'ajoute au salaire pour certains chômeurs âgés qui reprennent le travail<sup>324</sup>. A noter par ailleurs que les travailleurs de 50 ans et plus qui subissent une perte de revenu suite au passage d'un travail lourd à un travail plus léger peuvent, sous certaines conditions, percevoir une « **prime de passage** ». Celle-ci est également octroyée par l'ONEM<sup>325</sup>.

- « **Le complément de garde d'enfant** » est une prime mensuelle octroyée par l'ONEM destinée aux parents isolés qui reprennent le travail et ayant des enfants à charge<sup>326</sup>.

- « **Le bonus à l'emploi** »<sup>327</sup> est une réduction des cotisations sociales personnelles visant à rendre l'emploi plus attractif que le chômage et éviter les pièges à l'emploi, sans pour autant accroître le coût salarial. Cette réduction s'applique aux salaires bruts inférieurs à un certain plafond, et s'accroît à mesure que le salaire brut diminue<sup>328</sup>.

- « **La réduction de cotisations personnelles groupe-cible restructuration** » est une réduction de cotisation personnelle dont peut bénéficier - sous certaines conditions et pendant une durée déterminée - le travailleur licencié (ou dont le contrat n'a pas été renouvelé) dans le cadre d'une restructuration d'entreprises<sup>329</sup>.

- « **Le complément de revenu au travail à temps partiel** » ou « **allocation de garantie de revenu** » est une prime (subside) accordée aux demandeurs d'emploi à temps plein qui acceptent un travail à temps partiel, ce qui leur assure un revenu total (rémunération et allocation) au minimum équivalent à leur allocation de chômage. Le bénéficiaire doit donc être inscrit comme demandeur d'emploi et se montrer disponible pour un emploi à temps plein. En ce sens, il s'agit d'une politique active visant à favoriser le passage à un emploi non subsidié. A noter que l'étude de Cockx et al. (2010) confirme bien l'effet favorable de la mesure sur cette transition ; la durée passée dans l'emploi subsidié n'aurait par contre pas d'impact sur ce taux de transition<sup>330</sup>.

---

<sup>324</sup> SPF Emploi, Travail et Concertation sociale : [www.emploi.belgique.be](http://www.emploi.belgique.be)

<sup>325</sup> ONEM : [www.rva.be](http://www.rva.be)

<sup>326</sup> Idem.

<sup>327</sup> Anciennement « réduction des cotisations personnelles pour les bas salaires » ([www.securex.eu](http://www.securex.eu))

<sup>328</sup> Service Paiements - traitements du secteur public : [www.traitements.fgov.be](http://www.traitements.fgov.be)

<sup>329</sup> SPF Emploi, Travail et Concertation sociale : [www.emploi.belgique.be](http://www.emploi.belgique.be)

<sup>330</sup> Cockx B. et al (2010).

## b) Réduction des allocations

- « **Le plan d'activation du comportement de recherche** » (cf. section précédente) se situe à l'intersection des politiques de suivi des chômeurs et de stimulation de l'offre par des incitants financiers, étant donné la menace de sanctions et donc de perte des allocations qui résulte de la procédure.

- La nouvelle législation sur la « **dégressivité des allocations de chômage** » prévue dans l'accord de gouvernement de 2011 et entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> novembre 2012 représente un exemple du phénomène croissant d'atténuation des frontières entre mesures passives et actives d'emploi évoqué à la section 1.1. Cette mesure instaure une dégressivité accrue des allocations de chômage dans le temps, dans le but de stimuler l'offre de travail et de pousser les chômeurs à accepter les emplois pour raisons financières. La période de chômage se divise dorénavant en 4 phases<sup>331</sup> :

- *Phase 1 : un an.* Pendant les trois premiers mois de la phase 1, les allocations de chômage seront un peu plus élevées qu'avant la mesure, et correspondront à 65% du dernier salaire brut. Les trois mois suivants, elles passeront à 60% du dernier salaire brut, et les 6 mois suivants, toujours à 60% du salaire brut mais plafonné à 2.166 € brut.
- *Phase 2 : 2 à 12 mois.* Cette période dure au minimum 2 mois, et se prolonge de 2 mois par année de travail avec un maximum de 12 mois. Pendant cette période, l'allocation mensuelle correspond au mieux à 1.238 € pour les chefs de ménage (ayant une famille à leur charge), 1.111 € pour les isolés et 826 € pour les cohabitants sans charge de famille.
- *Phase 3 : au maximum 24 mois.* La durée de cette phase est fonction du nombre d'années de travail. Chaque année de travail compte pour deux mois. De ce nombre est déduit le nombre de mois de la phase 2. Ainsi, une personne ayant travaillé 10 ans a droit à 20 mois. De ces 20 mois sont retirés les 10 mois de la phase 2. Reste 10 mois correspondant à la phase 3, au cours de laquelle l'allocation va diminuer par paliers progressifs jusqu'à atteindre le forfait minimum.
- *Phase 4 : final.* Le forfait minimum mensuel s'élève à 1.090 € pour les chefs de ménage, 916 € pour les isolés et 484 € pour les cohabitants<sup>332</sup>.

A noter que cette nouvelle mesure n'est pas d'application pour certaines catégories de chômeurs, en l'occurrence les chômeurs avec compléments d'entreprises (pré-pensionnés),

---

<sup>331</sup> Le Soir, 29 octobre 2012.

<sup>332</sup> Ces montants sont proches du revenu d'intégration sociale, voire inférieurs pour les cohabitants. Depuis janvier 2012, le revenu d'intégration s'élève à 534 € pour les cohabitants, 801 € pour les isolés et 1068 € pour les chefs de famille. Source : SPP intégration sociale, Lutte contre la Pauvreté, Economie Sociale et Politique des Grandes Villes : [www.mi-is.be](http://www.mi-is.be)

les chômeurs âgés (55 ans et plus), les chômeurs temporaires, ceux qui ont au minimum 20 ans de carrière, les chômeurs présentant une inaptitude médicale permanente au travail et les jeunes en stage d'attente. Pour ces jeunes en stage d'attente, une nouvelle réglementation (plus restrictive également) est entrée en vigueur en janvier 2012. Celle-ci implique l'allongement de la durée d'attente (minimum un an) pour l'obtention du droit aux allocations de chômage et l'augmentation des sollicitations adressées au jeune pendant cette période ; le stage d'attente fait place au stage d'insertion professionnelle au cours duquel le jeune est tenu d'accepter tout emploi convenable ou formation professionnelle proposée par les bureaux de placement régionaux<sup>333</sup>. A l'issue de ce stage, il pourra obtenir des allocations d'insertion limitées à 3 ans (prolongeables dans certains cas).

La dégressivité accrue des allocations s'applique par contre aux demandeurs d'emplois qui étaient déjà au chômage avant l'entrée en vigueur de la mesure. Les opposants à cette mesure (les CPAS, certains partis de gauche, les syndicats, etc.) soulignent les conséquences sociales importantes de cette mesure, qui appauvrira encore les plus démunis et impliquera un recours accru aux CPAS (qui manquent déjà de moyens). Ils contestent la pertinence d'une telle mesure dans un contexte de manque d'emplois, particulièrement marqué en ces temps de crise. Enfin, ils pointent le fait qu'il s'agit d'une mesure qui s'inscrit implicitement dans une optique qui attribue aux chômeurs la responsabilité du chômage, qu'ils considèrent comme les premières victimes du manque d'emploi<sup>334</sup>.

### c) Mesures liées aux pensions et prépensions

- Le « **bonus de pension** », le « **malus de pension** » et le « **supplément d'âge** » constituent des incitants financiers liés à la pension future des travailleurs âgés, destinés à les encourager à rester actifs plus longtemps. Le « bonus à l'emploi » concerne le régime de pension des travailleurs salariés et indépendants. Il s'agit d'un supplément de pension que les pensionnés reçoivent en raison d'une activité professionnelle effective après leur 62<sup>ème</sup> anniversaire. Le « malus de pension » constitue un « désincitant » à la sortie prématurée de l'activité pour les indépendants qui arrêtent le travail avant 65 ans. Le « supplément d'âge » concerne la fonction publique, et prévoit un supplément de pension pour ceux qui ont travaillé après leur 60<sup>ème</sup> anniversaire. A noter qu'une réforme de ces mécanismes est actuellement envisagée dans le contexte de la réforme des pensions.

- Sans entrer dans les détails, on notera le caractère croissant des politiques visant à freiner les départs à la pension anticipée. Par exemple, les conditions d'accès au système de « **prépension conventionnelle** » sont devenues plus restrictives. Depuis janvier 2012, ce système a d'ailleurs changé de nom et s'appelle dorénavant « **régime de chômage avec complément de l'entreprise** » (CCE). L'accord de Gouvernement prévoit en outre un relèvement progressif des conditions d'accès au CCE en termes d'âge et nombre d'années de

---

<sup>333</sup> Bruxelles-J : [www.bruxelles-j.be](http://www.bruxelles-j.be)

<sup>334</sup> Le Soir, 29 octobre 2012.

carrière professionnelle, qui seront portés respectivement à minimum 60 ans (pour l'âge) et 40 ans de carrière d'ici 2015. En cas de licenciement collectif, l'âge minimum dérogatoire sera porté à 55 ans<sup>335</sup>. Simultanément, les conditions d'accès à la pension sont également devenues plus restrictives ; l'âge de la pension anticipée a été relevé de 60 à 62 ans et la condition liée à la durée de carrière est passée de 35 à 40 ans.

### **2.1.2.3. Aperçu des budgets**

Une base de données unique reprenant les budgets correspondant à l'ensemble des mesures évoquées dans les sections précédentes fait manifestement défaut. Cette section présente les dépenses en politiques de l'emploi selon deux sources : la base de données OCDE/EUROSTAT d'une part et les données du Bureau Fédéral du Plan (BFP) sur les réductions de cotisations et les subventions salariales d'autre part.

De manière générale, il n'existe pas de base de données complète et exhaustive reprenant les dépenses et le nombre de participants pour l'ensemble des politiques d'emploi régionales et fédérales. Cependant, la base de données « Politiques du marché du travail » de l'OCDE et EUROSTAT, dont le SPF Emploi, Travail et Concertation sociale est en charge pour la Belgique, représente une source d'informations intéressante. Cette base de données reprend les dépenses et les participants par politique en distinguant celles menées au niveau du pouvoir fédéral de celles menées au niveau du pouvoir régional. Cependant, comme susmentionné, le champ d'application de cette base de ces données couvre uniquement les mesures actives et passives qui portent sur certains groupes cibles considérés comme défavorisés sur le marché du travail. Pour rappel, les trois groupes cibles principaux sont les suivants : les chômeurs, les salariés dont l'emploi est menacé, les inactifs qui souhaiteraient entrer sur le marché du travail et qui sont, d'une quelconque manière, défavorisés. Il s'agit donc d'une définition restreinte des politiques d'emploi. L'ensemble des mesures susmentionnées (ex. réductions de cotisations sur structurelle), en particulier les mesures à portée générale, ne sont donc pas reprises dans cette base de données.

Le tableau 43 ci-dessous présente les dépenses par politique de l'emploi menée au niveau du pouvoir fédéral et reprises dans cette base de données (pour l'année 2010). Nous avons conservé la typologie proposée dans cette base de données (cf. section 1.2.5). A noter que la définition restreinte des politiques de l'emploi utilisée donne un poids budgétaire relatif particulièrement important aux catégories des politiques passives (allocations de chômage et préretraites).

---

<sup>335</sup> Accord de gouvernement, 2011.

**Tableau 43 : Dépenses par politique de l'emploi ciblée au niveau du pouvoir fédéral, 2010**

Politiques	Dépenses en millions d'€	Participants (stock)
<b>1. MESURES ACTIVES</b>		
<b>SPE et administration</b>	<b>483,9</b>	
<b>Formation</b>	<b>211,1</b>	<b>21.746</b>
Encouragement des chômeurs à reprendre des études	28,4	2.999
Allocation de formation professionnelle	182,7	18.747
<b>Incitant à l'emploi et à l'embauche</b>	<b>2.096,4</b>	<b>248.867</b>
Activa	451,6	72.910
Activa Start	1,0	227
Complément de reprise du travail pour les chômeurs de 50 ans et +	24,4	11.038
CPAS - art.60	156,7	23.362
Prime de tutorat - art.61	0,4	401
Réduction de cotisations pour le recrutement des travailleurs licenciés pour restructuration	14,4	4.014
Titres-services	1.417,2	136.915
Remboursement des coûts d'outplacement en cas de restructuration et chèques	30,6	/
<b>Emploi protégé et réadaptations</b>	<b>3,0</b>	<b>375</b>
Emploi protégé	3,0	375
<b>Création directe d'emploi</b>	<b>164,9</b>	<b>34.866</b>
FBI	25,8	1.124
ALE	13,6	18.764
PTP	36,4	4.238
SINE	89,1	10.740
<b>Aides à la création d'entreprises</b>	<b>12,3</b>	<b>597</b>
Prêts pour les chômeurs	12,3	597
<b>2. MESURES PASSIVES</b>		
<b>Maintien et soutien du revenu en cas d'absence d'emploi</b>	<b>5.434,7</b>	<b>663.286</b>
Allocations de chômage	4.108,9	436.138
Chômage temporaire pour raisons économiques	902,7	173.069
Allocation de garantie de revenu pour les chômeurs à temps partiel	235,4	52.109
6 mois de revenu pour les travailleurs licenciés en cas de restructuration	30,6	/
Fond de fermeture d'entreprises	157,0	1.970
<b>Préretraites</b>	<b>2.616,4</b>	<b>210.007</b>
Préretraites par convention collective	1.588,7	120.243
Préretraites partiels	2,8	626
Allocations pour chômeurs âgés dispensés de recherche d'emploi	1.025,0	89.138
<b>TOTAL</b>	<b>11.022,6</b>	<b>1.179.744</b>

Source : SPF Emploi, Travail et Concertation sociale et calculs propres

Au niveau des politiques actives, le poste des incitations à l'embauche apparaît le plus important, en grand partie du fait de l'importance budgétaire du dispositif des titres-services, (1.417 millions d'euros), mais aussi du plan Activa (452 millions d'euros) et des articles 60 (157 millions d'euros).

Sur base des politiques disponibles dans cette base de données (non exhaustives), les dépenses en politiques de l'emploi actives et passives ciblées, menées au niveau du pouvoir fédéral, s'élèveraient à approximativement 11,023 milliards d'euros en 2010, soit environ 3,1 % du PIB. Cependant, une définition plus large des politiques de l'emploi, incluant l'ensemble des mesures y compris par exemple les réductions de cotisations générales ou ciblées sur des secteurs ou des publics spécifiques non considérés dans la base de données



(ex. réduction premiers engagements ou réduction du temps de travail,...), serait bien évidemment largement plus importante.

Par ailleurs, les plans de mise à l'emploi ACS ne sont pas repris dans le tableau 43 ci-dessus car ceux-ci sont gérés par les Régions. Néanmoins, les ACS comprennent une réduction des cotisations sociales et un financement fédéral alloué aux Régions sous forme de droit de tirage. Le budget ACS octroyé aux Régions vient donc également fortement gonfler le montant des dépenses fédérales en politique de l'emploi : en 2011, les réductions de cotisations sociales et les droits de tirage dans le cadre du programme ACS correspondent à plus d'un milliard d'euros en 2011<sup>336</sup>.

Les tableaux 44 ci-dessous reprennent l'ensemble des mesures et les budgets des mesures fédérales de réduction du coût du travail, en précisant les politiques en voie de régionalisation. Les données sont celles du Bureau Fédéral du Plan et se basent sur les données ONSS pour les réductions de cotisations et sur les conventions de comptabilité nationale pour les subsides salariaux.

Au total, les dépenses en réductions de cotisations sociales et en subventions salariales s'élèvent à elles seules à 11,380 milliards d'euros en 2010.

**Tableau 44 : Inventaire des réductions de cotisations sociales en 2010**

<b>1. Réductions de cotisations patronales entreprises</b>	<b>4867</b>	
<i>dont supplément groupes cibles pour :</i>	815	
Premières embauches	98	
Chômeurs longue durée dont SINE	212	Régionalisé
Bonus travailleurs âgées	329	Régionalisé
Jeunes	124	Régionalisé
Groupes à risques	38	Régionalisé
Réduction du temps de travail	13	
<b>2. Réductions de cotisations patronales dans des branches d'activité spécifiques et dans le non-marchand, équivalent à :</b>	<b>683</b>	
Services domestiques	0	Régionalisé
Dragage	4	Régionalisé
Recherche scientifique	19	
Parents d'accueil	14	Régionalisé
Artistes de scène	14	Régionalisé
Modération salariale universités	63	
Contractuels subsidiés, y compris ONSSAPL	569	Régionalisé
<b>3. Réductions de cotisations personnelles</b>	<b>708</b>	
<b>TOTAL réduction de cotisations sociales</b>	<b>6258</b>	<b>Dont 1304 régionalisé</b>

Source : Bureau Fédéral du Plan

<sup>336</sup> Accord de Gouvernement, 2011.

**Tableau 45 : Inventaire des subventions salariales en 2010**

<b>1. Subventions salariales via la sécurité sociale, comprenant:</b>	<b>2390</b>	
Allocations d'activation	362	régionalisé
Titres-services	1231	régionalisé
Bonus jeunes non marchand	45	Régionalisé
Maribel social, y compris ONSSAPL	752	
<b>2. Subventions salariales entreprises via précompte professionnel, comprenant:</b>	<b>2379</b>	
Financement alternatif Maribel social	73	
Général	881	
Heures supplémentaires	113	
Branches d'activité spécifiques, comprenant:	101	
- Marine marchande, dragage, remorquage en mer, pêche en mer	58	Régionalisé
- Sportifs	43	
Travail de nuit et en équipe	909	
Recherche scientifique entreprises	367	
<b>3. Subvention salariale hors entreprises via le précompte professionnel: chercheurs universités</b>	<b>145</b>	
<b>4. Réduction fiscale titres-services</b>	<b>208</b>	<b>Régionalisé</b>
<b>Total subventions salariales</b>	<b>5122</b>	<b>Dont 1904 régionalisé</b>

Source : Bureau Fédéral du Plan

### **2.1.3. Les politiques de l'emploi au niveau du pouvoir régional bruxellois**

Actuellement (avant les transferts de compétences prévus dans le cadre de la 6<sup>ème</sup> réforme de l'Etat), tandis que le pouvoir fédéral est compétent pour la grande majorité des mesures de réduction de coûts du travail - à quelques exceptions près (cf. section 2.1.3.1.1), les Régions, quant à elles, sont essentiellement compétentes dans les domaines liés au placement des chômeurs ; elles sont donc en charge de la majorité des politiques d'accompagnement et de suivi qui ont été développées autour de cette mission initiale.

Nous verrons toutefois dans ce chapitre qu'il existe également certaines mesures correspondant à d'autres catégories de politiques (que celles liées au suivi et à l'accompagnement) gérées au niveau de la Région de Bruxelles-Capitale. Celles-ci correspondent soit à des mesures fédérales gérées au niveau des Régions (et éventuellement complétées par une intervention financière régionale) - c'est le cas par exemple du dispositif ACS, des programmes de transition professionnelle (PTP) ou des conventions de premier emploi dans des projets globaux - soit à des mesures purement régionales (ex. les primes de transition professionnelle ou certaines mesures liées à la formation et proposées par Actiris).

Actiris est l'Office Régional bruxellois de l'emploi. Outre la Direction Générale et de support, Actiris possède trois directions opérationnelles : (1) la direction chercheurs d'emploi, (2) la direction employeurs, (3) la direction partenariats et programmes d'emploi. La mission d'Actiris est de « *mettre en œuvre avec ses partenaires, des solutions adaptées pour permettre aux employeurs de recruter le collaborateur adéquat et aux chercheurs d'emploi de trouver un travail à la hauteur de leurs compétences* ». <sup>337</sup> Outre son rôle relatif à l'inscription des demandeurs d'emploi et la gestion de leur parcours d'insertion, Actiris est également chargé de la mise en œuvre de nombreuses politiques d'emploi.

De manière générale, un grand nombre de politiques de l'emploi sont recensées au niveau de la Région de Bruxelles-Capitale. En effet, l'« Inventaire des mesures d'aides à l'emploi en 2010 : Région de Bruxelles-Capitale », effectué par l'Observatoire Bruxellois de l'emploi, énumère et décrit pas moins d'une quarantaine de mesures, allant de dispositifs d'importance majeure comme les ACS, à une multitude de mesures d'accompagnement spécifique et à la contribution bruxelloise au Programme national de réforme pour ce qui concerne la stratégie européenne pour l'emploi. On notera cependant que de nombreuses mesures ne concernent qu'un groupe très limité de demandeurs d'emploi. Il arrive même que certaines mesures existantes n'aient jamais été utilisées (exemple de la mesure « *intervention dans les frais de réinstallation des chômeurs* » ; cf. ci-après). L'objectif n'est pas de reprendre l'ensemble de ces mesures de façon exhaustive, mais bien d'évoquer la majorité d'entre elles en se limitant aux mesures qui s'intègrent dans la typologie décrite et utilisée au chapitre précédent.

---

<sup>337</sup> Actiris : [www.actiris.be](http://www.actiris.be)

A noter que seules les mesures actuellement en vigueur sont considérées. En effet, des mesures comme les « *Interventions dans la rémunération des chômeurs engagés pour des projets d'expansion économique – AR 123 et AR 285* », abrogées respectivement en 2008 et 2009 mais encourageant encore deux années supplémentaires (pour les participants qui y ont souscrit avant ces années), ne sont pas reprises ci-après.

Ce chapitre se base en grande partie sur l'« Inventaire des mesures d'aides à l'emploi en 2010 : Région de Bruxelles-Capitale » de l'Observatoire bruxellois de l'Emploi (2011)<sup>338</sup>, mais également sur d'autres sources, notamment le site « Ecosubsibru »<sup>339</sup>, un portail destiné aux employeurs reprenant les aides existantes en Région de Bruxelles-Capitale.

### **2.1.3.1. Politiques visant à agir sur la demande de travail**

#### **2.1.3.1.1 Réduction du coût du travail**

A noter que de nombreuses mesures qui bénéficient aux entreprises en leur offrant une prise en charge (totale ou partielle) des frais de formation de personnel ou de chercheurs d'emploi nouvellement engagés contribuent - indirectement et dans une certaine mesure - à réduire le coût du travail. Néanmoins, les mesures strictement ciblées sur l'aide à la formation seront reprises dans la catégorie des politiques d'« amélioration de la qualité de la main-d'œuvre » (section 2.1.3.2.1).

##### **a. Prime de transition professionnelle**<sup>340</sup>

Il s'agit d'une prime octroyée par Actiris aux ASBL et aux PME<sup>341</sup> ayant leur siège d'exploitation à Bruxelles qui engagent et forment certaines catégories de demandeurs d'emploi fragilisés et difficiles à placer. L'engagement doit se faire via Actiris, qui est également en charge de l'agrément des formations.

Outre le fait d'être obligatoirement inscrits chez Actiris, les conditions d'éligibilité pour les demandeurs d'emploi sont entre autres liées à l'âge, au niveau de diplôme maximum, à la durée de chômage, etc.

La prime pour l'employeur engageant un demandeur d'emploi défavorisé est accordée pour 12 mois et le montant varie entre 125 € à 500 € par mois selon les cas de figure.

---

<sup>338</sup> A noter que l'inventaire des politiques en 2011 de l'Observatoire bruxellois de l'Emploi (2012) est paru récemment. Nous n'avons pas actualisé l'ensemble des chiffres mais nous y ferons toutefois parfois référence.

<sup>339</sup> Portail des aides en Région de Bruxelles-Capitale : [www.ecosubsibru.be](http://www.ecosubsibru.be)

<sup>340</sup> Securex : [www.securex.eu](http://www.securex.eu)

<sup>341</sup> Les PME (petites et moyennes entreprises) correspondent aux entreprises de moins de 250 travailleurs dont le chiffre d'affaire n'excède pas 40 millions d'euros et qui répondent au critère d'indépendance.

Cette mesure apparaît très peu utilisée : en 2010, les employeurs en ont bénéficié pour seulement 30 travailleurs. Il s'agit donc d'un chiffre dérisoire au regard de l'ampleur du chômage bruxellois.

Les quelques demandeurs d'emplois ayant été concernés par cette mesure sont essentiellement des jeunes qui n'ont pas le diplôme de l'enseignement secondaire supérieur. A noter par ailleurs que la plupart sont issus de l'enseignement technique ou professionnel, et ont généralement été engagés dans le secteur de la construction, l'HORECA, la coiffure et l'action sociale.

**b. Agrément et financement des initiatives locales de développement de l'emploi et des entreprises d'insertion**<sup>342</sup>

Les entreprises ou ASBL actives en Région de Bruxelles-Capitale souhaitant insérer certaines catégories de demandeurs d'emploi et adhérant aux principes de l'économie sociale peuvent demander à être agréées en tant qu'entreprises d'insertion (EI) pour les sociétés commerciales ou en tant qu'initiatives locales de développement de l'emploi (ILDE) pour les ASBL. Cet agrément leur donne droit à un financement (sous certaines conditions).

Le public cible concerne les demandeurs d'emploi inscrits chez Actiris soit de longue durée et peu qualifiés, soit de très longue durée, ainsi que les bénéficiaires du droit à l'intégration sociale ou de l'aide sociale et les travailleurs engagés dans le cadre d'un contrat de travail lié à l'activation de l'allocation de chômage ou du revenu d'intégration<sup>343</sup>.

Pour être agréée, l'entreprise ou ASBL doit compter un certain pourcentage de travailleurs issus du public cible (60% pour les ILDE et 30% pour les EI). Elle doit également prévoir un plan de formation et d'accompagnement social du public cible d'une part et un plan financier pour les années à venir d'autre part.

L'intervention financière dépend du nombre de travailleurs « public-cible ». Pour les activités d'accompagnement social, une subvention annuelle de base de 15.000 € est prévue pour les 4 premiers travailleurs, et de 7.500 € par tranche de 4 travailleurs ensuite. Pour les activités d'encadrement, une subvention annuelle de base de 31.000 € est prévue pour les 4 premiers travailleurs, et de 15.500 € par tranche de 4 travailleurs ensuite. Pour les EI, le subside pour chaque travailleur du public-cible engagé à temps plein est de 5000 € la première année, et décroît ensuite pour atteindre 1250 € la quatrième année.

L'organisme compétent est le Ministère de la Région de Bruxelles-Capitale (Administration de l'Economie et de l'Emploi – Direction de la Politique de l'Emploi et de l'Economie Plurielle).

---

<sup>342</sup> Observatoire bruxellois de l'Emploi (2011c) et portail des aides en Région de Bruxelles-Capitale : [www.ecosubsibru.be](http://www.ecosubsibru.be)

<sup>343</sup> Centre d'Economie Sociale de l'Université de Liège : [www.ces.ulg.ac.be](http://www.ces.ulg.ac.be)

A noter que les dépenses pour cette mesure ont fortement crû : en 2011, le budget prévu était de 6.000.000 €, alors que les dépenses pour ce programme étaient de 576.440 € seulement en 2005<sup>344</sup>.

### 2.1.3.1.2. Création directe d'emploi

#### a. « Agent contractuel subventionné (ACS) »

Le dispositif ACS constitue de loin le programme pour l'emploi le plus important en Région de Bruxelles-Capitale. Il s'applique au secteur non-marchand. Les employeurs qui engagent des demandeurs d'emploi dans le cadre de la réglementation ACS bénéficient d'une exonération de la plupart des cotisations patronales et d'une prime du gouvernement régional. Cette prime est théoriquement partiellement financée par le pouvoir fédéral sous la forme d'un droit de tirage (dotation) attribué aux Régions (cf. ci-après). Ce programme permet en outre au travailleur de bénéficier d'un contrat de travail avec une couverture sociale complète<sup>345</sup>. Les conditions d'éligibilité pour les demandeurs d'emploi bénéficiaires sont définies par chaque Région. En effet, elles ont chacune défini leurs propres mesures d'exécution pour ce programme (en tenant compte des dispositions légales et des réglementations nationales). L'encadrement administratif en Région bruxelloise est assuré par Actiris.

Deux régimes ACS régis par des réglementations différentes sont à distinguer : les « ACS auprès de certains pouvoirs locaux » et les « ACS auprès de certains pouvoirs publics ». Le premier existe depuis 1987<sup>346</sup> et concerne les Communes, les CPAS, les zones de police et les Provinces, dans le cadre de fonctions du secteur non-marchand qui répondent à certains besoins collectifs qui ne pourraient être satisfaits autrement. Le deuxième régime a été introduit en 1989 (cf. loi-programme du 30 décembre 1988) et permet à d'autres pouvoirs publics régionaux ou communautaires, aux établissements d'enseignement, aux ASBL, aux organismes d'intérêt public et aux sociétés locales de logements sociaux, de bénéficier du régime ACS<sup>347</sup>.

#### - « ACS auprès de certains pouvoirs locaux »<sup>348</sup>

Le gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale répartit les subsides ACS entre les pouvoirs locaux sur base de critères objectifs (nombre d'habitants, de demandeurs d'emplois, de bénéficiaires de revenu d'intégration ou de l'aide sociale de la localité) qui sont synthétisés via l'attribution d'un certain nombre de points, chaque point équivalant à

<sup>344</sup> Observatoire bruxellois de l'Emploi (2011c)

<sup>345</sup> Association de la Ville et des Communes de la Région de Bruxelles-Capitale : [www.avcb-vsgeb.be](http://www.avcb-vsgeb.be)

<sup>346</sup> Cf. A.R. n°474 du 28 octobre 1986

<sup>347</sup> Observatoire Bruxellois de l'Emploi (2011c) et Association de la Ville et des Communes de la Région de Bruxelles-Capitale : [www.avcb-vsgeb.be](http://www.avcb-vsgeb.be)

<sup>348</sup> Observatoire Bruxellois de l'Emploi (2011c)

une subvention de 5.702 € par an. Les pouvoirs locaux peuvent utiliser un à deux points par poste. Depuis 2004, les administrations communales qui concluent un contrat de quartier reçoivent des points supplémentaires. Par ailleurs, depuis 2005, des conventions spéciales convenues entre le Gouvernement de la Région et les administrations locales et les CPAS permettent à ces organismes de recevoir des postes supplémentaires dans le cadre d'actions dans des secteurs considérés comme prioritaires pour la Région. Ces trois dernières années, pour les administrations communales de la Région de Bruxelles-Capitale, les secteurs suivants étaient priorisés : l'accueil de la petite enfance, l'entretien et le nettoyage de la voirie communale, la sécurité et la prévention.

Cette mesure s'adresse aux chercheurs d'emploi inoccupés inscrits chez Actiris et demandeurs d'emploi depuis au moins 6 mois, ainsi qu'aux bénéficiaires du revenu d'intégration ou de l'aide sociale (depuis au moins 6 mois également). Sont également éligibles les chômeurs complets indemnisés ou les bénéficiaires du revenu d'intégration ou de l'aide sociale qui répondent à l'une des conditions suivantes : être âgé de minimum 40 ans ou être engagé dans une structure d'accueil d'enfants de moins de 12 ans. Pour les chômeurs complets indemnisés, un autre critère d'éligibilité est d'être engagé par un CPAS en tant qu'assistant social ou universitaire dans le cadre d'un projet lié à la réinsertion socioprofessionnelle de bénéficiaires du revenu d'intégration ou de l'aide sociale. Les chercheurs d'emploi dont les allocations ont été suspendues peuvent aussi bénéficier de la mesure. Enfin, les personnes handicapées bénéficiant de certaines allocations, ainsi que les travailleurs déjà engagés dans le cadre de certains programmes d'emploi (y compris dans le dispositif ACS lui-même) sont également éligibles<sup>349</sup>.

Les dépenses pour le programme ACS « pouvoirs locaux » en 2011 s'élevaient à 31,6 millions d'euros. Fin 2011, on comptait 2.409 personnes employées dans une commune ou un CPAS dans ce cadre. On notera que cette même année, 76 postes ont été octroyés pour le secteur de la petite enfance, en application des décisions prises en 2007 et 2008 par le Gouvernement bruxellois dans le cadre du « plan crèche »<sup>350</sup>.

Les travailleurs ACS « pouvoirs locaux » sont en grande majorité peu qualifiés et ont entre 25 et 44 ans.

---

<sup>349</sup> Observatoire bruxellois de l'Emploi (2011c).

<sup>350</sup> Observatoire bruxellois de l'Emploi (2012).

**Tableau 46 : ACS « pouvoirs locaux » selon la classe d'âge, le statut professionnel, le niveau d'études et le sexe en 2011**

	Hommes	Femmes	Total
<b>Classe d'âge</b>			
< 25 ans	32	64	96
25 à 44 ans	675	748	1.423
≥ 45 ans	456	434	890
<b>Statut professionnel</b>			
Ouvrier	817	328	1.145
Employé	346	918	1.264
<b>Niveau d'études</b>			
CESI	938	556	1.494
CESS	127	504	631
Etudes supérieur	98	186	284
<b>Total</b>	<b>1.163</b>	<b>1.246</b>	<b>2.409</b>

Source : Observatoire bruxellois de l'emploi, 2012.

Par ailleurs, sur base de données datant de fin 2007<sup>351</sup>, sur les 2182 postes ACS « pouvoirs locaux », 77% se trouvait au sein des communes et 23% au sein des CPAS.

**- « ACS auprès de certains pouvoirs publics »<sup>352</sup> et ASBL**

Il a déjà été mentionné que ce programme concerne les pouvoirs publics régionaux ou communautaires, les établissements d'enseignement, les ASBL, les organismes d'intérêt public ou encore les sociétés de logement social. Outre l'exonération partielle des cotisations patronales, le montant de la prime annuelle de base perçue par l'employeur s'élève à minimum 5.035 € par an pour un temps plein ; celle-ci est d'application pour la plupart des Ministères et des OIP. Cependant, un financement beaucoup plus important (financement quasi-total du salaire) est également prévu dans d'autres cas, qui concernent généralement les ASBL<sup>353</sup>. Pour bénéficier de ce programme l'employeur doit offrir un contrat à durée indéterminée et des qualifications complémentaires à son employé. Comme le signale l'Observatoire, l'objectif initial du programme qui était de permettre au travailleur de retrouver plus facilement du travail dans le cadre d'un emploi non subsidié a évolué : actuellement, il s'agit plutôt d'octroyer un financement structurel visant à pallier le manque de moyens des communautés et donc l'insuffisance de financement dans certains domaines. En effet, en 2011, la part de travailleurs ACS avec une ancienneté supérieure à 5 ans s'élève à 56%, et celle des travailleurs avec plus de 20 ans d'ancienneté atteint plus de 11%<sup>354</sup>.

Au niveau des conditions d'éligibilité pour les demandeurs d'emploi bénéficiaires, celles-ci sont plus ou moins équivalentes à celles en vigueur dans le cadre du régime ACS « pouvoirs

<sup>351</sup> Sur base des données de la Commission des affaires économiques du Parlement bruxellois - Réunion du 20/02/2008. Source : Confédération Bruxelloise des Entreprises Non-Marchandes ASBL (2010).

<sup>352</sup> Observatoire bruxellois de l'Emploi (2012).

<sup>353</sup> Echange avec Actiris, janvier 2013.

<sup>354</sup> Observatoire bruxellois de l'Emploi (2012).



locaux »; en outre, sont également éligibles les chômeurs complets indemnisés ou les bénéficiaires du droit à l'intégration sociale qui remplissent l'une des conditions suivantes : être engagé par un établissement d'enseignement reconnu par la Communauté française ou flamande, être engagé en remplacement d'un agent en interruption de carrière, avoir un statut de sportif de haut niveau présenté par une fédération sportive agréée par la Communauté française ou flamande.

En 2011, les dépenses s'élevaient à 151 millions d'euros<sup>355</sup>. Pas moins de 7273 ACS étaient engagés dans le cadre de la Loi-programme, parmi lesquels les femmes (63%) sont largement plus représentées que les hommes (37%)<sup>356</sup>.

**Tableau 47 : ACS « pouvoirs publics » et autres organismes du secteur non-marchand, selon la classe d'âge, le statut professionnel et le sexe (2011)**

	Hommes	Femmes	Total
<b>Classe d'âge</b>			
< 25 ans	63	175	238
25 à 44 ans	1.522	2.628	4.150
≥ 45 ans	1.073	1.812	2.885
<b>Statut professionnel</b>	<b>Hommes</b>	<b>Femmes</b>	<b>Total</b>
Ouvrier	770	454	1.224
Employé	1.888	4.161	6.049
<b>Total</b>	<b>2.658</b>	<b>4.615</b>	<b>7.273</b>

Source : Observatoire bruxellois de l'Emploi (2012)

Sur base de données non complètes, la Confédération Bruxelloise des Entreprises Non-Marchandes (2010) évalue la répartition des postes ACS « Loi-programme » par niveau de diplôme comme suit : 12% d'universitaires, 25% de diplômés de l'enseignement supérieur et 63% de travailleurs ayant un diplôme inférieur ou égal au secondaire supérieur.

Par ailleurs, le tableau ci-après donne un aperçu de la répartition des postes ACS par grande catégorie de structures.

**Tableau 48 : Ventilation des postes ACS « Loi-programme » par catégorie d'opérateurs (au 31/12/2007)**

	Nombre d'emploi	Part
Administration de la Communauté française	598	9,1 %
Administration de la Région de Bruxelles-Capitale	856	13,0 %
Administration de la Communauté flamande	167	2,5 %
Crèches communales	28	0,4 %
Sociétés de logements sociaux	145	2,2 %
ASBL	4804	72,8 %
- dont Missions Locales	121	1,8 %
<b>TOTAL</b>	<b>6598</b>	<b>100%</b>

<sup>355</sup> Uniquement pour le volet « prime » du dispositif, sans les réductions de cotisations.

<sup>356</sup> Observatoire bruxellois de l'emploi (2012).

Source : Confédération Bruxelloise des Entreprises Non-Marchandes ASBL (2010), sur base des données de la Commission des affaires économiques du Parlement bruxellois – Réunion du 20/02/2008.

On remarque que l'essentiel des postes ACS se retrouvent au sein d'ASBL, et une part non négligeable au sein d'administrations de la Région et de la Communauté française. Sur base de données incomplètes, à interpréter avec prudence, le document de la Confédération bruxelloise des Entreprises Non-marchandes (2010) fournit certains chiffres notamment concernant la répartition des postes ACS dans les ASBL selon leur régime linguistique: il apparaîtrait que 76% sont des ASBL francophones, 21% sont des ASBL néerlandophones et 3% sont bilingues. Le document évoque également la diversité des secteurs d'activités parmi les ASBL concernées.

**- Remarque : droit de tirage**

Pour rappel, le programme ACS combine une réduction des cotisations (ONSS et ONSSAPL) et une prime accordée par le gouvernement bruxellois. Cette prime est financée en partie par le fédéral sous forme d'une dotation pour la remise au travail des chômeurs, appelée « droit de tirage ».

Sur base de la Loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 et de la Loi spéciale relative au financement des Communautés et des Régions du 16 janvier 1989, le montant des dotations « droit de tirage » octroyé à chacune des Régions devait théoriquement fonctionner sur base du principe suivant : le fédéral accorde un subside pour chaque chômeur remis à l'emploi dans le cadre du programme ACS, subside alimenté par l'allocation de chômage économisée du fait de cette remise à l'emploi. Cependant, dans la pratique, ce principe n'a jamais été respecté. Comme le mentionne la Confédération Bruxelloise des Entreprises Non-Marchandes (2010), la répartition régionale des droits de tirage a été fixée au début de la mise en place du programme ACS et a, dans les faits, peu évolué. Cette répartition était de 54 % pour la Région flamande, 38 % pour la Région wallonne et 8 % pour la Région bruxelloise. Le montant total étant fixé à 485,8 millions d'euros, 39 millions d'euros ont été - théoriquement - octroyés à la Région bruxelloise sous forme de droit de tirage. Or, sur base d'un calcul d'Actiris, la Région aurait dû recevoir 52,7 millions d'euros en 2011<sup>357</sup>.

Du fait de la différence entre ce qui avait été fixé au départ et cette mise en œuvre qui défavorise la Région de Bruxelles-Capitale, le Gouvernement bruxellois a décidé, en 2011, de poursuivre le Gouvernement fédéral. La Région aurait obtenu gain de cause<sup>358</sup>.

---

<sup>357</sup> Cour des Comptes (2011).

<sup>358</sup> Echange avec le SPF Emploi, Travail et Concertation sociale, novembre 2012.

## b. « Convention de premier emploi »

*La convention de premier emploi ou « Plan Rosetta » est une mesure fédérale<sup>359</sup>, qui vise à prévenir l'enlèvement dans le chômage en facilitant la transition professionnelle des jeunes de moins de 26 ans (cf. supra). Il existe cependant deux applications spécifiques de cette mesure gérées au niveau bruxellois : la « convention de premier emploi dans les projets globaux fédéraux de société » et la « convention de premier emploi expérience d'emploi formatrice au sein des organismes d'intérêt public bruxellois ».*

### - « **Convention de premier emploi dans les projets globaux fédéraux de société** »<sup>360</sup>

Sur base d'accords de coopération entre l'Etat fédéral et la Région de Bruxelles-Capitale concernant les conventions de premier emploi, les employeurs du secteur non-marchand inscrivant leurs activités dans des « projets globaux fédéraux de société » (certains organismes d'intérêt public et CPAS, certaines ASBL) ont l'obligation d'engager des jeunes sur base de certains critères prédéfinis dans les conventions et pour des fonctions répondant à des besoins sociétaux.

Le fédéral finance quasi intégralement le coût salarial de ces jeunes le temps de la convention ; ces derniers occupent les fonctions suivantes : « *agents de sensibilisation à l'environnement et à la propreté publique, stewards urbains dans les noyaux commerciaux, agents de sensibilisation à la cohésion sociale dans les logements sociaux, gardiens d'espaces publics et médiateurs interculturels* ». <sup>361</sup> Ces fonctions relèvent en fait d'activités communément considérées comme des « nouveaux métiers de la ville ».

Actiris s'occupe de la gestion administrative et financière de la mesure, et demande ensuite le remboursement au SPF emploi.

Fin 2011, seuls 65 jeunes sont concernés par la mesure. Ils sont majoritairement sous statut ouvrier et environ la moitié d'entre eux ne disposent pas du diplôme de l'enseignement secondaire supérieur<sup>362</sup>.

### - **Convention de premier emploi « expérience d'emploi formatrice au sein des organismes d'intérêt public bruxellois »**

A l'instar de la précédente, l'objectif de cette mesure est de permettre aux jeunes de bénéficier d'une expérience professionnelle dans un organisme d'intérêt public régional.

La Région octroie 215 conventions de premier emploi de ce type. La durée du contrat dans le cadre de cette convention est de 12 mois, et doit permettre aux jeunes, via une expérience

---

<sup>359</sup> Mesure en voie de Régionalisation (cf. infra).

<sup>360</sup> Observatoire Bruxellois de l'Emploi (2011c).

<sup>361</sup> Observatoire bruxellois de l'Emploi (2011c).

<sup>362</sup> Observatoire bruxellois de l'Emploi (2012).

professionnelle combinée à une formation, d'acquérir des compétences relatives à une fonction critique ou à une fonction dans un secteur porteur d'emplois en Région bruxelloise.

Le public visé correspond aux jeunes chercheurs d'emploi inscrits chez Actiris, âgés de moins de 26 ans et disposant au maximum d'un diplôme du secondaire supérieur.

Les OIP<sup>363</sup> qui souhaitent engager des jeunes dans ce cadre doivent conclure une convention avec Actiris qui définit les conditions de réalisation et de financement des emplois. Actiris effectue une présélection des candidats sur base de la fonction requise, du profil du candidat et de son projet professionnel. Ensuite, Actiris effectue une supervision de la mise en œuvre de la convention (une visite sur le lieu de travail) afin d'évaluer l'encadrement et le caractère formateur de l'expérience, la transition éventuelle vers l'emploi du jeune, etc. Enfin, l'encadrement administratif est également assuré par Actiris qui paie aux OIP le salaire brut et les cotisations sociales le temps de la convention. Les OIP prennent en charge les frais de formation du jeune et doivent mobiliser du personnel pour l'encadrement.

Fin 2011, 174 jeunes sont concernés par la mesure. Il s'agit principalement de jeunes de sexe masculin, belges, sous statut ouvrier et majoritairement peu qualifiés. Les jeunes sont engagés dans des métiers du type jardinier, ouvrier forestier, éboueur, chauffeur de transport en commun, employé administratif (niveau C), steward, etc. Les OIP qui y participent (ou qui y ont participé) sont les suivants : l'Agence Bruxelles-Propreté, le Port de Bruxelles, l'IBGE, la STIB, et plus récemment, le SIAMU, ACTIRIS, la SDRB et la SLRB<sup>364</sup>.

A noter que l'accord du gouvernement bruxellois 2009-2014 prévoyait un élargissement de cette mesure au sein des administrations régionales et communales.

c) « Programmes de transition professionnelle (PTP) »<sup>365</sup>

Pour rappel, les programmes de transition professionnelle sont initiés et financés en grande partie par le pouvoir fédéral mais sont gérés et co-financés par les Régions. Ces programmes visent à offrir une expérience professionnelle accompagnée d'une formation aux demandeurs d'emploi peu qualifiés, au sein de projets répondant à des besoins collectifs de sociétés non rencontrés via les circuits de travail réguliers (cf. supra). Il prévoit un subside salarial (activation des allocations de chômage ou du revenu d'intégration) payé par le fédéral, une réduction des cotisations sociales et enfin, une prime régionale au moins égale au subside fédéral.

---

<sup>363</sup> Organismes d'Intérêt Public.

<sup>364</sup> Observatoire bruxellois de l'emploi (2011c).

<sup>365</sup> Idem

### 2.1.3.1.3. Lutte contre la discrimination

#### - « *Guichet d'information sur la discrimination à l'embauche* »<sup>366</sup>

Actiris, en collaboration avec le Centre pour l'Égalité des Chances et Lutte contre le Racisme, offre un service d'information, d'accueil et d'accompagnement des chercheurs d'emploi qui ont le sentiment d'avoir été victime de discrimination. La médiation est privilégiée, mais dans le cas où un suivi juridique s'avère nécessaire, la personne sera dirigée vers le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme qui s'occupera du soutien juridique.

#### - « *Promotion de la diversité au sein de l'entreprise* »

Dans le cadre du « *Pacte territorial pour l'Emploi* » en Région de Bruxelles-Capitale, des actions de « *promotion de la diversité au sein de l'entreprise* » sont menées. Les Pactes territoriaux pour l'emploi émanent d'une initiative européenne et représentent « *un instrument de réflexion et d'action concertée sur le marché de l'emploi* »<sup>367</sup> en mobilisant l'ensemble des acteurs concernés (partenariat). Le Pacte territorial pour l'emploi en Région de Bruxelles-Capitale donne lieu à l'élaboration de « programmes cadres » qui définissent chaque année certaines priorités au niveau des actions à mener. Parmi les priorités ayant été définies dans le programme cadre 2007-2012, on retrouve notamment la politique de la diversité, la lutte contre la discrimination à l'embauche ainsi que la mobilité interrégionale. Plusieurs ordonnances ont été approuvées par le Parlement bruxellois en 2008 concernant la lutte contre la discrimination et l'égalité de traitement en matière d'emploi dans le secteur privé et public, ou encore la mise en place de politiques de diversité au sein de la fonction publique.

L'objectif général de la politique de promotion de la diversité au sein de l'entreprise est de sensibiliser et d'encourager les entreprises bruxelloises à instaurer une politique de diversité au travers de différents outils tels que les plans diversité, le recours à des consultants spécialisés en diversité, etc. L'idée est par ailleurs d'impliquer tous les acteurs importants du marché de l'emploi bruxellois (employeurs, syndicats, OIP, OISP<sup>368</sup>, administrations, etc.). Outre la question du genre, l'accent est mis sur les groupes cibles ou domaines suivants : les travailleurs de nationalité étrangère, les jeunes, les personnes handicapées et les travailleurs peu qualifiés<sup>369</sup>. La mesure prévoit l'accompagnement des entreprises (privées ou publiques) qui veulent mettre en œuvre une politique de diversité. Concrètement, les entreprises qui le demandent seront accompagnées pour l'établissement d'un plan de diversité<sup>370</sup> s'étalant sur deux ans, co-financé par la Région à hauteur de 10.000 € maximum. A l'issue des deux ans, en cas d'évaluation positive, l'entreprise peut demander

---

<sup>366</sup> Idem

<sup>367</sup> Pacte territorial pour l'emploi en Région de Bruxelles-Capitale : [www.pactbru.irisnet.be](http://www.pactbru.irisnet.be)

<sup>368</sup> Organismes d'Insertion SocioProfessionnelle.

<sup>369</sup> [www.diversite.irisnet.be](http://www.diversite.irisnet.be)

<sup>370</sup> Ce label est spécifiquement mis en place par la Région bruxelloise et n'est pas lié au label diversité proposé par le pouvoir fédéral (cf. supra).

un label de diversité, renouvelable tous les deux ans en fonction de l'évaluation de plans de consolidation. Différents outils sont proposés aux entreprises, entre autres via l'organisation de « moments spot » ; il s'agit de rencontres où les entreprises sont conviées à échanger leurs expériences et dont les comptes-rendus sont disponibles en ligne (on y retrouve les expériences de CV anonymes par exemple)<sup>371</sup>.

Les partenaires de la mesure sont nombreux (syndicats, Bruxelles formation, Centre pour l'égalité des chances, etc.) mais l'encadrement administratif de la mesure est assuré au sein d'Actiris par le service indépendant du Pacte territorial pour l'Emploi qui coordonne la cellule Diversité (comptant 5 consultants de la diversité)<sup>372</sup>.

Fin 2011, on comptait 55 plans de diversité dans le Région (concernant plus de 27.000 travailleurs)<sup>373</sup>.

### **2.1.3.2. Politiques visant à agir sur l'offre de travail**

#### **2.1.3.2.1. Amélioration de la qualité de la main d'œuvre**

Comme nous l'avons vu, ce sont les Communautés et non les Régions qui sont compétentes en matière de formation professionnelle. A Bruxelles, c'est « Bruxelles Formation » qui représente l'opérateur principal en matière de formation pour les demandeurs d'emploi francophones. Côté néerlandophone, c'est le VDAB qui gère la formation. L'enseignement de promotion sociale ainsi que la validation des compétences représentent également des matières communautaires. Actiris et le Ministère de la Région de Bruxelles-Capitale proposent néanmoins différents dispositifs visant à encourager la formation des demandeurs d'emploi ou d'autres catégories de travailleurs.

- Les « **chèques ACTIRIS** »<sup>374</sup>

Ces chèques ont pour objectif d'encourager la formation des demandeurs d'emplois ou des futurs travailleurs en finançant totalement ou en partie les frais y afférant. Deux types de chèques sont à distinguer : soit ils s'adressent directement aux demandeurs d'emploi dans le cadre de leur projet professionnel (chèques langue et chèques TIC<sup>375</sup>), soit ils offrent aux employeurs un financement des frais de formation de leur nouveau candidat (chèques formation, chèques langue et chèques TIC).

---

<sup>371</sup> [www.diversite.irisnet.be](http://www.diversite.irisnet.be)

<sup>372</sup> Observatoire bruxellois de l'Emploi (2011c).

<sup>373</sup> Observatoire bruxellois de l'Emploi (2012).

<sup>374</sup> Observatoire bruxellois de l'Emploi (2011c).

<sup>375</sup> Technologies de l'information et de la communication.

a) « Chèque formation »<sup>376</sup>

Les chèques formation représentent un incitant à l'embauche pour les employeurs en faveur des demandeurs d'emploi bruxellois. Lors de leur recherche d'emploi, les demandeurs d'emploi répondant à certaines conditions peuvent recevoir un « bon à valoir » qu'ils peuvent échanger en chèque formation lors des 6 premiers mois qui suivent leur engagement<sup>377</sup>. Via ce chèque formation, la formation est financée à 50% par Actiris (avec un plafond de maximum 2.250 €) et à 50% par l'employeur.

Les bénéficiaires doivent être domiciliés à Bruxelles, être inscrits comme demandeurs d'emploi chez Actiris, et répondre à l'une des conditions suivantes : ne pas disposer du diplôme de l'enseignement supérieur, être demandeur d'emploi inoccupé depuis 2 ans, avoir signé un contrat de projet professionnel (CPP, cf. infra), être âgé de 46 ans ou plus ou être reconnu comme handicapé. L'employeur doit, quant à lui, offrir un CDI à mi-temps minimum.

Cette mesure est très peu utilisée du fait de la réticence des employeurs à financer 50% des frais de formation des travailleurs qui sont encore en période d'essai. Elle devrait faire bientôt l'objet d'une révision<sup>378</sup>.

b) « Chèque-langue »

Il existe deux types de chèques langue : le *chèque-langue « job »* et le *chèque langue « projet professionnel »*. Ces chèques donnent accès à des formations en français, néerlandais, anglais ou allemand. Dans les deux cas, la formation est financée à 100% par Actiris.

Le demandeur d'emploi dont les connaissances linguistiques sont insuffisantes peut bénéficier d'un *chèque langue « job »* lui permettant de suivre une formation gratuite en langue au début de son contrat de travail, suivant le même principe que le chèque formation. Les bénéficiaires doivent être inscrits chez Actiris et habiter Bruxelles ou être engagé par un employeur de la Région. Le demandeur d'emploi qui s'installe comme indépendant peut, en répondant à certaines conditions, également bénéficier du chèque langue. Les entreprises doivent offrir un contrat de minimum 6 mois.

Le *chèque langue « projet professionnel »* s'adresse aux demandeurs d'emploi inscrits chez Actiris, domiciliés à Bruxelles, connaissant au moins une des deux langues de la Région et ayant conclu un plan d'action avec pour objet « la recherche autonome d'emploi ». Cette mesure s'inscrit dans le cadre d'un « accompagnement actif » et vise à mieux préparer le demandeur d'emploi pour ses futurs entretiens d'embauche.

---

<sup>376</sup> Observatoire bruxellois de l'Emploi (2011c).

<sup>377</sup> Portail « Belgium.Be » Informations et Services officiels : [www.belgium.be](http://www.belgium.be)

<sup>378</sup> Observatoire bruxellois de l'Emploi (2011c).

### c) « Chèque TIC »

On distingue également le *chèque TIC « job »* et le *chèque TIC « projet professionnel »*. Dans les deux cas, la formation en informatique est financée à 100 % par Actiris.

Le *chèque TIC « job »* permet le financement d'une formation en informatique spécifique au besoin du demandeur d'emploi dans le cadre de son nouvel emploi. Les bénéficiaires doivent être inscrits chez Actiris et habiter Bruxelles ou être engagés par un employeur de la Région.

Le *chèque TIC « projet professionnel »* s'adresse aux demandeurs d'emplois dont le projet professionnel requière des connaissances en informatique dont ils ne disposent pas. Les bénéficiaires doivent être inscrits chez Actiris, être domiciliés dans la Région et avoir conclu un plan d'action de « recherche d'emploi autonome »<sup>379</sup>.

#### - « **La Formation Professionnelle Individuelle en entreprise** » (FPI)

La FPI permet aux entreprises de former un demandeur d'emploi en payant uniquement une « prime de productivité ». L'entreprise devra ensuite offrir un CDI au travailleur. Pendant la durée du stage, le demandeur d'emploi continuera à percevoir ses allocations de chômage ou son revenu d'intégration sociale. L'encadrement administratif est assuré par Actiris, en collaboration avec l'employeur.

#### - « **Les centres de référence professionnelle** »<sup>380</sup>

Les centres de référence professionnelle résultent d'un partenariat entre les organismes publics de l'emploi et de formation professionnelle d'une part et certains secteurs de l'économie bruxelloise qui présentent un besoin de main-d'œuvre disposant de qualifications spécifiques d'autre part. Actuellement, il existe cinq centres de référence pour les secteurs suivants : fabrications métalliques et de l'industrie technologique, TIC, construction, HORECA, transport et logistique.

Leur objectif est d'améliorer l'adéquation entre l'offre de formation et les besoins des entreprises. Pour ce faire, ils disposent de matériel d'équipement de formation, organisent la formation des jeunes (enseignement technique et professionnel), la formation continue, la formation de formateurs, etc. Ils se chargent en outre de valider les compétences, d'effectuer des tests d'aptitude professionnelle (« screening ») et de former les demandeurs d'emploi dans le but de favoriser leur insertion professionnelle. Ils promeuvent des métiers/qualifications porteurs d'avenir dans le secteur, assurent un rôle d'observation et mènent des études relatives aux besoins du secteur et à l'évolution des métiers (veille sectorielle).

---

<sup>379</sup> Actiris : [www.actiris.be](http://www.actiris.be)

<sup>380</sup> Observatoire bruxellois de l'Emploi (2011c).



Au niveau du financement, le principe est de respecter une équivalence entre apport des pouvoirs publics et apport du secteur concerné. En 2011, le financement public régional prévu au budget d'Actiris était de plus de 2 millions d'euros<sup>381</sup>.

- « **Aide au tutorat pour l'encadrement d'un stagiaire** »<sup>382</sup>

Il s'agit d'une aide dont peut bénéficier un indépendant ou une société pour engager un stagiaire bénéficiant d'un tutorat. L'entreprise doit, entre autres, se trouver en Région de Bruxelles-Capitale. D'autres critères relatifs à la taille de l'entreprise ou au secteur d'activité entrent également en ligne de compte pour l'obtention du subsidie. Le stagiaire, engagé dans le cadre d'un stage de minimum deux mois, doit être âgé de moins de 30 ans et être encadré par un tuteur de plus de 50 ans. Cet encadrement doit se faire dans le cadre d'un Contrat de Formation Professionnelle en Entreprise via Actiris ou Bruxelles Formation. Le montant mensuel de l'aide s'élève à 1000 €, pour une durée variable de 2 à 6 mois.

L'organe compétent pour la demande d'aide est le Ministère de la Région de Bruxelles-Capitale, Administration de l'Economie et de l'Emploi (AEE).

- « **Aide au tutorat pour la formation d'un candidat repreneur** »<sup>383</sup>

La Région de Bruxelles-Capitale offre une prime spécifique pour l'engagement et la formation d'une personne qui reprendra une société. Cet engagement doit se faire dans le cadre d'un Contrat de Formation Professionnelle en Entreprise via Actiris ou Bruxelles-Formation. La personne devra être formée par un tuteur, en l'occurrence le chef d'entreprise, qui doit être âgé d'au moins 58 ans. La durée du tutorat doit être de minimum 6 mois. La mesure bénéficie aux entreprises (indépendant ou société) implantées en Région de Bruxelles-Capitale. Le montant mensuel de l'aide s'élève à 1000 € pendant entre 6 et 12 mois.

L'organe compétent est le ministère de la Région de Bruxelles-Capitale, Administration de l'Economie et de l'Emploi (AEE).

- **Remarques**

A noter qu'il existe également une « *prime de tutorat* »<sup>384</sup> destinée à l'engagement et l'encadrement d'un travailleur handicapé, domicilié en Région de Bruxelles-Capitale. Le montant de la prime s'élève à maximum 250 € par mois. L'organe compétent est le Service Phare de la COCOF.

---

<sup>381</sup> Observatoire bruxellois de l'emploi (2012).

<sup>382</sup> Portail des aides en Région de Bruxelles-Capitale : [www.ecosubsibru.be](http://www.ecosubsibru.be)

<sup>383</sup> Idem

<sup>384</sup> Idem

Par ailleurs, la Région bruxelloise accorde des aides à la formation externe, réservées aux PME, destinées à améliorer le fonctionnement ou la compétitivité des entreprises<sup>385</sup>.

#### **2.1.3.2.2. Suivi et accompagnement des demandeurs d'emploi**

Le suivi et l'accompagnement des demandeurs d'emploi représentent une des missions principales d'Actiris. De nombreux dispositifs dans ce domaine ont été mis en place. Ces dispositifs sont généralement (mais pas exclusivement) encadrés par Actiris et souvent menés dans le cadre de partenariats avec d'autres opérateurs. A noter que l'introduction du plan d'activation du comportement de recherche (cf. supra et volet suivant) a impliqué une intensification de l'accompagnement et du suivi des demandeurs d'emploi au niveau des services publics de l'emploi régionaux. Parallèlement, il existe depuis 2005 un accord de coopération entre les trois Régions et les Communautés qui invitent les différents services publics de l'emploi et de formation professionnelle du pays à encourager la mobilité interrégionale en amplifiant l'échange d'offres d'emploi, les formations en langue, etc.<sup>386</sup>

Les dispositifs existants sont évoqués ci-après sans entrer dans les détails et sans prétendre à une parfaite exhaustivité.

##### **A. Les dispositifs proposés par Actiris, avec ou sans partenariat**

###### **1) Dispositifs d'accompagnement « généraux »**

###### **- « *Dispositif de construction du projet professionnel* »**

Il s'agit d'un accompagnement individualisé et systématique des demandeurs d'emploi mené par Actiris et visant à augmenter leur autonomie dans leur recherche d'emploi et leur capacité d'insertion professionnelle. Dans ce cadre, les demandeurs d'emploi sont accompagnés dans l'élaboration d'un projet professionnel et la définition d'actions à effectuer. Ce dispositif est actuellement obligatoire pour les demandeurs d'emploi de moins de 50 ans.

###### **- « *Service Espace Ressources Emploi (ERE)* »**

Actiris fournit une infrastructure logistique (ordinateurs avec accès à internet) pour les demandeurs d'emploi autonomes dans leur recherche d'emploi.

###### **- « *Réseau de Recherche active d'emploi* »**

Ce réseau inclut le Service Guidance Recherche Active d'Emploi d'Actiris (SGRAE) et les partenaires Ateliers de Recherche Active d'Emploi (ARAE). Il s'agit d'un soutien personnalisé (incluant une série d'activités individuelles ou en groupe) offert par Actiris aux demandeurs

---

<sup>385</sup> Observatoire bruxellois de l'emploi (2011c)

<sup>386</sup> Observatoire bruxellois de l'emploi (2011c)

d'emploi visant à « *encourager l'autonomie et la responsabilisation du chercheur d'emploi* »<sup>387</sup>.

- « **Gestion des licenciements collectifs** »

En cas de licenciement collectif, le service d'accompagnement des licenciements collectifs (ALC) d'Actiris doit transmettre à l'employeur les informations relatives aux procédures à effectuer et à ses droits et obligations en matière de gestion active de restructuration. Pour rappel, dans le cadre de la gestion active des restructurations, les entreprises d'une certaine taille doivent obligatoirement mettre en place une cellule pour l'emploi (cf. supra).<sup>388</sup> Cette cellule doit offrir un accompagnement à tous les travailleurs pendant une durée variable selon l'âge et garantir une offre d'outplacement. Tous les travailleurs licenciés doivent s'inscrire à la fois auprès de la cellule pour l'emploi et chez Actiris. Le modèle bruxellois de mise en œuvre des dispositions relatives à la gestion active des restructurations et de l'organisation des cellules pour l'emploi est détaillé dans un document en ligne disponible via le site d'Actiris<sup>389</sup>.

- « **Brujobs** »

Il est intéressant de mentionner également les actions menées par les consultants « Brujobs » de l'UCM<sup>390</sup> et l'UNIZO<sup>391</sup> (qui représentent les classes moyennes) ; ces derniers sont chargés d'informer les employeurs des TPE (très petites entreprises) et des PME de la Région de Bruxelles-Capitale à propos des aides à l'emploi existantes et d'assister éventuellement les employeurs pour la rédaction des offres d'emploi. Les offres d'emploi collectées sont ensuite transmises à Actiris qui se charge de présélectionner des candidats ou à publier l'offre avec les coordonnées de l'employeur. Les publics prioritaires visés par la mesure sont les jeunes de moins de 30 ans, les plus de 50 ans, et les demandeurs d'emploi parlant d'autres langues que le français ou le néerlandais ou ayant fait leurs études à l'étranger<sup>392</sup>.

2) Dispositifs adressés aux demandeurs d'emploi fragilisés

- « **Actions d'accompagnement à l'élaboration d'un projet professionnel** »

Actiris propose des mesures d'accompagnement spécifiques et personnalisées s'adressant aux demandeurs d'emploi « désorientés professionnellement » (dont le projet professionnel

---

<sup>387</sup> Idem

<sup>388</sup> Observatoire bruxellois de l'Emploi (2011c)

<sup>389</sup> « Généralisation du dispositif de mise en œuvre des cellules pour l'emploi : Application dans la Région de Bruxelles-Capitale de l'AR du 09.03.2006 relatif à la Gestion active des restructurations en vertu des modifications introduites par la loi de Relance économique du 27 mars 2009. Modèle Bruxellois », disponible via le site d'Actiris : [www.actiris.be](http://www.actiris.be)

<sup>390</sup> Union des Classes Moyennes.

<sup>391</sup> Union des Entrepreneurs Indépendants.

<sup>392</sup> Observatoire bruxellois de l'Emploi (2011c).

n'est soit pas défini soit non réaliste). L'objectif est d'accompagner le demandeur d'emploi dans l'élaboration d'un projet professionnel réaliste.

- « **Service de consultation sociale** »

Ce service d'Actiris propose un accompagnement adapté destiné aux demandeurs d'emploi présentant une aptitude réduite (pour raisons de handicap par exemple). L'objectif est de les accompagner dans la recherche d'un travail « adapté », tout en encourageant « l'autonomie et la responsabilisation »<sup>393</sup>.

- « **Programme d'insertion socioprofessionnelle avec les CPAS** »

Il s'agit d'un partenariat entre Actiris et les CPAS bruxellois visant l'insertion des bénéficiaires du revenu d'intégration ou de l'aide sociale dans le marché du travail au travers un accompagnement individualisé proposant un parcours d'insertion structuré (élaboration de projet professionnel, orientation et suivi des actions de (pré)formation, préparation à l'emploi). La mise en œuvre est assurée par les cellules d'insertion socioprofessionnelle des CPAS de la Région.

- « **Partenariat en matière d'insertion socioprofessionnelle** »

Il s'agit d'un partenariat entre Actiris, les organismes d'insertion socioprofessionnelle (OISP) et les organismes de formation. « Ces partenariats ciblent essentiellement un public peu qualifié ou fragilisé et visent à offrir au chercheur d'emploi un accompagnement global dans le cadre d'actions d'insertion socioprofessionnelle »<sup>394</sup>.

- « **Actions d'accompagnement de publics spécifiques** »

Ces actions d'accompagnement visent l'insertion sur le marché de l'emploi d'un public fragilisé présentant des problèmes d'ordre psychosocial, familial, psychiatrique, comportemental, de communication, ou encore certains handicaps. Les actions comportent différentes phases : accueil et information, bilan et/ou projet professionnel, suivi d'actions de (pré)formation, recherche d'emploi, suivi et maintien dans l'emploi.

### 3) Autres

- « **Accueil des enfants des demandeurs d'emploi** »

« Actiris ASBL » dispose de deux Maisons d'enfants qui peuvent accueillir les enfants de moins de 3 ans des demandeurs d'emploi pendant la durée d'un rendez-vous avec Actiris ou avec un employeur. De même, l'enfant peut être accueilli les 3 premiers mois qui suivent un nouvel engagement. Les 6 premières semaines, des tarifs relativement avantageux sont

---

<sup>393</sup> Observatoire bruxellois de l'Emploi (2012).

<sup>394</sup> Actiris : [www.actiris.be](http://www.actiris.be)

proposés. Ensuite, les tarifs officiels sont d'application. Dans le cadre d'actions d'insertion telles que la participation à une formation ou à un module de recherche active d'emploi, il est également possible de s'adresser au « réseau de structures d'accueil et crèches partenaires » (offrant des places d'accueil en nombre limité).

A noter qu'il existe également une aide destinée aux entreprises de la Région qui réservent des places en crèche pour les enfants de leur personnel (« aide pour soutenir l'accueil de la petite enfance »). Plusieurs facteurs conditionnent l'obtention et le montant de cette aide, entre autres la taille de l'entreprise et la nature du secteur correspondant. Le montant maximum de l'aide est de 3000 € par place par an, pendant maximum 5 ans. L'organe compétent est le Ministère de la Région de Bruxelles-Capitale<sup>395</sup>.

- « **Partenariat dans le cadre de l'Accompagnement à la création de son Emploi** »

Il s'agit d'un partenariat avec Actiris et d'autres opérateurs (ex. « CREDAL entreprendre » ou « job yourself in Brussels ») chargés d'offrir une aide aux demandeurs d'emploi qui souhaiteraient créer leur emploi en tant qu'indépendant ou salarié de leur propre entreprise<sup>396</sup>. L'aide consiste en l'apport d'informations, l'analyse des projets des demandeurs d'emploi, l'accompagnement au niveau des démarches à effectuer et le suivi de l'activité indépendante<sup>397</sup>.

- « **Dispositif JEEP (Jeunes, Ecole, Emploi, tout un Programme !) et JUMP** »

Le programme JEEP, financé par Actiris et la Communauté française, consiste essentiellement à sensibiliser, informer et préparer les jeunes en fin de parcours scolaire à la vie active et au marché du travail. Les Missions locales (cf. ci-après) sont également impliquées dans la mise en œuvre du programme. Un service « job-étudiant » destiné aux étudiants et aux entreprises est également prévu<sup>398</sup>. JUMP, mené par Tracé Brussel, est l'équivalent néerlandophone de ce projet<sup>399</sup>.

B. Les mesures menées par d'autres opérateurs qu'Actiris

- « **Les missions locales pour l'emploi** »

Les missions locales pour l'emploi font partie des organismes d'insertion socioprofessionnelle et ont pour objectif de coordonner les acteurs locaux, mettre en place des projets dans les quartiers, et informer et accompagner les demandeurs d'emploi dans leur recherche d'emploi. « *La Mission locale occupe aussi un rôle d'animation et d'information au sein d'un périmètre géographique et favorise les actions de mise à*

---

<sup>395</sup> Portail des aides en Région de Bruxelles-Capitale : [www.ecosubsibru.be](http://www.ecosubsibru.be)

<sup>396</sup> Actiris : [www.actiris.be](http://www.actiris.be)

<sup>397</sup> Observatoire bruxellois de l'emploi (2011c).

<sup>398</sup> Site consacré au dispositif régional JEEP (« Jeunes, Ecole, Emploi... tout un Programme ») : [www.jeepbxl.be](http://www.jeepbxl.be)

<sup>399</sup> Observatoire bruxellois de l'Emploi (2011c)

*l'emploi.* »<sup>400</sup> En partenariat avec Actiris notamment, elles travaillent avec les demandeurs d'emploi, les entreprises bruxelloises et certains partenaires locaux.

- « **Bureau social d'intérim** »

Les bureaux sociaux d'intérim ont pour objectif d'insérer les jeunes (16-30 ans) dans le marché de l'emploi par le biais du travail intérimaire, en prévoyant un accompagnement social en collaboration éventuelle avec certains opérateurs de l'insertion socioprofessionnelle. L'encadrement administratif de ces bureaux est assuré par le Ministère de la Région de Bruxelles-Capitale, qui apporte également son soutien financier.

- « **Fonds d'amorçage, crédit de trésorerie, microcrédit et prêt subordonné** »

Ces dispositifs proposés par BRUSOC, une filiale de la Société régionale d'investissement de Bruxelles (SRIB), ont pour objectif de proposer des modes de financements « alternatifs » pour le développement de projets de revalorisation économique (économie locale et sociale) dans les quartiers en difficulté se trouvant dans la Zone d'Intervention Prioritaire (ZIP), telle que définie dans le cadre du programme FEDER. « *Ces produits financiers se différencient du crédit classique par le montant des prêts accordés, les modalités de remboursement et par l'accompagnement et la guidance garantis au promoteur tout au long du démarrage de son projet* »<sup>401</sup>. Ces instruments s'adressent aux personnes présentant des difficultés d'accès au crédit classique et souhaitant développer une activité en tant qu'indépendant, un projet d'économie sociale ou une très petite entreprise et ce, dans une Zone d'Intervention Prioritaire<sup>402</sup>. Un accompagnement est également prévu. BRUSOC ne s'adresse pas spécifiquement aux demandeurs d'emploi, mais ceux-ci peuvent, s'ils possèdent un projet solide, bénéficier de ses services. La mesure est financée par la Région de Bruxelles-Capitale et les Fonds structurels européens. En 2010, 62 nouveaux emplois ont été créés par ce biais.

- « **Soutien aux coopératives d'activités** »

« JobYourSelf » est une ASBL qui résulte de l'association des deux coopératives d'activités à Bruxelles : « Bruxelles Emergences » et « DEBUut ». Elle permet aux demandeurs d'emploi ou aux allocataires sociaux de débiter et de tester leur activité d'indépendant tout en conservant pendant un temps leur allocation de chômage ou leur revenu d'insertion sociale, et en bénéficiant d'un accompagnement. Une coopérative d'activité est en fait « *une entreprise qui permet à ses conventionnés ou ses salariés de créer leur propre petite entreprise* »<sup>403</sup>. En effet, pendant une période de 18 mois, le demandeur d'emploi pourra vendre ses produits ou ses services en utilisant le numéro de TVA de « JobYourSelf », avant

---

<sup>400</sup> Actiris : [www.actiris.be](http://www.actiris.be)

<sup>401</sup> Observatoire Bruxellois de l'Emploi (2011c)

<sup>402</sup> Société Régionale d'Investissement de Bruxelles (S.R.I.B.) : [www.srib.be](http://www.srib.be)

<sup>403</sup> JobYourself ASBL : [www.jyb.be](http://www.jyb.be)

de créer sa propre entreprise si la rentabilité du projet le permet. Le Ministère de la Région de Bruxelles-Capitale soutient financièrement cette mesure en octroyant des subsides. Quelques dizaines d'emplois auraient été créés *in fine* via cette mesure sur les quatre dernières années<sup>404</sup>.

#### - « **Centres d'entreprises et guichets d'économie locale** »

Ces structures ont également pour mission d'encourager l'activité économique dans les quartiers en difficulté en offrant notamment des conseils et un accompagnement gratuit aux entrepreneurs. Elles ont été créées dans le cadre des programmes européens URBAN et FEDER (objectif 2) début des années 2000. L'objectif est d'encourager le développement de projets générateurs d'emploi locaux et de dynamiser les quartiers en difficulté. Les centres d'entreprises proposent un accompagnement et fournissent des espaces à des loyers avantageux. Les guichets d'économie locale représentent « des structures relais pour l'ensemble d'un quartier »<sup>405</sup>. « Ces guichets travaillent en étroite collaboration tant avec les centres d'entreprises, qui proposent un hébergement à des tarifs étudiés, la plupart du temps forfaitaires, qu'avec les acteurs locaux en matière de promotion d'emploi (Missions Locales, CPAS, etc.) ».<sup>406</sup> L'encadrement administratif est assuré par le Ministère de la Région de Bruxelles-Capitale et la Société de Développement pour la Région de Bruxelles-Capitale (SDRB).

#### **2.2.3.2.3. Stimulation de l'offre de travail par le biais d'incitants financiers**

##### - « **Intervention dans les frais de réinstallations des chômeurs** »

Cette mesure octroie une aide financière pour les frais de réinstallation des chômeurs qui s'installent en Région de Bruxelles-Capitale pour y exercer un emploi salarié à durée indéterminée. Le chômeur doit « être indemnisé ou chercheur d'emploi libre inoccupé inscrit depuis au moins trois mois auprès du service Conseil emploi d'Actiris »<sup>407</sup>. L'aide inclut le remboursement des frais de voyage de la personne et sa famille, une intervention dans les frais de transport de son mobilier de maximum 500 € et une indemnité de 375 € majorée de 50% par personne à charge. En pratique, cette mesure méconnue n'a jamais été utilisée<sup>408</sup>.

#### **2.1.3.4. Aperçu des budgets**

Le tableau 49 ci-dessous reprend les dépenses réelles en 2010, le budget prévu initialement pour cette même année et le nombre de participants pour chacune des mesures précisées, lorsque ces chiffres étaient disponibles. Les chiffres sont repris de l'Inventaire des mesures à

---

<sup>404</sup> Observatoire bruxellois de l'Emploi (2011c).

<sup>405</sup> Idem

<sup>406</sup> Société de Développement pour la Région de Bruxelles-Capitale (SDRB) : [www.sdrb.irisnet.be](http://www.sdrb.irisnet.be)

<sup>407</sup> Observatoire bruxellois de l'Emploi (2011c).

<sup>408</sup> Idem

l'emploi en 2010 en Région de Bruxelles-Capitale de l'Observatoire bruxellois de l'Emploi (2011).

**Tableau 49 : Dépenses, budgets prévus initialement et nombre de participants par mesure d'emploi menée au niveau du pouvoir régional en 2010 – Observatoire bruxellois de l'Emploi**

Mesure	Dépenses	Budget prévu	Participants
<b>1. Réduction du coût du travail</b>			
1.1. Prime de transition professionnelle	81.128 €	107.000 €	30
1.2. Agrément et financement des ILDE et des entreprises d'insertion	ND	5.500.000 €	ND <sup>1</sup> .
<b>2. Création directe d'emploi</b>			
2.1. ACS auprès de certains pouvoirs locaux	24.075.648 € <sup>2</sup>	24.077.000 €	2361
2.2. ACS auprès de certains organismes publics	144.937.355 € <sup>2</sup>	145.867.000 €	7644
2.3. Convention de premier emploi dans les projets globaux fédéraux de société	2.760.000 €	2.760.000 €	62
2.4. Convention de premier emploi « expérience d'emploi formatrice au sein d'OIP bruxellois »	5.364.000 €	5.364.000 €	186
2.5. Programmes de transition professionnelle	9.195.293 €	9.216.000 €	702
<b>3. Politiques anti-discrimination</b>			
3.1. Promotion de la diversité au sein de l'entreprise	638.617 €	ND	ND <sup>3</sup>
3.2. Guichet d'information sur la discrimination à l'embauche	88.842 €	ND	300 <sup>4</sup>
<b>4. Politiques d'amélioration de la qualité de la main-d'œuvre</b>			
4.1 Chèques formation	4.315 €	7.083.021 €	6 <sup>5</sup>
4.2. Chèques langue job	1.782.187 €	7.083.021 €	1.038 <sup>6</sup>
4.3. Chèques langue projet professionnel	3.598.939 €	7.083.021 €	2.031
4.4. Chèques TIC job	198.660 €	7.083.021 €	132 <sup>7</sup>
4.5. Chèques TIC projet professionnel	1.498.920 €	7.083.021 €	1.360
4.6. Aide au tutorat pour stagiaire, candidat repreneur et prime de tutorat <sup>8</sup>	ND	ND	ND
4.7. Centres de références professionnelles	1.738.575 €	1.978.755 €	ND
4.8. Formation Professionnelle Individuelle en entreprise	Budget ordinaire d'Actiris	Budget ordinaire d'Actiris	1216
<b>5. Suivi et accompagnement</b>			
<b>5.1. Actiris avec ou sans partenariat</b>			
<b>5.1.1. Généraux</b>			
a) Dispositif de construction de projet professionnel	Budget ordinaire d'Actiris	Budget ordinaire d'Actiris	22.374 <sup>9</sup>
b) Service Espace Ressources Emploi (ERE)	Budget ordinaire d'Actiris	Budget ordinaire d'Actiris	1976
c) Réseau de recherche active d'emploi	2.014.735 € <sup>10</sup>	2.430.438 €	6085
d) Gestion des licenciements collectifs	Budget ordinaire d'Actiris	Budget ordinaire d'Actiris	62 <sup>11</sup>
<b>5.1.2. Dispositifs pour DE fragilisés</b>			
a) Actions d'accompagnement à l'élaboration d'un projet professionnel	71.481 €	85.030 €	262
b) Service de consultation sociale	Budget ordinaire d'Actiris	Budget ordinaire d'Actiris	1.328
c) Programme d'insertion socioprofessionnelle avec CPAS	1.099.397 €	1.202.029 €	13.275
d) Partenariat en matière d'insertion	3.726.929 €	ND	8.240



socioprofessionnelle			
e) Actions d'accompagnement de publics spécifiques	556.942 €	693.208 €	1.791
<b>5.1.3. Autres</b>			
a) Accueil des enfants des DE	ND	1.898.620 €	463 enfants accueillis
b) Partenariat dans le cadre de l'accompagnement à la création de son emploi	248.509 €	342.891 €	1.120
c) Dispositif JEEP & JUMP	240.304 €	315.978 €	+/- 1259 élèves
<b>5.2. Autres opérateurs qu'Actiris</b>			
a) Missions locales	ND	ND	ND
b) Bureau social d'intérim	300.000 €	420.000 €	2528 inscrits
c) Fonds d'amorçage, crédit de trésorerie, microcrédit et prêt subordonné (BRUSOC)	9.400.000 € pour le programme 2007-2013	ND	+/- 56 emplois <sup>12</sup>
d) Soutien aux coopératives d'activités	236.800 €	296.000 €	+/- 33 emplois créés
e) Centres d'entreprises et guichets d'économie locale	ND	ND	1226 <sup>13</sup>
<b>6. Stimulation de l'offre de travail par le biais d'incitants financiers</b>			
<b>6.1. Intervention dans les frais de réinstallation des chômeurs</b>	0 €	3000 €	0

Source : Tableau construit à partir de chiffres repris de l'Observatoire bruxellois de l'emploi (2011c).

(1) 64 ILDE et 16 EI ont été financés.

(2) Ce montant comprend uniquement les primes (pas les réductions des cotisations).

(3) 39 plans de diversité ont été mis en place.

(4) Nombre de personnes ayant été suivies

(5) 78 demandeurs d'emploi ont reçu un chèque formation et 6 l'ont échangé contre une formation.

(6) 3920 demandeurs d'emploi ont reçu un chèque langue job et 1.038 personnes l'ont échangé contre une formation.

(7) 986 demandeurs d'emploi ont reçu le chèque TIC job et 132 l'ont échangé contre une formation.

(8) Ces mesures sont reprises sur le site <http://www.ecosubsibru.be/> mais pas dans l'inventaire de l'Observatoire bruxellois de l'Emploi, 2011.

(9) Nombre de demandeurs d'emploi ayant été convoqués pour un entretien de diagnostic dans le cadre du CPP.

(10) Uniquement pour actions de partenariat.

(11) Nombre de demandeurs d'emploi dont le dossier a été traité par Actiris

(12) Sans compter 5 structures d'économie sociale ayant bénéficié d'un prêt subordonné

(13) 955 emplois dans entreprises et associations implantées dans les centres d'entreprises et 271 emplois créés suite à l'accompagnement des guichets d'économie locale.

Le tableau 50 qui suit présente les dépenses au niveau de la Région de Bruxelles-Capitale par catégorie de politiques de l'emploi ciblées chômeur selon la base de la base de données OCDE/EUROSTAT (définition restreinte des politiques de l'emploi, cf. supra), données que le SPF Emploi fournit pour la Belgique. A noter cependant qu'il ne s'agit pas strictement des matières de compétence régionale ; en particulier, la formation professionnelle à Bruxelles (Bruxelles Formation), reprise dans le tableau 50, est gérée par la COCOF.

Les détails des politiques qui se trouvent dans chacune de ces catégories sont fournis en annexe 14. Il importe de souligner que certaines incohérences au niveau des budgets

apparaissent entre cette base de données et les chiffres qui figurent dans le document de l'Observatoire bruxellois de l'emploi (2011c).

**Tableau 50 : Dépenses par type de politique de l'emploi menée au niveau de la Région de Bruxelles-Capitale en 2010 – SPF Emploi**

Type de politique	Millions d'euros
SPE et administration	60.3
Formation	41.9
Incitations à l'emploi	2.7
Emplois protégés et réadaptation	21.7
Création directe d'emplois	188.6
Aides à la création d'entreprises	0.2
<b>Total</b>	<b>315.3</b>

Source : SPF Emploi, Travail et Concertation sociale et calculs propres

NB : A noter qu'il ne s'agit pas uniquement de dépenses à charge de la Région de Bruxelles-Capitale, mais bien de dépenses correspondant à des politiques gérées par la Région (ou les communautés pour la formation professionnelle).

On constate que le poste le plus important est celui de la création directe d'emplois, gonflé essentiellement par le budget du dispositif ACS (169 millions d'euros<sup>409</sup>). Cependant, pour rappel, si ce programme est géré par la Région, une grande partie de ce montant correspond à un financement du pouvoir fédéral sous forme de réduction de cotisations et d'un droit de tirage attribué aux Régions. Ce montant fait partie des dépenses transférées aux régions dans le cadre de la réforme de l'Etat (cf. chapitre suivant). Le point « SPE et administration » concerne en grande partie le budget d'Actiris (48,5 millions d'euros).

Selon cette source, le budget s'élèverait en 2010 à 315 millions d'euros, soit 0,47% du PIB bruxellois.

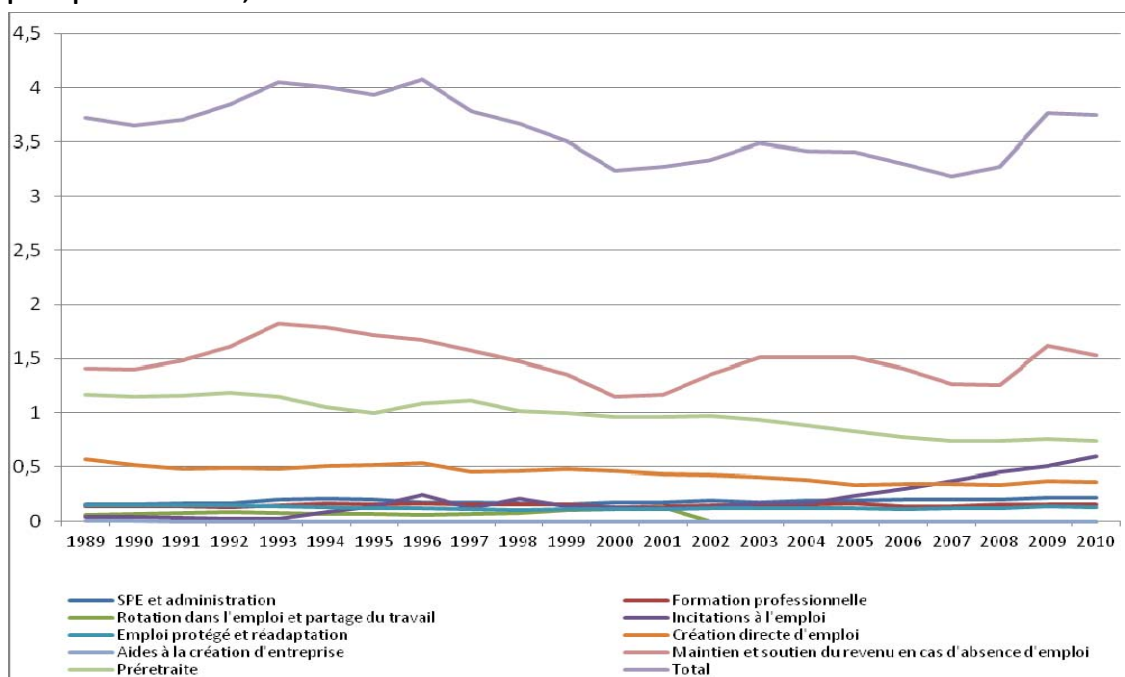
#### **2.1.4. Evolution des dépenses par catégorie de politiques de l'emploi ciblées sur le chômeur en Belgique**

Cette section présente à titre informatif l'évolution des dépenses par catégorie de politiques d'emploi ciblées (base de données OCDE/Eurostat) en Belgique, ce qui permet de mettre en évidence certaines grandes tendances. Il s'agit donc de la typologie des politiques telle que définie à la section 1.2.5.

Le graphique 9 présente l'évolution des dépenses par politique en pourcent du PIB entre 1989 et 2010.

<sup>409</sup> Ce montant comprend uniquement le volet prime salariale du dispositif, et pas les réductions de cotisations sociales.

**Graphique 29 : Evolution des dépenses liées aux politiques de l'emploi ciblées en Belgique par catégorie de politique en % du PIB, 1989-2010**

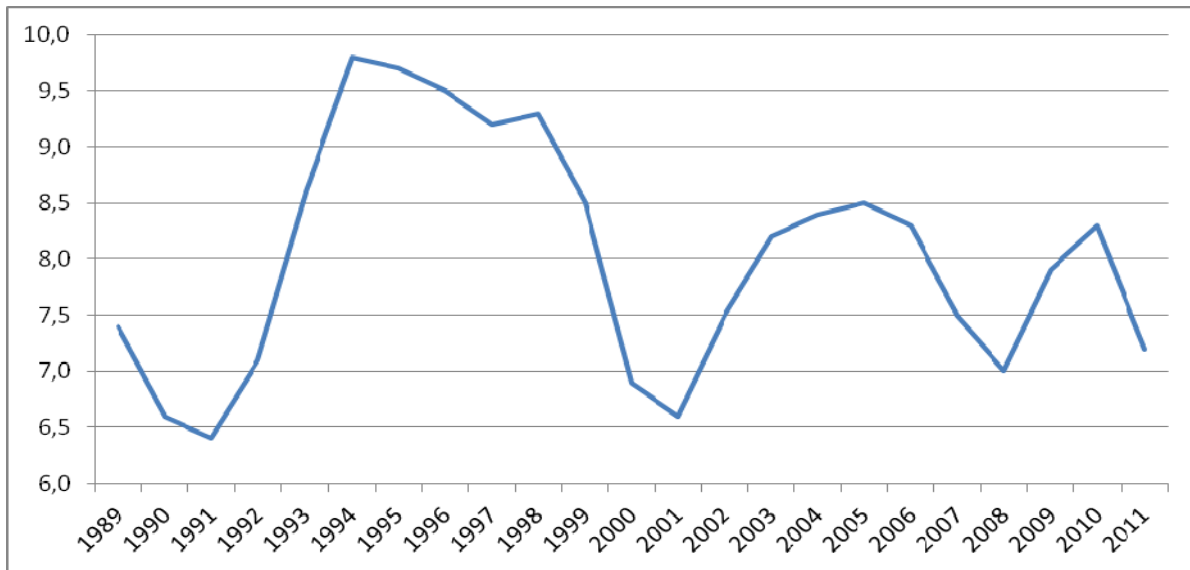


Source : statistiques OCDE, sur base des données du SPF Emploi, Travail et Concertation sociale.

On remarque que le total des dépenses liées aux politiques de l'emploi ciblées en % du PIB a plutôt tendance à diminuer depuis le milieu des années 90, pour remonter ensuite vers 2008, au moment des premiers effets de la crise économique mondiale. Les montants (en % du PIB) qui concernent le maintien ou le soutien au revenu en cas d'absence d'emploi apparaissent plutôt stagner sur la période considérée. Il faut souligner que ce dernier poste est le plus important, et les fluctuations de celui-ci expliquent donc en grande partie les fluctuations du total des dépenses liées aux politiques de l'emploi ciblées. On remarque par ailleurs la part décroissante du poste « préretraite ». Les évolutions par catégorie des politiques « actives » sont commentées ci-après.

On constate sans surprise que les fluctuations des dépenses pour l'emploi en % du PIB correspondent aux fluctuations du taux de chômage (cf. graphique 10), qui reflètent en grande partie celles de la conjoncture économique.

**Graphique 30 : Evolution du taux de chômage en Belgique, 1989-2011**

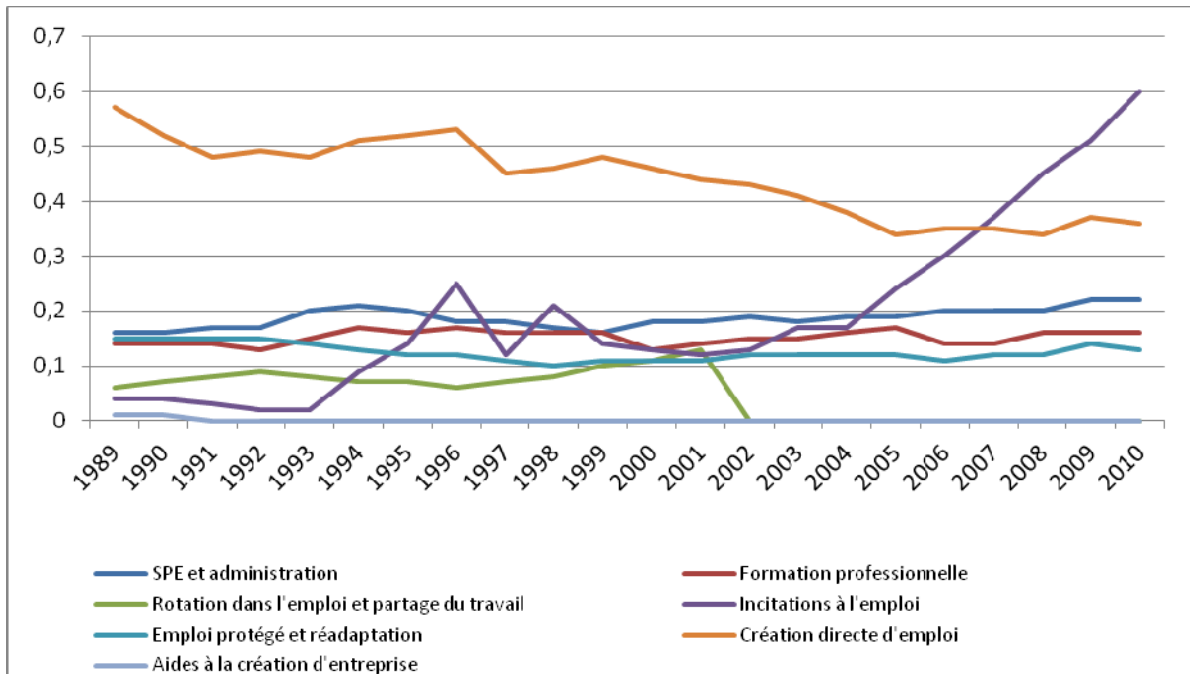


Source : Eurostat

NB : Définition européenne du chômage, basée sur les données de l'Enquête Force de Travail.

Le graphique 11, basé sur la même source statistique que le graphique 9, présente l'évolution des dépenses uniquement pour les catégories de politique active d'emploi.

**Graphique 31 : Evolution des dépenses liées aux politiques actives ciblées en Belgique par catégorie de politique en % du PIB, 1989-2010**



Source : statistiques OCDE, sur base des données du SPF Emploi, Travail et Concertation sociale.

Ce graphique met clairement en évidence une inflexion très importante des politiques de l'emploi au cours des dix dernières années. On constate en effet une tendance à la diminution des dépenses (en % du PIB) liées aux politiques de création directe d'emploi ;

jusqu'en 2006, il s'agissait de la catégorie la plus importante en termes budgétaire parmi les catégories de politiques actives ciblées.

De même, les mesures de rotation dans l'emploi et de partage du temps de travail, dont le montant était déjà faible, disparaissent totalement en 2002 ; il s'agit essentiellement de l'interruption de carrière. Avant 2002 (et après 1985), ce système permettait aux travailleurs de réduire ou de suspendre leur activité professionnelle tout en conservant une indemnité mensuelle et en leur garantissant une reprise ultérieure de leur fonction. Il s'appliquait aux travailleurs tant du secteur privé que public et requérait l'accord préalable de l'employeur qui, en outre, était tenu de remplacer le travailleur pendant la période correspondant à son interruption de carrière. Par ce biais, cette mesure constituait à la fois une politique de l'emploi (au travers du remplacement et donc d'un partage du temps de travail) et une politique visant à améliorer la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle. Fin 2001, un nouveau système, élaboré par les partenaires sociaux, a remplacé l'interruption de carrière pour le secteur privé : le crédit-temps. L'ancien système d'interruption de carrière est resté d'application pour le secteur public. Néanmoins, au même moment, l'obligation de remplacement des travailleurs a été supprimée, et la mesure n'a, dès lors, plus été considérée comme une politique d'emploi (seul l'objectif de conciliation entre vie familiale et vie professionnelle fut retenu)<sup>410</sup>.

Par contre, le graphique indique une forte croissance des dépenses correspondant aux politiques d'incitations à l'emploi ou à l'embauche - qui reprennent en majeure partie des politiques de stimulation de la demande de travail - à partir de 2004. Cette évolution s'explique principalement par l'introduction du dispositif des titres-services, le développement du plan ACTIVA (notamment dans le cadre de la mesure de crise « win win » introduite le 1<sup>er</sup> janvier 2010) et également (mais dans une moindre mesure) le développement des articles 60 (CPAS).

En outre, l'année 2004 est marquée par la révision du système de réduction de cotisations. Ce dernier a été simplifié en regroupant plusieurs mesures et en distinguant deux grands groupes, la réduction structurelle et les réductions groupe-cible<sup>411</sup>. Le système de réduction des cotisations patronales dans le secteur marchand a en effet été « rationalisé »<sup>412</sup> ; cela a notamment impliqué une exonération complète des cotisations patronales pour les plus bas salaires et un accroissement des réductions des cotisations patronales ciblées sur « *les chômeurs de longue durée, les jeunes peu qualifiés, les travailleurs âgés, les recrutements supplémentaires dans de nouvelles entreprises ou des entreprises à un travailleur, la réduction du temps de travail et/ou redistribution du temps de travail.* »<sup>413</sup>.

---

<sup>410</sup> SPF Emploi, Travail et Concertation sociale : [www.emploi.belgique.be](http://www.emploi.belgique.be)

<sup>411</sup> Gangji A. et Plasman R. (2007).

<sup>412</sup> Bureau Fédéral du Plan (2004).

<sup>413</sup> Bureau Fédéral du Plan (2004), page 52.

Le BFP (2004) souligne également l'augmentation du taux moyen de subvention salariale entre 2003 et 2009, résultant de subventions salariales ciblées sur certains secteurs (titres-services, maribel social, branches intensives en travail de nuit et d'équipe) ou certaines catégories de travailleurs (ex. chômeurs de longue durée).

## **2.2. La 6<sup>ème</sup> réforme de l'Etat**

Dans le cadre de la 6<sup>ème</sup> réforme de l'Etat qui implique - entre autres - la défédéralisation de certaines compétences, l'accord de gouvernement du 1<sup>er</sup> décembre 2011 prévoit la régionalisation de pans entiers de la politique de l'emploi. Ces transferts de compétences augmenteront de façon considérable les marges de manœuvre des Régions au niveau de la conception et de la gestion des politiques de réduction du chômage et d'incitation à l'activité.

Par ailleurs, hormis l'octroi d'une large autonomie fiscale via la réforme de la Loi Spéciale de Financement (LFS), l'accord de gouvernement prévoit la communautarisation des prestations familiales ainsi que d'autres matières relatives aux soins de santé et à la justice. A Bruxelles, c'est la COCOM qui devrait être compétente dans ces matières. Par ailleurs, certaines compétences liées à la mobilité et à la sécurité routière seront également transférées aux Régions. Une série d'autres matières, comme le tourisme ou encore la politique des grandes villes seront défédéralisées. A noter également que la formation professionnelle est maintenue aux Communautés mais il est prévu une « *possibilité légale pour la Région de Bruxelles-Capitale de mettre sur pied des programmes de formation professionnelle dans le cadre de sa politique de l'emploi en tenant compte du caractère spécifique de Bruxelles.* »<sup>414</sup>

A l'heure de la rédaction du présent rapport, aucune mesure prévue dans le cadre de la 6<sup>ème</sup> réforme de l'Etat n'a encore été mise en application, à l'exception de la scission de l'arrondissement de Bruxelles-Hal-Vilvorde et d'une partie du refinancement de Bruxelles.

Ce chapitre se focalise sur le contenu de l'accord de gouvernement relatif aux politiques de l'emploi. Dans une première section, le volet socio-économique de l'accord de gouvernement relatif au marché du travail est brièvement résumé. Ensuite, les politiques fédérales en voie de régionalisation telles que présentées dans le volet « réforme de l'Etat » de l'accord seront évoquées. Celles-ci seront classifiées sur base de la typologie utilisée précédemment dans ce rapport.

---

<sup>414</sup> Accord de gouvernement (2011), page 50.

### **2.2.1. Volet socio-économique de l'accord de gouvernement relatif au marché du travail**

L'accord de gouvernement précise qu'un dispositif de coordination sera adopté entre les Régions et l'Etat fédéral pour améliorer le suivi des objectifs du Plan National de Réforme (PNR). Il est en effet rappelé dans l'accord que dans le cadre de son PNR, la Belgique s'est fixé un objectif de taux d'emploi de 73,2% des 20-64 ans en 2020. En 2011, le taux d'emploi était de 67,3%<sup>415</sup>. Notons qu'en Région bruxelloise, ce taux atteint seulement 58,2% en 2011<sup>416</sup>.

Afin d'augmenter le taux d'emploi, des réformes importantes du marché de l'emploi sont prévues dans l'accord. L'accent est mis sur l'augmentation de la participation au marché de l'emploi (stimulation de l'offre de travail) par le biais notamment d'un durcissement des conditions d'accès aux allocations de chômage (dégressivité plus importante, renforcement des conditions d'accès aux allocations d'attente et limitation dans le temps, etc.). Le contrôle de la disponibilité active sera amplifié ; dans ce cadre, le gouvernement fédéral augmentera l'âge à partir duquel s'applique le contrôle de la disponibilité active à 55 ans en 2013 et à 58 ans au moins en 2016<sup>417</sup>. De manière générale, l'accord fixe différentes mesures visant à encourager l'emploi des travailleurs âgés ; la prépension change d'appellation et devient un « chômage avec complément d'entreprise », et les conditions d'accès liées à l'âge et l'ancienneté seront durcies. A noter également que la mesure ACTIVA sera étendue aux chômeurs avec complément d'entreprise. Les conditions d'accès au crédit-temps et aux interruptions de carrière sont également resserrées. L'accord prévoit le renforcement de l'attractivité du travail en augmentant la quantité exemptée d'impôts pour les bas et moyens revenus. A noter enfin que l'accord prévoit également un assouplissement de la notion d'emploi convenable (ex. passage de la distance minimale de recherche d'emploi de 25 à 60 km).

Ces mesures visant essentiellement à agir sur l'offre de travail (« supply-side ») apparaissent comme les plus importantes dans le volet marché du travail de l'accord.

Cependant, comme l'indique certains points généralement plus courts et plus vagues de l'accord, le gouvernement entend également favoriser la création d'emplois par différents biais. L'éventualité d'une réorientation de la dispense partielle de versement du précompte professionnel de 1% vers des mesures de subsides salariaux ciblés sur les bas et moyens revenus sera étudiée. Cette possibilité émane du constat de plus grande efficacité des réductions du coût du travail ciblés sur les bas salaires (par comparaison avec les réductions

---

<sup>415</sup> Observatoire Bruxellois de l'Emploi : [www.actiris.be](http://www.actiris.be)

<sup>416</sup> Idem.

<sup>417</sup> « Le contrôle de disponibilité active sera étendu aux prépensionnés, aux « pseudo-prépensionnés » et aux chômeurs âgés, à l'exception des prépensionnés des métiers lourds et des régimes dérogatoires de prépension hors carrière longue ». (page 91 de l'accord de gouvernement, 2011).

linéaires) en termes de création d'emplois<sup>418</sup>. Par ailleurs, l'accord mentionne que la création d'emplois dans les secteurs liés aux services aux personnes sera encouragée, de même que les emplois verts. Enfin, l'accord prévoit une réduction des cotisations patronales plus importante pour l'engagement des trois premiers travailleurs salariés (« réduction groupes cibles premiers engagements », cf. supra), une amélioration des dispositifs fédéraux d'aide à l'emploi (à partir des résultats des évaluations) tout en luttant contre les effets d'aubaine.

Différentes mesures visant à « augmenter la qualité de l'emploi » sont prévues : mécanisme de responsabilisation des employeurs en cas de sur-utilisation du chômage temporaire, obligation de formation des travailleurs, mise en place d'un statut complet de travailleur pour les accueillants d'enfants, mesures d'amélioration de la protection et de la santé, réduction de l'écart salarial au sein des entreprises publiques, etc.

Un point repris sous l'intitulé « moderniser le droit du travail » prévoit entre autres des mesures favorisant la flexibilité des contrats de travail (simplification de la réglementation sur le travail temporaire, le travail à temps partiel et les heures supplémentaires). Il y est également mentionné que « *Le Gouvernement se concertera avec les partenaires sociaux pour organiser un assouplissement de la semaine des 38 heures et ce pour une période à fixer, étalée au maximum sur une base annuelle et dans le respect de conditions à déterminer et sans augmentation de la durée globale du travail.* »<sup>419</sup>

Le gouvernement entend également promouvoir l'égalité dans l'emploi par le biais de différentes actions visant notamment à lutter contre la discrimination. Enfin, la lutte contre la fraude sociale au travers de différentes mesures représente également un point important dans l'accord.

### **2.2.2. Les politiques de l'emploi régionalisées**<sup>420</sup>

*« Chaque Région doit pouvoir mener en toute autonomie sa propre politique de mise à l'emploi et ainsi contribuer à améliorer ses performances en matière de taux d'emploi ». « Dans la nouvelle Belgique fédérale qui se dessine, une part importante des leviers de la compétitivité et de la création d'emplois sont de la responsabilité des Régions ».*<sup>421</sup>

Les politiques en voie de régionalisation ont été classifiées à partir de la typologie utilisée dans ce rapport (cf. supra). Sur cette base, les politiques d'emploi qui seront transférées aux Régions sont les suivantes :

**- Politiques de réduction du coût salarial sur les groupes/secteurs cibles et les politiques de création directe d'emplois** : les réductions de cotisations sociales sur les groupes cibles et

---

<sup>418</sup> Cf. étude du BNB-BFP (Banque Nationale de Belgique Bureau Fédéral du Plan), 2011.

<sup>419</sup> Accord de gouvernement, page 97.

<sup>420</sup> Ce chapitre se base sur l'accord de gouvernement, 2011.

<sup>421</sup> Accord de gouvernement 2011, pages 85 et 87.



certaines secteurs, les activations des allocations de chômage (groupes cibles « jeunes » et « demandeurs d'emploi de longue durée »), les titres services, les ACS, l'exonération partielle du versement du précompte professionnel pour le secteur de la batellerie et du remorquage, les ALE, le bonus jeunes non marchand, les articles 60-61 et les conventions de premier emploi dans les projets globaux<sup>422</sup>. Ce groupe de politiques transférées est le plus important en termes budgétaires.

- **Politiques de suivi des demandeurs d'emploi** : le contrôle de la disponibilité des chômeurs (« plan d'activation du comportement de recherche d'emploi ») et l'outplacement (reclassement professionnel).

- **Politiques d'amélioration de la qualité de la main-d'œuvre** : le congé éducation payé, la formation professionnelle individuelle, le Fonds d'expérience professionnelle et le bonus de démarrage et de stage. A noter que l'apprentissage industriel est quant à lui communautarisé.

- **Politiques de stimulation de l'offre de travail par le biais d'incitants financiers** : le « complément de reprise du travail pour les chômeurs de 50 ans et plus » (activation de l'allocation ONEM « chômeurs âgés ») et « complément garde d'enfants ».

- **Autres politiques ou dispositifs régionalisés** : les programmes d'économie sociale, la réglementation de la migration économique (permis de travail A et B), l'interruption de carrière dans la fonction publique régionale et communautaire et certains volets relatifs à l'organisation du travail intérimaire.

Au total, les politiques de l'emploi transférées aux entités fédérées représentent un budget de 4,326 millions d'euros. Les Régions recevront une dotation « emploi » de la part du pouvoir fédéral pour exercer ces nouvelles compétences (cf. section suivante). Théoriquement, les Régions seront autonomes pour décider de l'utilisation des budgets et auront donc la possibilité de favoriser certaines politiques au détriment d'autres en fonction de leurs spécificités. Dans la pratique, les marges de manœuvre réelles des Régions, en particulier celles de la Région de Bruxelles-Capitale, seront probablement limitées pour une série d'aspects (cf. partie II).

L'accord précise que les règles relatives au droit du travail et à la sécurité sociale, les dispositifs de concertation sociale ainsi que la politique salariale restent des compétences fédérales. Il en va de même des réductions structurelles de cotisations sociales ainsi que de la dispense générale de versement du précompte professionnel et les dispenses portant sur le travail de nuit et d'équipe, les heures supplémentaires et les chercheurs.

Dans la suite de cette section, les politiques en voie de régionalisation significatives en termes budgétaires sont abordées de façon plus détaillée en mentionnant certaines

---

<sup>422</sup> Le dispositif des Conventions de premier emploi dans les projets globaux est transféré aux Régions et aux Communautés.

précisions contenues dans l'accord. Cependant, la nature de chacune de ces politiques a déjà été abordée dans le chapitre 2.1.2 et ne sera donc pas répétée ici.

### ***2.2.2.1. Politiques de réduction du coût salarial sur les groupes/secteurs cibles et les politiques de création directe d'emplois***

L'accord prévoit la régionalisation des politiques d'allègement du coût du travail pour une grande partie des groupes et des secteurs cibles. Il est précisé dans l'accord qu'après le transfert de compétence, l'autorité fédérale ne définira plus de nouveaux groupes-cibles. Cependant, elle « *conservera une latitude de décision sur les mesures relatives au coût salarial qui demeurent de sa compétence* ». Par ailleurs, la majorité des dispositifs fédéraux de création directe d'emplois seront régionalisés.

L'accord précise également que « *l'ONSS et l'ONEM restent les seuls opérateurs administratifs et techniques* » pour la gestion respective des mesures de réductions de cotisations sociales et des mesures d'activation des allocations de chômage régionalisées.

#### **2.2.2.1.1. Les réductions de cotisations sociales**

L'accord de gouvernement prévoit la régionalisation des politiques de réduction de cotisations sociales pour la majorité des groupes cibles et des secteurs cibles.

Les groupes cibles suivants sont visés : « travailleurs âgés », « jeunes travailleurs », « restructuration », « chercheurs d'emploi de longue durée ». Pour rappel, le groupe cible « chercheurs d'emploi de longue durée » inclut le programme ACTIVA et ACTIVA APS, le programme de transition professionnelle (PTP) et le programme SINE.

Au niveau des réductions de cotisations dites « spécifiques », la régionalisation concerne les secteurs d'activité (ou professions) suivants : le secteur du dragage et du remorquage, le personnel de maisons (A.R. n°483), les accueillants d'enfants, les artistes, et les ACS (cf. section 2.2.2.2).

A noter qu'à l'exception du groupe cible « restructuration » qui inclut également une réduction des cotisations personnelles, il s'agit exclusivement de politiques de réduction des cotisations patronales.

#### **2.2.2.1.2. Les subsides salariaux**

##### **a) Les activations des allocations de chômage**

Les mesures d'activation des allocations de chômage sur les groupes cibles seront régionalisées. Au niveau des subsides salariaux, les groupes cibles suivants sont concernés : les « jeunes chômeurs » (programme « ACTIVA START ») et les « chômeurs de longue durée ». Les autres types d'activations ONEM régionalisées sont repris dans d'autres catégories de

politiques (cf. infra). En termes budgétaires, les chômeurs de longue durée constituent le groupe cible le plus important. Pour rappel, les programmes axés sur ce groupe combinent réduction de cotisations patronales et activation des allocations (subsides salariaux). Ces activations s'inscrivent dans les programmes ACTIVA, ACTIVA APS, PTP et SINE.

#### b) Titres-services

Le dispositif des titres-services, qui représente le budget le plus important, sera lui aussi régionalisé. Pour rappel, ce dispositif inclut une subvention des titres-services payée par l'ONEM et une déduction fiscale pour les utilisateurs. A noter que seule la partie subvention ONEM est reprise dans la dotation « emploi », tandis que les montants correspondants à la déduction fiscale sont également régionalisés mais repris dans la dotation « dépenses fiscales » (cf. section 2.2.3).

#### c) Bonus jeunes non-marchand

Pour rappel, ce bonus représente un subside salarial destiné au secteur non-marchand en faveur des jeunes peu qualifiés. Cette mesure sera régionalisée.

#### d) La dispense partielle du versement du précompte professionnel pour le secteur de la batellerie et du remorquage

Au niveau fiscal, le seul subside salarial financé par une réduction du précompte professionnel régionalisé porte sur le secteur de la batellerie et du remorquage.

### **2.2.2.1.3. Création directe d'emplois**

Outre les programmes PTP et SINE déjà mentionnés, l'accord prévoit la régionalisation du dispositif ACS, des ALE et des conventions de premier emploi dans les projets globaux.

#### a) Les ACS

Pour rappel, le programme ACS est un programme déjà géré au niveau régional mais combinant une réduction des cotisations patronales et une prime salariale. Cette prime est financée en partie par une dotation fédérale octroyée aux Régions sous forme de droit de tirage sur le budget du Ministère de l'Emploi et du Travail. Cette dotation devait théoriquement dépendre du nombre de chômeurs mis au travail dans le cadre de ce programme dans chacune des Régions ; dans la pratique, la clé de répartition entre Régions du budget destiné aux droits de tirage est restée fixe dans le temps (cf. section 2.1.3). Outre les réductions de cotisations patronales relatives au programme ACS, les dotations « droit de tirage » seront régionalisées.

#### b) ALE

Concernant la compétence ALE, les accompagnateurs à l'emploi des ALE et les moyens y afférents seront transférés aux Régions, qui pourront décider ou non de maintenir ce dispositif. Dans ce dernier cas seulement, l'accord précise que « *le fédéral poursuivra le*

*financement d'allocations de chômage, limité au nombre de bénéficiaires actuels par Région*». En cas de dépassement, les Régions seront financièrement responsables.

#### c) Conventions de premier emploi dans les projets globaux

Les moyens octroyés par le fédéral pour le financement des emplois dans le cadre des conventions de premier emploi dans les projets globaux seront transférés aux Régions et aux Communautés.

##### **2.2.2.1.4. Articles 60-61**

Les dispositifs de mise au travail des bénéficiaires du revenu d'intégration ou de l'aide sociale par les CPAS (les articles 60 et 61) seront également régionalisés.

##### **2.2.2.2. Politiques d'amélioration de la qualité de la main-d'œuvre**

###### **2.2.2.2.1. Congé éducation payé**

Ce dispositif, qui prévoit - sous certaines conditions - le financement public partiel des frais de formation des travailleurs du secteur privé, sera régionalisé. A noter que « *Les Régions devront conclure un accord de coopération avec les Communautés pour l'organisation et la reconnaissance des formations* ».

###### **2.2.2.2.2. Formation professionnelle individuelle et Fonds de l'expérience professionnelle**

Les allocations de formation (activation des allocations ONEM) dans le cadre de la formation professionnelle individuelle seront régionalisées, ainsi que le Fonds de l'expérience professionnelle. Celui-ci accorde des subventions aux employeurs qui mettent en place des projets visant à améliorer les conditions de travail des plus de 45 ans et, par là, pratiquent une gestion des ressources humaines attentive à l'âge des travailleurs.

###### **2.2.2.2.3. Bonus de démarrage et de stage**

Pour rappel, il s'agit de primes octroyées par l'ONEM dans le cadre d'une formation en alternance pour les jeunes de moins de 18 ans. Le bonus de démarrage est octroyé au jeune s'il réussit son année, et le bonus de stage est octroyé à l'employeur. Ces dispositifs seront régionalisés.

##### **2.2.2.3. Suivi des demandeurs d'emploi**

###### **2.2.2.3.1. Contrôle de la disponibilité**

*« Les Régions reçoivent la pleine compétence de décision et d'exécution en matière de contrôle de la disponibilité active et passive et d'imposition de sanctions des chômeurs y relatives. »*

Le programme d' « activation du comportement de recherche » (cf. supra) sera régionalisé.

Le degré d'autonomie des Régions en la matière est cependant nuancé ; l'accord précise en effet que le cadre normatif relatif à la réglementation en matière d'emploi convenable, de

recherche active d'un emploi et de contrôle administratif et de sanctions reste une compétence fédérale. De plus, il est mentionné que des accords de coopération entre Régions fixant des objectifs communs en matière d'intensité de l'accompagnement des chômeurs seront conclus sur base de directives européennes. Par ailleurs, les Régions pourront opter pour le maintien du pouvoir de sanction à l'ONEM contre rémunération.

Ce programme s'applique actuellement aux demandeurs d'emploi de moins de 50 ans. Cependant, le pouvoir fédéral (qui reste compétent au niveau du cadre normatif) prévoit d'augmenter l'âge du contrôle de disponibilité active à 55 ans en 2013 et à 58 ans au moins en 2016. Les Régions pourront décider, si elles le souhaitent, de relever encore cette limite d'âge.

Les Régions seront compétentes pour accorder des dispenses au critère de disponibilité lorsque le chômeur reprend des études ou suit une formation professionnelle. Elles pourront donc décider quel type de chômeur pourra reprendre quelles études ou formation professionnelle en conservant ses allocations. Cependant, l'accord précise que l'avis conforme du fédéral est requis pour la détermination du profil des chômeurs bénéficiaires. Pour financer ces dispenses, une enveloppe fédérale sera octroyée à chacune des Régions, qui seront financièrement responsables en cas de dépassement de celle-ci.

#### **2.2.2.3.2. Outplacement**

Le reclassement professionnel (outplacement) est régionalisé pour « *les exigences de fond qui ne sont pas fixées dans les CCT n°51 et 82, pour le remboursement des frais de reclassement aux entreprises et pour l'imposition de sanctions aux employeurs en cas d'absence de reclassement* ». Pour rappel, il s'agit d'un dispositif d'accompagnement spécifique pour les travailleurs licenciés.

#### **2.2.2.4. Stimulation de l'offre de travail par le biais d'incitants financiers**

Deux formes d'activation des allocations de chômage ONEM visant à stimuler l'offre de travail sont régionalisées : le « complément de reprise du travail pour les chômeurs de 50 ans ou plus » (ou activation d'allocation « chômeur âgé ») et le « complément garde d'enfants » pour les parents isolés qui ont des enfants à charge et reprennent le travail.

#### **2.2.2.5. Autres politiques**

Les diverses autres politiques régionalisées sont les suivantes : l'interruption de carrière, les programmes d'économie sociale, la migration économique et certains pans du travail intérimaire.

Les conditions et le financement de l'interruption de carrière dans une partie du secteur public<sup>423</sup> sont régionalisés.

---

<sup>423</sup> Fonction publique locale, provinciale, communautaire et régionale et dans l'enseignement, à l'exception des agents contractuels de l'enseignement qui relèvent du crédit-temps.

Concernant la migration économique, le pouvoir réglementaire relatif aux permis de travail A et B et à la carte professionnelle pour les travailleurs indépendants est régionalisé. L'accord note que le travailleur qui aura obtenu un permis A dans une Région aura le droit de travailler dans les deux autres Régions ; le travailleur indépendant ayant obtenu une carte professionnelle dans une Région aura le droit d'exercer son activité dans une autre Région mais pas d'y installer son siège d'activité.

Les Communautés et Régions deviennent compétentes pour la permission et l'organisation du travail intérimaire dans leurs institutions publiques respectives. Les Régions deviennent également compétentes pour le recours au travail intérimaire au niveau du secteur local dans le cadre des trajets de mise au travail.

### **2.2.2.6. Synthèse budgétaire des transferts relatifs au marché du travail**

Pour rappel, le budget correspondant aux politiques transférées en matière d'emploi s'élève à 4.326,1 millions d'euros<sup>424</sup>.

Le tableau ci-dessous reprend les budgets transférés aux Régions par catégorie de politiques sur base des montants présentés dans l'accord de gouvernement. Les différentes politiques ont donc été classées sur base de la typologie susmentionnée<sup>425</sup>.

**Tableau 51 : Budgets correspondant aux transferts de compétences relatives au marché du travail par catégorie de politiques sur base de l'accord de gouvernement (2011), millions d'euros**

<b>1. Politiques de réduction du coût salarial sur les groupes/secteurs cibles et les politiques de création directe d'emplois</b>	<b>3912,8</b>
Réduction de cotisations	720,4
Subsides salariaux	1.988
Création directe d'emplois (ACS, ALE, conventions premiers emplois)	1.065,80
Articles 60-61	138,7
<b>2. Politiques d'amélioration de la qualité de la main-d'œuvre</b>	<b>160,8</b>
<b>3. Suivi des demandeurs d'emploi</b>	<b>42,5</b>
<b>4. Stimulation de l'offre de travail par le biais d'incitants financiers</b>	<b>29,9</b>
<b>5. Autres politiques (interruption de carrière et économie sociale)</b>	<b>180,3</b>
<b>TOTAL</b>	<b>4.326,1</b>

Source : Accord de gouvernement, 2011 et calculs propres

<sup>424</sup> Montant figurant dans l'accord de gouvernement (décembre 2011).

<sup>425</sup> Le tableau figurant dans l'accord de gouvernement est fourni en annexe 15; il présente la liste et les budgets pour chacune des politiques de l'emploi régionalisées à partir d'une classification plutôt basée sur les opérateurs concernés (ONSS, ONEM, fiscal, autres).

### **2.2.3. Le financement**

Cette section est consacrée à la question des modalités de financement des Régions qui accompagnent les transferts de compétences. Plus généralement, la 6<sup>ème</sup> réforme de l'Etat prévoit une réforme importante de la Loi de financement des entités fédérées.

La première sous-section expose brièvement les modifications de la Loi de Financement prévues dans l'accord de gouvernement, afin de présenter les nouvelles sources de financement des Régions. La deuxième sous-section se focalise plus spécifiquement sur le montant qui sera transféré à la Région de Bruxelles-Capitale dans le cadre du transfert de compétences en matière d'emploi.

#### ***2.2.3.1. Financement des Régions et autonomie fiscale***<sup>426</sup>

Dans le cadre de la 6<sup>ème</sup> réforme de l'Etat, la régionalisation des compétences notamment en matière d'emploi s'accompagne également d'une plus grande responsabilisation des Régions au niveau de leurs recettes propres ; cela implique, entre autre, un accroissement de leur autonomie fiscale.

Cette sous-section présente tout d'abord les mécanismes de financement des Régions avant la 6<sup>ème</sup> réforme de l'Etat. Ensuite, les réformes de la Loi de financement telles que prévues dans l'accord de gouvernement (2011) seront exposées.

##### **2.2.3.1.1. Avant réforme**

Avant la 6<sup>ème</sup> réforme de l'Etat, les différentes sources de financement pour les Régions comprennent des parts attribuées des recettes de l'impôt des personnes physiques (IPP), des recettes fiscales propres, des recettes non fiscales propres, une intervention de solidarité nationale et des emprunts<sup>427</sup>. Le tableau ci-dessous présente les différentes sources de financement des Régions avant la 6<sup>ème</sup> réforme de l'Etat.

---

<sup>426</sup> Cette sous-section se base essentiellement sur Bayenet B. (2012).

<sup>427</sup> Bayenet (2012).

**Tableau 52 : Les différentes sources de financement des Régions avant la 6<sup>ème</sup> réforme de l'Etat**

<i>Régions</i>
Part attribuée des recettes de l'IPP
Centimes additionnels à l'IPP
Impôts régionaux
Fiscalité régionale
Recettes non fiscales propres
Dotations spécifiques : main morte, droit de tirage emploi, compétences transférées en 1993 et 2001
Emprunts
Intervention de solidarité nationale

Source : Bayenet (2012).

Avant la prise en compte de la 6<sup>ème</sup> réforme de l'Etat, l'essentiel du financement des Régions provient des parts attribuées des recettes de l'IPP, des impôts régionaux et du mécanisme de solidarité pour la Wallonie et la Région de Bruxelles-Capitale.

a) Part attribuée des recettes de l'IPP

Le système fédéral belge se caractérise - avant la 6<sup>ème</sup> réforme - par un « mécanisme de rétrocession de moyens » prélevés par le fédéral et redistribués aux entités fédérées selon un système de « dotations évolutives ». La « part attribuée de l'IPP » correspond en effet à une forme de dotation du fédéral aux Régions. Celle-ci évolue en fonction de l'indice moyen des prix à la consommation et la croissance économique<sup>428</sup>. Cette dotation est répartie entre Régions selon le principe de juste retour, c.-à-d. suivant le rendement de l'impôt localisé dans chacune des Régions.

La clé de répartition et les parts attribuées des recettes d'IPP par Région sont présentées ci-dessous.

**Tableau 53 : Répartition de la part attribuée des recettes d'IPP aux Régions**

<i>2010</i>	<i>Région de Bruxelles-Capitale</i>	<i>Région flamande</i>	<i>Région wallonne</i>	<i>Total</i>
Clé de répartition (%)	8,38	63,43	28,18	100,00
Part attribuée (millions €)	1 076,8	8 145,8	3 619,5	12 842,1

Source : Bayenet et Pagano (2011) dans Bayenet (2012).

<sup>428</sup> Bayenet B. (2012).



## b) Centimes additionnels à l'IPP

Les Régions ont la possibilité de jouer sur les centimes additionnels de l'IPP à concurrence de 6,75%<sup>429</sup> du produit total de l'IPP localisé dans la Région. Deux principes doivent cependant être respectés : pas de concurrence fiscale déloyale ni de réduction de la progressivité de l'IPP. Seule la Flandre a utilisé - temporairement - cette compétence au travers d'une réduction forfaitaire d'impôt (125 € par an en 2010) pour les travailleurs domiciliés en Région flamande dont la rémunération ne dépassait pas un certain plafond. Cependant, le gouvernement flamand a décidé de supprimer cet avantage fiscal, en partie pour des raisons budgétaires, mais également suite à l'accusation de la Commission européenne de violation du droit relatif à la libre circulation des travailleurs et de liberté d'établissement. En effet, la réduction étant octroyée uniquement aux résidents flamands, elle était qualifiée de discriminatoire par rapport aux travailleurs résidant dans une autre Région<sup>430</sup>.

## c) Impôts régionaux

Les Régions disposent de 11 impôts régionaux. Il s'agit des droits de succession des résidents du Royaume et des droits de mutation par décès des non-résidents du Royaume, du précompte immobilier, des droits d'enregistrement, de la taxe de circulation sur les véhicules automobiles, de l'Eurovignette et de la redevance radio-télévision ; les autres impôts régionaux, de moins grande ampleur, comprennent la taxe sur les jeux et paris, la taxe sur les appareils automatiques de divertissement et la taxe d'ouverture de débits de boissons fermentées<sup>431</sup>.

Les Régions perçoivent le produit de ces impôts et disposent d'une autonomie fiscale quasi-totale sur ces derniers : elles peuvent modifier le taux d'imposition, la base et les exonérations. Certains mécanismes sont toutefois prévus pour éviter la concurrence fiscale (accord de coopération, examen par le fédéral quant à la faisabilité technique des décisions des Régions, etc.)<sup>432</sup>.

Des mesures ont d'ailleurs été mises en place pour certains impôts dont la base est réputée mobile : balises concernant les centimes additionnels à l'IPP, critères de localisation pour les droits de succession et d'enregistrement basés sur le lieu de domicile au cours des 5 ans précédant le décès, accord de coopération pour les taxes de circulation, de mise en circulation et de l'Eurovignette.

Depuis 2002, plusieurs réformes en matière d'impôts régionaux ont été menées par les Régions. Les Régions bruxelloise et flamande ont par exemple supprimé les redevances

---

<sup>429</sup> Depuis 2004.

<sup>430</sup> [www.securex.eu](http://www.securex.eu)

<sup>431</sup> Bayenet (2012), page 25 et Bisciari P et Van Meensel L. (2012).

<sup>432</sup> Bayenet (2012).

radio-télévision. Les trois Régions ont par ailleurs, chacune à leur tour, mis en place des abattements successifs sur les droits de succession et de donation<sup>433</sup>.

#### d) Fiscalité régionale

Les Régions ont la possibilité de mettre en place des taxes régionales sur d'autres matières non encore imposées par le fédéral. Les Régions détiennent par exemple le monopole pour les taxes sur l'eau et les déchets<sup>434</sup>. La Région de Bruxelles-Capitale a également mis en place une taxe à charge des occupants d'immeubles bâtis et de titulaires de droits réels sur certains immeubles<sup>435</sup>.

#### e) Recettes non fiscales propres : dotations spécifiques

Il s'agit de dotations versées par le fédéral aux Régions. Elles comprennent :

- Les droits de tirage sur le budget du Ministère de l'Emploi et du Travail, pour la mise au travail des demandeurs d'emploi (cf. supra, programme ACS).
- La dotation pour la mainmorte est attribuée à la Région bruxelloise en compensation de la perte subie par les communes en termes de centimes additionnels au précompte immobilier, du fait des exemptions appliquées sur de nombreux bâtiments à Bruxelles.
- Les transferts pour les compétences régionalisées en 1993 et 2001, qui concernent entre autre l'agriculture et la recherche scientifique relative à l'agriculture, la pêche maritime, le commerce extérieur et les lois communale et provinciale.

#### f) Intervention de solidarité nationale

L'intervention de solidarité nationale représente une aide versée par le fédéral pour les Régions dont le produit moyen de l'IPP par habitant est inférieur au produit moyen de l'IPP par habitant de l'ensemble du pays. C'est actuellement le cas de la Région de Bruxelles-Capitale et de la Wallonie.

#### g) Remarque pour la Région de Bruxelles-Capitale

A noter que la Région de Bruxelles-Capitale dispose de recettes spécifiques liées à la réinstauration de taxes provinciales de l'ancienne province du Brabant (ex. taxes sur les établissements bancaires et distributeurs de billets, sur les agences de paris de courses de chevaux, etc.) et aux taxes d'agglomération (centimes additionnels sur le précompte

---

<sup>433</sup> Decoster A. et Valenduc C. (2011).

<sup>434</sup> Idem.

<sup>435</sup> Bayenet B. et Turner S. (2005).

immobilier, taxe additionnelle sur l'IPP et additionnels à la taxe de circulation). La Région bruxelloise perçoit également une taxe sur les taxis<sup>436</sup>.

### 2.2.3.1.2. Réforme de la loi de financement

Dans le cadre des négociations précédant l'accord de gouvernement de 2011, les revendications portant sur la loi de financement et plus spécifiquement sur le financement des Régions étaient entre autres les suivantes : du côté francophone, la nécessité du refinancement de Bruxelles était revendiquée, la Région indiquant une inquiétante tendance à la baisse de sa part de l'IPP, alors que les besoins y sont justement - et *a fortiori* - croissants. Du côté flamand, on retrouvait la volonté d'une plus grande autonomie fiscale et d'une régionalisation de l'IPP (à la place des parts attribuées des recettes d'IPP). Comme dans la plupart des Etats fédéraux, la Belgique présente en effet ce que l'on nomme « un déséquilibre fiscal vertical » (les dépenses des administrations publiques des entités fédérées sont supérieures aux recettes propres de ces dernières). Par ailleurs, la Flandre revendiquait la modification d'une anomalie du mécanisme de solidarité se manifestant comme suit : lorsqu'une Région (la Wallonie ou Bruxelles) s'appauvrit et assiste à une baisse des recettes de l'IPP sur son territoire, l'effet de solidarité l'emporte sur l'effet du juste retour, et la Région bénéficie de plus de moyens de la part du fédéral (donc indirectement en grande partie de la Flandre). Certains y voyaient un effet « désinsitatif » d'amélioration des performances économiques et sociales pour les Régions plus pauvres, ce qui serait par ailleurs loin d'être prouvé<sup>437</sup>.

La négociation débouchera sur le projet de 6<sup>ème</sup> réforme de l'Etat qui fait partie intégrante de l'accord de gouvernement (2011). Celui-ci prévoit, outre le transfert de nouvelles compétences, une révision de l'intervention nationale de solidarité, un refinancement de Bruxelles et une plus grande autonomie fiscale des entités fédérées. Dorénavant, la plus grande part des ressources des Régions correspondra à leurs recettes fiscales propres. Cette opération devra tenir compte de plusieurs principes, entre autre : « éviter une concurrence déloyale », « maintenir les règles de progressivité de l'impôt des personnes physiques », « ne pas appauvrir structurellement une ou plusieurs entités fédérées », « renforcer la responsabilisation des entités fédérées en lien avec leurs compétences et la politique qu'elles mènent », « tenir compte des externalités, de la réalité sociologique et du rôle de la Région de Bruxelles-Capitale », etc.

Dans le cadre de la 6<sup>ème</sup> réforme de l'Etat, le principe général concernant la répartition entre Régions des moyens de financement se base sur une clé fiscale, soit via l'autonomie fiscale soit via un système de dotations réparties selon une clé fiscale<sup>438</sup>. Les ressources régionales comprendront, outre les impôts régionaux et la fiscalité régionale propre, des additionnels

---

<sup>436</sup> Baudwyns D. et al (2005).

<sup>437</sup> Bayenet B. (2012).

<sup>438</sup> Bayenet B. (2012).

régionaux à l'IPP, un nouveau mécanisme de solidarité et des dotations en matière d'emploi et de dépenses fiscales (en plus des dotations qui existaient déjà pour d'autres compétences). « *Au-delà de ces recettes, un nombre très limité d'autres dotations sont inchangées. Les impôts régionaux et taxes régionales ne sont pas modifiés non plus* »<sup>439</sup>. La responsabilisation fiscale des Régions sera complétée par un mécanisme de responsabilisation des Régions par rapport au climat (émissions de gaz à effet de serre) et aux pensions des fonctionnaires des administrations régionales. En outre, un mécanisme de transition est prévu afin d'atténuer les effets budgétaires de la réforme pour les Régions pendant un certain nombre d'années (cf. infra).

Ces sources de financement sont présentées dans le tableau ci-dessous, et sont explicitées ci-après.

**Tableau 54 : Les sources de financement des Régions après la 6<sup>ème</sup> réforme de l'Etat**

<i>Régions</i>
Autonomie fiscale à l'IPP (additionnels)
Impôts régionaux
Fiscalité régionale
Recettes non fiscales propres
Dotations spécifiques : main morte, droit de tirage emploi, compétences transférées en 1993 et 2001
Dotations liées aux nouvelles compétences transférées (emploi et dépenses fiscales)
Emprunts
Mécanisme de transition
Mécanisme de responsabilisation environnement et pension
Juste financement des institutions bruxelloises
Intervention de solidarité nationale plafonnée et dénuée d'effets pervers

Source : Bayenet B. (2012)

#### a) Autonomie fiscale à l'IPP

Un changement important au niveau de la loi de financement concerne le remplacement du système des parts attribuées par le fédéral des recettes d'IPP (basée sur le principe du juste retour) par une autonomie fiscale en matière d'IPP. En effet, l'accord de gouvernement prévoit une autonomie fiscale (additionnels régionaux) pour les Régions à concurrence d'un montant correspondant à cette part de l'IPP. Contrairement à la situation actuelle, il n'y aura pas de limites à l'autonomie fiscale à condition de respecter certaines règles relatives à la

<sup>439</sup> Bisciari P. et Van Meensel L. (2012).

progressivité de l'impôt. Les Régions pourront modifier les taux additionnels à la hausse ou à la baisse et établir des taux différenciés par tranche d'impôt, et ce en dépit de certaines balises afin de ne pas porter atteinte à la progressivité de l'impôt. En effet, le taux d'additionnels régionaux appliqués sur une tranche d'impôt ne peut se situer en dessous de 90% du taux d'additionnels régionaux le plus élevé parmi les tranches d'impôts inférieures d'une part, et l'avantage fiscal par contribuable doit être limité à 1000 € indexés par an d'autre part<sup>440</sup>. La Cour des Comptes continuera d'effectuer un contrôle des mesures proposées par les Régions.

Sur base des montants présentés dans l'accord de gouvernement, le montant de l'autonomie fiscale des Régions s'élève à 10.736 millions d'euros et correspond à la part attribuée des recettes d'IPP (14.309 millions) corrigée de la quasi-totalité du terme négatif<sup>441</sup>, soit 9.971 millions auxquelles s'ajoutent 40% des dépenses fiscales transférées (765 millions).

#### b) Dotations liées aux nouvelles compétences transférées : emploi et dépenses fiscales

Outre les compétences transférées relatives aux politiques de l'emploi (cf. supra), la 6<sup>ème</sup> réforme de l'Etat prévoit également la régionalisation des dépenses fiscales suivantes : les réductions ou crédits d'impôt afférents à la maison d'habitation, aux dépenses de sécurisation contre le vol ou l'incendie, aux dépenses pour l'entretien et la restauration de propriétés classées ; les dépenses fiscales titres-services et économie d'énergie ; les réductions d'impôt pour la rénovation d'habitation (politiques des grandes villes) et pour la rénovation d'habitations à loyer social<sup>442</sup>.

Les transferts de compétences en matière d'emploi et de dépenses fiscales seront financés par des dotations versées par le pouvoir fédéral aux Régions.

Les budgets correspondant aux politiques de l'emploi régionalisées seront transférés aux Régions à concurrence de 90% du montant total. Les 10% restants alimenteront le mécanisme de transition. Les moyens transférés évolueront selon l'inflation et 70% de la croissance réelle nationale. La répartition régionale de ce montant sera basée non pas sur les besoins mais sur la clé de répartition de l'IPP (cf. section suivante).

La dotation « dépenses fiscales » correspond à 60% du montant des dépenses fiscales régionalisées (les autres 40% sont remplacés par les additionnels régionaux). Cette dotation

---

<sup>440</sup> Bayenet B. (2012).

<sup>441</sup> Le terme négatif correspond à une dotation de compensation des Régions vers l'autorité fédérale. Il a été mis en place en 2002 dans le cadre de l'élargissement des compétences fiscales des Régions, dans le but d'assurer une opération neutre pour l'autorité fédérale. La 6<sup>ème</sup> réforme de l'Etat prévoit l'intégration du terme négatif à la part attribuée des recettes d'IPP pour le calcul du montant net des recettes IPP transférées aux Régions qui détermine le montant de l'autonomie fiscale.

<sup>442</sup> Accord de gouvernement, 2011.

évoluera également sur base de l'inflation et 70% de la croissance réelle nationale. La répartition régionale de ce montant se basera elle aussi sur la clé IPP.

#### c) Intervention de solidarité nationale révisée

Un mécanisme de solidarité est maintenu, moyennant certains changements de modalités qui mettent fin aux effets pervers de l'ancien système. Il se base dorénavant sur la différence entre la clé population et la clé fiscale (cf. tableau ci-dessous).

**Tableau 55 : Clé population et clé IPP par Région en 2010**

	Clé IPP	Clé POP
Flandre	63,43%	57,66%
Wallonie	28,18%	32,39%
Bruxelles	8,38%	9,95%
Total	100,00%	100,00%

Source : Bayenet (2012)

Pour les Régions dont la part dans l'IPP est inférieure à la part de la population de la Région dans la population totale (c'est le cas de Bruxelles et de la Wallonie), l'intervention de solidarité nationale sera calculée selon la formule suivante :

$80\% \times A \times (\text{part population} - \text{part IPP})$ , où A représente le montant correspondant à l'autonomie fiscale et aux dotations réparties selon une clé fiscale aux Régions ainsi que 50% de la dotation IPP des communautés. Ce dernier montant évoluera sur base de l'inflation et de la croissance réelle.

#### d) Mécanisme de transition

Afin de garantir temporairement que les entités fédérées reçoivent des moyens équivalents à la LFS actuelle (« neutralité budgétaire »), des mécanismes de transition visant à compenser les pertes ou les gains issus de la réforme la première année sont prévus. Ces socles compensatoires seront maintenus constants pendant une période de 10 ans. Ensuite, ils vont décroître progressivement pendant les 10 années suivantes, pour disparaître *in fine*.

#### e) Refinancement de Bruxelles

Concernant la Région de Bruxelles-Capitale, un « *juste financement des institutions bruxelloises* » est prévu. En effet, la responsabilisation sur une base fiscale pose problème pour la Région à différents niveaux. D'une part, de nombreux revenus ne sont pas inclus dans cette base fiscale, en l'occurrence ceux des navetteurs et des fonctionnaires des institutions internationales. D'autre part, de nombreux bâtiments sont exonérés de la

fiscalité immobilière à Bruxelles. Par ailleurs, Bruxelles fait face à un surcroît de dépenses dans certains domaines par rapport aux deux autres Régions, au niveau des exigences de bilinguisme, de la formation, de la mobilité, de la sécurité, etc.

D'ici 2015, le financement complémentaire pour la Région évoluera progressivement pour atteindre 461 millions d'euros. Un premier volet de ce refinancement est destiné à la sécurité et la prévention, la mobilité, l'augmentation de la dotation spéciale COCOF/VGS, l'élargissement de la compensation pour mainmorte et les primes de bilinguisme. En dehors de la mainmorte, ce montant est affecté<sup>443</sup>. Ce premier volet a été voté au Parlement en 2012, en même temps que la scission de l'arrondissement électoral de BHV. Le second volet, non affecté, comprend le refinancement interrégional pour les navetteurs et pour les fonctionnaires internationaux.

Le tableau ci-dessous présente l'évolution des montants prévus pour le refinancement de la Région bruxelloise entre 2012 et 2015, telle que présentée dans l'accord de gouvernement (2011).

**Tableau 56 : Refinancement de la Région de Bruxelles-Capitale prévu dans l'accord de gouvernement de 2011 (2012-2015)**

	2012	2013	2014	2015
<b>Premier volet</b>	134	175	217	258
Sécurité et prévention	30	30	30	30
Dotation mobilité	45	75	105	135
Dotation Cocof/VGC	10	20	30	40
Primes de bilinguisme	25	26	27	28
<b>Total moyens affectés</b>	<b>110</b>	<b>151</b>	<b>192</b>	<b>233</b>
Mainmorte	24	24	25	25
<b>Deuxième volet</b>		61	139	203
Financement navetteurs	-	13	28	44
Refinancement fonctionnaires internationaux	-	48	101	159
<b>Total général</b>	<b>134</b>	<b>236</b>	<b>346</b>	<b>461</b>

Source : Accord de gouvernement, 2011

#### f) Les mécanismes de responsabilisation pension et climat

Le mécanisme de responsabilisation pension prévoit une contribution des entités fédérées au financement des pensions de leurs agents statutaires. La responsabilisation climat est basée sur un système de bonus-malus financier à charge des Régions selon leur position par rapport aux objectifs préfixés en termes de réduction des émissions de gaz à effet de serre.

<sup>443</sup> Accord de gouvernement (2011).

### **2.2.3.2. La dotation emploi pour la Région de Bruxelles-Capitale**

Pour rappel, les dépenses correspondant aux politiques de l'emploi défédéralisées s'élèvent à 4,326 milliards d'euros en 2011 (cf. accord de gouvernement). Comme susmentionné, il est prévu dans l'accord que 90% de ce montant seront transférés aux entités fédérées (les 10% restants serviront à alimenter le mécanisme de transition). Les moyens transférés évolueront selon l'inflation et 70% de la croissance réelle nationale. La répartition régionale de ce montant sera basée non pas sur les besoins mais sur la clé de répartition de l'IPP maintenu au niveau fédéral (clé de répartition basée sur les moyens).

Ainsi, en se basant sur le montant de l'accord (2011) et sur la clé de répartition de l'IPP actuelle (part d'environ 8,5% pour Bruxelles<sup>444</sup>), la dotation emploi pour la Région de Bruxelles-Capitale serait approximativement de l'ordre de 311 millions d'euros.

Les dépenses de l'ensemble des politiques de l'emploi en Région de Bruxelles-Capitale n'ont pas été estimées. Néanmoins, en se basant sur la clé de répartition du chômage entre les 3 Régions afin d'obtenir une estimation des besoins théoriques de la Région, les dépenses devraient être de l'ordre de 844 millions d'euros<sup>445</sup>.

Une approximation très globale indique en outre que les dépenses effectives en Région de Bruxelles-Capitale (sur base du lieu de travail des bénéficiaires) seraient d'approximativement 400 millions d'euros pour le dispositif titres-services (cf. infra), 100 millions d'euros pour les réductions de cotisation groupes cibles et secteurs spécifiques<sup>446</sup>, 100 millions d'euros pour les ACS<sup>447</sup> et environ 90 millions d'euros pour les activations ONEM<sup>448</sup>, soit près de 700 millions d'euros.

On peut donc en déduire que les dépenses en politiques d'emploi en Région de Bruxelles-Capitale sont nettement plus élevées que les moyens qu'elle recevra dans le cadre de la dotation « emploi », basés sur la clé de répartition de l'IPP. En effet, la Région connaît un taux de chômage élevé ce qui implique des dépenses élevées tandis que les recettes d'IPP sont, corolairement, relativement faibles ; la part de la Région bruxelloise dans les recettes d'IPP est d'environ 8,5 %. Ce pourcentage est inférieur à celui basé sur la clé population, notamment du fait de l'importance de la pauvreté et de la présence importante des navetteurs et des fonctionnaires internationaux exemptés d'impôts dans la Région. A l'opposé, il existe un surcroît « artificiel » de dépenses en politiques d'emploi sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale puisqu'une partie de ces dépenses bénéficie aux

---

<sup>444</sup> Bisciari P. et Van Meensel L. (2012). A noter que la part de l'IPP restant au fédéral pourrait être éventuellement légèrement différente.

<sup>445</sup> En utilisant le montant de l'accord (4,326 milliard d'euros) et la part des chômeurs en Région de Bruxelles-Capitale par rapport au chômage total (soit 19,5% - Observatoire bruxellois de l'Emploi et calculs propres).

<sup>446</sup> ONSS et calculs propres (ordre de grandeur).

<sup>447</sup> Uniquement le volet fédéral du dispositif. Source : ONSS, Cour des comptes (2011), et calculs propres (ordre de grandeur).

<sup>448</sup> ONEM et calculs propres (ordre de grandeur).



navetteurs, comme dans le cas des réductions de cotisation ciblées par exemple (cf. infra, volet II).

Cependant, pour rappel, des mécanismes de compensation sont prévus pendant 10 ans afin d'éviter un tel scénario pendant cette période de transition. Ces mécanismes de compensation s'estomperont ensuite progressivement pendant 10 ans pour finalement disparaître totalement.

### 3. Résumé

Cette analyse descriptive a été consacrée en grande partie à l'élaboration d'un inventaire des politiques de l'emploi en Belgique et des mesures en voie de régionalisation. En outre, différents éléments ont été mis en évidence.

#### 1) Politiques de l'emploi et Etats-providence

Tout d'abord, les différents types d'Etats-providence (modèle libéral ou anglo-saxon, continental, nordique et méditerranéen) dans lesquels s'inscrivent les politiques de l'emploi ont été rappelés dans un premier chapitre introductif. Il en ressort que les grandes tendances ou orientations des politiques de l'emploi des différents pays découlent d'une gestion globale du marché du travail, étroitement liée au rôle attribué à l'Etat dans ces pays ; les politiques de l'emploi sont donc encadrées dans un certain mode de régulation impliquant également des politiques macroéconomiques ou sociales spécifiques ayant, elles aussi, une influence sur les taux de chômage et d'emploi. Inversement, l'analyse suggère que les politiques de l'emploi menées dans les différents pays exercent un impact au-delà du marché du travail au sens strict, notamment sur les taux de pauvreté et les niveaux d'inégalité (performance sociale).

Ensuite, il apparaît que le classement des pays selon leurs performances sociales fait ressortir plus nettement des clusters de pays correspondant à la typologie standard des Etats-providence que le classement des pays selon leurs performances sur le marché du travail (taux de chômage et d'emploi). Les pays du modèle nordique et certains pays du modèle continental (dont la Belgique) présentent les meilleurs scores en ce qui concernent les indicateurs d'inégalité, tandis que les pays méditerranéens et anglo-saxons enregistrent les scores les plus bas. La comparaison internationale des indicateurs relatifs au marché du travail pour une année donnée ne permet pas de dégager clairement des clusters de pays correspondant à la typologie des Etats-providence. Par contre, cette typologie ressort de façon plus nette en ce qui concerne le degré de sensibilité des pays face à la crise économique actuelle. Hormis le cas particulier des pays méditerranéens - pour lesquels l'ampleur du choc macroéconomique domine largement les effets attribués aux politiques de l'emploi - les pays du modèle anglo-saxon (libéral) indiquent la plus forte dégradation de leurs indicateurs relatifs au marché du travail entre 2007 et 2011. Les pays du modèle nordique occupent une position intermédiaire, bien que la détérioration de la situation sur leur marché du travail soit loin d'être négligeable, en particulier au Danemark (modèle de flexisécurité). Par contre, les pays du modèle continental présentent une relativement bonne résistance à la crise économique. Cela s'explique, en partie, par des mesures de crise généralement liées à l'aménagement du temps de travail (ex. chômage temporaire) éventuellement combinées à d'autres mesures comme le plan « win-win » en Belgique.

Enfin, on notera que, malgré ces constats, les politiques de l'emploi tendent à s'homogénéiser dans les différents pays d'Europe, sous l'influence du contrôle et des recommandations européennes (cf. Plans nationaux de réforme, Programme de stabilité et de croissance). La stratégie européenne pour l'emploi a pour principal objectif l'augmentation des taux d'emploi et favorisent essentiellement des mesures d'offre.

## 2) Politiques de l'emploi en Belgique : situation avant la 6<sup>ème</sup> réforme de l'Etat

Les politiques actives de l'emploi en Belgique ont été inventoriées et classifiées selon une typologie distinguant les politiques visant à agir sur la demande de travail d'une part et celles visant à agir sur l'offre de travail d'autre part. Au sein des politiques de demande, les mesures d'allègement du coût du travail, de création directe d'emplois (catégories visant à agir sur la demande en termes « quantitatif ») et de lutte contre la discrimination (catégorie visant à agir sur la demande en termes « qualitatif ») ont été distinguées. Au sein des politiques d'offre, les mesures visant l'amélioration de la qualité de la main-d'œuvre (formation), le suivi et l'accompagnement des demandeurs d'emploi ainsi que la stimulation de l'offre de travail par le biais d'incitants financiers ont été distinguées.

De manière générale, cet inventaire illustre la multitude et la complexité des politiques de l'emploi en Belgique. Certaines mesures sont de grande ampleur et concernent un grand nombre de travailleurs, tandis que d'autres portent sur un nombre négligeable d'individus. Une simplification des procédures et une réduction du nombre de politiques permettraient d'en optimiser l'usage, notamment en réduisant les coûts administratifs et en offrant une meilleure lisibilité des dispositifs existants pour les acteurs concernés (demandeurs d'emploi, employeurs, conseillers emploi, évaluateurs, responsables politiques, etc.).

Actuellement (avant réforme), le pouvoir fédéral est compétent pour la plupart des mesures d'allègement du coût du travail. Cette catégorie constitue la plus grande part des politiques actives d'emploi en termes budgétaires (plus de 11 milliard d'euros en 2010). Elle inclut les réductions des cotisations patronales et les subventions salariales (via la sécurité sociale ou le précompte professionnel) tant ciblées sur certaines catégories de travailleurs ou d'activités que généralisées à l'ensemble des salaires. Le dispositif des titres-services, qui représente une mesure particulièrement importante en termes budgétaires et de nombre de travailleurs concernés, est également repris dans les subventions salariales (via la sécurité sociale et la déduction fiscale). A noter qu'il existe toutefois quelques rares mesures purement régionales d'allègement du coût du travail en faveur de l'engagement de demandeurs d'emploi fragilisés en Région de Bruxelles-Capitale<sup>449</sup>.

La plupart des mesures considérées comme de la création directe d'emplois, combinant généralement réduction de cotisations et/ou subsides salariaux sous différentes formes -

---

<sup>449</sup> La prime de transition professionnelle (pour les PME et ASBL) et l'agrément et le financement des initiatives locales de développement de l'emploi et des entreprises d'insertion (pour le secteur de l'économie sociale). La première est cependant très peu utilisée et ne concerne qu'un nombre négligeable de demandeurs d'emploi.

notamment via l'activation des allocations de chômage - et destinées au secteur non marchand, sont initiées et financées (du moins en partie) par le pouvoir fédéral. Cependant, la majorité de ces mesures sont, avant réforme, déjà gérées au niveau régional (et éventuellement cofinancées par les Régions). C'est le cas du programme PTP, des conventions de premier emplois dans des projets globaux ou encore du dispositif ACS. Ce dernier représente un programme de création directe d'emploi particulièrement important en Région de Bruxelles-Capitale (environ 10.000 emplois en 2011). Outre une réduction des cotisations sociales, il prévoit une prime salariale cofinancée par une dotation du fédéral aux Régions appelée « droit de tirage ».

Concernant les politiques de lutte contre la discrimination, il existe différents projets ou actions visant à favoriser la diversité dans les entreprises du secteur public ou privé (notamment par l'octroi de label), menés tant au niveau du fédéral qu'au niveau de la Région bruxelloise. Cependant, le recours direct à l'outil législatif reste la base des moyens de lutte contre la discrimination. En Belgique, différentes lois interdisent la discrimination sur base d'une série de critères prédéfinis. Les travailleurs victimes de discrimination peuvent s'adresser au Centre pour l'égalité des hommes et des femmes si il s'agit d'une discrimination sur base du sexe, ou au Centre pour l'égalité des chances pour les autres critères. On note cependant l'absence de recours possible pour les travailleurs victimes d'une discrimination sur base de leur langue. En effet, le Centre pour l'égalité des chances précise qu'il n'est pas habilité à traiter ce type de plainte. Pour rappel, les résultats de la première partie de la recherche suggèrent que les exigences linguistiques en Région de Bruxelles-Capitale jouent très probablement un rôle important pour expliquer le surcroît de chômage des bruxellois. Or, l'hypothèse selon laquelle l'usage des exigences linguistiques pourrait, dans certains cas, masquer une forme de discrimination indirecte basée sur l'origine ou l'appartenance communautaire, n'est pas à exclure. En outre, le Centre pour l'égalité des chances note que les plaintes liées à une discrimination sur base de la langue sont de plus en plus fréquentes. L'absence de traitement de ces plaintes et de possibilités de recours dans de tels cas représentent potentiellement un problème important, en particulier en Région de Bruxelles-Capitale.

Au sein des politiques d'amélioration de la qualité de la main-d'œuvre, plusieurs mesures existent au niveau fédéral pour encourager la formation professionnelle, la formation en alternance ou la reprise d'études, notamment via différentes formes d'activation des allocations de chômage. Au niveau régional, plusieurs mesures existent également, entre autres, la prise en charge par Actiris des frais de formation - notamment en langues - des demandeurs d'emploi pendant leur période de chômage ou au début de leur engagement (cf. chèques Actiris).

Les Régions sont essentiellement compétentes pour le placement et l'accompagnement des demandeurs d'emploi. Ces missions sont généralement exécutées par les différents services publics régionaux de l'emploi (Actiris, Forem et VDAB) - parfois en partenariat avec d'autres

organismes (OISP, CPAS, etc.) - ou éventuellement par d'autres structures, notamment le Ministère de la Région de Bruxelles-Capitale. Il existe une panoplie de mesures d'accompagnement et d'aide à l'insertion socioprofessionnelle. Celles-ci peuvent être soit de type général, soit destinées à certaines catégories spécifiques de demandeurs d'emploi (plus fragilisés socialement) ou à l'insertion via certaines formes d'activités (indépendantes, liées à l'économie sociale, etc.). Au niveau fédéral, les seules mesures relatives au suivi des demandeurs d'emploi concernent certains aspects liés au reclassement professionnel et à la gestion active des restaurations d'une part, et le Plan d'Activation du Comportement de Recherche d'emploi (ACR) mené par l'ONEM d'autre part. Ce dernier ne s'apparente cependant pas tout à fait à une mesure d'accompagnement puisqu'il vise à contrôler la disponibilité des demandeurs d'emploi et leur comportement « actif » de recherche et, le cas échéant, à appliquer des sanctions (réduction voire exclusion définitive du droit aux allocations de chômage). Cette mesure pourrait donc également être classée dans la catégorie de stimulation de l'offre de travail par le biais d'incitants financiers (cf. ci-dessous).

Les mesures visant à stimuler l'offre de travail par des incitants financiers - de façon générale ou pour différents groupes cibles de travailleurs - sont essentiellement fédérales. Celles-ci visent à éviter les pièges à l'emploi soit en augmentant le salaire net<sup>450</sup>, soit en réduisant le montant des allocations de chômage<sup>451</sup>. Les mesures d'incitations à l'allongement de la vie active liées aux pensions et aux prépensions sont également reprises dans cette catégorie.

### 3) Régionalisation des politiques d'emploi dans le cadre de la 6<sup>ème</sup> réforme de l'Etat

Les décisions de transfert des compétences liées aux politiques d'emploi dans le cadre de la 6<sup>ème</sup> réforme de l'Etat impliqueront une modification profonde de la configuration de la répartition des compétences dans ce domaine. Le budget correspondant aux politiques d'emploi défédéralisées s'élève à 4,3 milliards d'euros<sup>452</sup>. L'essentiel des politiques concernées seront régionalisées.

Les différentes politiques en voie de régionalisation se retrouvent dans chacune des catégories précitées. Toutefois, en termes budgétaires, l'essentiel de la régionalisation porte sur les politiques d'allègement du coût du travail sur les groupes cibles (et certains secteurs cibles) et les mesures de création directe d'emplois.

En effet, tout d'abord, la grande majorité des mesures de réductions des cotisations (essentiellement patronales) « groupes cibles » seront régionalisées. Il s'agit des groupes cibles « jeunes travailleurs », « travailleurs âgés », « restructuration » et « demandeurs d'emploi de longue durée » y compris le programme PTP et SINE. Les réductions de

---

<sup>450</sup> Réductions des cotisations personnelles pour bas salaire - bonus à l'emploi - ou pour les travailleurs licenciés dans le cadre d'une restructuration, activation des allocations pour les travailleurs âgés ou les parents isolés avec des enfants à charge, complément de revenu pour les travailleurs à temps partiel demandeurs d'emploi à plein temps.

<sup>451</sup> cf. nouvelle législation sur la dégressivité accrue des allocations de chômage et Plan ACR.

<sup>452</sup> Montant figurant dans l'accord de gouvernement (décembre 2011).

cotisations « secteurs spécifiques » le sont également (notamment pour les artistes). Par ailleurs, la plupart des mesures d'activation des allocations de chômage seront régionalisées (pas seulement celles visant à réduire le coût du travail), notamment la mesure ACTIVA - qui prévoit un subside salarial sous forme d'activation des allocations de chômage et une réduction de cotisations - pour les demandeurs d'emploi de longue durée. En outre, le dispositif des titres-services, qui représente le budget le plus important lié aux politiques régionalisées (1,6 milliards d'euros en 2011), est également concerné.

Pour rappel, les mesures de création directe d'emplois (secteur non-marchand) combinent généralement une réduction des cotisations patronales et un subside salarial. Dans cette catégorie de mesures en voie de régionalisation, on retrouve le programme PTP et SINE, mais également les ALE, les conventions premier emploi dans les projets globaux et le dispositif ACS. Ces programmes présentent le double intérêt de créer des emplois dans des secteurs répondant à certains besoins non rencontrés dans les circuits réguliers du travail d'une part, tout en ciblant des profils de demandeurs d'emploi fragilisés socialement - et fortement représentés à Bruxelles - d'autre part.

D'autres politiques de diverses natures sont également régionalisées (Plan ACR, articles 60 et 61, congé éducation payé, programmes d'économie sociale, etc.).

Le transfert des compétences s'accompagne d'une réforme de la loi de financement des entités fédérées. Celle-ci implique, entre autres, le refinancement de Bruxelles (pour son surcroît de dépenses dans une série de domaines - notamment la sécurité et le bilinguisme - et ses pertes de recettes liées à la présence importante de navetteurs et d'institutions internationales) ainsi qu'un élargissement de l'autonomie des Régions en matière d'IPP. Cette autonomie fiscale remplacera le système des « parts attribuées des recettes d'IPP » - qui constituait une forme de dotation du fédéral répartie entre Régions selon le principe du juste retour.

Le financement des compétences transférées en matière d'emploi (ainsi qu'en matière de dépenses fiscales régionalisées) sera basé sur un système de dotation du fédéral aux Régions. La dotation emploi correspondra à 90 % du budget lié aux politiques de l'emploi régionalisées et sera réparti entre Régions sur base de la clé IPP (juste retour). Pour la Région de Bruxelles-Capitale, cette répartition basée sur une clé fiscale implique que le montant de cette dotation sera 2 à 3 fois moins important que le montant correspondant aux besoins théoriques de la Région en matière d'emploi (compte tenu de la répartition régionale du chômage) et sera donc, vraisemblablement, inférieur aux dépenses actuelles liées aux politiques de l'emploi régionalisées. Cependant, un mécanisme de transition visant à compenser les pertes ou les gains des Régions suite à la réforme est prévu. Ces socles compensatoires, qui seront calculés la première année de mise en œuvre de la réforme, seront maintenus constants pendant une période de 10 ans et diminueront progressivement pendant les 10 années suivantes.

Ainsi, du moins les premières années de la réforme, la Région recevra l'équivalent des dépenses actuelles liées aux politiques de l'emploi régionalisées. Elle pourra donc décider de les maintenir, de les réduire, de les augmenter, de les modifier, de privilégier une mesure ou catégorie de mesure plutôt qu'une autre, etc. Le volet suivant de l'étude propose certaines réflexions prospectives visant à contribuer à élargir les connaissances sur les conséquences de la régionalisation, et à étayer le panel des éléments à considérer dans l'élaboration des nouvelles politiques régionales.

## Volet II : Réflexions prospectives

Le premier volet de cette partie a été consacré à une approche descriptive des politiques de l'emploi en général et en Belgique en particulier. Les changements prévus dans le cadre de la 6<sup>ème</sup> réforme de l'Etat en termes de financement des Régions et au niveau des compétences transférées en matière d'emploi ont été exposés. Nous avons vu que les Régions deviennent compétentes pour un pan très important des politiques d'emploi. La Région bruxelloise devra donc décider dans quelle mesure les dispositifs fédéraux bientôt régionalisés seront ou non pérennisés. Elle pourrait choisir, en fonction de ses spécificités ou de ses objectifs, de favoriser une politique plutôt qu'une autre. Elle pourrait également décider de continuer à mener une politique en y apportant certaines modifications.

Le volet II de cette partie de la recherche vise à fournir différentes pistes de réflexion portant sur certaines politiques en voie de régionalisation. Ces pistes s'inscrivent dans une réflexion prospective sur les politiques à mener en Région de Bruxelles-Capitale compte tenu des objectifs recherchés et des questions de faisabilité. L'objectif n'est donc pas de présenter une recette toute faite, mais bien de contribuer, au travers de l'apport de différents éléments d'information et de réflexion, à la mise en évidence de certains enjeux à prendre en considération dans la conception des politiques d'emploi à mettre en œuvre dans la Région.

Dans ce volet, étant donné le grand nombre de politiques d'emploi régionalisées, nous avons décidé de nous limiter aux quatre mesures ou catégories de mesure suivantes :

- (1) Le Plan d'Activation du Comportement de Recherche (ACR).
- (2) Les politiques de réduction du coût du travail et plus spécifiquement les réductions de cotisations patronales sur les groupes cibles.
- (3) Les mesures de création directe d'emploi.
- (4) Le dispositif des titres-services.

Le choix de ces mesures est en partie motivé par le fait que celles-ci présentent soit un caractère fortement controversé (c'est le cas de l'ACR), soit parce qu'il s'agit de politiques significatives en termes budgétaires (les trois autres mesures ou catégories de mesures). Par ailleurs, compte tenu des résultats des premières parties de la recherche, nous nous sommes concentrés sur les mesures visant à agir sur la demande de travail.

Le premier chapitre porte sur les effets sociaux et sur l'emploi de l'ACR, à partir des résultats d'études existantes. La question de la pertinence d'un tel instrument dans le cadre de la Région de Bruxelles-Capitale sera abordée, et certains enjeux posés par la régionalisation de ce dispositif seront évoqués. Le deuxième chapitre est consacré aux politiques de réduction du coût du travail et plus spécifiquement les réductions de cotisations « groupes cibles ».



Ces dernières ont deux objectifs : augmenter le taux d'emploi d'une part et redistribuer le travail en faveur des groupes défavorisés sur le marché de l'emploi (discrimination positive à l'embauche). Nous nous focaliserons sur le premier objectif. Les possibilités et la question de la faisabilité pour la Région de Bruxelles-Capitale de création d'emplois supplémentaires via une augmentation des réductions de cotisations seront étudiées. Par ailleurs, certains éléments susceptibles de contribuer à mieux orienter le ciblage (vers tel ou tel groupe cible) afin d'encourager l'emploi des Bruxellois seront mis en avant. Le troisième chapitre, plus bref, se focalise sur les politiques de création directe d'emploi, en particulier la question de leur coût budgétaire. Le dispositif des titres-services sera décrit de façon détaillée et le coût des emplois créés dans ce cadre sera présenté dans un quatrième chapitre. Certaines pistes possibles de réaménagement et de réaffectation du budget titres-services seront proposées.

Au travers des trois derniers chapitres, une attention particulière sera portée sur la comparaison des coûts budgétaires par emploi créé dans le cadre des réductions de cotisations, de création directe d'emploi et du dispositif des titres-services.

## ***1. Plan d'Activation du Comportement de Recherche: vecteur de pauvreté et efficacité contestable pour la réduction du chômage***

Il existe en Belgique depuis 2004, un Plan d'Activation du Comportement de Recherche d'emploi (ACR), s'inscrivant dans le « Plan d'Accompagnement et de suivi des chômeurs » (PAS). L'ACR s'inscrit dans la vérification des conditions d'octroi des allocations de chômage relatives au critère de disponibilité du chômeur sur le marché du travail. Ce plan a pour objectif de suivre les chômeurs de longue durée en contrôlant le caractère actif de leur recherche d'emploi. À l'issue de la procédure, si l'ONEM considère que les démarches effectuées par le chômeur sont insuffisantes, celui-ci sera sanctionné et exclu du droit aux allocations de chômage.

Ce chapitre a pour objectif de fournir une analyse critique des fondements de ce type de politique. La pertinence du plan ACR sera étudiée principalement sous un angle macroéconomique et social: nous nous interrogeons sur son efficacité à réduire le taux de chômage d'une part et évaluons ses conséquences sociales d'autre part. Son effet éventuel sur la mise à l'emploi des individus sera néanmoins abordé sur base des études existantes. Nous ne considérons par contre pas ici l'argument du respect par les chômeurs de leurs obligations légales.

Dans une première section, un examen descriptif et factuel du plan ACR en Belgique est présenté (éléments contextuels). Celui-ci reprend, outre les grandes lignes du plan, l'évolution du nombre de sanctions. Dans une deuxième section, les fondements et la pertinence du plan ACR seront brièvement discutés, en particulier pour le cas de Bruxelles. Par ce biais se pose la question de l'efficacité et de la légitimité d'un tel instrument dans un contexte d'insuffisance de postes de travail disponibles et adaptés. Dans une troisième section, nous nous interrogerons sur l'impact du plan ACR sur la pauvreté. Quel est le profil des personnes exclues ? Que deviennent-elles après la sanction ? Pour les sanctionnés qui ont accès à l'emploi, quel type d'emploi vont-ils occuper ? Le plan pourrait-il avoir des implications sur les conditions de travail et de salaire, dans la mesure où celui-ci pousse les travailleurs à accepter n'importe quel emploi sous n'importe quelle condition ? Ces questions seront donc abordées sur base des informations disponibles.

### **1.1. Contexte**

#### **1.1.1. Description du Plan ACR**

Le Plan d'Activation du Comportement de Recherche de 2004 a été conçu comme un mécanisme de suivi et de sanctions applicable à l'ensemble des chômeurs de longue durée (de moins de 50 ans). Son introduction a été progressive, par tranche d'âge : à partir du 1<sup>er</sup>

juillet 2004 pour les moins de 30 ans, du 1<sup>er</sup> juillet 2005 pour les 30-39 ans, et du 1<sup>er</sup> juillet 2006 pour les 40-49 ans<sup>453</sup>. Sur base des réformes du marché du travail prévues dans le volet socio-économique de l'accord de gouvernement (2011), le gouvernement fédéral augmentera l'âge à partir duquel s'applique le contrôle de la disponibilité active à 55 ans en 2013 et à 58 ans au moins en 2016<sup>454</sup> (cf. supra).

La mise en place du plan ACR allait de pair avec la suppression de l'article 80 de la réglementation du chômage (qui existait depuis 1992). Cet article 80, qui impliquait des sanctions temporaires et définitives pour les chômeurs cohabitants de longue durée, avait été jugé discriminatoire car il touchait essentiellement des femmes cohabitantes; il a donc été remplacé par le plan ACR qui s'applique à toutes les catégories de chômeurs de longue durée.

Dans le cadre de ce plan, l'ONEM effectue un suivi systématique des chômeurs de longue durée<sup>455</sup>. Ces derniers reçoivent un courrier leur informant que, s'ils sont toujours chômeurs 8 mois plus tard, ils seront convoqués à l'ONEM pour un premier entretien d'évaluation. Lors de ce premier entretien, si les efforts de recherche sont jugés insuffisants par le facilitateur de l'ONEM, un plan d'action est établi. Environ 4 mois plus tard, le chômeur est à nouveau convoqué pour un deuxième entretien, où il est soumis à une évaluation visant à vérifier si le plan d'action a bien été respecté. Dans le cas d'une évaluation négative, le chômeur subit une sanction temporaire (pendant 4 mois) qui implique une réduction du montant des allocations au niveau du revenu d'intégration ou une suppression complète des allocations. Si lors d'un troisième entretien le nouveau plan d'action n'est toujours pas respecté, les allocations de chômage sont définitivement supprimées. Pour un chômeur avec charge de famille, un isolé ou un cohabitant dans un ménage sans autre ressource, la sanction définitive est précédée d'une diminution des allocations pendant 6 mois. L'absence injustifiée aux entretiens de l'ONEM, ou le refus de signer les plans d'action sont également sanctionnés. Dans le cas où l'évaluation lors des entretiens est jugée positive, le demandeur d'emploi sera convoqué au plus tôt après un an pour un nouveau premier entretien (la procédure recommence).

Les sanctions prises dans le cadre du plan ACR sont donc de 3 types<sup>456</sup> : les suspensions révocables ou provisoire - art. 70 (en cas d'absence à un entretien ou de refus de signer le plan d'action), les sanctions temporaires (suppression ou diminution des allocations si

---

<sup>453</sup> Martens Y. (2009).

<sup>454</sup> « Le contrôle de disponibilité active sera étendu aux prépensionnés, aux « pseudo-prépensionnés » et aux chômeurs âgés, à l'exception des prépensionnés des métiers lourds et des régimes dérogatoires de prépension hors carrière longue ». (page 91 de l'accord de gouvernement, 2011).

<sup>455</sup> La longue durée correspond à un chômage de plus de 7 mois pour les moins de 25 ans et de plus de 13 mois pour les plus de 25 ans.

<sup>456</sup> Heylen V. & al. (2009).

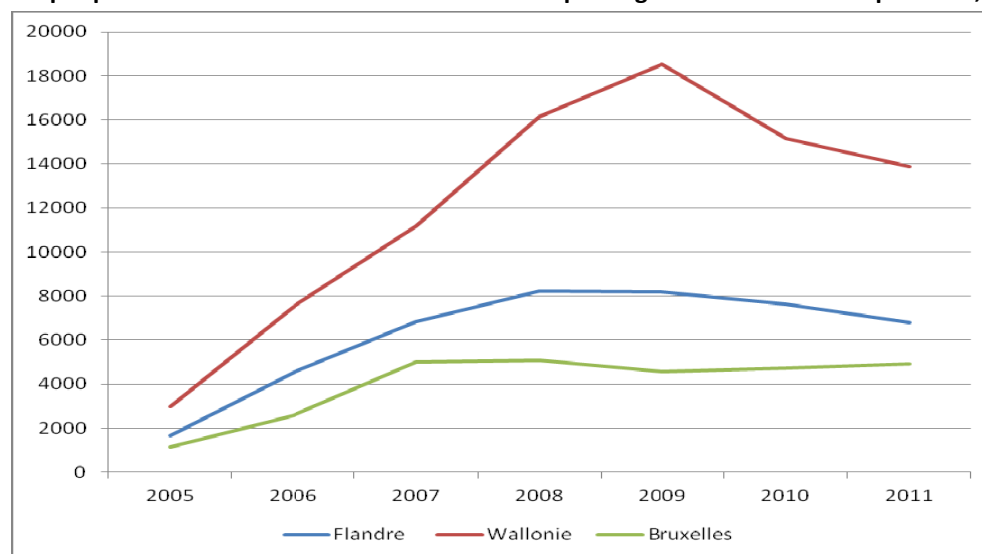
l'évaluation est jugée négative lors du deuxième entretien), et l'exclusion définitive lorsque la recherche d'emploi est jugée insuffisante lors du troisième entretien.

### **1.1.2. Nombre de sanctions dans le cadre du plan ACR**

En 2011, pour l'ensemble de la Belgique, pas moins de 25.579 sanctions ont été notifiées dans le cadre de l'ACR, dont 3.398 exclusions définitives, 6.131 suspensions limitées à 4 mois, 4.310 réductions d'allocations pendant 4 mois, 2.052 réductions d'allocations pendant 6 mois suivies d'exclusion et 9.688 suspensions provisoires (art. 70)<sup>457</sup>. Pour les résidents bruxellois uniquement, 426 demandeurs d'emploi ont été exclus des allocations de chômage, 1048 ont subi une suspension limitées à 4 mois, 1108 ont été soumis à une réduction des allocations pendant 4 mois et 431 à une réduction d'allocations pendant 6 mois suivie d'une exclusion. Enfin, 1914 demandeurs d'emploi ont été soumis à l'application de l'art. 70 (suspension temporaire).

Le graphique qui suit présente l'évolution du nombre de sanctionnés (tous types de sanctions confondus) par Région dans le cadre de l'ACR entre 2005 et 2011.

**Graphique 32 : Evolution du nombre de sanctions par Région dans le cadre du plan ACR, 2005-2011**



Source : Rapport ONEM, 2011

On notera qu'en Wallonie, la fréquence des sanctions dans le cadre de l'ACR est nettement plus élevée que dans le reste du pays.

Il faut par ailleurs rappeler que les sanctions prises dans le cadre de l'ACR ne concernent qu'une partie des sanctions subies par les demandeurs d'emploi, les autres motifs sont les

<sup>457</sup> Rapport ONEM, 2011.

suivants : suspicion de chômage volontaire<sup>458</sup>, infractions administratives<sup>459</sup>, chômage de longue durée (article 80) - en phase d'extinction<sup>460</sup>. Le nombre de sanctionnés dans toutes ces catégories exceptée la dernière (article 80) a fortement augmenté depuis l'introduction du plan ACR. Le tableau ci-dessous présente, à titre indicatif, l'évolution du nombre de sanctions pour les différents motifs susmentionnés pour le 1<sup>er</sup> trimestre de 2005 et le 4<sup>ème</sup> trimestre de 2007.

**Tableau 57 : Nombre de sanctions pour chômage volontaire, infractions administratives, art. 80 et activation du comportement de recherche : 1<sup>er</sup> trimestre 2005 et 4<sup>ème</sup> trimestre 2007**

	I.2005	IV.2007
Chômage volontaire	4531	6887
Infractions administratives	1989	5584
Art. 80	1354	34
Activation de la recherche d'emploi	724	7825
<b>Total</b>	<b>8598</b>	<b>20330</b>

Source : Heylen V et al. (2009), sur base de la Banque carrefour de la sécurité sociale.

Le plan ACR a donc conduit à une explosion du nombre de sanctions, non seulement celles prises dans le cadre de l'ACR, mais également les sanctions pour autres motifs (excepté l'article 80) : le nombre de sanctions (totales)<sup>461</sup> en pourcentage du nombre de demandeurs d'emploi inoccupés passe de 1,5% au premier trimestre de 2005 à 3,9% au dernier trimestre de 2007<sup>462</sup>. On constate aussi que les sanctions à durée indéterminée sont de plus en plus importantes. La croissance du nombre des autres types de sanctions depuis l'introduction du plan ACR s'explique notamment par un plus grand transfert d'informations entre l'ONEM et les organismes de placement régionaux<sup>463</sup>.

## **1.2. Le plan ACR : un outil pertinent pour la réduction du chômage à Bruxelles ?**

Comme explicité dans la partie I de l'étude, deux grands courants de pensée visant à expliquer le chômage peuvent être distingués: la thèse de l'inadéquation des qualifications, s'inscrivant plus généralement dans une perspective d'offre, et celle qui privilégie la perspective de demande. Nous ne répèterons pas les détails de ces deux courants, mais rappellerons tout de même certains éléments relatifs à la perspective d'offre dans laquelle s'inscrit le Plan d'Activation du Comportement de Recherche.

<sup>458</sup> Le chômage est considéré comme volontaire si une personne refuse ou quitte un emploi, si elle est responsable de son licenciement (ou de l'arrêt de son parcours d'insertion), si elle refuse un « emploi convenable », si elle ne s'est pas présentée chez son employeur ou à son organisme de placement, etc.

<sup>459</sup> Fraudes administratives : travail en noir, déclaration inexacte ou incomplète, etc.

<sup>460</sup> Heylen V. & al. (2009), op. cit.

<sup>461</sup> Tous motifs confondus.

<sup>462</sup> Heylen V. & al. (2009).

<sup>463</sup> Idem.

Pour rappel, selon la perspective d'offre, le chômage est dû à une inadéquation des caractéristiques de l'offre de travail (les travailleurs) aux exigences de la demande de travail (les employeurs) par exemple par manque de formation adéquate ou d'ajustements salariaux. Cette perspective s'inscrit donc dans l'idée des économistes classiques selon laquelle les marchés tendent spontanément vers l'équilibre en l'absence d'obstacles qui seraient par nature dommageables (manque de formation, rigidités salariales, etc.).

L'idée d'inadéquation des qualifications peut être replacée dans le concept plus général et plus englobant d'*employabilité*. Cette notion se réfère toujours à la « capacité » des personnes à obtenir et conserver un emploi. Cette capacité est généralement définie suivant certains facteurs individuels (niveau de formation, situation antérieure - en emploi ou au chômage,...).

La notion d'employabilité s'inscrit dans une conception qui tend à véhiculer l'idée de responsabilité individuelle des chômeurs (qui sont donc considérés comme responsables de leur situation).

La prédominance de cette vision d'offre se reflète au niveau des recommandations d'importantes institutions (comme l'OCDE ou la Commission Européenne) et des politiques mises en œuvre dont les axes principaux visent généralement à accroître (ou adapter) les niveaux de formations et de qualification d'une part et à mettre en place des mesures d'activation des chômeurs d'autre part. En Belgique, l'introduction du Plan d'Activation du Comportement de Recherche de 2004 s'inscrit dans cette logique, puisqu'il présuppose que, afin de lutter contre le chômage de longue durée, il faut agir sur l'offre de travail via le comportement des demandeurs d'emploi, considéré comme inapproprié ou trop passif.

Liénard et Herman (2006) mettent en avant les changements idéologiques et politiques de ces dernières années concernant la façon d'aborder et de considérer le chômage. Jusque dans les années 80, le chômage était perçu comme *"un risque social collectif inhérent au fonctionnement du système socio-économique (...)". Les transformations politiques et idéologiques en cours stigmatisent l'état social d'hier désigné comme « passif » et mettent sur le pavé l'état social « actif » réputé positif. Elles mettent entre parenthèses un contexte social marqué par un manque structurel d'emplois et soulignent avec insistance la responsabilité individuelle du chômeur dans le fait de ne pas trouver ou de ne pas créer son emploi (et quasi n'importe quel emploi vu la relative dégradation de la notion d'emploi convenable). Cela consolide la stigmatisation du chômeur comme individu passif, responsable de sa situation."* Cette conception est renforcée par la popularisation du terme de "fonctions critiques" ou de pénuries (trop peu de candidats adaptés à la demande de certaines professions)<sup>464</sup>, lorsque celui-ci est mis en avant dans des contextes de chômage massif.

---

<sup>464</sup> Liénard G. et Herman G. (2006).

Par ailleurs, cette vision fortement présente au sein de diverses institutions est liée à la volonté de satisfaire au mieux les besoins des entreprises. Le Plan d'Activation du Comportement de Recherche d'emploi de 2004, par exemple, a été mis en place suite à des revendications émanant des fédérations d'entreprises<sup>465</sup>.

La perspective d'offre est sous-tendue par l'idée que les politiques de lutte contre le chômage structurel doivent porter sur la gestion de l'offre de travail considérée comme le moteur de l'activité économique, et pas directement sur la demande de travail (nombre d'emplois, caractéristiques des emplois...). Ainsi, le chômeur est implicitement perçu comme responsable de sa situation.

Or, il est utile de rappeler le problème d'insuffisance généralisée de la demande de travail en Belgique. Pour rappel, la population active y a augmenté de 1.300.000 unités entre 1970 et 2010, alors que le nombre d'emplois disponibles n'a augmenté que d'environ 650.00 unités<sup>466</sup>. De plus, malgré cette augmentation (insuffisante) de l'emploi, on peut montrer que le nombre d'heures totales prestées en 2010 est même inférieur à celui de 1970<sup>467</sup>.

Par ailleurs, les parties précédentes de l'étude ont mis en évidence différents éléments indiquant la pertinence de l'approche de demande par rapport à l'approche d'offre pour expliquer le chômage en général et à Bruxelles en particulier. Il est utile de rappeler qu'en Région de Bruxelles-Capitale, les taux de chômage sont environ trois fois plus élevés que dans le reste de la Belgique, et ce pour toutes les catégories de travailleurs, quelque soit leur niveau de diplôme<sup>468</sup>. Il apparaît que, pour un individu de caractéristiques données (même niveau de diplôme, même sexe, même nationalité, même situation familiale et même situation sur le marché du travail l'année précédent l'observation), la probabilité de chômage est plus élevée à Bruxelles que dans toutes les autres provinces belges et les autres « villes-régions » européennes étudiées. Autrement dit, pour un individu de caractéristiques données, le fait d'habiter à Bruxelles accroît fortement sa probabilité de chômage. Ce constat indique donc l'existence d'un facteur important lié à la demande de travail qui explique en partie le surcroît de chômage à Bruxelles. De plus, il s'avère que le fait de résider à Bruxelles accroît dans une proportion équivalente les probabilités de chômage des diplômés du supérieur et des non diplômés du supérieur.

Cela suggère qu'il existe un manque d'emplois adaptés et disponibles pour les Bruxellois. Simultanément, certains critères de recrutement apparaissent favoriser les navetteurs au détriment des Bruxellois, puisque plus de 50% des travailleurs à Bruxelles résident en Flandre et en Wallonie<sup>469</sup>. La présence de discriminations sur le marché du travail

---

<sup>465</sup> Voir Lebrun M. (2007).

<sup>466</sup> Defeyt Ph. (2010).

<sup>467</sup> Idem.

<sup>468</sup> Sur base des données de l'Enquête sur les Forces de Travail.

<sup>469</sup> Environ 2/3 des navetteurs viennent de Flandre et 1/3 de Wallonie.

bruxellois<sup>470</sup>, dans un contexte généralisé de manque d'emploi, pourrait notamment contribuer à ce phénomène.

Dans un tel contexte, sans préjudice d'effets positifs possibles au niveau individuel, on peut donc s'interroger sur l'efficacité macroéconomique et la légitimité des politiques d'activation telle que l'ACR. Cela a-t-il un sens de sanctionner les chômeurs lorsque l'emploi n'est tout simplement pas disponible ou non accessible ?

A ce propos, il est utile de mentionner certains résultats de différentes études d'évaluation de l'effet de l'ACR sur le retour à l'emploi des individus.

Heylen V. & al. (2009) ont analysé les trajectoires des individus après une sanction (dans le cadre de l'ACR mais également les sanctions pour d'autres motifs). Les auteurs mettent en évidence la présence d'une relation inverse entre la durée de la sanction et l'accès à l'emploi : cela indique également que les personnes les plus sévèrement sanctionnées sont très probablement les plus défavorisées sur le marché du travail. Pour identifier dans quelle mesure le fait de trouver un emploi est lié à la sanction, les auteurs ont comparé le groupe de personnes sanctionnées avec un groupe de personnes non sanctionnées présentant le même risque estimé d'être sanctionné (selon certaines caractéristiques : sexe, âge, lieu de résidence, durée de chômage, situation familiale). Il apparaît que, excepté pour les sanctions pour infractions administratives, les personnes non sanctionnées ont plus de chance de travailler que les autres. La différence de pourcentage est particulièrement importante dans le cas des sanctionnés dans le cadre de l'ACR, et est tout particulièrement inquiétante pour les personnes exclues définitivement du chômage : pour eux, la part des personnes ayant travaillé dans le groupe équivalent non sanctionné est près de trois fois plus élevée. Cela implique donc, tout d'abord, que l'argument du caractère « incitatif » de la sanction (ex post), qui serait sensé mener le chômeur à trouver du travail, est contredit par les résultats de cette étude. Ensuite, cela indique que les personnes sanctionnées sont particulièrement vulnérables et défavorisées sur le marché du travail (cf. infra).

Cockx & al (2007)<sup>471</sup> ont étudié l'impact sur l'emploi de la lettre d'avertissement envoyée par l'ONEM dans le cadre de l'ACR (8 mois avant le premier entretien): l'étude met en avant un certain effet positif mais seulement pour certaines catégories de chômeurs, en l'occurrence les femmes, les très éduqués, ceux qui ont connu une expérience récente d'emploi et les chômeurs résidant dans une sous-région où le chômage est faible. Il s'agit donc, pour l'essentiel (mis à part le sexe), de chômeurs présentant un profil relativement « favorisé » au départ sur le marché du travail.

Une étude plus récente de Cockx & al (2011), portant sur l'effet de l'ACR sur l'emploi des chômeurs indemnisés de 25 à 29 ans (entre 2004 et 2006), confirment ces résultats. Il

---

<sup>470</sup> Cf. Martens A. et Ouali N. (2005).

<sup>471</sup> Cités dans Lebrun M. (2007).



apparaît en effet que l'ACR augmente les taux de reprise d'emploi des chômeurs et ce, « même avant les entretiens individuels avec les facilitateurs et l'imposition éventuelle d'une sanction ». L'essentiel des effets sur le retour à l'emploi a lieu sur base de la menace de sanction plutôt que suite à l'exclusion elle-même. Il est cependant intéressant de souligner l'effet différencié de l'ACR par Région ; il apparaît que, 8 mois après l'envoi de la lettre d'avertissement et avant la 1<sup>ère</sup> convocation à l'ONEM, en Flandre, le taux de transition vers l'emploi avec l'ACR est environ 10 points de pourcentage plus élevé qu'en l'absence du plan. Par contre, en Wallonie et à Bruxelles, ce taux n'augmente que de 5 à 6 points de pourcentage. Les auteurs en déduisent « qu'un système de contrôle de la recherche d'emploi est plus efficace dans un marché du travail où les offres d'emploi sont abondantes, comme c'est le cas en Flandre : une intensification des efforts de recherche ne peut en effet aboutir à une embauche que si des offres d'emploi sont disponibles ». Il est utile de mentionner qu'en 2010, le nombre de demandeurs d'emploi inoccupés par offre d'emploi vacante est près de 8 fois moins élevé en Flandre (5,3 demandeurs par offre d'emploi) qu'en Wallonie (39,4 demandeurs par offre d'emploi) et à Bruxelles (30,5 demandeurs par offre d'emploi)<sup>472</sup>. « Le VDAB recensait en moyenne 37.178 postes vacants par mois en 2010 alors que le Forem et Actiris n'en affichaient que 6.005 et 3.503 »<sup>473</sup>.

Par ailleurs, en Wallonie, l'effet positif de la lettre d'avertissement ne s'applique que pour les chômeurs les plus scolarisés, et essentiellement dans les arrondissements où le chômage est relativement faible. En Flandre par contre, les effets s'appliquent à toutes les catégories de diplômés, mais apparaissent plus importants encore pour les peu qualifiés. Aux auteurs de conclure que « la perspective d'un contrôle de la recherche affecte davantage le taux d'embauche des non-qualifiés que celui des qualifiés si et seulement si des offres d'emploi appropriées sont disponibles en suffisance ».

A noter également que les auteurs mettent en évidence l'effet macroéconomique négligeable de l'ACR sur le taux de chômage : ils rappellent que la baisse du nombre de demandeurs d'emploi indemnisés entre 2004 et 2008 est largement expliquée par l'amélioration de la conjoncture économique pendant cette période.

### **1.3. Effets du plan ACR sur la pauvreté**

Dans cette section nous discuterons sur base des informations dont nous disposons, les effets de l'ACR sur le risque de pauvreté des personnes sanctionnées. Tout d'abord, nous verrons que les sanctions semblent s'appliquer de façon proportionnellement plus importante aux personnes présentant des caractéristiques de plus grande fragilité et précarité sociale, qui sont donc au départ défavorisées sur le marché du travail. Ensuite, la pauvreté des sanctionnés peut être approchée en étudiant leurs trajectoires après la

---

<sup>472</sup> SPF emploi, Travail et Concertation sociale : [www.emploi.belgique.be](http://www.emploi.belgique.be)

<sup>473</sup> Idem.

sanction, et, pour ceux qui trouvent de l'emploi, en analysant les caractéristiques de ces emplois.

Cette section se base essentiellement sur l'étude de Heylen et al. (2009). Certains éléments proviennent également de l'étude de Cherenti (2010).

### **1.3.1. Les groupes à risques**

Il faut garder à l'esprit que le risque de sanction augmente *a fortiori* avec la durée de chômage. Or, les demandeurs d'emploi de longue durée présentent un profil en général plus vulnérable que la moyenne des demandeurs d'emploi.

Les données disponibles indiquent en effet que les sanctions s'appliquent proportionnellement de façon plus importante aux personnes moins bien formées, aux cohabitants avec charge de famille et aux isolés. Or, ces groupes sont, au départ, défavorisés sur le marché du travail et présentent un taux de risque de pauvreté plus élevé que les individus ne présentant pas ces caractéristiques.

Dans cette sous-section, nous commenterons un tableau de l'ONEM sur le profil des sanctionnés, et compléterons ces informations avec les données issues de l'étude de Cherenti - portant sur les sanctionnés aboutissant aux CPAS en Wallonie en 2009, ainsi qu'avec certains résultats de l'étude de Heylen V. & al. (2009). Dans cette dernière étude, une régression logistique visant à déterminer la probabilité de sanctions des chômeurs (tous types de sanctions confondus) selon leurs caractéristiques personnelles (sexe, âge, province, situation familiale, durée de chômage) a été effectuée. Les quelques résultats de ces études repris ci-après concernent l'année 2007, mais on peut raisonnablement supposer que les conclusions restent valables pour les années plus récentes.

Le tableau ci-dessous, issu du rapport annuel de l'ONEM de 2007, présente une description du profil des sanctionnés pour la Belgique et par Région, en comparaison avec le profil des chômeurs complets indemnisés de moins de 50 ans. Il faut garder à l'esprit qu'il ne s'agit pas d'une année très récente et que l'introduction progressive par tranche d'âge du plan implique une surreprésentation des jeunes parmi les chômeurs sanctionnés dans le cadre de l'ACR.

**Tableau 58 : profil des chômeurs complets indemnisés et des sanctionnés en 2007**

% Part à l'intérieur de la caractéristique

	Profil des chômeurs complets indemnisés Catégories d'âge -30 / 30 - 40 / 40 - 50		Profil quel que soit l'âge 19 997 sanctions en 2007			
	Pays		Pays	Flandre	Wallonie	Bruxelles
Nombre absolu	338 294 / 100 %		19 997	5 724	10 003	4 270
Région		100 %		-	-	-
Flandre	111 520					
En %	33,0			28,6		
Wallonie	167 847					
En %	49,6				50,0	
Bruxelles	58 927					
En %	17,4 %					21,4
Sexe	(100)	(100)	(100)	(100)	(100)	(100)
hommes	49,3		59,7	58,3	58,4	64,7
femmes	50,7		40,3	41,7	41,6	35,3
Niveau d'études	(100)	(100)	(100)	(100)	(100)	(100)
ens. inf. et 1 <sup>er</sup> degré ens. sec.	21,4		28,2	25,1	32,1	23,6
2 <sup>ème</sup> , 3 <sup>ème</sup> , 4 <sup>ème</sup> degré ens. sec.	59,0		61,8	66,1	61,8	56,0
ens. sup.	11,4		3,1	4,5	1,6	4,9
apprentissages	3,3		3,7	3,9	3,7	3,1
autres & inconnus	4,9		3,2	0,5	0,8	12,5
Base d'admissibilité	(100)	(100)	(100)	(100)	(100)	(100)
travail	65,5		36,8	50,6	25,9	43,8
études	34,6		63,2	49,4	74,1	56,2
Situation familiale	(100)	(100)	(100)	(100)	(100)	(100)
cohabit. avec charges famille	36,6		39,5	32,3	43,9	39,2
isolé	23,2		32,0	29,5	30,2	39,5
cohabitant	40,2		26,9	36,2	24,5	20,2
autres	0,0		1,6	2,0	1,5	1,2

Source : Rapport annuel de l'ONEM (2007), page 109

Le tableau 58 révèle que les hommes sont plus touchés par les sanctions que les femmes (alors que les hommes et les femmes sont représentés de façon à peu près égale dans la population au chômage). A Bruxelles, le nombre d'hommes sanctionnés est presque deux fois plus élevé que celui des femmes. L'étude Heylen V. & al. (2009) confirme que, pour un âge, une province, une situation familiale et une durée de chômage donnée, les hommes présentent en moyenne un plus grand risque de sanctions que les femmes. L'étude de Cherenti portant sur les sanctionnés aboutissant dans les CPAS wallons donne le chiffre de 52% d'hommes et 48% de femmes. Il précise que souvent, les femmes sanctionnées sont des femmes avec charge d'enfants.

On remarque que les cohabitants avec charge de famille et les isolés sont surreprésentés parmi les sanctionnés par rapport aux proportions correspondantes parmi les chômeurs (cf. tableau 58). Heylen V. & al. (2009) mettent en avant que, toujours à caractéristiques données et en moyenne, les ménages collectifs ont une plus grande probabilité de sanctions, suivi des isolés, des cohabitants avec enfants, des chefs de famille monoparentale. Parmi les sanctionnés se retrouvant dans les CPAS wallons, l'étude de Cherenti dénombre 19% de cohabitants, 30% d'isolés et 51% de chefs de famille monoparentale. Cela indique que dans un grand nombre de cas, c'est une famille entière qui devient dépendante du CPAS suite à la sanction de l'ONEM.

Il faut aussi rappeler que, tandis que le taux de risque de pauvreté est de 14,6 % pour la population belge, ce même taux pour une famille monoparentale est de 36,9 % (soit plus de deux fois et demi plus important), et celui pour une femme isolée sans enfant (de moins de

65 ans) est de 24 %<sup>474</sup>. Ainsi, la structure du ménage des personnes sanctionnées indique que celles-ci sont au départ des personnes appartenant aux groupes de population les plus vulnérables.

Le tableau 58 indique aussi qu'en 2007, pour l'ensemble de la Belgique, la majorité des sanctionnés sont des jeunes ayant quitté l'école (63%), et non des personnes ayant précédemment travaillé, alors que cette seconde catégorie de chômeurs constitue la majorité des chômeurs complets indemnisés. A caractéristiques données, l'étude de Heylen V. & al. (2009) confirme que les jeunes présentent le plus grand risque de sanction. Ce constat se vérifie également lors de l'examen de la répartition par âge des sanctionnés aboutissant dans les CPAS wallons<sup>475</sup>. Cependant, cela s'explique en partie par l'introduction progressive du plan par tranche d'âge.

Concernant le niveau scolaire des sanctionnés, la proportion de personnes disposant au plus d'un diplôme de niveau du 1<sup>er</sup> degré de l'enseignement secondaire est très importante (près de 30% pour l'ensemble de la Belgique), et supérieure au chiffre correspondant pour l'ensemble des chômeurs (21%). Le groupe le plus fortement représenté comprend les personnes diplômées du 2<sup>ème</sup>, 3<sup>ème</sup>, 4<sup>ème</sup> degré de l'enseignement secondaire, qui représente 62% des sanctionnés (et 59% de l'ensemble des chômeurs). On remarque aussi que la part des diplômés de l'enseignement supérieur parmi les sanctionnés est très faible (3%), et 4 fois inférieure à la proportion de ces diplômés dans le chômage total. L'étude de Cherenti, portant sur les sanctionnés qui aboutissent dans les CPAS wallons, indiquent que 60 à 90% (les chiffres variant de façon importante entre les CPAS) de ces sanctionnés possèdent au maximum un diplôme de l'enseignement secondaire inférieur. L'auteur souligne l'état de grande précarité des personnes sanctionnées : *« De l'avis des travailleurs sociaux, beaucoup parmi les personnes n'ont en tout cas pas un niveau intellectuel suffisant pour comprendre ce que l'ONEm ou le Forem attend d'eux ». « (...) les représentants syndicaux confirment et précisent que les entretiens sont trop subjectifs et que les sanctions découlent de l'impression négative que peuvent provoquer les personnes les plus vulnérables (p.e. les difficultés d'expression, la façon de s'habiller, l'hygiène, etc.). Le plus souvent, ce sont des personnes qui n'ont pas une bonne représentation du monde dans lequel elles vivent. Elles ne comprennent pas les objectifs du plan, elles ne comprennent pas les institutions et elles ne comprennent ni les enjeux ni les conséquences. Et il est régulier de voir arriver dans les CPAS des personnes en état de dépression. Certaines ont des problèmes médicaux plus ou moins graves et temporaires ou non. D'autres des problèmes sociaux importants. D'autre encore des problèmes d'ordre familial. Chez ces personnes, la sanction ne va qu'aggraver leur situation. Il faut absolument ajouter à cela qu'à l'inverse de ce que nous venons de dire, les personnes qui ont un bon niveau scolaire et de bonnes capacités intellectuelles ont une bonne représentation du monde et des règles qui y sont appliquées. Ces personnes arrivent jusqu'à*

---

<sup>474</sup> Baromètre interfédéral de la pauvreté, 2011 (sur base de l'enquête SILC de 2009).

<sup>475</sup> Cherenti (2010).

présent à limiter les sanctions. Cela amplifie le côté subjectif et arbitraire des sanctions et cela donne au PAC un côté inégalitaire qui arrive à précariser davantage encore les personnes les plus précaires. »<sup>476</sup>

### **1.3.2. Précarisation des demandeurs d'emploi sanctionnés**

#### a) Que deviennent les personnes sanctionnées ?

Heylen V. & al. (2009) ont analysé les trajectoires des personnes sanctionnées par l'ONEM au cours des différents trimestres qui suivent la sanction. Le tableau ci-dessous présente une répartition de l'ensemble des chômeurs sanctionnés (dans le cadre de l'ACR mais aussi pour les autres motifs, cf. supra), des chômeurs sanctionnés uniquement dans le cadre de l'ACR (sanctions temporaires et définitives) et des chômeurs exclus des allocations de l'ONEM dans le cadre de l'ACR (sanctions définitives), selon leur situation un trimestre et quatre trimestres plus tard. Quatre situations possibles sont mentionnées : recours au CPAS<sup>477</sup>, retour à l'emploi<sup>478</sup>, retour au chômage<sup>479</sup> et situation inconnue<sup>480</sup>.

Soulignons que les totaux des pourcentages relatifs à la répartition des demandeurs d'emploi selon leur situation sont supérieurs à 100% car ces personnes peuvent se retrouver dans plusieurs situations au cours d'un même trimestre. Rappelons qu'il s'agit de flux et non de stock.

**Tableau 59 : Part des sanctionnés (total des sanctionnés, sanctionnés et exclus définitifs dans le cadre de l'ACR) se retrouvant au CPAS, en emploi, au chômage ou en situation inconnue le trimestre où a eu lieu la sanction et au 4<sup>ème</sup> trimestre qui suit la sanction, période 2005-2007**

	Total sanctions		Sanctions ACR		Exclusions (ACR)	
	Trimestre de la sanction	4 <sup>ème</sup> trimestre	Trimestre de la sanction	4 <sup>ème</sup> trimestre	Trimestre de la sanction	4 <sup>ème</sup> trimestre
<b>CPAS</b>	11 %	6%	12 %	11%	28%	35%
<b>Emploi</b>	47%	51%	25%	31%	17%	31%
<b>Chômage</b>	67%	53%	83%	54%	57%	7%
<b>Situation inconnue</b>	0%	17%	0%	25%	0%	40%

Source : Heylen V. & al. (2009).

On remarque qu'une part proportionnellement plus importante des sanctionnés dans le cadre de l'ACR se retrouvent au CPAS (par rapport aux sanctionnés en général), et cette part est encore plus importante, *a fortiori*, pour les personnes exclues définitivement de l'ONEM. A noter que les personnes sanctionnées recevant une aide des CPAS sont proportionnellement plus souvent des isolés (des deux sexes) ou des femmes chefs de

<sup>476</sup> Cherenti (2010), op. cit., page 9.

<sup>477</sup> Sanctionnés ayant perçu au moins une allocation d'un CPAS au cours du trimestre.

<sup>478</sup> Sanctionnés qui ont travaillé ne fuisse qu'un jour (emploi) au cours du trimestre.

<sup>479</sup> Sanctionnés qui se retrouvent encore dans les fichiers de l'ONEM parce qu'ils ont reçu au moins un paiement d'allocation de chômage au cours du trimestre.

<sup>480</sup> Ni en emploi, ni au chômage, ni au CPAS.

famille monoparentale. Il faut également souligner que depuis l'introduction du plan ACR, l'explosion du nombre de sanctions implique un accroissement important du nombre de personnes à charge des CPAS<sup>481</sup>.

On peut constater que l'accès à l'emploi est moindre chez les personnes sanctionnées dans le cadre de l'ACR que chez l'ensemble des sanctionnées, qui comprennent les chômeurs sanctionnés pour chômage volontaire ou fraudes administratives. On remarque également que l'accès à l'emploi est encore plus faible pour les personnes exclues définitivement du droit aux allocations de chômage. Ces constats suggèrent une plus grande vulnérabilité et précarité sociale de ces personnes.

La situation la plus inquiétante est celle des personnes qui n'ont ni emploi, ni allocation de chômage, ni aide des CPAS. Ces personnes se retrouvent en dehors de tout mécanisme de protection sociale, et probablement, dans de nombreux cas, dans une situation de précarité importante. L'étude recense qu'en moyenne 18% des personnes sanctionnées (totales) ne se retrouvent dans aucune des catégories précitées. Cette part est d'ailleurs en augmentation sur la période étudiée, passant de 17% au premier trimestre 2005 à 20% au troisième semestre 2007. Le tableau 59 indique qu'au 4<sup>ème</sup> trimestre qui suit la sanction, la part des sanctionnés en situation inconnue est plus élevée parmi les sanctionnés dans le cadre de l'ACR que parmi l'ensemble des sanctionnés, et est particulièrement alarmante pour les personnes exclues définitivement (40%). Ainsi, pour les chômeurs exclus du droit aux allocations, la situation la plus fréquente (près d'une personne sur deux) est le retrait complet du marché du travail et l'absence totale d'allocations propres. Ces personnes ne bénéficient donc plus de mesures d'aide à l'emploi. La comparaison avec le groupe témoin (qui présente une très faible part de personnes en situation inconnue - entre 3 et 5 %) indique indubitablement que les sanctions accroissent le risque d'une marginalisation complète.

#### b) Discussion : sanctions et création de pauvreté dans le cas de flux des sanctionnés vers les CPAS et vers une situation inconnue

Compte tenu des constats précités, il semble évident que la majorité de ces chômeurs exclus se retrouvent après la sanction, encore davantage précarisés.

En Belgique, en 2010, le seuil de risque de pauvreté (60% du revenu médian équivalent) correspondait à 973 € par mois pour une personne isolée et à 2044 € par mois pour un couple avec deux enfants<sup>482</sup>. Selon le baromètre interfédéral de la pauvreté de 2011<sup>483</sup>, l'allocation moyenne de chômage correspondait à 86 % du seuil de pauvreté pour un isolé et

---

<sup>481</sup> Le surcoût afférent au CPAS généré par l'introduction du plan d'activation a été évalué par Heylen V. & al. (2009) à 12,55 millions d'euros pour la seule année 2007.

<sup>482</sup> Portail « Belgium.Be » Informations et Services officiels : [www.belgium.be](http://www.belgium.be)

<sup>483</sup> Basé sur l'enquête SILC de 2009.

à 69 % pour un couple avec deux enfants. Une proportion importante des allocations de chômage se situent donc bien en dessous du seuil de risque de pauvreté. De fait, les chômeurs présentent un taux de risque de pauvreté très élevé (33,4 %). Cela équivaut à plus de deux fois le chiffre correspondant pour la population belge totale (14,6%). Il faut également souligner que le taux de risque de pauvreté pour les ménages avec enfants et une intensité de travail nulle grimpe à 75%<sup>484</sup>. Nous verrons que si la situation de chômage accroît fortement le taux de risque de pauvreté, le fait d'être sanctionné l'accroît d'autant plus.

Dans cette sous-section nous discuterons d'abord l'impact de la sanction sur la pauvreté pour les personnes qui aboutissent au CPAS. Ensuite, l'impact sur la pauvreté pour les personnes se retrouvant en situation inconnue sera abordé.

### ***Flux de sanctionnés vers les CPAS : un accroissement de la population en risque de pauvreté***

Si les allocations de chômage sont en moyenne en dessous du seuil de pauvreté, la situation est *a fortiori* encore pire pour les personnes dépendantes du revenu d'intégration sociale (RIS) ; ce dernier correspondait en 2009 à 74% du seuil de pauvreté pour une personne isolée, et à 64% pour un couple avec enfants<sup>485</sup>. Ces personnes étant soumises à l'enquête ressource, elles ne bénéficient en principe pas, pour l'essentiel, d'autres sources de revenus. Il s'ensuit que les personnes dépendantes du revenu d'intégration sont largement en dessous du seuil de pauvreté tel que défini au niveau européen.

La définition du seuil de risque de pauvreté est basée sur le revenu médian équivalent (et correspond à 60% de ce revenu médian équivalent). Le revenu équivalent se calcule en prenant le revenu du ménage divisé par sa « taille équivalente ». Par exemple, le revenu d'un ménage constitué d'un couple sera divisé par 1,5 plutôt que par 2, car il est tenu compte des économies d'échelle attribuables au fait de la cohabitation dans un même logement. L'échelle d'équivalence la plus communément utilisée (appelée l'échelle d'équivalente « OCDE modifiée ») donne donc un poids différent aux individus selon la composition du ménage : 0,5 au cohabitant et 0,3 par enfant.

Cette approche par le revenu équivalent suppose implicitement un partage des ressources au sein du ménage, ce qui constitue une hypothèse forte et non vérifiée. Il faut souligner que les taux de pauvreté des femmes sont beaucoup plus importants lorsque l'on se base sur les revenus individuels plutôt que sur le revenu des ménages<sup>486</sup>.

---

<sup>484</sup> 32% pour les ménages sans enfants.

<sup>485</sup> Source : Baromètre Interfédéral de la pauvreté, 2011.

<sup>486</sup> Meulders D. et O'Dorchai S. (2009).

Les allocations de chômage et le revenu d'intégration se basent également sur une échelle d'équivalence pour déterminer le montant alloué aux personnes selon leur situation (isolé, cohabitant, ménage). Pour les allocations de chômage, la différence entre le taux isolé et le taux cohabitant (minima) reflète l'échelle d'équivalence « OCDE modifiée ». Par contre, pour le calcul du RIS, l'échelle d'équivalence pour un cohabitant est encore moins élevée que celle de l'« OCDE modifiée ». Le tableau ci-dessous présente le montant du RIS alloué aux isolés et aux cohabitants, ainsi que le montant théorique du RIS qui serait de rigueur si l'échelle d'équivalence de l'OCDE était appliquée.

**Tableau 60 : Montants effectifs du RIS et montants théoriques du RIS si l'échelle d'équivalence « OCDE modifiée » était appliquée, par catégorie de bénéficiaire, 01/12/2012**

	RIS	RIS théorique si l'échelle d'équivalence "OCDE modifiée" était appliquée
Isolé	801,34 €	801,34 €
Cohabitant	534,23 €	601 €

Source : SPP Intégration Sociale et calculs propres

On constate donc que l'allocation des cohabitants bénéficiaires du RIS est inférieure au RIS théorique qui découle de l'application pour un couple de l'échelle d'équivalence « OCDE modifiée » à l'allocation d'un isolé : l'échelle d'équivalence du RIS est donc plus défavorable au couple que celle de l'OCDE, alors que l'usage même de cette échelle d'équivalence est déjà contesté.

L'étude Heylen V. & al. (2009) a révélé qu'une part significative des sanctionnés dans le cadre de l'ACR aboutissait au CPAS (environ 11% au total et 30% parmi les personnes exclues définitivement). Cette part de sanctionnés se trouve donc d'emblée dans une situation de pauvreté importante. L'étude révèle en outre une surreprésentation des cohabitants parmi les sanctionnés se retrouvant au CPAS ; en effet, la proportion de cohabitants parmi les sanctionnés apparaît nettement inférieure à la proportion de cohabitants au sein des sanctionnés se retrouvant au CPAS. Outre le risque de pauvreté plus important, il est probable que les sanctionnés se retrouvant au CPAS trouvent encore plus difficilement un emploi que lorsqu'ils étaient au chômage.

### ***Pauvreté des personnes en situation inconnue***

L'étude de Heylen V. & al. (2009) indique qu'une part importante des sanctionnés dans le cadre de l'ACR se trouvaient en situation inconnue (environ 25% au total et 40% parmi les exclus définitifs).

Qui sont les personnes en situation inconnue ? Tout d'abord, celles-ci peuvent être des personnes mal informées concernant leurs droits. Cette méconnaissance reflète un état de



fragilité sociale (cf. Cherenti, supra). Ensuite, certaines personnes sanctionnées peuvent être refusées d'emblée par le CPAS, si ce dernier juge sur base de la sanction de l'ONEM que la personne n'est pas disposée à travailler<sup>487</sup>. Enfin, certaines personnes exclues peuvent se retrouver non éligibles pour un RIS car elles cohabitent avec une personne dont les ressources dépassent le plafond donnant droit au RIS ; ça serait le cas par exemple pour un couple dont les revenus dépassent 1070 €<sup>488</sup> par mois. Or, dans ce dernier cas limite, ce couple se retrouverait sous le seuil de pauvreté (à l'instar des personnes dépendantes du CPAS). En outre, l'hypothèse d'une situation de dépendance financière totale d'un partenaire par rapport à un autre et le risque de non partage équitable des ressources au sein du ménage constituent des circonstances aggravantes. Comme nous l'avons déjà mentionné, le risque de pauvreté individuel pour les femmes est ainsi bien plus élevé que le risque de pauvreté calculé sur base du ménage, avec les échelles d'équivalence habituelles. En effet, les taux de pauvreté des femmes basés sur les revenus individuels peuvent doubler par rapport au calcul conventionnel sur base du revenu du ménage<sup>489</sup>.

Il est donc fort probable qu'un certain nombre de ces personnes se retrouvent non seulement en situation de dépendance financière et de pauvreté monétaire individuelle, mais également en décrochage complet du marché du travail.

### c) Précarité des emplois des personnes sanctionnées

Heylen V. & al. (2009) ont également analysé le type d'emploi occupé par les sanctionnés les trimestres qui suivent la sanction pour le groupe de personnes qui ont pu accéder à un emploi. Les résultats indiquent que les chômeurs sanctionnés occupent des emplois plus précaires et moins bien rémunérés que les chômeurs non sanctionnés de caractéristiques similaires. En particulier, les personnes sanctionnées dans le cadre du plan ACR subissent une précarité dans l'emploi encore plus importante que les personnes ayant été sanctionnées pour d'autres motifs (chômage volontaire ou fraudes administratives).

Premièrement, les sanctionnés dans le cadre du plan ACR ont tendance à occuper plus d'un emploi au cours du trimestre de la sanction et ceux qui suivent. En effet, la proportion de ce groupe de sanctionnés n'ayant occupé qu'un seul emploi au cours du 4<sup>ème</sup> trimestre qui suit la sanction est inférieure au chiffre correspondant pour les sanctionnés pour d'autres motifs et l'est encore plus pour les chômeurs non sanctionnés de mêmes caractéristiques - le groupe témoin<sup>490</sup>.

---

<sup>487</sup> Cf. Schaeck B. (2009)

<sup>488</sup> Soit deux fois le RIS applicable pour les cohabitants.

<sup>489</sup> Meulders D., O'Dorchai (2009).

<sup>490</sup> Pour rappel, le groupe témoin est constitué de personnes non sanctionnées mais présentant le même risque d'être sanctionnées sur base de certaines caractéristiques.

Deuxièmement, la proportion d'emplois à statut « spécial » est particulièrement importante pour les personnes sanctionnées dans le cadre du plan ACR (au détriment des emplois à temps plein et à temps partiel). « *le type 'spécial' concerne d'une part le travail par intermittence (c'est-à-dire le travail temporaire et intérimaire en application des dispositions sur le travail temporaire, le travail intérimaire et la mise à disposition de travailleurs) et, d'autre part, le travail effectué par du personnel domestique. D'autre part, ce régime de travail comprend également le travail saisonnier, notamment les périodes de travail de courte durée en raison du caractère saisonnier du travail ou de la nécessité pour l'entreprise d'effectuer un renforcement pendant certaines périodes de l'année'. Ce sont donc des emplois porteurs de traits de précarité liés à leur instabilité (...)* »<sup>491</sup>. Au sein des personnes en emploi ayant subi une exclusion définitive, la part de l'emploi dans le secteur intérimaire est en effet très importante. Or, le risque de pauvreté est environ 4 fois plus élevé pour les personnes ayant un contrat temporaire que pour les celles ayant un contrat permanent<sup>492</sup>.

Troisièmement, la part de l'emploi sous statut ouvrier est largement majoritaire parmi l'emploi des sanctionnés, et bien supérieure aux chiffres correspondant pour le groupe témoin.

Quatrièmement, au niveau de la rémunération, les personnes sanctionnées perçoivent des salaires inférieurs aux groupes témoins, et celles sanctionnées dans le cadre du plan ACR perçoivent elles-mêmes des rémunérations inférieures aux autres sanctionnés (ce qui n'est pas le cas pour le groupe témoin).

Dans l'ensemble, les chômeurs sanctionnés et non sanctionnés de caractéristiques similaires occupent des emplois plutôt précaires. Cependant, il apparaît que les sanctionnés en général, mais surtout les sanctionnés dans le cadre du plan ACR, occupent des emplois encore plus précaires que leurs homologues non sanctionnés. Ce phénomène est encore plus important pour les personnes exclues de l'ONEM.

#### **1.4. Enjeux relatifs à la régionalisation du plan ACR**

Les Régions deviendront compétentes pour l'application du plan ACR. Le transfert financier (du pouvoir fédéral aux Régions) associé à cette compétence s'élève à 38 millions d'euros. L'accord du gouvernement précise toutefois que le cadre normatif en matière de sanctions reste fédéral. Certains enjeux posés par la régionalisation de cette mesure sont soulignés dans cette section.

---

<sup>491</sup> Heylen V. & al. (2009), page 71.

<sup>492</sup> Forum bruxellois de lutte contre la pauvreté : [www.fblp.be](http://www.fblp.be)

Faniel (2011)<sup>493</sup> et Palsterman (2012)<sup>494</sup> rappellent qu'avant 1979, l'ONEM prenait en charge à la fois le placement et le contrôle des chômeurs. Dans un contexte de chômage croissant, les syndicats ont fait pression pour distinguer ces deux rôles, soulignant le côté « malsain » de mêler au sein d'une même institution, une mission d'aide et une mission de contrôle. C'est ainsi que les organismes de placement régionaux ont été créés ; l'ONEM a donc conservé son rôle de contrôle, et le rôle d'aide, de conseils, d'orientation et d'intermédiaire entre les offres et les demandeurs d'emploi a été octroyé aux organismes régionaux de placement (Actiris, Forem, VDAB). Depuis les années 70 et en particulier depuis les années'90, la tendance est à la valorisation des dépenses « actives » au détriment des dépenses « passives » (dépenses d'indemnisation liées au risque de perte d'emploi) : accompagnement dans les démarches pour chercher de l'emploi, formation, réduction de cotisations sociales, activation des allocations, etc. C'est dans ce contexte qu'en 2004 a été instauré le « plan d'activation des chômeurs », parfois également appelé « accompagnement des chômeurs » ou « contrôle des chômeurs », révélant l'ambiguïté qui plane quant à l'objet réel de ce plan. Cependant, le fait d'avoir confié l'application de ce dispositif par l'ONEM confirme, d'un point de vue légal, son objectif de contrôle. Simultanément, un accord de coopération entre les organismes de placement et l'ONEM fut conclu, les organismes de placement étant chargés de transmettre à l'ONEM des informations concernant les éventuels refus de demandeurs d'emplois d'un emploi jugé convenable, les absences lors d'un entretien d'embauche, etc. L'accord de 2004 a ainsi constitué un premier pas vers une modification profonde du rôle des organismes de placement régionaux.

La régionalisation du plan ACR implique, d'un certain point de vue, un retour aux mêmes travers d'avant 1979 ; en effet, le regroupement des fonctions de placement et de contrôle pose des problèmes importants. Premièrement, cela empiète sur la relation de confiance avec le conseiller emploi, et empêche le chômeur d'exprimer librement ses préférences et ses difficultés, qui peuvent entraîner une suspicion de manque de disponibilité. Les chômeurs se présenteront donc dans les bureaux de chômage pour trouver de l'aide, en ayant le sentiment d'être exposés à une menace d'une sanction. Cette dynamique peut s'avérer contre productive dans la lutte contre le chômage. Deuxièmement, les employeurs qui publieraient leur offre auprès d'Actiris récolteraient de nombreuses candidatures de personnes non motivées qui postulent uniquement pour répondre aux procédures sensées prouver la disponibilité du chômeur à travailler. En 1979, alors que l'ONEM était en charge de cette double mission, ces problèmes avaient été reconnus, et les bureaux régionaux ont alors été créés pour séparer la fonction de placement et de contrôle. Palsterman mentionne à propos de la réforme actuelle qu'« *il s'agit d'un choix de politique sociale qui va plus loin qu'une réforme institutionnelle* ». Dans son article du CRISP, Palsterman<sup>495</sup> considère qu'aucune justification de fond n'accompagne cette réforme. Au contraire, les avis qui émanent des acteurs de terrain sont généralement très critiques quant à cette décision. Il

---

<sup>493</sup> Faniel J. (2011).

<sup>494</sup> Palsterman P. (2012a).

<sup>495</sup> Palsterman P. (2012b).

souligne que cette réforme ne constitue en fait qu'un compromis conclu face aux revendications de régionalisation de l'assurance chômage portées par certains partis flamands, et une étape vers la défédéralisation du régime de l'assurance chômage.

Il faut toutefois souligner que l'accord de gouvernement ne précise pas si ce seront effectivement les organismes de placement ou un nouvel organisme qui devra assurer cette tâche de contrôle. Dans le premier cas (qui semble se profiler), une question qui se pose également est celle de l'éventuelle création d'un nouveau service (au sein des organismes régionaux de placement actuels) qui assurera cette fonction de contrôle de façon séparée, sauf si les conseillers emplois devront eux-mêmes assurer ce double rôle.

Par ailleurs, la marge de manœuvre des Régions concernant la décision en matière d'imposition de sanctions pourrait apparaître relativement limitée, puisque le cadre normatif reste fédéral. De plus, l'accord stipule que la définition d'objectifs communs relatifs à l'intensité de l'accompagnement des chômeurs est prévue. Arnaud Pinxteren (ecolo) mentionne le danger de ce type d'objectif, qui pourrait impliquer d'accroître « quantitativement » les activités d'accompagnement sans tenir compte des aspects plus qualitatifs.

## **1.5. Conclusion**

Dans ce chapitre, la question de la pertinence et de la légitimité de l'ACR dans un contexte de manque d'emplois disponibles, comme c'est le cas en Région bruxelloise, a été abordée. Par ailleurs, les conséquences sociales non négligeables de l'ACR ont été soulignées à partir de l'étude des données disponibles sur la situation des chômeurs dans la période qui suit la sanction. On peut dès lors se demander si le mode d'application de ce plan ne reviendrait pas à faire payer aux plus démunis et aux plus précarisés les conséquences d'un manque d'emplois adaptés. Vecteur important de pauvreté, certains y voient également « *une nouvelle offensive contre les droits sociaux* »<sup>496</sup>. De plus, d'après les études existantes, l'impact de l'ACR sur le chômage apparaît minime. Un certain effet sur le retour à l'emploi au niveau individuel apparaît toutefois en début de procédure suite à la première lettre d'avertissement, mais cet effet est fortement dépendant du nombre d'emplois disponibles dans la Région concernée. Enfin, certains enjeux posés par la régionalisation de l'ACR ont été évoqués ; plus spécifiquement, les problèmes relatifs à l'éventuel double rôle d'accompagnement et d'aide d'une part, et de contrôle d'autre part, ont été pointés.

Le principe d'un contrôle de la disponibilité effective des chômeurs correspond aux conditions légales des droits et des devoirs dans le cadre du principe et de la logique de l'assurance chômage, et peut se justifier dans le cadre du système belge où les allocations de chômage sont octroyées à durée indéterminée. Toutefois, il apparaît essentiel, au vu des résultats de différentes études présentés dans ce chapitre, d'évaluer l'opportunité de cette

---

<sup>496</sup> Lebrun M. (2007).

mesure en tenant compte du contexte social et du manque d'emploi. Dans un cas comme celui de Bruxelles, où le taux de chômage est particulièrement élevé et où le nombre d'emplois disponibles pour les habitants de la Région est faible, des exigences de recherche active d'emploi trop strictes seraient inappropriées et ferait croître le rang des personnes dépendantes du CPAS.

A noter par ailleurs que la récente réforme de dégressivité accrue des allocations de chômage revêt un caractère encore plus problématique au vu de certains arguments développés dans ce chapitre : la réduction des allocations est systématique, quel que soit le contexte économique et le comportement de recherche du demandeur d'emploi.

Les marges de manœuvres des Régions dans le cadre de l'ACR seront balisées par les normes fédérales ; néanmoins, l'accord de gouvernement précise que les « *Régions reçoivent la pleine compétence de décision et d'exécution en matière de contrôle de la disponibilité active et passive et d'imposition de sanctions des chômeurs* »<sup>497</sup>. La Région de Bruxelles-Capitale pourrait donc, théoriquement, décider de mener un plan d'accompagnement tenant compte de la réalité sociale et du marché du travail bruxellois.

---

<sup>497</sup> Accord de gouvernement, point 3.2.1 Partie I, page 33.

## **2. Régionalisation des mesures de réduction du coût du travail : une réelle opportunité pour la Région de Bruxelles-Capitale ?**

Les opérations de réduction du coût du travail représentent une politique de l'emploi importante (cf. volet I, supra). Pour rappel, ces mesures comprennent les réductions de cotisations sociales patronales d'une part et les subsides salariaux d'autre part. Ce chapitre se focalise sur les réductions de cotisations patronales, bien que certains aspects concernant certains subsides salariaux (activations d'allocation de chômage) soient abordés en fin de chapitre. Deux types de réductions de cotisations sont à distinguer : la réduction de cotisations structurelle généralisée (s'appliquant sur tous les salaires) et les réductions de cotisations sur les groupes (ou activités) cibles.

Dans le cadre de la 6<sup>ème</sup> réforme de l'Etat, contrairement à la réduction structurelle, les politiques de réductions de cotisations sur la plupart des groupes et secteurs cibles seront transférées aux Régions. Il s'agit des réductions portant sur les jeunes travailleurs (en général et en particulier les jeunes peu scolarisés), les travailleurs âgés, les chômeurs de longue durée, les travailleurs licenciés dans le cadre d'une restructuration, les travailleurs ACS et les travailleurs de certains secteurs ou activités spécifiques (gens de maison, accueils d'enfants, artistes<sup>498</sup>). Dans la plupart de ces groupes, il s'agit de travailleurs à bas salaires. Dans le présent chapitre, nous nous concentrerons essentiellement sur les réductions sur les groupes cibles (plutôt que sur les réductions sur les secteurs ou activités cibles).

Ces mesures de réductions ciblées répondent généralement à deux objectifs distincts ; d'une part, elles visent, à l'instar de la réduction généralisée, à augmenter le taux d'emploi par le biais de la baisse des coûts salariaux et de l'augmentation de la demande de travail qui en découle. D'autre part, elles exercent un effet de discrimination positive en faveur de l'embauche de certains groupes qui apparaissent défavorisés sur le marché de l'emploi. Dans ce chapitre, nous nous concentrons principalement sur le premier objectif : les possibilités pour la Région de Bruxelles-Capitale de créer des emplois supplémentaires en utilisant cette nouvelle compétence seront étudiées (section 2.1.). Cependant, certains éléments à considérer pour améliorer le ciblage des mesures de réduction du coût du travail (réductions de cotisations ciblée et activation des allocations) compte tenu des spécificités de la Région bruxelloise seront brièvement évoqués (section 2.2.). Tandis que la section 2.1 porte sur les possibilités budgétaires pour la Région d'étendre les programmes de réductions de cotisations en vue de créer de l'emploi, la section 2.2 traite des possibilités de réaménagement (au niveau des groupes cibles à favoriser) de l'affectation du budget utilisé actuellement par la Région pour ses politiques de réduction du coût du travail.

---

<sup>498</sup> Les travailleurs et employeurs du secteur du dragage et remorquage sont aussi repris dans les secteurs spécifiques, mais cela concerne peu la Région bruxelloise.

## **2.1. Augmenter les réductions de cotisations sociales pour créer de l'emploi: une option possible pour la Région ?**

Cette section propose une réflexion sur la faisabilité budgétaire d'une extension des réductions de cotisations « groupes cibles » en Région de Bruxelles-Capitale en vue de créer des emplois supplémentaires.

Pour ce faire, les résultats de l'étude de la Banque Nationale de Belgique (BNB) et du Bureau Fédéral du Plan (BFP), « réductions des cotisations sociales et modalités de financement alternatif » (2011), ont été utilisés. Cette étude évalue le coût budgétaire et les effets sur l'emploi de mesures de réductions des cotisations patronales généralisée et ciblée bas salaire ainsi que de réduction des cotisations personnelles au niveau de la Belgique. Dans la présente section, les résultats de cette étude ont été extrapolés au cas de la Région de Bruxelles-Capitale. Certaines réserves importantes par rapport à cette approximation sont formulées dans la sous-section 2.1.1.2 (cf. infra).

La sous-section 2.1.1 présente un scénario dans lequel l'augmentation des réductions de cotisations ne s'accompagnerait d'aucune opération de financement alternatif en Région de Bruxelles-Capitale. De telles opérations de financement alternatif visent à compenser les dépenses correspondant aux réductions de cotisations via l'accroissement d'autres types de prélèvements, afin d'assurer la neutralité budgétaire de la mesure tout en préservant un certain impact sur l'emploi ; l'étude BNB-BFP présente également une évaluation de l'effet net sur l'emploi d'une augmentation des réductions de cotisations compensée par diverses modalités de financement alternatif. Dans la sous-section 2.1.2, un scénario dans lequel l'accroissement des dépenses en réduction de cotisations serait compensé par des opérations de financement alternatif est envisagé pour la Région de Bruxelles-Capitale.

### **2.1.1. Scénario sans opération de financement alternatif**

Le premier point de cette sous-section présente une comparaison du coût budgétaire et des effets sur l'emploi - au niveau national - des différentes formes de réductions de cotisations suivantes : réduction de cotisations patronales généralisée, réductions de cotisations patronales ciblées sur les bas salaires et réductions de cotisations personnelles. Le deuxième point se penche sur la question de la faisabilité pour la Région bruxelloise d'étendre un programme de réduction de cotisations patronales sur les bas salaires (via les groupes cibles) afin de créer un nombre significatif d'emplois supplémentaires. Cette section porte donc sur un scénario d'accroissement des réductions de cotisations sans opération de financement alternatif.

### **2.1.1.1. Le coût budgétaire et l'effet sur l'emploi des différents types de réductions de cotisations**

Les réductions de cotisations patronales ont pour effet de diminuer le coût salarial, ce qui favorise la substitution du capital par du travail. Par ailleurs, ces réductions du coût salarial exercent également certains effets positifs sur l'activité économique via les répercussions de la baisse des coûts de production sur les prix de vente, et donc sur la compétitivité des entreprises et le volume des exportations<sup>499</sup>. L'amélioration de la rentabilité des entreprises qui en résulte exerce à son tour un effet favorable sur l'emploi et, par là, une hausse du revenu disponible et de la demande intérieure.

Les résultats des évaluations convergent pour constater que l'effet sur l'emploi des réductions patronales ciblées sur les bas salaires est plus important que celui des réductions de cotisations patronales généralisées (BNB-BFP, 2011). Dans les deux cas, la baisse des cotisations patronales engendrent une diminution du coût salarial ainsi qu'une certaine substitution du capital par le travail. L'efficacité plus grande d'une réduction de cotisations ciblée sur les bas salaires s'expliquerait notamment par le degré de substitution capital/travail plus important dans le cas du travail peu qualifié et par la réduction proportionnellement plus forte du coût salarial des bas salaires à impulsion budgétaire équivalente, ainsi que par un effet supplémentaire éventuel de substitution du travail bien rémunéré par du travail moins rémunéré. De ce fait, la réduction du coût salarial total est plus importante pour un même montant de réduction de cotisations *ex ante*.

L'étude BNB-BFP présente une évaluation comparée de l'impact économique (y compris en ce qui concerne la création nette d'emplois) d'une plus grande réduction de cotisations patronales généralisées, ciblées sur les bas salaires, et de cotisations personnelles. Les simulations effectuées visent à comparer une situation dans laquelle ces mesures sont introduites avec une « baseline », c'est-à-dire un scénario dans lequel la réduction n'aurait pas eu lieu. Les calculs tiennent donc compte des effets d'aubaine (cf. infra). Les scénarios effectués se basent sur l'introduction d'une réduction de cotisations correspondant *ex ante* à 0,5% du PIB (soit 1,8 milliard d'euros environ en 2010), pendant toute la période de simulation.

Les résultats indiquent que, dans le cas d'une réduction de cotisations patronales généralisée, la mesure augmenterait l'emploi de 29.000 unités après 7 ans. Par contre, une réduction de cotisations patronales équivalente *ex ante* mais ciblée sur les bas salaires augmenterait l'emploi de 45 000 unités à moyen terme, soit 16.000 emplois de plus qu'en l'absence de ciblage. Enfin, une réduction de cotisations personnelles d'un même montant génèrerait une moindre création d'emploi (7000 emplois après 7 ans) que dans les deux

---

<sup>499</sup> Dans un scénario de respect de la philosophie des réductions de cotisations, c'est-à-dire dans le cas où la baisse des réductions de cotisations n'est pas utilisée pour augmenter le salaire brut.



formes de réduction de cotisations patronales considérées dans l'étude. L'effet nettement plus limité de cette mesure sur l'emploi s'explique par le fait que le coût salarial reste inchangé, et que l'activité économique n'est affectée « que » au travers de l'effet induit par la hausse du revenu disponible. Le coût budgétaire par emploi créé apparaît donc plus élevé dans ce cas.

Au niveau des finances publiques, l'impact *ex-post* des réductions de cotisations va dépendre du nombre d'emplois créés (qui génèrent des recettes de cotisations sociales et d'impôts directs, et réduisent les dépenses en allocations de chômage), de la hausse de l'activité (recettes de taxation indirecte et impôts des sociétés) et de l'évolution des prix (dépenses publiques indexées<sup>500</sup>). Ces effets vont compenser en partie les montants de réductions de cotisations *ex ante* et le déficit public généré.

Du point de vue de la compétitivité des entreprises, l'étude indique que les effets macroéconomiques des réductions générales et ciblées bas salaires sur les exportations sont comparables.

Pour rappel, il s'agit d'une évaluation portant sur le niveau national. Certaines considérations relatives aux réductions de cotisations dans le cadre d'une économie fortement tertiaisée comme celle de la Région de Bruxelles-Capitale sont mentionnées dans l'encadré ci-dessous.

#### ***Réduction de cotisations et économie tertiaisée : réflexion pour la Région de Bruxelles-Capitale***

Un des objectifs des mesures de réductions de cotisations patronales est de réduire les coûts salariaux des secteurs soumis à la concurrence internationale ; cependant, les réductions de cotisations sont soit généralisées à tous les salaires, tous les bas-salaires ou aux groupes cibles, mais ne peuvent généralement pas porter spécifiquement sur les secteurs exposés à la concurrence internationale, à défaut de quoi elles contreviennent aux règles européennes de libre concurrence. Or, on notera que la Région de Bruxelles-Capitale est une économie de services. On peut donc d'emblée se poser la question de la pertinence des mesures de réduction du coût salarial si celles-ci sont uniquement envisagées sous l'angle de la promotion de la compétitivité internationale de la Région. A l'inverse, les effets de substitution du capital par du travail seraient par contre plus importants dans le secteur tertiaire que dans le secteur secondaire. En outre, le ciblage bas salaire privilégie le développement de certains secteurs où les personnes faiblement qualifiées sont

---

<sup>500</sup> Les effets de baisse du coût salarial entraînant une réduction des coûts de production et donc des prix ; cette baisse de l'inflation se répercute alors, via l'indexation automatique des salaires, sur les dépenses publiques.

relativement mieux représentées (transports, bien de consommation et autres services marchands dont l'HORECA).

Le tableau ci-après présente les effets sur l'emploi par année au niveau national (pendant 7 années consécutives) d'un « choc » correspondant à une réduction de cotisations équivalente à 0,5 % du PIB.

**Tableau 61 : Effets sur l'emploi par secteur d'une réduction des cotisations sociales patronales ciblée sur les bas salaires (0,5% du PIB) au niveau national, salaires bruts inchangés (différences en % par rapport à la simulation de base)**

	t	t+1	t+2	t+3	t+4	t+5	t+6	t+7
<b>Emploi sectoriel</b>								
-Industrie	0,11	0,20	0,30	0,40	0,52	0,63	0,72	0,81
-Energie	0,02	0,04	0,05	0,08	0,11	0,15	0,18	0,21
-Industries manufacturières	0,08	0,18	0,28	0,41	0,56	0,71	0,86	1,00
-Biens intermédiaires	0,05	0,11	0,19	0,30	0,44	0,60	0,77	0,93
-Biens d'équipement	0,06	0,12	0,20	0,28	0,36	0,45	0,53	0,60
-Biens de consommation	0,13	0,26	0,40	0,56	0,76	0,94	1,11	1,27
-Construction	0,19	0,29	0,37	0,43	0,47	0,48	0,46	0,45
-Transports et communication	0,36	0,51	0,68	0,82	0,95	1,01	1,07	1,10
-Autres services marchands	0,43	0,70	1,00	1,31	1,62	1,83	2,01	2,15
Total secteurs marchands	0,33	0,55	0,78	1,02	1,26	1,44	1,58	1,70
Services non marchands	0,01	0,01	0,01	0,00	0,00	-0,00	-0,00	-0,00

Source : Bassilière D. & al. (2005), Bureau Fédéral du Plan

Après une période de 7 ans qui suit l'introduction d'une réduction plus importante de cotisations ciblée bas-salaire, l'effet sur l'emploi dans le secteur « autres services marchands » serait plus de 2,5 fois plus important que dans le secteur industriel, près de 5 fois plus important que dans le secteur de la construction et plus de 10 fois plus important que dans le secteur de l'énergie. On remarque que l'effet sur l'emploi dans le secteur des transports et des biens de consommation apparaît non négligeable également.

Enfin, si l'argument de l'effet des réductions de cotisations sur la compétitivité internationale est discutable dans le cas de Bruxelles, les effets possibles en termes de compétitivité interrégionale ne sont pas à négliger dans le cadre du nouveau schéma institutionnel résultant de la 6<sup>ème</sup> réforme de l'Etat (cf. infra).

Les éléments présentés dans cette sous-section indiquent que, pour la Région de Bruxelles-Capitale, le ciblage bas salaire apparaît intéressant d'une part parce que l'impact en termes d'emploi est relativement important (en particulier dans le secteur des services), et d'autre part parce que les secteurs peu exigeants en termes de qualification sont favorisés.

Néanmoins, comme l'indique le tableau ci-dessous, le coût budgétaire par emploi créé dans le cadre de réductions de cotisations (évaluation au niveau nationale) est très important, même dans le « meilleur » des cas ayant fait l'objet d'une évaluation, à savoir les réductions de cotisations patronales ciblées sur les bas salaires.

**Tableau 62 : Coût budgétaire primaire<sup>(1)</sup> par emploi créé selon des variantes de réductions de cotisations sociales (niveau national, salaires bruts hors index inchangés, euros)**

Cot.soc.patronales: baisse non ciblée			Cot.soc.patronales: baisse ciblée bas sal.			Cot.soc.personnelles		
T	t+3	t+7	T	t+3	t+7	T	t+3	t+7
133.000	43.000	31.000	112.000	35.000	23.000	1.331.000	208.000	129.000

Source : BNB-BFP (2011)

(1) hors effet induit sur les charges d'intérêts via l'impact sur l'endettement public

Il apparaît que, au niveau national, 7 ans après l'introduction de la mesure, le coût budgétaire par emploi créé dans le cadre d'une réduction de cotisations patronales ciblée sur les bas salaires s'élève à 23.000 € par an (cf. tableau 62); dans le cas d'une réduction de cotisations patronales généralisée, le coût correspondant est de 31.000 €, et il atteint 129.000 € dans le cas d'une réduction des cotisations personnelles.

Ainsi, même dans le cas du type de réduction le plus efficace, le coût budgétaire par emploi créé reste très élevé du fait de l'importance des effets d'aubaine. Les réductions s'appliquent en effet à tous les emplois bas salaires et pas seulement aux nouveaux emplois créés (dont une partie aurait d'ailleurs été créée même en l'absence de la mesure). Les effets d'aubaine font référence au fait qu'un pourcentage important de travailleurs qui entrent en ligne de compte pour les réductions auraient été employés de toute façon, même sans la réduction de cotisations. De manière générale, les résultats de la littérature indiquent que ces effets sont importants, en particulier en l'absence de ciblage<sup>501</sup>.

### **2.1.1.2. Les limites budgétaires des possibilités de création d'emploi par le biais des réductions de cotisations en Région de Bruxelles-Capitale**

Les résultats de l'étude BNB-BFP indiquent que le coût budgétaire primaire par emploi créé<sup>502</sup> lors d'une réduction de cotisations ciblée sur les bas salaires est de 23.200 € par an (après 7 ans).

En 2011, la Région de Bruxelles-Capitale comptabilisait 106.506 demandeurs d'emploi inoccupés. A cet égard, une politique d'une ampleur significative en termes de création d'emploi devrait par exemple créer une dizaine de milliers d'emplois. Si l'on suppose que les évaluations susmentionnées constituent des ordres de grandeur raisonnables au niveau régional et dans le cas des réductions de cotisations « groupes cibles », le coût budgétaire de la création de 10.000 emplois supplémentaires au travers d'une réduction de cotisations ciblée sur les bas salaires (via les groupes cibles) s'élèverait donc à approximativement 232 millions d'euros.

<sup>501</sup> Cockx B. & al. (2004).

<sup>502</sup> Rapport entre le déficit primaire dû à la mesure et le nombre d'emplois créés dans le cadre de celle-ci.

Il convient évidemment d'être prudent par rapport à l'interprétation de ce montant. Les réserves à garder à l'esprit sont mentionnées dans l'encadré ci-dessous.

***Remarques importantes concernant l'approximation du coût budgétaire par emploi créé dans le cadre d'une réduction de cotisations « groupes cibles » en Région de Bruxelles-Capitale***

**1. Réserves par rapport à la transposition des montants nationaux à l'échelle de la Région de Bruxelles-Capitale.**

Premièrement, l'étude BFP-BNB a évalué l'impact des réductions de cotisations au niveau de la Belgique, prenant en compte les effets sur la compétitivité, le revenu disponible etc. Ces effets peuvent être relativement différents pour la Région de Bruxelles-Capitale. Comme il a déjà été mentionné, la quasi-absence de secteur secondaire dans la Région pourrait impliquer d'un côté, via ce canal, des effets sur l'emploi plus faibles que ceux estimés au niveau national. D'un autre côté, les effets de substitution capital/travail plus important dans le secteur des services pourrait contrebalancer l'impact moindre résultant du canal de la compétitivité internationale (cf. supra). A noter par ailleurs qu'il n'est pas tenu compte des nouveaux effets (méconnus) liés à la compétitivité interrégionale. Néanmoins, ces montants estimés au niveau national fournissent tout de même un ordre de grandeur approximatif devant être considéré comme indicatif.

Deuxièmement, le coût budgétaire par emploi créé tel qu'estimé porte sur les finances publiques globales, et tient compte des effets induits correspondant à l'économie d'allocation de chômage et les recettes fiscales et parafiscales qui résultent des emplois supplémentaires créés. Ainsi, le coût budgétaire par emploi créé au niveau régional serait encore plus important, puisque les effets induits bénéficient en grande partie au pouvoir fédéral et pas directement à la Région<sup>503</sup>.

**2. L'approximation du coût des réductions groupes cibles par celui des réductions bas salaires**

Comme susmentionné, les Régions sont compétentes uniquement pour les réductions groupes cibles (et certains secteurs spécifiques) et non pour des réductions portant directement sur les bas salaires.

Le coût budgétaire par emploi créé dans le cadre des réductions groupe cible va dépendre des effets d'aubaine. Pour fixer les idées, il est utile d'évoquer deux hypothèses extrêmes : si la mesure ne crée aucun emploi supplémentaire et que tous les emplois touchés par la

<sup>503</sup> A l'exception d'une certaine part sur les recettes de l'IPP (cf. infra).

mesure auraient existés de toute façon, alors le coût budgétaire par emploi est infini ; à l'inverse, si tous les emplois concernés par les réductions de cotisations groupes cibles sont des emplois supplémentaires (qui n'auraient pas existés sans la mesure), alors le coût budgétaire brut par emploi devient très faible (et peut être aisément calculé en divisant le montant correspondant aux réductions de cotisations par le nombre d'emplois concernés par la mesure). Ces deux hypothèses extrêmes sont évidemment irréalistes.

Pour avoir une idée des ordres de grandeur et en l'absence d'estimation précise, nous nous sommes donc basés sur les résultats de l'étude BNB-BFP concernant le coût budgétaire par emploi créé dans le cadre d'une réduction sur les bas salaires, qui tiennent compte des effets d'aubaine, pour approximer le coût budgétaire par emploi créé dans le cadre d'une réduction de cotisations groupes cibles. Cette approximation se base sur le fait que les groupes cibles visés par les réductions de cotisations correspondent aux profils de travailleurs défavorisés sur le marché de l'emploi. Ils sont donc susceptibles de constituer des catégories de travailleurs à bas salaire.

Cependant, il faut noter le caractère parfois « conditionnel » des réductions « groupes cibles », qui se distingue du caractère « inconditionnel » d'une réduction bas salaire<sup>504</sup>. En simplifiant, les mesures « conditionnelles » sont applicables sur base d'un engagement et sont limitées dans le temps, au contraire des mesures « inconditionnelles » qui ne dépendent pas des engagements et sont illimitées dans le temps<sup>505</sup>. Bien qu'une partie des engagements auraient sous doute eu lieu même en l'absence de la mesure, cela pourrait éventuellement réduire - dans une certaine mesure - les effets d'aubaine par rapport à une réduction sur tous les bas salaires. Néanmoins, certaines réductions de cotisations « groupes cibles » s'apparentent à des réductions inconditionnelles (ex. les réductions pour les travailleurs âgés). Par ailleurs, on peut présumer que l'effet sur l'emploi dans le cas des mesures conditionnelles serait augmenté à court terme du fait de la condition liée à l'engagement, mais serait diminué à plus long terme par le caractère limité dans le temps de la réduction octroyée. L'effet sur l'emploi d'une réduction bas salaire peut donc constituer une approximation relativement valable de l'effet sur l'emploi des réductions « groupes cibles », ce sans préjudice du problème de répartition inégale entre le fédéral et les régions des effets retour favorables mentionné au point 1 de l'encadré.

Ainsi, sans entamer les budgets destinés aux politiques actuelles, il faudrait approximativement 232 millions d'euros supplémentaires (par an) pour mener à bien cette politique qui pourrait permettre une baisse du chômage d'environ 10% en Région de Bruxelles-Capitale - à condition que les emplois créés bénéficient exclusivement aux résidents bruxellois. Ce montant correspond à près de 7 % des dépenses totales du

---

<sup>504</sup> Cockx et al. (2004).

<sup>505</sup> Idem.

gouvernement bruxellois (le correspondant aux dépenses de la Région en 2012 s'élevant à environ 3,5 milliard d'euros<sup>506</sup>).

Dans le cas où la Région souhaiterait ne pas augmenter son budget consacré aux politiques de l'emploi et conserver le niveau actuel des dépenses correspondantes, elle devrait « sacrifier » certaines politiques existantes à concurrence de ce montant, et l'effet net sur l'emploi resterait à déterminer. A noter qu'actuellement au niveau de la Région, les dépenses correspondant aux réductions de cotisations « groupes cibles » (« caractéristiques travailleurs »)<sup>507</sup> sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale s'élèvent à approximativement 100 millions d'euros<sup>508</sup>.

De manière générale, une telle mesure apparaît peu réaliste compte tenu des budgets disponibles de la Région. Des opérations de compensation au moyen de l'augmentation d'autres recettes fiscales ou parafiscales (« tax shift ») pourraient être envisagées. La question de la faisabilité de telles opérations au niveau de la Région bruxelloise sera abordée dans la section suivante.

### **2.1.2. Scénario avec opération de financement alternatif**

En supposant que la Région envisagerait d'étendre les programmes pour l'emploi actuels en augmentant les réductions de cotisations ciblées à hauteur du montant susmentionné, elle devrait donc sacrifier d'autres dépenses (ce qui impliquerait de douloureux arbitrages), soit trouver des recettes supplémentaires. C'est cette deuxième option qualifiée de « tax shift » qui est examinée ici. Il s'agit d'opérations de compensation des pertes de recettes dues à la réduction de cotisations par une augmentation de recettes issues d'autres types de prélèvement. Cependant, ces opérations de compensation visant à neutraliser les effets budgétaires vont affaiblir l'effet positif des réductions de cotisation sur l'emploi ; l'étude du BNB-BFP présente également une évaluation de l'effet net sur l'emploi de ces opérations (toujours au niveau national), en fonction du type d'impôt utilisé pour la compensation.

Cette sous-section présente tout d'abord les résultats de l'étude du BNB-BFP portant sur les effets nets sur l'emploi d'une réduction de cotisations patronales ciblée bas salaire compensée par différents modes de financement alternatif au niveau national. Ensuite, l'augmentation des prélèvements nécessaire pour compenser une réduction de cotisations ciblée bas salaire visant à créer un nombre significatif d'emplois dans la Région de Bruxelles-

---

<sup>506</sup> Budget général des dépenses, 2012 disponible sur [www.bruxelles.irisnet.be](http://www.bruxelles.irisnet.be)

<sup>507</sup> Chômeurs de longue durée y compris programme SINE et PTP, jeunes travailleurs, travailleurs âgés et travailleurs licenciés dans le cadre d'une restructuration.

<sup>508</sup> Calculs propres sur base des données ONSS, cf. infra.

Capitale sera évaluée. La faisabilité de cette opération sera brièvement discutée au regard du caractère restreint des marges de manœuvres fiscales de la Région.

### **2.1.2.1. Effet net sur l'emploi des différents modes de financement alternatif**

Pour rappel, l'étude BNB-BFP indique qu'une réduction de cotisations ciblée sur les bas salaires correspondant *ex ante* à 0,5% du PIB génèrerait une création nette d'emploi de 45.000 unités 7 ans plus tard, avec un coût budgétaire par emploi de 23.000 € par an<sup>509</sup>. Ce résultat correspond à une situation où la réduction des cotisations sociales n'est pas compensée par un financement alternatif, c'est-à-dire par une augmentation d'autres recettes fiscales ou parafiscales qui permette de neutraliser (ex ante) le coût budgétaire de la mesure. L'étude présente également une évaluation des impacts macroéconomiques en cas de financement alternatif, en envisageant différentes modalités.

Les réductions de cotisations créent de l'emploi tandis que la hausse des autres prélèvements (recettes alternatives) détruit des emplois. En effet, toutes les modalités de financement alternatif ont un effet sur les coûts de production et les prix et génèrent une baisse du revenu disponible, de la production et de l'emploi.

Le graphique qui suit présente l'effet net sur l'emploi d'une réduction de cotisations ciblée bas salaire compensée par différents modes de financement alternatif, toujours au niveau national. Ces derniers incluent les taxes indirectes suivantes : la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), la TVA avec neutralisation de l'impact de l'inflation sur l'index, la taxe CO<sub>2</sub> et les accises ; et les taxes directes suivantes : la cotisation sur la valeur ajoutée (CVA)<sup>510</sup>, l'impôt des personnes physiques (IPP), le précompte mobilier, l'impôt des sociétés (ISOC), la cotisation sociale généralisée (CSG)<sup>511</sup> avec abattement. Chacun de ces modes de financement alternatif donne lieu à des résultats différents en termes d'effet net sur l'emploi.

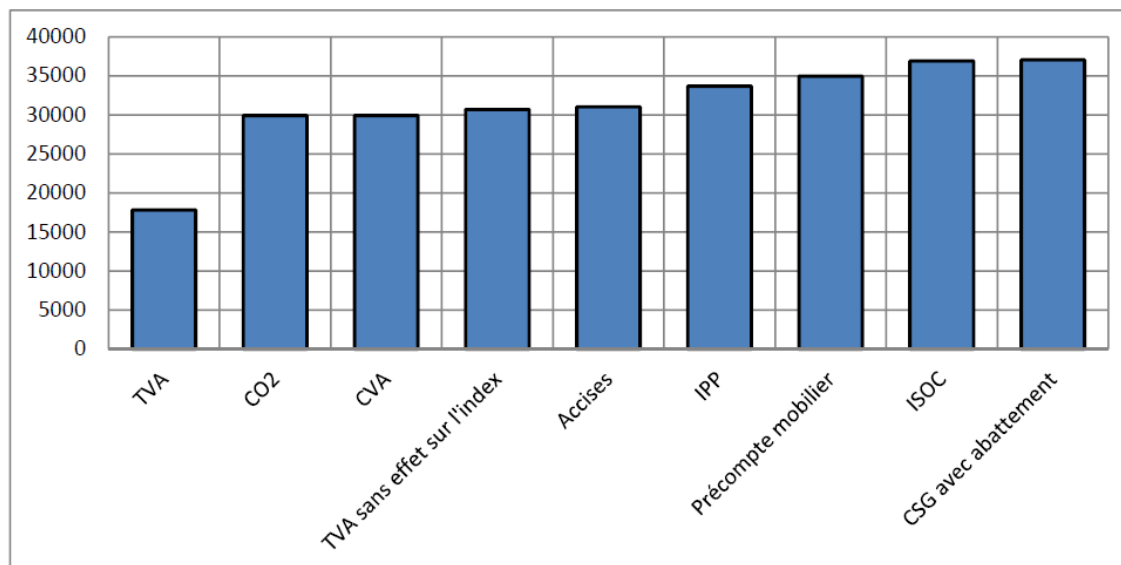
---

<sup>509</sup> Sous l'hypothèse de salaires bruts exogènes (inchangés).

<sup>510</sup> La CVA serait une nouvelle taxe consistant en un taux unique calculé sur la valeur ajoutée du secteur privé de chaque branche.

<sup>511</sup> La CSG serait une nouvelle cotisation portant sur une assiette très large comprenant les salaires, le revenus des indépendants, des sociétés, les revenus de remplacement, les revenus mobiliers et immobiliers, les loyers, etc.

**Graphique 33 : Emplois nets créés à un horizon de 7 ans, pour une opération de réduction de cotisations patronales ciblée sur les bas salaires et compensée budgétairement selon différentes modalités de financement alternatif (0,5% du PIB ex ante), salaires exogènes**



Source : BNB-BFP (2011).

On peut constater que les effets sur l'emploi des différents modes de financement alternatif varient relativement peu : pour une opération de réduction de cotisations avec compensation correspondant à 0,5% du PIB, la création nette d'emploi tourne autour de 30.000 unités, à l'exception de la TVA dont la hausse présente un effet sur l'emploi nettement plus défavorable.

L'augmentation de la taxation indirecte implique un accroissement des prix à la consommation. Selon le type de biens concernés et les modalités de cette augmentation, dans un contexte d'indexation automatique des salaires, les coûts salariaux peuvent augmenter, ce qui entraîne une moindre utilisation du facteur travail et détériore la compétitivité. C'est le cas pour l'augmentation de la TVA (qui entrainerait une diminution de l'activité économique et de l'emploi par le biais d'une baisse de la compétitivité et du revenu réel des ménages). On constate qu'il s'agit de l'option la plus défavorable (cf. graphique ci-dessus). L'augmentation des accises par contre, étant donné que les produits soumis à cette taxe (carburants fossiles pour automobiles, tabacs, alcools) ne sont pas pris en compte dans le calcul de l'indice santé (sur lequel se base l'indexation des salaires) engendrent un effet moins négatif sur l'emploi.

Au niveau de la taxation directe, on peut distinguer la taxation sur les entreprises (CVA et ISOC) et celle sur les ménages (IPP, CSG et précompte mobilier). Concernant la première catégorie, il faut noter que les effets éventuels de délocalisation des entreprises ne sont pas pris en compte dans l'étude, qui mentionne la présence d'un certain degré d'incertitude au niveau des effets de ces modes de financement. En tous les cas, ces mesures engendrent une baisse de l'activité économique du fait d'une réduction des investissements résultant de



la contraction du revenu disponible des entreprises. On note cependant qu'une augmentation de l'ISOC apparaît l'un des modes de financement alternatif les moins défavorables pour l'emploi. Concernant la taxation directe sur les ménages, l'essentiel des impacts résultent de la baisse du revenu disponible des ménages, ce qui se traduit par une baisse de l'activité économique.

De manière générale, si les opérations de compensation sont intéressantes au niveau budgétaire, la création nette d'emplois dans le cadre de réduction de cotisations compensée par les différentes modalités de financement alternatif apparaît relativement faible.

### ***2.1.2.2. Financement alternatif d'un accroissement de réductions de cotisations en Région de Bruxelles-Capitale : des marges de manœuvres limitées***

L'étude BNB-BFP se base sur les modalités de financement alternatif correspondant à des impôts nationaux (existants ou non) ; le seul impôt considéré dans l'étude pouvant - dans une certaine mesure - être transposé à l'échelle régionale est l'IPP. Pour rappel, la réforme de la loi de financement - dans le cadre de la 6<sup>ème</sup> réforme de l'Etat - prévoit une large autonomie régionale en matière d'IPP (cf. supra). Nous allons donc nous baser, à titre indicatif, sur les résultats relatifs à ce mode de financement alternatif pour aborder la faisabilité d'une opération de compensation d'une éventuelle augmentation des réductions de cotisations patronales ciblées sur les bas salaires en Région de Bruxelles-Capitale.

Le graphique 13 (cf. supra) indique qu'une réduction de 0,5% du PIB (soit 1,8 milliard d'euros) de cotisations sociales compensée par un accroissement équivalent des recettes d'IPP générerait une création nette d'emploi d'environ 34.000 unités. Ainsi, afin de créer ne fusse que 1.000 emplois, il faudrait « shifter » 52,9 millions d'euros<sup>512</sup>, soit augmenter les impôts régionaux à concurrence de ce montant. Pour atteindre 10.000 emplois, c'est 529 millions d'euros qu'il faudrait « shifter ». Sur base du chiffre présenté dans l'accord de gouvernement (2011) concernant le montant de l'autonomie fiscale en matière d'IPP qui sera attribué aux Régions (soit 10.736 millions d'euros) et de la clé de répartition de l'IPP actuelle (part d'environ 8,5% pour Bruxelles<sup>513</sup>), les recettes d'IPP de la Région de Bruxelles-Capitale seraient approximativement de l'ordre de 900 millions d'euros. Ainsi, même pour créer 1000 emplois dans ce cadre, cela impliquerait d'augmenter les recettes d'IPP de près de 6%. On constate d'emblée le caractère irréaliste d'une telle opération de compensation budgétaire, tant politiquement qu'au niveau des risques liés à la concurrence fiscale entre les Régions (cf. encadré ci-après).

---

<sup>512</sup> 1.8 milliard/34

<sup>513</sup> Bisciari P. et Van Meensel L. (2012).

Tout comme précédemment, rappelons qu'une certaine réserve est de mise par rapport à ce calcul, car l'étude BFP-BNB a évalué l'impact de ces opérations de compensation au niveau de la Belgique, prenant en compte les effets sur la compétitivité, le revenu disponible etc. Ces effets peuvent être relativement différents au niveau de la Région de Bruxelles-Capitale. Néanmoins, ce chiffre fournit tout de même un ordre de grandeur approximatif.

### ***Régionalisation et concurrence fiscale***

Il faut noter que les marges de manœuvres fiscales d'une région comme Bruxelles, au territoire enclavé dans une région riche et mitoyenne telle que la Flandre, seront probablement fortement limitées dans la pratique. Decoster et al (2009) considèrent en effet que le risque de concurrence fiscale lié à la volonté d'attirer les bases taxables est élevé entre Bruxelles et sa périphérie.

Pour information, avant la réforme, les Régions avaient la possibilité de jouer sur les centimes additionnels à l'IPP à concurrence de 6,75% (depuis 2004) du produit de l'IPP localisé dans la Région. Or, seule la Flandre a utilisé cette possibilité depuis, réduisant ses impôts au travers du « jobkorting »<sup>514</sup>. Les droits d'enregistrements ont été plusieurs fois modifiés en Flandre et en Région de Bruxelles-Capitale et les droits de succession, de donation et le précompte immobilier ont été modifiés dans les trois Régions à plusieurs reprises ; l'essentiel des mesures fiscales régionales mises en œuvre depuis 2002 vont dans le sens d'une baisse de la fiscalité<sup>515</sup>.

Comme le note Eric Buysens<sup>516</sup>, le transfert de compétences en matière d'emploi offre théoriquement l'opportunité aux Régions de mener des politiques adaptées à leurs besoins spécifiques. Cependant, il souligne que les marges de manœuvre des Régions seront probablement très limitées dans la pratique, en particulier dans le cas de Bruxelles. Il soulève en effet la forte sensibilité du marché du travail bruxellois à la concurrence des deux autres Régions, rendant inopérante l'instauration éventuelle de normes sociales ou de politiques fiscales plus importantes. La Région bruxelloise sera probablement contrainte de s'aligner sur la Région la plus libérale. Au niveau de l'IPP, si les balises prévues maintiendront la règle de progressivité de l'impôt « total », les Régions auront la possibilité d'augmenter ou de diminuer leurs additionnels sur chaque tranche de revenu. Elles peuvent donc - endéans les limites prévues - réduire légèrement la progressivité de l'impôt, ou diminuer les impôts dans leur Région respective. Il est à envisager qu'une région comme la Flandre, où la situation économique est meilleure, fasse usage de cette compétence en ce sens. A long terme, il est d'ailleurs à craindre, selon Eric Buysens, que la régionalisation et la responsabilisation financière des Régions puissent conduire à l'appauvrissement fiscal de

<sup>514</sup> Bisciari P ; et Van Meensel L. (2012)

<sup>515</sup> Decoster A. & al. (2009)..

<sup>516</sup> Eric Buysens (2011).

Bruxelles. Pour renforcer ses capacités fiscales, la Région pourrait être tentée/contrainte d'attirer des cadres internationaux et des investisseurs étrangers à haut revenu. Dans ce but, la Région devrait mener des politiques d'allègement fiscal, adapter les infrastructures « de prestige » ou encore flexibiliser davantage le travail. Cette perspective peu favorable au niveau social accentuerait encore l'importante dualité socio-économique à Bruxelles.

On peut donc conclure qu'une augmentation de l'IPP à Bruxelles apparaît *a priori* peu probable dans ce contexte de concurrence fiscale interrégionale qu'implique inévitablement - malgré les balises prévues - la 6<sup>ème</sup> réforme de l'Etat; en particulier une augmentation de l'IPP visant à compenser des dépenses accrues de réduction de cotisations groupe-cible dans le but de créer un nombre significatif d'emplois supplémentaires apparaît irréalisable, compte tenu du coût budgétaire élevé d'une telle politique et des contraintes très importantes imposées par la concurrence fiscale. Rappelons que le coût budgétaire au niveau régional est d'ailleurs sous-estimé s'il n'est pas tenu compte de la répartition inégale entre le fédéral et les Régions des effets retour favorables.

### **2.1.3. Conclusion : la Région prise en étau entre contrainte budgétaire et contrainte de compétitivité fiscale et salariale**

Cette section a permis d'analyser dans quelle mesure la Région de Bruxelles-Capitale pourrait concevoir d'utiliser sa nouvelle compétence relative aux politiques de réduction de cotisation groupes cibles dans le but de créer des emplois supplémentaires.

Pour ce faire, les évaluations de l'étude BNB-BFP (2011) ont été utilisées en effectuant les approximations suivantes:

- (1) le coût budgétaire par emploi créé dans le cadre d'une réduction de cotisations calculé au niveau national a été transposé tel quel à l'échelle de la Région de Bruxelles-Capitale.
- (2) l'évaluation de l'impact sur l'emploi d'une réduction des cotisations patronales ciblée sur les bas salaires a été utilisée telle quelle pour approximer l'impact sur l'emploi d'une réduction patronale sur les groupes cibles.

Compte tenu de ces approximations, il est dès lors important de rappeler que cette section présente des ordres de grandeur, et non des montants qui se veulent précis.

Il ressort, de par le coût budgétaire élevé de la création d'emplois par réduction des cotisations sociales, qu'un accroissement des politiques de réduction de cotisations ciblées de façon à créer un nombre significatif d'emplois supplémentaires dans la Région apparaît peu réaliste.

En effet, comme l'indique l'étude BNB-BFP, le coût budgétaire par emploi créé dans le cadre de différents programmes de réductions de cotisations apparaît élevé ; la comparaison

indique toutefois qu'une réduction des cotisations patronales ciblée sur les bas salaires présente des effets positifs sur l'emploi plus importants que les réductions des cotisations patronales généralisées et que les réductions des cotisations personnelles. Néanmoins, même dans ce cas le plus favorable de ciblage sur les bas salaires, le coût budgétaire par emploi créé s'élève à 23.000 € par an<sup>517</sup>, sur base d'une simulation effectuée au niveau national. Or, ce calcul tient compte des effets retour liés à l'économie des allocations de chômage et des recettes fiscales et parafiscales résultant des emplois supplémentaires. Au niveau régional, le coût par emploi serait probablement encore plus élevé étant donné que l'essentiel des effets retour (à l'exception d'une part de l'IPP) bénéficierait au pouvoir fédéral. Même en transposant ce coût national au niveau de la Région, la création d'un nombre significatif d'emplois supplémentaires par exemple de l'ordre de 10.000 unités impliquerait un budget d'environ 232 millions d'euros. Cela représente donc une dépense peu réaliste compte tenu des marges budgétaires de la Région.

Afin de mener une politique budgétairement neutre pour la Région, l'idée de financer cette réduction de cotisations ciblée par l'augmentation de l'IPP a été envisagée. En effet, dans le cadre de la réforme, les Régions disposeront d'une plus grande autonomie en termes d'IPP. Cependant, l'augmentation des recettes IPP qui serait nécessaire pour financer la création de ne fusse que 1000 emplois dans le cadre d'une réduction de cotisations ciblée impliquerait une augmentation de l'ordre de 6% de l'IPP. Or, dans le cas de la Région bruxelloise en particulier, une telle augmentation de l'IPP paraît irréaliste tant politiquement qu'au niveau des risques d'évasion de sa base taxable.

De manière générale, dans le cadre de la régionalisation des politiques de réduction du coût du travail, la Région bruxelloise apparaît prise en étau entre ses contraintes budgétaires et ses contraintes de compétitivité par rapport aux deux autres régions (cf. encadré ci-après).

Rappelons toutefois que dans cette section, les réductions de cotisations ont été envisagées uniquement sous l'angle économique de la création d'emplois supplémentaires. Or, il est important de souligner l'intérêt social des réductions de cotisations groupes cibles : leur objectif est également de mieux répartir les emplois en rendant l'embauche de groupes défavorisés plus attractive financièrement (discrimination positive).

***Modulation du coût du travail via les mesures « groupes cibles » : quelle marge de manœuvre pour la Région ?***

Cette section a mis en évidence les difficultés budgétaires pour la Région que représenteraient l'augmentation des réductions de cotisations groupes cibles. Même en tenant compte des effets retour au niveau du pouvoir fédéral, le coût budgétaire par emploi créé dans le cadre d'une réduction de cotisations apparaît élevé. Or, au niveau régional, le

<sup>517</sup> Après 7 ans.

coût serait probablement encore plus élevé, puisque les Régions ne bénéficieraient pas de la majeure partie des effets retour. Sans opération de compensation via l'accroissement d'autres recettes, seule une augmentation marginale pourrait être envisagée.

Des augmentations de réduction de cotisations de plus grande envergure nécessiteraient donc d'augmenter ses recettes fiscales propres, par exemple les additionnels régionaux à l'IPP. Mais la Région se heurterait alors au problème de concurrence fiscale avec les deux autres Régions (en particulier la Flandre) et une fuite de sa base taxable est à craindre.

Etant donné l'importance du coût budgétaire par emploi créé (et sans tenir compte des effets relatifs à la discrimination positive à l'embauche), la Région pourrait être tentée de favoriser d'autres politiques plutôt que des réductions de cotisations « groupes cibles ». Dès lors, elle pourrait être tentée de diminuer ses réductions de cotisations « groupes cibles » au lieu de les augmenter. Cela impliquerait une hausse du coût relatif du travail dans la Région (à politique inchangée dans les deux autres Régions). En outre, il n'est pas à exclure que la Région flamande, étant donné sa situation économique favorable, fasse éventuellement usage de cette compétence de manière à réduire (dans les marges permises) le coût du travail sur son territoire. De manière générale, on peut se demander si la Région bruxelloise pourrait se permettre de ne pas s'aligner sur la Flandre en supportant un coût du travail plus élevé. Si la Région bruxelloise décidait d'octroyer des réductions des cotisations patronales ciblées moins importantes que la Flandre, elle pourrait s'exposer à un risque éventuel de fuite de ses entreprises en périphérie. L'ampleur de ce risque devrait être évaluée<sup>518</sup>.

On constate donc que les marges de manœuvre en termes d'augmentation et de diminution des réductions de cotisations patronales risquent d'être limitées. De manière générale, la régionalisation des politiques de réduction du coût du travail pose un problème de fond : la Région pourrait se retrouver prise en étau, en étant soumise à des exigences contradictoires face aux problèmes budgétaires d'une part, et aux problèmes de concurrence fiscale et de compétitivité salariale d'autre part.

---

<sup>518</sup> Certaines indications permettent toutefois de nuancer le risque d'une délocalisation massive des entreprises suite à une variation du coût du travail entre Régions (à condition bien sûr que la différence reste modeste). Par exemple, une enquête menée auprès des entreprises de différentes métropoles européennes dans le cadre de l'étude COMET (WP8) indique que les facteurs de localisation des entreprises les plus importants ont trait à l'accessibilité (en voiture ou en transport en commun), et ensuite à la proximité des clients et du marché, le prestige de la localisation et aux prix de l'immobilier et des terrains. En revanche, l'importance attribuée aux taxes et subventions y apparaît relativement faible. « *This result puts into perspective the weight often attributed to fiscal factors in media discourses about the « exodus » of companies from the city centres* ». A noter que ce résultat peut en partie s'expliquer par la part importante d'entreprises de petites tailles dans l'échantillon considéré. (Source : Van Crielingen M. et al, 2004).

## **2.2. Adapter les réductions de cotisations « groupes cibles » et les activations d'allocations aux spécificités de la Région**

Le chapitre précédent a mis en évidence le coût élevé de la création d'emploi par le biais de réductions de cotisations, même dans le meilleur des cas considérés, c'est-à-dire via une réduction ciblée sur les bas salaires. Sur cette base, une création d'emploi importante via une extension de réduction de cotisations « groupes cibles » apparaît peu réaliste.

La question qui se pose dès lors porte sur l'utilisation du budget de la Région correspondant aux dépenses actuelles liées aux mesures de réductions de cotisations - et plus généralement aux mesures de réduction du coût du travail - qui seront régionalisées. Pour rappel, les réductions de cotisations régionalisées portent sur les groupes cibles « jeunes travailleurs », « travailleurs âgés », « demandeurs d'emploi de longue durée » (y compris PTP et SINE), les travailleurs licenciés pour restructuration ; de même, les réductions portant sur certains secteurs et activités spécifiques le sont également, mais celles-ci ne seront pas considérées dans la présente section.

Cette section évoque certaines problématiques à prendre en compte dans le cadre de la régionalisation des mesures de réductions du coût du travail, plus spécifiquement les mesures de réductions de cotisations « groupes cibles » et les subsides salariaux sous forme d'activation des allocations de chômage pour les chômeurs de longue durée. L'objectif est de mettre en avant certains éléments pouvant contribuer à adapter et à améliorer l'usage de ces mesures compte tenu des budgets qui seront attribués aux Régions pour ces politiques (correspondant aux dépenses actuelles, en tenant compte des socles compensatoires). Contrairement au chapitre précédent, il ne s'agit pas d'envisager une baisse ou une augmentation de ces mesures de réduction du coût du travail, mais de pointer certaines caractéristiques des travailleurs concernés. La prise en compte de ces caractéristiques pourrait contribuer à améliorer le ciblage compte tenu des objectifs et des spécificités de la Région de Bruxelles-Capitale. Plus spécifiquement, deux éléments seront abordés : tout d'abord, la part des navetteurs parmi les travailleurs concernés par les mesures de réductions de cotisations en Région de Bruxelles-Capitale sera présentée, et ce par catégorie de groupe cible. Ensuite, la répartition par secteur d'activité des travailleurs concernés par les mesures de réduction de cotisations et d'activation des allocations sera exposée.

### **2.2.1. Les réductions de cotisations en Région de Bruxelles-Capitale : au bénéfice de l'emploi des résidents ou de l'emploi intérieur**

La régionalisation des dispositifs de réduction de coût du travail - comme celle d'autres compétences - et la plus grande responsabilisation financière des Régions qui résultent de la 6<sup>ème</sup> réforme de l'Etat entraînera inévitablement un mécanisme de concurrence entre les Régions. Les Régions pourraient être poussées à mener des politiques en faveur de leur

population résidente, discriminant alors - indirectement - les travailleurs des autres Régions. Dans ce cadre, et compte tenu du budget de la Région, du chômage élevé à Bruxelles et de la présence importante des navetteurs, on peut raisonnablement supposer que les choix politiques de la Région se concentreraient sur la population résidant sur son territoire.

La régionalisation des politiques de réduction de cotisations sera très probablement basée sur le lieu de travail. Or, une partie du - futur - budget de la Région destiné au financement des réductions de cotisations concernent l'emploi des navetteurs entrant des deux autres Régions. Si la Région ne pourra probablement pas discriminer les travailleurs sur base du lieu de résidence pour l'octroi des réductions, elle pourrait par contre décider d'accentuer le ciblage de certaines catégories de travailleurs qui correspondent au profil des Bruxellois. En effet, un ciblage plus important sur les peu qualifiés, les jeunes, les immigrés ou les demandeurs d'emplois de longue durée toucherait une proportion plus importante de travailleurs bruxellois.

Le tableau ci-dessous présente les dépenses et le nombre d'ETP<sup>519</sup> en Région bruxelloise concernés par les réductions de cotisations groupes cibles « jeunes travailleurs », « travailleurs âgés », « demandeurs d'emploi de longue durée » (y compris PTP et SINE), et les travailleurs licenciés à cause d'une restructuration, d'une part sur base du lieu de travail et d'autre part sur base du lieu de résidence.

**Tableau 63 : Dépenses et nombre d'ETP concernés par les réductions de cotisations « groupes cibles » pour l'emploi des résidents et pour l'emploi intérieur, Région de Bruxelles-Capitale, 2010**

	Nombre d'ETP		Montant (milliers d'euros)	
	Emploi des résidents	Emploi intérieur	Emploi des résidents	Emploi intérieur
Restructuration	117	215	437	827
Jeunes travailleurs	13.983	16.949	11.688	14.988
Travailleurs âgés	19.776	39.194	27.162	54.323
Demandeurs d'emploi de longue durée (hors SINE et PTP)	5.892	7.460	21.647	28.026
PTP	482	495	1.850	1912
SINE	368	400	1.410	1639

Source : ONSS et calculs propres

On peut constater que le groupe cible qui compte le plus d'ETP concernés par les réductions de cotisations en Région de Bruxelles-Capitale est celui des travailleurs âgés. Pour rappel, cette réduction concerne les travailleurs âgés de 57 ans ou plus (réduction forfaitaire de 400 €), mais également (depuis 2007), les travailleurs de 50 ans et plus dont le salaire ne dépasse

<sup>519</sup> Equivalent temps plein.

pas une certaine limite (la réduction augmentant avec l'âge du travailleur)<sup>520</sup>. La réduction « jeune travailleur » concerne plusieurs catégories de jeunes généralement peu qualifiés. Au regard de la part des 15-29 ans dans la population active occupée bruxelloise (20%) et de celle des 50-64 ans (21%)<sup>521</sup> qui sont équivalentes, il apparaît que les travailleurs âgés sont « surreprésentés » parmi les bénéficiaires des réductions de cotisations. Cela s'explique probablement en partie par les conditions supplémentaires au niveau de la réduction « jeunes travailleurs » portant sur les qualifications (les jeunes qualifiés étant généralement non éligibles). Par ailleurs, en gardant en tête qu'une partie des jeunes viennent de sortir des études, on notera que la part des 15-29 ans parmi les chômeurs bruxellois est de 38%, alors que celle des 50-64 ans correspond à 12%. Le taux de chômage des 15-29 ans est d'ailleurs nettement plus élevé que celui des 50-64 ans (28,5% contre 11%)<sup>522</sup>.

Dans le tableau ci-dessous, la part des résidents bruxellois dans l'ensemble des travailleurs « bénéficiaires » en Région de Bruxelles-Capitale a été approximée en divisant le nombre d'ETP sur base du lieu de résidence par le nombre d'ETP sur base du lieu de travail. Il s'agit d'une approximation étant donné que certains travailleurs résidant en Région de Bruxelles-Capitale - mais en nombre relativement restreint - travaillent dans une autre Région.

**Tableau 64 : Approximation de la part de résidents bruxellois parmi les travailleurs concernés par chacune des mesures de réduction de cotisations groupes cibles « caractéristiques travailleurs », 2010**

PTP	97%
SINE	92%
Jeunes travailleurs	83%
Demandeurs d'emploi de longue durée (hors SINE et PTP)	79%
Restructuration	54%
Travailleurs âgés	50%
<b>Total groupe cible</b>	<b>63%</b>

Source : ONSS et calculs propres

Approximativement 63% des travailleurs concernés par une mesure de réductions de cotisations groupes cibles « caractéristiques travailleurs » résident à Bruxelles, tandis qu'environ 37% sont des navetteurs. Cependant, on peut constater que les travailleurs concernés par les réductions « jeunes travailleurs » et « demandeurs d'emplois de longue durée » y compris les programmes PTP et SINE comptent une proportion plus importante de Bruxellois que les réductions en faveur des travailleurs âgés ou en faveur des travailleurs licenciés pour restructuration.

<sup>520</sup> Cette réduction est cumulable avec la réduction forfaitaire pour les travailleurs de 57 ans et plus. Source : SPF Emploi, Travail et Concertation sociale : [www.emploi.belgique.be](http://www.emploi.belgique.be)

<sup>521</sup> Source : Statbel (<http://statbel.fgov.be>) et calculs propres - sur base de l'enquête force de travail, 2010

<sup>522</sup> Idem



Sans pour autant négliger le problème des chômeurs âgés, une idée pourrait donc être de réorienter une partie des budgets des réductions destinées aux travailleurs âgés en faveur d'une réduction plus importante pour les jeunes et les demandeurs d'emploi de longue durée, ou d'un élargissement des conditions pour ces catégories. Pour rappel, les programmes de réduction de cotisations pour les groupes cibles « demandeurs d'emploi de longue durée » (programmes ACTIVA), PTP et SINE, incluent également une activation des allocations de chômage.

A noter que la Région pourrait aussi choisir de privilégier les mesures d'activation des allocations<sup>523</sup> de chômage plutôt que les réductions de cotisations, puisque les premières sont directement liées au travailleur. En effet, bien que les modalités de mise en œuvre de la réforme de l'Etat soient encore floues et qu'il existe des zones d'ombre importantes, on peut supposer que la Région sera probablement habilitée à gérer l'octroi des activations d'allocation en ce qui concerne ses résidents, alors que les réductions de cotisations sont liées aux employeurs (donc au lieu de travail).

Remarquons également que la régionalisation des réductions de cotisations ciblées pose en outre différentes questions de mise en œuvre. Par exemple, que va-t-il se passer si une entreprise a son siège social dans une Région et des établissements dans chacune des 3 Régions? Est-ce que les réductions de cotisations appliquées seront celles en vigueur dans la Région du siège social de l'entreprise où que soit l'établissement ou bien seront-elles basées sur le lieu de chacun des établissements? Ce genre de problème pratique n'est, à l'heure actuelle et à notre connaissance, pas encore résolu.

### **2.2.2. Répartition des travailleurs concernés par les réductions de cotisations « groupes cibles » par secteur d'activité**

En supposant que la Région décide de favoriser les groupes cibles portant sur les jeunes ou les demandeurs d'emploi de longue durée, il peut être intéressant de se faire une idée des secteurs dans lesquels se retrouveraient ces catégories de travailleurs.

Le tableau 65 ci-après présente la répartition par secteur d'activité des travailleurs bruxellois concernés par les réductions « groupes cibles » les plus importantes en termes d'ETP, en l'occurrence les jeunes travailleurs, les travailleurs âgés et les demandeurs d'emploi de longue durée (hors SINE et PTP).

---

<sup>523</sup> A noter que l'activation des allocations de chômage comporte certains problèmes liés notamment au « sous-statut » du chômeur « activé ». Le travailleur engagé dans le cadre d'une activation de chômage se distingue en effet de ses collègues au niveau de son salaire, la durée de son contrat, les tâches, etc. Cf. Van Keirsbilck F. (2009).

Au vu de la répartition des travailleurs concernés par les réductions de cotisations ciblées sur les jeunes et des demandeurs d'emploi de longue durée, on peut s'attendre, dans le cas d'un plus grand ciblage sur ces catégories, à retrouver ces travailleurs en grande partie dans le secteur du commerce, réparation d'automobile et de motos, les activités de services administratifs et de soutien et l'HORECA.

Concernant spécifiquement les demandeurs d'emploi de longue durée, on constate également une proportion importante de travailleurs concernés par la mesure dans le secteur de la santé et l'action sociale, et également - dans une moindre mesure - dans le secteur de la construction et du transport et entreposage.

Les travailleurs concernés par la réduction « travailleurs âgés » se retrouvent également en grande partie dans le secteur du commerce et les activités de services administratifs et de soutien, mais une part non négligeable d'entre eux se retrouvent également dans l'industrie, le transport, et - contrairement aux groupes cibles « jeunes » et « demandeurs d'emploi de longue durée » - dans les activités financières et d'assurance.

**Tableau 65 : Nombre et répartition des ETP concernés par les réductions de cotisations groupes cibles « travailleurs âgés », « jeunes travailleurs » et « demandeurs d'emploi de longue durée » (hors PTP et SINE) en Région de Bruxelles-Capitale (lieu de domicile) par secteur d'activité, 2010**

	Travailleurs âgés		Jeunes travailleurs		DE de longue durée		Total	
	Nombre d'ETP	Répartition (%)	Nombre d'ETP	Répartition (%)	Nombre d'ETP	Répartition (%)	Nombre d'ETP	Répartition (%)
Commerce, réparation d'automobiles et de motocycles	4029	20	4018	29	1237	21	9284	23
Activités de service administratif et de soutien	2975	15	3872	28	1141	19	7988	20
Hébergement et restauration	1366	7	1762	13	525	9	3653	9
Industrie	1856	9	464	3	272	5	2592	7
Transport et entreposage	1759	9	478	3	419	7	2656	7
Activités spécialisées, scientifiques et techniques	1261	6	677	5	240	4	2179	6
Activités financières et d'assurance	1712	9	278	2	77	1	2067	5
Autres activités de service	877	4	678	5	272	5	1827	5
Construction	1084	5	304	2	383	7	1770	4
Information et communication	615	3	446	3	143	2	1204	3
Santé humaine et action sociale	284	1	161	1	754	13	1199	3
Activités immobilières	626	3	74	1	115	2	815	2
Enseignement	469	2	202	1	150	3	822	2
Activités dans organisations et des organismes extra-territoriaux	244	1	20	0	14	0	278	1
Arts, spectacles et activités récréatives	212	1	256	2	112	2	580	1
Administration publique	243	1	104	1	10	0	356	1
Production et distribution d'eau; assainissement, dépollution et gestion des déchets	44	0	17	0	11	0	72	0
Activités des ménages en tant qu'employeur	28	0	12	0	6	0	46	0
Agriculture, sylviculture et pêche	16	0	66	0	4	0	86	0
Production d'électricité, de gaz, de vapeur et d'air conditionné	66	0	40	0	5	0	111	0
Activités mal définies	7	0	8	0	2	0	18	0
Industrie extractive	4	0	0	0	0	0	4	0
<b>Total</b>	<b>19777</b>	<b>100</b>	<b>13937</b>	<b>100</b>	<b>5892</b>	<b>100</b>	<b>39607</b>	<b>100</b>

Source : ONSS et calculs propres

Le tableau similaire a été établi pour les réductions de cotisations groupes cibles PTP et SINE (cf. ci-dessous).

**Tableau 66 : Nombre et répartition des ETP concernés par les réductions de cotisations groupes cibles PTP et SINE en Région de Bruxelles-Capitale (lieu de domicile) par secteur d'activité, 2010**

	PTP		SINE	
	Nombre d'ETP	Répartition (%)	Nombre d'ETP	Répartition (%)
Activités de service administratif et de soutien	0	0	87	24
Construction	0	0	8	2
Production et distribution d'eau; assainissement, dépollution et gestion des déchets	0	0	0	0
Activités immobilières	3	1	0	0
Activités ds organisations et des organismes extra-territoriaux	0	0	0	0
Activités financières et d'assurance	0	0	0	0
Commerce, réparation d'automobiles et de motocycles	0	0	2	1
Activités des ménages en tant qu'employeur	0	0	0	0
Industrie	1	0	0	0
Information et communication	0	0	0	0
Arts, spectacles et activités récréatives	15	3	0	0
Agriculture, sylviculture et pêche	0	0	0	0
Santé humaine et action sociale	233	48	216	59
Enseignement	196	41	9	2
Administration publique	0	0	0	0
Autres activités de service	30	6	46	13
Production d'électricité, de gaz, de vapeur et d'air conditionné	0	0	0	0
Activités mal définies	0	0	0	0
Hébergement et restauration	5	1	0	0
Transport et entreposage	0	0	0	0
Activités spécialisées, scientifiques et techniques	0	0	0	0
Industrie extractive	0	0	0	0
Total	482	100	368	100

Source : ONSS et calculs propres

Les programmes PTP et SINE concernent, à l'heure actuelle, un nombre limité de travailleurs. Cependant, de par leur nature, ils présentent l'intérêt de cibler à la fois un certain profil de demandeurs d'emploi et un secteur d'activité (économie sociale pour SINE et non-marchand pour PTP). On peut constater que les travailleurs concernés par le programme PTP se retrouvent essentiellement dans le secteur de la santé et de l'action sociale ainsi que dans le secteur de l'enseignement. Or, comme nous l'avons vu dans les parties précédentes de la recherche, les emplois dans ce secteur répondent à des besoins importants et croissants en Région bruxelloise. Les travailleurs concernés par le programme SINE se retrouvent en majorité dans le secteur de la santé et de l'action sociale.

Ce type de mesures vise à la fois à répondre à certains besoins tout en encourageant l'embauche de demandeurs d'emploi défavorisés. A l'instar du programme ACS, ils présentent donc un intérêt particulier pour la Région.

### **3. Création directe d'emplois : coût budgétaire et intérêt pour Bruxelles**

Le chapitre précédant a mis en évidence le coût budgétaire élevé par emploi créé dans le cadre d'une réduction des cotisations patronales généralisée, ciblée bas salaires et personnelle. Même dans le meilleur des cas qui concerne les réductions ciblées bas salaires, le coût budgétaire par emploi créé (sans opération de compensation par l'augmentation d'autres recettes) atteint 23.000 € par an. Ce coût élevé s'explique par l'importance des effets d'aubaine étant donné que les réductions de cotisations s'appliquent sur l'ensemble des bas salaires. Bien que les réductions « groupes cibles » diffèrent d'une réduction sur l'ensemble des bas salaires sur certains aspects (cf. supra), ce montant a été utilisé pour fournir un ordre de grandeur relatif au coût budgétaire par emploi créé dans le cadre d'une éventuelle réduction de cotisations « groupes cibles » en Région de Bruxelles-Capitale. Rappelons cependant que ce montant a été calculé au niveau national en tenant compte des effets retour sur les finances publiques fédérales (allocations de chômage économisées et recettes fiscales et parafiscales résultant des emplois créés). Cela implique qu'au niveau de la Région, qui ne bénéficie pas directement de la majeure partie des effets retour, le coût budgétaire par emploi créé serait encore plus important.

Le présent chapitre se focalise sur le coût budgétaire de la création directe d'emplois, notamment en vue d'une comparaison avec le coût budgétaire par emploi créé via des réductions de cotisations. Comme susmentionnés, certains programmes considérés comme des politiques de création directe d'emplois seront régionalisés. La première section rappelle brièvement les programmes concernés. Certains aspects relatifs à l'importance du programme ACS pour le secteur non marchand en Région de Bruxelles-Capitale sont évoqués. La deuxième section présente tout d'abord une estimation du coût budgétaire de la création directe d'emplois publics au niveau national. Certaines considérations méthodologiques sont également apportées, en lien avec la vision qui sous-tend les hypothèses des modèles utilisés (vision d'offre ou de demande). Ensuite, les problèmes générés par la régionalisation des dispositifs de création directe d'emploi sont brièvement exposés.

#### **3.1. Les programmes de création directe d'emplois régionalisés**

Pour rappel, cette catégorie recouvre les mesures créant des emplois supplémentaires (qui n'auraient pas existé sans la subvention) en général d'intérêt public et utiles d'un point de vue social d'une part, et destinés aux chômeurs de longue durée ou présentant des difficultés particulières d'autre part. Dans le cadre de ces mesures, le financement public couvre l'essentiel des coûts salariaux (cf. supra)<sup>524</sup>.

---

<sup>524</sup> Eurostat (2006).

### **3.1.1. En général : rappel**

Les mesures de cette catégorie qui seront régionalisées incluent les programmes PTP et SINE (mentionnés au chapitre précédent), comprenant une réduction des cotisations sociales patronales et une activation des allocations de chômage.

La compétence ALE (services de proximité), déjà gérée par les communes, est également régionalisée, de même que les Conventions de premiers emplois dans les projets globaux. Pour rappel, ce dernier programme prévoit la prise en charge de l'entièreté du coût salarial des jeunes par les pouvoirs publics le temps de la convention ; les fonctions exercées par les jeunes travailleurs dans ce cadre concernent essentiellement les nouveaux métiers de la ville. A noter que les résultats des parties précédentes de la recherche ont mis en évidence l'intérêt de ces métiers qui répondent à certains besoins en Région de Bruxelles-Capitale et conviennent à des travailleurs peu qualifiés.

Enfin, le programme ACS (destiné au secteur non-marchand), plus important en termes de nombre de travailleurs concernés, fait également partie des programmes de création directe d'emploi qui seront régionalisés. Comme susmentionné, il inclut une réduction de cotisations et une prime salariale. Tout comme les conventions de premiers emplois dans des projets globaux et les PTP, ce programme de grande ampleur présente l'intérêt d'être déjà géré au niveau régional.

De manière générale, l'ensemble de ces programmes présente l'avantage de cibler des profils de travailleurs défavorisés tout en créant des emplois qui répondent à certains besoins spécifiques de la population.

### **3.1.2. L'importance du programme ACS pour le secteur non-marchand en Région bruxelloise**

La Confédération Bruxelloise des Entreprises Non-Marchandes (2010) souligne l'importance pour le secteur non marchand et les pouvoirs locaux de la qualité de « subventionnement structurel » du programme ACS.

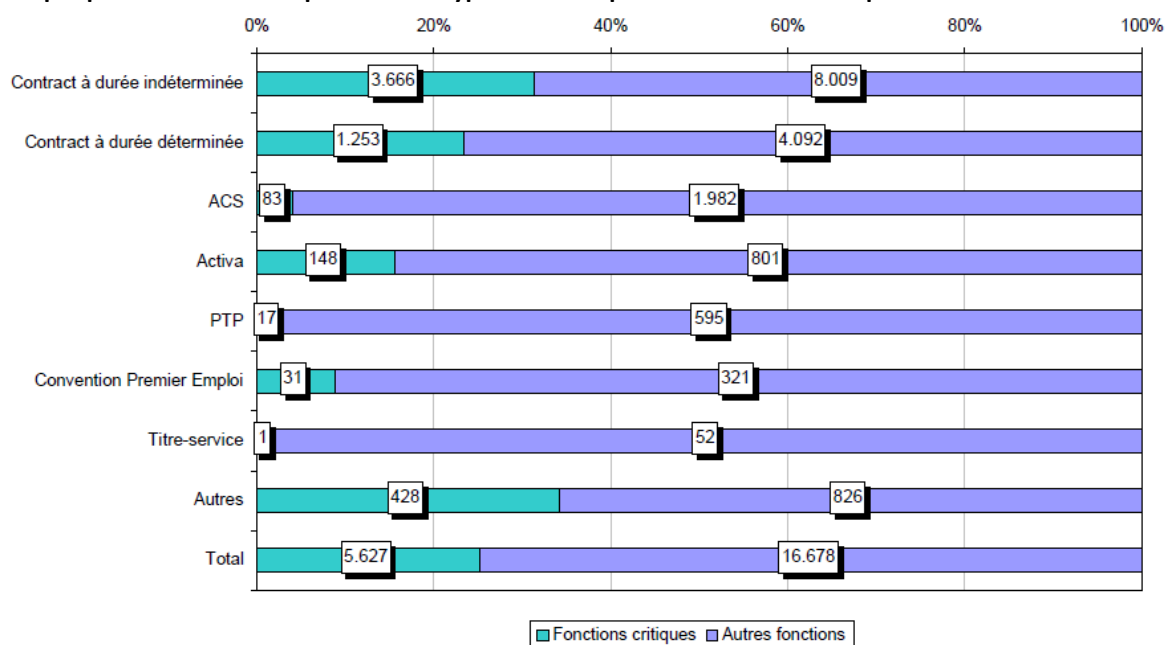
La Confédération appelle à une pérennisation et à un plus grand développement de ce dispositif : « (...) la CBENM tient à rappeler que les moyens du dispositif ACS actuel allant aux associations ne peuvent être réduits. Ils constituent un financement structurel pour de nombreux secteurs de l'action sociale. Il existe - dans le cadre du développement des activités actuelles - une demande de postes supplémentaires non satisfaite. De plus, face aux défis sociaux qui attendent la Région pour la prochaine décennie dans des domaines aussi cruciaux

que l'aide aux personnes, la santé, la formation,... une augmentation de moyens en termes d'emplois sera indispensable. »<sup>525</sup>

Le dispositif ACS représente une source essentielle de financement pour le secteur non marchand ; pour certaines associations, il s'agit parfois de la seule ressource. Certains projets comme le plan bruxellois pour l'alphabétisation de l'ASBL « lire et écrire » ou la structure de base des missions locales ne pourraient être réalisés sans ces postes<sup>526</sup>.

A noter par ailleurs que les postes ACS sont particulièrement faciles à pourvoir en comparaison avec les offres d'emploi « classiques », et que le nombre de fonctions critiques au sein des postes ACS est faible. Le graphique ci-dessous tiré de l'analyse des fonctions critiques en Région bruxelloise en 2010 par l'Observatoire bruxellois de l'emploi, présente la part des fonctions critiques dans les offres d'emploi classiques et dans les différents programmes de résorption de chômage.

**Graphique 34 : Offres d'emploi selon le type d'offre et part des fonctions critiques en 2010**



Source : Observatoire bruxellois de l'emploi (2011a)

Il apparaît que seulement 4% des offres d'emploi ACS correspondent à des fonctions critiques (relativement plus difficiles à pourvoir que la moyenne des offres d'emploi).

Le dispositif ACS présente plusieurs intérêts pour la Région de Bruxelles-Capitale. Tout d'abord, il s'agit d'une création directe d'emplois (qui n'auraient donc probablement pas été créés sans la mesure). Ensuite, il s'agit d'une mesure à la fois ciblée sur un type activité donnée (le non marchand) et un public cible (les demandeurs d'emplois au chômage depuis minimum 6 mois, et une série d'autres conditions, cf. supra) : les emplois créés répondent

<sup>525</sup> Confédération Bruxelloise des Entreprises Non-Marchandes (2010), page 12

<sup>526</sup> Confédération Bruxelloise des Entreprises Non-Marchandes (2010b).

d'une part à certains besoins de la Région, notamment dans les secteurs directement liés aux évolutions démographiques (cf. supra), et d'autre part, sont octroyés aux demandeurs d'emplois inscrits chez Actiris sur base de critères correspondant à un profil largement représenté parmi les demandeurs d'emploi bruxellois. En effet, le graphique 34 indique que les offres d'emploi ACS sont facilement pourvues. Enfin, cette mesure (comme d'autres mesures de création directe d'emploi) est gérée par la Région (Actiris) depuis de nombreuses années - contrairement aux autres catégories de mesures en voie de régionalisation (comme les réductions de cotisations « groupes cibles » par exemple).

### **3.2. Coût budgétaire d'un emploi public**

La section qui suit présente le coût budgétaire des emplois publics, afin d'approximer le coût des emplois financés dans le cadre des programmes de création directe d'emploi. Il faut toutefois garder à l'esprit que dans le cadre de la majorité des programmes régionalisés qui viennent d'être mentionnés, la plus grande partie du coût salarial est prise en charge par le pouvoir public, mais pas l'intégralité (contrairement aux emplois publics *stricto sensu*). Le coût budgétaire par emploi créé serait donc, dans le cadre de ces mesures, moins élevé que celui d'un emploi public tel que présenté ci-dessous. Notons également que les programmes de création directe d'emploi sont, contrairement aux emplois publics, généralement des emplois temporaires visant à favoriser la transition des travailleurs vers un emploi non subsidié. Cependant, comme susmentionné, dans le cas du programme ACS par exemple, la durée des emplois s'avère de plus en plus longue.

#### **3.2.1. Au niveau national**

Il faut noter le manque de documents disponibles présentant une évaluation du coût budgétaire net des emplois publics. Seule une étude du BFP datant de 1996 présentant indirectement ce chiffre a été trouvée<sup>527</sup>. Celle-ci s'inscrivait dans une réflexion relative à la réduction du déficit public. Elle met en évidence les effets induits (d'un point de vue macroéconomique et sur les finances publiques) de différents scénarios théoriques (pas forcément réalistes d'un point de vue de leur faisabilité) de diminution de dépenses publiques primaires ou d'augmentation de recettes. A l'instar de l'étude du BFP (et de la BNB) de 2010 sur les effets macroéconomiques et le coût budgétaire des emplois créés dans le cadre des mesures de réductions de cotisations (cf. supra), le modèle HERMES a été utilisé pour les simulations. Bien qu'il s'agisse, pour l'estimation du coût budgétaire des emplois publics, de la version du modèle datant de 1996, les hypothèses de base restent valables, ce qui permet une comparaison des résultats.

Les résultats des simulations présentés dans l'étude BFP (1996) indiquent qu'une baisse de 26.300 emplois publics entraînerait un solde positif au niveau des finances publiques de 151

---

<sup>527</sup> Bossier F. & al. (1996).



millions d'euros supplémentaires<sup>528</sup> (écart par rapport à la projection de base). Si l'on suppose - ce qui est raisonnable - que les résultats sont symétriques, on peut estimer le coût budgétaire par emploi public s'élève donc à environ 7000 €<sup>529</sup> par an. Ce coût apparaît donc particulièrement bas. Cela s'explique par les effets retour sur les finances publiques résultant de l'économie des allocations de chômage et de l'augmentation des recettes fiscales et parafiscales (du fait de la création nette d'emplois supplémentaires) d'une part et par les effets induits sur l'activité économique via la stimulation de la consommation privée d'autre part<sup>530</sup>.

En effet, un rapide calcul intuitif permet en effet de comprendre ce montant. Imaginons un salaire net de l'ordre de 23.000 € par an (dont les recettes fiscales directes et les cotisations sociales ont déjà été récupérées). Supposons également des allocations de chômage de 1000 € par mois, soit 12.000 € par an. En considérant que chaque emploi public correspond à une création nette d'emploi et que cet emploi implique un chômeur en moins (cf. remarque encadré ci-après), le coût budgétaire sans effets induits indirects est donc déjà de 11.000 €. On peut déduire des simulations de l'étude BFP (1996) que les effets induits résultant de la fiscalité indirecte (essentiellement recettes de TVA supplémentaires) sont de l'ordre de 3000 €<sup>531</sup> par an par emploi. Ainsi, avec des effets induits liés à la fiscalité indirecte, on arrive à approximativement 8000 € d'où il faut encore retirer les effets induits sur l'activité résultant de l'augmentation de la demande globale, qui implique la création d'emplois en plus qui génèrent à leur tour des effets retour (recettes fiscales et réductions d'allocations de chômage).

Il est intéressant de relever la grande différence de coût budgétaire par emploi créé dans le cadre d'une réduction de cotisations ciblée sur les bas salaires (23.000 € par an) et dans le cadre de création directe d'emploi public (7000 € par an). Le coût est en effet nettement plus élevé dans le premier cas du fait de l'importance des effets d'aubaine. Au contraire, dans le cas des emplois publics, chaque emploi correspond à une création nette d'emploi selon l'optique de demande qui est celle du modèle HERMES (avec quelques nuances selon l'hypothèse retenue au niveau des salaires, cf. encadré ci-dessous).

***Le modèle HERMES : une évolution de l'emploi dépendante de la demande de travail***

Selon la modélisation du marché du travail dans le modèle HERMES, une augmentation de l'emploi public implique une baisse à peu près équivalente du chômage, car la hausse de l'emploi public se répercute quasi entièrement sur l'emploi total.

Le modèle HERMES retient deux approches pour la modélisation des salaires (cf. étude BFP-BNB) : dans l'une, l'évolution des salaires n'est pas affectée par les variations du taux de

<sup>528</sup> Bossier F. & al (1996) et calculs propres.

<sup>529</sup> Idem.

<sup>530</sup> Bossier F. & al. (1996).

<sup>531</sup> Bossier F. & al (1996) et calculs propres.

chômage (salaires fixes), et dans l'autre, une baisse du taux de chômage implique une hausse des salaires via le mécanisme de la courbe de Philips (salaires libres). Dans le premier cas, une hausse de la demande de travail dans le secteur de l'Etat entraîne une baisse équivalente du chômage (il n'y a donc pas de contrainte exercée par l'offre de travail), tandis que dans le second cas, la hausse des salaires due à la baisse du chômage a un effet négatif sur l'emploi privé, ce qui entame la baisse du chômage (l'offre de travail exerce une certaine contrainte sur l'emploi). C'est probablement cette seconde version du modèle qui a été utilisée dans l'évaluation susmentionnée de l'impact budgétaire d'une variation de l'emploi public.

La simulation de ce type de mesure donne des résultats assez différents selon le modèle utilisé. Dans un modèle d'équilibre général, dans la mesure où le marché du travail est supposé être à l'équilibre, une mesure de création directe d'emplois publics va impliquer une destruction équivalente d'emplois privés, sans impact sur le taux de chômage d'équilibre. L'offre de travail exerce ainsi, dans cette approche, une forte contrainte sur l'emploi, contrairement au modèle HERMES qui reproduit une situation de déséquilibre sur le marché du travail.

Il est utile de mentionner tout de même l'argument néo-classique selon lequel l'emploi public peut potentiellement avoir un effet négatif sur l'emploi total via des effets éventuels d'évictions de l'emploi privé (Cahuc et al, 2002). Ces effets augmenteraient selon le degré de substitution des biens privés par des biens publics, et le montant du salaire offert dans le secteur public. Le premier argument repose sur l'idée qu'au plus les biens et services sont substituables (le secteur de la santé étant donné comme exemple de forte substituabilité), au plus l'emploi public va diminuer la rentabilité de l'emploi privé, et donc contribuer à son éviction. Le deuxième argument se base sur l'idée que des salaires plus élevés dans le secteur public vont attirer les travailleurs dans ce secteur, au détriment du secteur privé. En corollaire à cet argument, des « bons » emplois publics (offrant des bonnes conditions de salaire et de travail) seraient plus néfastes sur l'éviction des emplois privés que des « mauvais » emplois publics. Un troisième argument avancé serait que les emplois publics peuvent avoir un effet « distorsif » via la hausse des dépenses publiques qui générerait des effets négatifs sur la productivité du secteur privé<sup>532</sup>.

Ces arguments partent de l'idée que le nombre de travailleurs dans les emplois publics implique autant de travailleurs en moins dans le secteur privé. La base de cette vision d'offre découle de la supposition d'un marché de l'emploi en équilibre, en situation de plein emploi. Or, dans le cas bruxellois en particulier, l'ampleur du chômage et donc de la main-d'œuvre disponible rend cette conception peu appropriée.

---

<sup>532</sup> Cahuc P. & al. (2002).

### **3.2.2. Au niveau régional**

Le faible coût budgétaire de l'emploi public constitue une information intéressante, en particulier au vu des besoins dans différents secteurs en Région de Bruxelles-Capitale (éducation, santé et actions sociales,...). Néanmoins, les chiffres présentés ci-dessous correspondent au coût budgétaire net au niveau des finances publiques fédérales. Or, dans le cas des emplois dans l'enseignement par exemple, ce sont les Communautés qui financent les emplois. De même, dans le cas des programmes de création directe d'emplois régionalisés, les emplois créés seront financés par le budget des Régions. Ainsi, les entités fédérées supportent (ou supporteront) l'entièreté du coût salarial brut sans bénéficier directement de la plupart des effets induits (suppression de l'allocation de chômage correspondante et augmentation des recettes fiscales directes et indirectes).

Il y a donc là une forme de déséquilibre au niveau de la structure institutionnelle belge, en voie de s'amplifier sous l'impulsion actuelle de la défédéralisation. Le coût budgétaire par emploi dans le cadre des programmes de création directe d'emplois ou de réduction de cotisations s'avèrerait particulièrement élevé pour les Régions puisqu'elles ne bénéficient pas de la majorité des effets induits (à l'exception d'une certaine part des recettes supplémentaires d'IPP notamment).

Si la Région doit prendre conscience de l'importance de la collaboration avec les Communautés en vue de la création d'emplois dans l'enseignement ou l'accueil de la petite enfance, des mécanismes de collaboration importants devraient également être prévus entre l'autorité fédérale et les Régions.

#### **4. Titres-services : description, coûts et pistes de réaménagement en vue de répondre à certains besoins de la Région**

L'accord de gouvernement prévoit la régionalisation du dispositif des titres-services qui représente la mesure régionalisée la plus importante en termes budgétaires et de nombre d'emplois concernés. En Région de Bruxelles-Capitale, le budget titre-service représente environ la moitié des dépenses transférées (cf. infra)<sup>533</sup>.

Etant donné l'importance de ce dispositif, le présent chapitre propose une description relativement détaillée du système (ampleur, profil des travailleurs et des utilisateurs, qualité des emplois et coût) dans une première section. Dans une deuxième section, une comparaison du coût budgétaire des emplois titres-services, des emplois publics et des emplois créés dans le cadre d'une réduction de cotisations bas-salaire sera présentée. Certaines critiques à l'égard du dispositif titres-services seront formulées dans une troisième section. La quatrième section amorce certaines pistes de réflexion autour de l'idée d'une réaffectation éventuelle d'une partie du budget titre-service en vue de répondre à certains besoins de la population en Région de Bruxelles-Capitale.

##### **4.1. Tableau général**

Cette sous-section présente un tableau général du dispositif titre-service basé sur les rapports d'IDEA consult (2011<sup>534</sup> et 2012<sup>535</sup>).

##### **4.1.1. Le système des titres-services**

Le système des titres-services a été introduit par le gouvernement fédéral en 2004 dans le but de développer l'emploi formel dans le secteur des services d'aide ménagère et de lutter contre le travail au noir. Un objectif connexe du point de vue de l'utilisateur est de faciliter la conciliation entre sa vie professionnelle et sa vie de famille en lui permettant de s'affranchir des tâches ménagères (à un prix modéré) et donc de libérer du temps libre.

Le système permet aux particuliers de faire appel à une entreprise agréée pour l'aide ménagère à domicile. L'agrément est accordé par l'Etat fédéral et les entreprises concernées peuvent avoir différents statuts. Fin 2011, au niveau de la Belgique, la majorité des entreprises agréées sont des entreprises commerciales (46%); viennent ensuite les

---

<sup>533</sup> Pour rappel, ce dispositif inclut une subvention des titres-services payée par l'ONEM et une déduction fiscale pour les utilisateurs. Seule la partie subvention ONEM est reprise dans la dotation « emploi », tandis que les montants correspondant à la déduction fiscale sont également Régionalisés mais repris dans la dotation « dépenses fiscales » (cf. supra).

<sup>534</sup> Marteen G., Valsamis D., Van der Beken W. (2011).

<sup>535</sup> Marteen G., Neyens I., Valsamis D. (2012).

personnes physiques (16%), les ASBL (12,5%), les CPAS et communes (10%), les ALE (9%), les entreprises d'insertion (4%) et les sociétés d'intérim (1%)<sup>536</sup>.

Au niveau du fonctionnement, les particuliers achètent les titres-services auprès de Sodexo au prix de 8,50 € (depuis janvier 2013<sup>537</sup>). Chaque titre donne droit à une heure de travail ménager prestée, effectuée par un(e) travailleur(se) envoyé(e) par l'entreprise titre-service. Les montants dépensés par l'utilisateur pour l'achat des titres-services sont en outre déductibles fiscalement à concurrence de 30%. Ainsi, le prix réel pour l'utilisateur est de 5,95 € par titre<sup>538</sup>. L'achat de titre ne peut dépasser 1000 unités par ménage par an. Pour les personnes handicapées, les parents d'un mineur handicapé et les familles monoparentales, cette limite est fixée à 2000 titres par an. L'entreprise agréée remet ensuite les chèques à Sodexo, qui verse à l'entreprise l'équivalent du prix de l'utilisateur (8,5 €) et de l'intervention fédérale de 12,91 €<sup>539</sup>; la valeur de remboursement du titre correspond à 21,41 €. A noter qu'en 2012, le prix du titre était de 7,5 € et l'intervention publique correspondait à 14,22 €<sup>540</sup>.

Outre l'augmentation du prix du titre pour les utilisateurs (et la baisse équivalente de l'intervention fédérale), certaines modifications du dispositif étaient prévues à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2013<sup>541</sup>. Tout d'abord, 60% des nouveaux emplois titres-services devront être octroyés aux chômeurs complets indemnisés et/ou aux bénéficiaires de revenus d'intégration. Une dispense à cette règle pourra être accordée aux entreprises agréées s'il apparaît que le nombre de demandeurs d'emploi ou de bénéficiaires du revenu d'intégration avec le profil requis est insuffisant pour répondre à la demande de l'entreprise. Ensuite, les entreprises qui exercent en parallèle d'autres activités que les titres-services doivent tenir une comptabilité séparée pour les titres-services et leurs autres activités, et l'entreprise demandant l'agrément devra soumettre un « business plan » approuvé par un comptable.

A noter qu'une entreprise agréée peut demander auprès du Fonds de formations un remboursement partiel de ses frais de formation ; le pourcentage de travailleurs titres-services formés par le biais de ce fonds a d'ailleurs fortement augmenté d'année en année, pour atteindre 29% en 2011.

Des titres-services peuvent également être octroyés gratuitement (à concurrence de 105 titres et sous certaines conditions) dans le cadre de l'aide à la maternité pour les indépendantes qui reprennent leurs activités professionnelles après la naissance d'un enfant. Il s'agit toujours d'une aide ménagère. Par ailleurs, depuis 2007, le gouvernement flamand autorise l'utilisation des titres-services pour la garde d'enfants à domicile. Seuls les

---

<sup>536</sup> A noter qu'en tenant compte du nombre de titres introduits et de travailleurs des entreprises, la répartition des entreprises par statut est modifiée ; en effet, au niveau de la Belgique, la part des personnes physiques chute à 3% et celle des sociétés d'intérim augmente fortement (13 %).

<sup>537</sup> En 2012, le prix était de 7,50 €.

<sup>538</sup> SPF Emploi, Travail et Concertation sociale : [www.emploi.belgique.be](http://www.emploi.belgique.be) et calculs propres.

<sup>539</sup> Idem.

<sup>540</sup> Du 1<sup>er</sup> février 2012 (suite au dépassement de l'indice pivot) jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2013.

<sup>541</sup> SPF Emploi, Travail et Concertation sociale : [www.emploi.belgique.be](http://www.emploi.belgique.be)

parents isolés, occupés et résidant en Flandre y ont droit. Pour la garde d'enfants, l'entreprise agréée par Kind & Gezin doit engager un demandeur d'emploi inoccupé qui devra suivre au préalable une formation agréée également par Kind & Gezin. Le travailleur doit en outre faire preuve d'une connaissance suffisante du néerlandais. Le prix du titre-service pour l'utilisateur varie selon son revenu imposable<sup>542</sup>.

#### **4.1.2. L'ampleur et l'évolution du dispositif**

Fin 2011, le secteur titre-service compte 112.961 travailleurs. Ils étaient 149.827 dans le courant de 2011, soit près de 2,5 fois plus que dans le courant de l'année 2006 (61.759). Le nombre de travailleurs a donc fortement crû ces dernières années.

Près de 835.000 utilisateurs ont passé au minimum une commande en 2011 (contre 98.814 utilisateurs en 2004), et le nombre de titres achetés s'élève à plus de 109 millions. Près de 10% de la population de plus de 20 ans et 17% des ménages ont recours aux titres-services.

Tant le nombre d'utilisateurs, de travailleurs que de titres-services achetés indiquent une forte croissance annuelle. Cependant, les taux de croissance annuels montrent un ralentissement d'année en année, ce qui marque une progression vers la stabilisation du système.

La croissance du nombre de titres achetés est aussi plus importante que la croissance du nombre d'utilisateurs, ce qui indique une intensification de l'utilisation des titres par utilisateur.

Le nombre d'entreprises agréées atteint 2.754 unités en 2011, dont 490 en Région de Bruxelles-Capitale (soit 17,8%). La part bruxelloise des entreprises titres-services est plus importante que la part des travailleurs titres-services dans la Région (13,5%), et nettement plus importante que la part bruxelloise d'utilisateurs (9,2%), cf. infra. Cela s'explique en partie par la concentration des sièges sociaux d'entreprise en Région bruxelloise mais également par la taille des entreprises (entreprises de plus grande taille en Flandre)<sup>543</sup>. La croissance annuelle du nombre d'entreprises agréées est plus élevée à Bruxelles que dans les deux autres Régions mais se stabilise progressivement.

Le coût budgétaire brut du dispositif titres-services en 2011 atteint 1.655,3 millions d'euros (cf. section 4.1.6).

#### **4.1.3. Profil des travailleurs**<sup>544</sup>

Sur les 149.827 travailleurs titres-services du courant de l'année 2011, 13,5% (soit 20.194 travailleurs) résident à Bruxelles, 59,5% en Flandre et 26,4% en Wallonie. Il s'agit quasi

<sup>542</sup> SPF Finances : <http://minfin.fgov.be/>

<sup>543</sup> IDEA consult (2012).

<sup>544</sup> Sauf mention contraire, le contenu du paragraphe se base sur le rapport d'IDEA Consult (2012).

exclusivement de femmes (97% des travailleurs de l'ensemble de la Belgique et 95% des travailleurs de Bruxelles).

En Région de Bruxelles-Capitale, 22% des travailleurs ont moins de 30 ans, 35% ont entre 30 et 39 ans, 27% ont entre 40 et 49 ans et 16% ont plus de 50 ans. Toujours à Bruxelles, 63% sont peu qualifiés, 30% sont moyennement qualifiés et 6% sont très qualifiés.

Par ailleurs, 23% des travailleurs bruxellois sont de nationalité belge (contre 73% en moyenne pour l'ensemble de la Belgique), 55% sont ressortissants de l'Europe des 27 (contre 19% en Belgique) et 22% sont ressortissants d'un pays extra-européen (contre 8% en Belgique). On constate de manière générale une tendance à l'augmentation de la part de travailleurs n'ayant pas la nationalité belge dans le système des titres-services. Par ailleurs, les interviews menées par IDEA consult auprès d'un certain nombre d'entreprises confirment la hausse de l'occupation de travailleurs n'ayant pas la nationalité belge, en particulier des ressortissants des nouveaux Etats membres de l'UE comme la Pologne (les personnes de nationalité polonaise représentent environ 8,2% de l'ensemble des travailleurs titres-services en 2011).

A noter que, d'après certains indices, les conditions de travail seraient plus défavorables pour les ressortissants d'un pays non européen que pour la moyenne des autres travailleurs. Par exemple, la rotation dans l'emploi est plus élevée pour ce groupe. Ce dernier manifeste d'ailleurs une satisfaction moins élevée que la moyenne des travailleurs par rapport au système.

L'enquête auprès des travailleurs concernant la discrimination liée à l'origine pratiquée à leur encontre révèle que celle-ci est importante dans le cas des ressortissants d'un pays non européen. Il ressort également des entretiens avec les entreprises que les discriminations émanant des utilisateurs envers les personnes d'origine africaine sont fréquentes. A l'inverse, les personnes d'origine d'Europe de l'Est seraient souvent perçues positivement par les utilisateurs.

En Région de Bruxelles-Capitale, 69% des travailleurs titres-services étaient occupés dans des sociétés commerciales privées, 19% dans des sociétés d'intérim, 5% auprès de personnes physiques, 4% dans des ASBL et une part très faible dans les autres catégories d'entreprises (CPAS et communes, ALE et entreprises d'insertion). Comparativement aux deux autres Régions, Bruxelles se distingue par la proportion nettement plus élevée de ses travailleurs dans des entreprises à but lucratif (et donc, *a fortiori*, par la part nettement plus faible de ses travailleurs dans des entreprises du non marchand).

Sur base de données d'enquête, la situation antérieure des travailleurs titres-services engagés en 2011 est la suivante au niveau de la Belgique : 49,5% avaient un emploi rémunéré (près d'un travailleur sur deux de cette catégorie a démissionné de son emploi précédent), 37% étaient demandeurs d'emploi, 10% étaient « inactifs » et 3% étaient originaires de l'étranger. Il ressort en outre que 27% des travailleurs titres-services

occupaient un emploi de salarié sous contrat à durée indéterminée. Un peu moins de 5 % exerçaient un travail au noir.

Pour Bruxelles, la configuration est différente : 35,5 % avaient un emploi rémunéré, 34% étaient demandeurs d'emploi, 20% étaient « inactifs » et 11% étaient originaires de l'étranger. La part des travailleurs qui occupaient un emploi salarié à durée indéterminée correspond à 13%, tandis que 10 % travaillaient au noir. La part des travailleuses qui étaient femmes au foyer (catégorie des inactifs) est également plus importante à Bruxelles (12% contre 6% pour l'ensemble de la Belgique).

En ce qui concerne la durée de chômage de ceux qui étaient demandeurs d'emplois, au niveau de la Belgique, 40% étaient au chômage depuis moins d'un an, 16% étaient au chômage depuis un à deux ans, et 44% l'étaient depuis plus de deux ans. Par rapport à 2007, la part des chômeurs de longue durée dans les nouveaux engagements a fortement diminué au profit de celle des demandeurs d'emploi de courte durée (entre autre du fait que les chômeurs de longue durée intéressés ont progressivement intégré le système). A noter que dans ce secteur, les travailleurs de nationalité belge présentent en moyenne une durée antérieure de chômage plus longue que leurs homologues d'autres nationalités, ce qui pourrait s'expliquer par le fait qu'un certain nombre de travailleurs d'autres nationalités soient arrivés récemment en Belgique.

#### **4.1.4. Profil des utilisateurs**<sup>545</sup>

En 2011, la Région de Bruxelles-Capitale comptait 76.889 utilisateurs de titres-services, soit 9,2% des utilisateurs pour l'ensemble de la Belgique (contre 60,4% en Flandre et 30,4% en Wallonie). En comparaison avec la répartition régionale de la population de plus de 20 ans, les utilisateurs en Flandre sont légèrement surreprésentés et ceux en Wallonie et à Bruxelles, légèrement sous-représentés. Les utilisateurs représentent 9,2% de la population de plus de 20 ans en Région de Bruxelles-Capitale contre 10,3% en Flandre et 9,5% en Wallonie. Si ce taux est le plus faible à Bruxelles, la croissance annuelle du nombre d'utilisateurs y est plus importante que dans les autres Régions (phénomène de rattrapage). La part des utilisateurs dans la population par province est tout particulièrement importante en Flandre occidentale et orientale et dans les deux provinces du Brabant. Par contre, dans les zones urbaines comme Bruxelles, Anvers ou Gand, la part d'utilisateurs est relativement faible.

Au niveau de l'âge, dans l'ensemble de la Belgique, la majorité des utilisateurs (45%) se situent dans la tranche d'âge 35-55 ans, et un peu plus d'un quart ont plus de 65 ans. A Bruxelles, la proportion d'utilisateurs de moins de 35 ans est plus grande qu'en Flandre et en Wallonie (19,2 % contre respectivement 14% et 13%), tandis que la part des utilisateurs de plus de 65 ans y est moindre (23% contre 27% ailleurs). L'étude d'IDEA consult relève une légère augmentation de la part des plus de 65 ans parmi les utilisateurs au niveau de la

---

<sup>545</sup> IDEA Consult, 2012 (sauf mention contraire).



Belgique (passant de 25% en 2008 à 26,5% en 2011), et note également l'accroissement de la part d'utilisateurs de 80 ans et plus (qui représentent un peu plus de 10% des utilisateurs en 2011). A ce propos, les auteurs mentionnent qu'en principe les utilisateurs de plus de 65 ans ne font pas partie du groupe cible visé initialement par la mesure étant donné que le dispositif a pour objectif d'améliorer la conciliation entre vie professionnelle et vie de famille. Par ailleurs, se pose également la question liée aux besoins en soin pour les personnes âgées, que les prestataires de titres-services ne sont pas habilités à fournir (faute de formation).

L'intensité de l'utilisation des titres (nombre de titres par utilisateur) est plus importante à Bruxelles qu'en moyenne en Belgique (150 titres en moyenne par utilisateur contre 127). La classe d'âge 35-64 ans indique la plus grande intensité d'utilisation.

Le rapport d'IDEA Consult (2011) apporte, sur base de données d'enquête, certaines indications supplémentaires sur le profil des utilisateurs (cf. tableau 67 ci-après).

Tout d'abord, la majorité des utilisateurs sont cohabitants (76%) bien que cette proportion soit moindre à Bruxelles (67%). Ensuite, un faible pourcentage d'utilisateurs ont une personne handicapée à charge (5%) et cette part est la plus faible à Bruxelles (2%). La majorité des utilisateurs sont salariés ou fonctionnaires (54% en Belgique et 57% à Bruxelles), viennent ensuite les pensionnés et prépensionnés (28% en Belgique et 24% à Bruxelles) et les indépendants (12% en Belgique et 15% à Bruxelles). Au niveau du régime de travail des utilisateurs occupés, la grande majorité sont à temps plein (71% en Belgique et 75% à Bruxelles).

Concernant le niveau de diplôme des utilisateurs, la grande majorité sont diplômés de l'enseignement supérieur ou universitaire (65% en Belgique et 76% à Bruxelles). Ainsi, en particulier à Bruxelles, les titres-services profitent largement à la frange la plus favorisée (avec le plus haut niveau d'éducation) de la population. En outre, le niveau de revenu net des ménages de la majorité des utilisateurs est supérieur à 2000 € par mois. On remarque aussi que la part des utilisateurs dont le revenu net du ménage est supérieur à 3000 € par mois est légèrement plus élevée à Bruxelles qu'en moyenne en Belgique. Les utilisateurs de faibles revenus sont, de manière générale, très peu représentés (autour de 3% des utilisateurs).

Au niveau de la Belgique, le profil dominant des utilisateurs titres-services est donc le suivant : âgé entre 35 et 44 ans, cohabitant, salarié ou fonctionnaire avec une occupation à temps plein, hautement qualifié avec un revenu moyen du ménage entre 2000 € et 4000 € net par mois. A Bruxelles, comparativement aux autres Régions, on note une plus grande proportion d'utilisateurs jeunes, isolés, travaillant à plein temps, très qualifiés et se situant dans des tranches de revenus élevés.

Tableau 67 : Profil des utilisateurs de titres-services, données d'enquête (2010)

		Total (N=7.106)	Bruxelles (N=604)
Statut	Célibataire	24,3%	32,8%
	Cohabitant	75,7%	67,2%
Personnes handicapées à charge	% utilisateurs sans personne handicapée à charge	94,8%	98,1%
	% utilisateurs avec personne handicapée à charge	5,2%	1,9%
Situation professionnelle	Salarié - fonctionnaire	53,8%	56,6%
	Indépendant	12,4%	14,6%
	Demandeur d'emploi	0,8%	0,7%
	(pré)Pension	27,9%	23,6%
	Femme au foyer	2,3%	3,1%
	Invalide	2,5%	1,0%
	Etudiant	0,2%	0,3%
	Autres	0,2%	0,0%
Régime de travail <sup>13</sup>	Temps partiel	1,8%	2,1%
	Mi-temps	5,4%	5,3%
	Entre mi-temps et temps plein	21,4%	17,2%
	Temps plein	71,4%	75,3%
Niveau d'étude	Ecole primaire	3,4%	1,2%
	Ecole secondaire inférieure	7,6%	4,4%
	Ecole secondaire supérieure	22,6%	16,8%
	L'enseignement supérieur ou université	65,3%	75,8%
	Autres	1,1%	1,9%
Catégorie salariale	= < 1.000 €/mois	3,2%	2,6%
	1.000 € - 2.000 €/mois	25,4%	22,5%
	2.000 € - 3.000 €/mois	23,0%	21,1%
	3.000 € - 4.000 €/mois	21,8%	22,1%
	4.000 € - 5.000 €/mois	10,4%	11,2%
	> 5.000 €/mois	4,9%	6,7%
	Je ne sais pas	11,1%	13,8%

Source : IDEA Consult, 2011

#### **4.1.5. Qualité de l'emploi**<sup>546</sup>

Bien que la pénétration des syndicats dans le secteur des titres-services a impliqué une amélioration progressive du statut des travailleurs<sup>547</sup>, la qualité de l'emploi dans ce secteur reste relativement faible au regard de certains indicateurs. Tout d'abord, les contrats à durée déterminée restent largement majoritaires en représentant près de 60% des contrats. Les entreprises d'intérim contribuent fortement à cette part élevée, puisque 79% de leurs travailleurs titres-services sont sous contrat à durée déterminée, alors que dans les

<sup>546</sup> IDEA Consult, 2012

<sup>547</sup> HIVA, 2010.

entreprises des autres statuts, la part des CDD et des CDI fluctuent autour des 50-50% (à l'exception des ALE où la part des CDI atteint 75%). Cependant, la part des CDD et le nombre de contrats par travailleur par an indiquent une diminution progressive.

Ensuite, le salaire moyen brut montre une certaine croissance chaque année (à l'exception de 2009). En 2011, le salaire horaire correspondrait en moyenne à 10,54 €. Quant au salaire journalier, il dépend évidemment du nombre d'heures prestées. Or, les emplois titres-services sont caractérisés par une grande flexibilité : l'emploi à temps plein y est largement minoritaire. En 2011, seuls 12% des travailleurs titres-services avaient un emploi à temps plein en Belgique, contre 23% en Région de Bruxelles-Capitale. A noter par ailleurs que le régime prévu par le contrat ne correspond pas toujours aux heures effectivement prestées. En moyenne, pour l'année 2011, le nombre moyen d'heures de travail par semaine pour les travailleurs titres-services est de 18 heures à l'ONSS et de 22 heures à l'ONSSAPL<sup>548</sup>.

#### **4.1.6. Coût budgétaire du dispositif au niveau national**

L'étude d'IDEA consult (2012) présente également une évaluation du coût budgétaire net au niveau national du dispositif titre-service.

En 2011, le coût budgétaire brut du système titres-services atteint 1,655 milliards d'euros. Ce coût brut inclut l'intervention publique pour les titres-services (1,4211 milliards d'euros), le coût d'encadrement de la mesure (13,3 millions d'euros) et le coût de la déductibilité fiscale (220,9 millions d'euros). Néanmoins, il faut prendre en compte une série d'effets retour pour estimer le coût net du système. Ces effets retour sont explicités ci-dessous, et un tableau tiré de l'étude d'IDEA consult reprenant l'estimation des montants correspondant à chacun de ces effets est présenté ci-après.

Les effets de retour « directs » font référence aux impacts directs des emplois supplémentaires créés dans le secteur des titres-services.

Ils comprennent tout d'abord les économies en allocations de chômage des travailleurs titres-services qui étaient demandeurs d'emploi avant d'entrer dans le système. Sur base de données d'enquête, environ 37% des travailleurs titres-services étaient demandeurs d'emploi avant leur engagement (cf. supra). En considérant uniquement la part des demandeurs d'emploi avec allocation, cette part tombe à 22% des travailleurs titres-services. L'économie d'allocations de chômage évaluée par IDEA consult correspond à 314,5 millions d'euros. En revanche, certains travailleurs titres-services sont engagés dans le cadre de programme d'activation des allocations de chômage (ACTIVA, SINE, etc.), ce qui implique des dépenses de l'ONEM évaluées à 52 millions d'euros. D'autres travailleurs perçoivent pendant leur période d'occupation des allocations de garantie de revenus (44,4 millions d'euros) ou des allocations de chômage temporaire (17,3 millions d'euros). En retirant donc

---

<sup>548</sup> IDEA Consult, 2011.

ces montants, l'effet de retour sur le budget « chômage » des emplois titres-services serait de 200,7 millions d'euros.

Ensuite, un autre effet retour concerne les recettes supplémentaires de cotisations sociales personnelles et patronales. Celles-ci ont été calculées sur l'ensemble des heures prestées dans le secteur des titres-services en tenant compte des réductions de cotisations (réductions structurelles, groupes-cibles, bonus à l'emploi) et de la substitution du travail régulier de services ménagers par le système titres-service. Sur base de données d'enquête, 8% des utilisateurs auraient, avant le système, fait appel à d'autres organisations pour les activités ménagères<sup>549</sup>.

Enfin, l'effet de retour relatif aux recettes de l'impôt des personnes physiques prélevé sur les revenus bruts des travailleurs titres-services a également été estimé, en tenant compte notamment des réductions d'impôt pour les personnes isolées et de la substitution du travail régulier par le système des titres-services.

Les effets de retour « indirects » reposent sur des estimations basées sur certaines données disponibles et sur une série d'hypothèses que nous ne détaillerons pas ici. Il convient, comme le précise IDEA Consult, de les interpréter avec grande prudence, en particulier en ce qui concerne les effets qualifiés par IDEA Consult d'effets retour « indirects de 2<sup>ème</sup> ordre ».

Les effets de retour « indirects » dits « de 1<sup>er</sup> ordre » portent sur les recettes résultant de la création de nouvelles entreprises (impôt sur les sociétés privées) ainsi que les recettes liées aux emplois du personnel d'encadrement (cotisations sociales et IPP) et l'économie de leurs allocations de chômage, le cas échéant.

Les effets de retour « indirects » dits de « 2<sup>ème</sup> » ordre apparaissent très difficiles à estimer compte tenu des données disponibles, et leur évaluation repose sur de nombreuses hypothèses.

Ces effets portent tout d'abord sur les économies en allocations de chômage attribuées au remplacement des travailleurs titres-services et du personnel d'encadrement qui avaient un emploi rémunéré avant d'entrer dans le système, dans l'hypothèse où ces anciens emplois se seraient libérés pour des demandeurs d'emploi. Cette estimation se base entre autres sur des données d'enquête et des hypothèses concernant notamment le nombre d'emplois repris et la durée d'occupation de la fonction reprise (de 6 à 12 mois, ce qui constitue « l'hypothèse minimum et maximum »).

Les recettes de TVA supplémentaires attribuées au revenu plus élevé des personnes qui passent du chômage à un emploi dans le secteur des titres-services a aussi été estimé mais de façon très approximative étant donné l'absence de données relatives à la consommation de ces travailleurs et à leurs revenus antérieurs. Dans le « scénario minimum », la

---

<sup>549</sup> Aides à domicile, CPAS, ALE, entreprise privée.

consommation supplémentaire porte uniquement sur l'achat de produits à 6% de TVA et dans le « scénario maximum », uniquement sur l'achat de produits à 21%.

Le dernier effet de retour indirect de 2<sup>ème</sup> tour évalué porte sur les recettes supplémentaires de l'IPP sur le revenu des utilisateurs de titres-services. Ce dernier effet repose sur l'hypothèse que les titres-services permettent aux utilisateurs de travailler ou d'accroître leur temps de travail. Pour ce faire, les auteurs se basent sur les résultats de l'enquête auprès des utilisateurs pour évaluer combien d'entre eux ont repris le travail ou augmenté leurs heures de travail. En extrapolant ces données à l'ensemble de l'année et des utilisateurs, le volume de travail supplémentaire représenterait 25.306 ETP. Le salaire moyen brut belge et le taux d'imposition moyen sont utilisés pour l'estimation.

L'estimation des montants budgétaires correspondant à ces différents effets sont repris dans les tableaux ci-dessous.

**Tableau 68 : Estimation des effets de retour directs et indirects de 1<sup>er</sup> ordre du système des titres-services (2011)**

	<b>Effet</b>	<b>Montant</b>
Coût brut	Intervention en faveur des titres-services	€ 1.421.110.958
	Frais d'encadrement	€ 13.333.355
	Coût de la déductibilité fiscale	€ 220.868.221
<b>Coût brut total</b>		<b>C 1.655.312.535</b>
Effets de retour directs	Diminution des allocations de chômage	€ 200.727.706
	Accroissement de recettes des cotisations sociales	€ 307.299.481
	Accroissement de recettes des impôts des personnes physiques	€ 147.951.177
<b>Effets de retour directs totaux</b>		<b>C 655.978.364</b>
<b>Coût net estimé</b>		<b>C 999.334.170</b>
Effets de retour indirects du 1 <sup>er</sup> ordre	Accroissement de recettes des impôts des sociétés	€ 34.311.355
	Accroissement de recettes des cotisations sociales et des impôts des personnes physiques du personnel d'encadrement	€ 44.490.432
	Diminution des allocations de chômage du personnel d'encadrement	€ 9.194.101
<b>Effets de retour indirects totaux (1<sup>er</sup> ordre)</b>		<b>C 87.995.888</b>
<b>Coût net (1<sup>er</sup> ordre)</b>		<b>C 911.338.283</b>

Source : IDEA Consult, 2012

**Tableau 69 : Estimation des effets de retour indirects de 2<sup>ème</sup> ordre du système des titres-services (2011)**

	<b>Effet</b>	<b>Montant</b>
Effets de retour indirects du 2 <sup>ème</sup> ordre	Economie suite au remplacement des travailleurs titres-services	<i>Minimum: € 106,1 millions</i> <i>Maximum: € 212,3 millions</i>
	Economie suite au remplacement du personnel d'encadrement	<i>Minimum: € 8,6 millions</i> <i>Maximum: € 17,2 millions</i>
	Accroissement des recettes TVA	<i>Minimum: € 9,8 millions</i> <i>Maximum: € 34,3 millions</i>
	Accroissement des recettes des impôts de personnes physiques des utilisateurs	<i>€ 259,5 millions</i>
<b>Totaux des effets de retour indirects du 2<sup>ème</sup> ordre</b>		<b><i>Minimum: € 384 millions</i></b> <b><i>Maximum: € 523,3 millions</i></b>

Source : IDEA Consult, 2012

Une remarque concernant l'accroissement dérivé des recettes de l'IPP des utilisateurs est à formuler. L'hypothèse sous-jacente à cet effet repose sur l'idée qu'un accroissement de l'offre de travail va engendrer une augmentation équivalente de l'emploi. Il s'agit là d'une vision d'offre selon laquelle le marché de l'emploi serait à l'équilibre, et le nombre d'emplois dépendrait de l'offre de travail. Dans une optique de demande où l'emploi est fonction de la demande de travail, et dans un contexte de chômage structurel où l'offre de travail est supérieure à la demande de travail, un accroissement de la population sur le marché du travail générerait soit du chômage en plus (accroissement de la population active), soit se ferait au détriment d'autres travailleurs (effet de remplacement). Compte tenu des résultats de l'enquête auprès des utilisateurs, un tel effet de remplacement n'est pas à exclure. Outre ces réserves, afin d'assurer - dans la mesure du possible - une certaine comparabilité entre le coût budgétaire estimé des emplois titres-services et celui des emplois publics et des emplois créés dans le cadre d'une réduction de cotisations, il est préférable de ne pas tenir compte de ce dernier effet (cf. section 4.2 ci-après).

Dès lors, avec la prise en compte des effets indirects de 2<sup>ème</sup> ordre (en prenant la moyenne des scénarios minimum et maximum) à l'exception de ce dernier effet, le coût budgétaire net du dispositif serait d'approximativement **717.238.283 €**. Si à l'instar de l'étude d'IDEA Consult, on considère le nombre de travailleurs total dans le courant de l'année 2011 (149.827 travailleurs) plutôt que le « stock » de travailleurs fin 2011 (112.961 travailleurs), le coût budgétaire net par emploi titre-service au cours de l'année est d'approximativement 4787 € par an.

Il importe de souligner que, à l'exception d'une certaine part des recettes d'IPP supplémentaires, l'essentiel des effets retour bénéficie au pouvoir fédéral. Au l'instar des emplois publics ou des emplois créés dans le cadre des réductions de cotisations, le coût budgétaire net des emplois titres-services au niveau régional est beaucoup plus élevé qu'au niveau national, puisque les Régions supportent l'intégralité du coût brut sans bénéficier de la majorité des effets induits. Pour les Régions, cela doublerait, voire triplerait le coût budgétaire par emploi titre-service créé.

## **4.2. Comparaison du coût budgétaire de l'emploi titre-service, de l'emploi public et de l'emploi créé dans le cadre de réduction de cotisations ciblée bas salaires au niveau national**

Pour rappel, le coût budgétaire des emplois publics et des emplois créés dans le cadre des réductions de cotisations sont évalués par le BFP sur base du modèle HERMES<sup>550</sup>. Ce modèle est construit sur des bases plutôt « *demand side* », qui supposent une prédominance des logiques de demande (cf. supra).

Dans une optique de comparabilité du coût budgétaire par emploi créé dans le cadre des différentes politiques considérées, il a déjà été mentionné que l'effet estimé par IDEA Consult relatif à l'accroissement des recettes de l'IPP des utilisateurs n'a pas été retenu dans le calcul du coût net des titres-services.

Avant tout, il importe de souligner une différence méthodologique importante : les évaluations du BFP, via l'utilisation de leur modèle, tiennent compte des effets d'aubaine en simulant la situation macroéconomique théorique d'un scénario sans la mesure. Cela n'est pas le cas pour l'évaluation du coût net du système des titres-services.

Par ailleurs, l'usage d'un modèle macroéconomique complet a également permis au BFP de prendre en compte l'impact de l'accroissement du revenu disponible sur l'activité économique globale (effet de demande) dans l'évaluation du coût budgétaire de l'emploi public et de l'emploi créé dans le cadre des réductions de cotisations. Cet effet n'a pas été estimé dans le cas du coût net du dispositif titre-service<sup>551</sup>. A cet égard, le coût budgétaire net des titres-services tel qu'évalué par IDEA Consult pourrait être légèrement surestimé.

D'un autre côté, de manière générale, le coût budgétaire par emploi au cours de l'année 2011 tel que calculé par IDEA Consult est inférieur au coût budgétaire par emploi en moyenne par an (ou à un moment de l'année). En effet, pour rappel, on dénombre 149.827 travailleurs au cours de l'année 2011, tandis que fin 2011, le secteur titre-service compte 112.961 travailleurs. En considérant le nombre de travailleurs au cours de l'année, on considère implicitement que lorsqu'un travailleur travaille par exemple 3 mois, et qu'il est remplacé ensuite par un autre travailleur pendant les 3 mois suivants, cela représente deux emplois. De même, si les emplois sont temporaires et de courte durée, le coût budgétaire de ces emplois sera forcément moindre.

Afin de comparer le coût budgétaire par emploi dans le cadre des titres-services avec celui des emplois publics et des emplois créés dans le cadre d'une réduction de cotisations ciblées bas salaires, il serait plus correct de convertir le coût budgétaire par emploi au cours de l'année par un coût budgétaire par emploi moyen annuel. Cela peut être approximé par une

---

<sup>550</sup> Contrairement aux modèles, en vogue, d'équilibre général.

<sup>551</sup> Cet effet est évidemment très difficile à évaluer étant donné qu'outre certaines données d'enquête, le nombre exact de travailleurs titres-services qui étaient occupés en noir avant d'entrer dans le système est méconnu, et leur rémunération antérieure l'est encore plus.

simple règle de 3. Le nombre moyen d'emplois en 2011 est de 106.278 (moyenne du nombre d'emplois observé fin 2010<sup>552</sup> et fin 2011). Si au cours de l'année 2011 on a dénombré 149.827 travailleurs et que le nombre de travailleurs en moyenne sur l'année est de 106.278 unités, cela implique que les travailleurs ont été occupés en moyenne à 71% de l'année (106.278/149.827), soit 8,5 mois/an. Ainsi, le coût estimé de 4787 € par emploi titre-service (coût budgétaire net par emplois titres-services sans prise en compte de l'augmentation de l'effet retour éventuel de recettes d'IPP des utilisateurs) concerne des emplois qui durent en moyenne 71% de l'année. Sur cette base et en effectuant une règle de 3, le coût budgétaire par emploi titre-service « annuel moyen » peut être estimé à 6736 €.

Enfin, il importe de rappeler que la grande majorité des emplois titres-services sont des emplois à temps partiel (en 2011, seuls 12% des travailleurs avaient un temps plein). Au dernier trimestre de 2011, le nombre d'emplois titre-services en ETP était de 59.362<sup>553</sup>. Or, la proportion de temps partiel dans l'emploi public est clairement moindre (la part de temps plein étant de l'ordre de 75% dans le secteur des administrations publiques<sup>554</sup>), et celle dans les emplois créés dans le cadre des réductions de cotisations l'est très certainement également (le secteur des titres-services étant spécifiquement caractérisé par une importante flexibilité au niveau du temps de travail, cf. supra). Cette différence limite la comparabilité du coût budgétaire des emplois titres-services tel qu'évalué ici par rapport à celui de l'emploi public et des emplois créés dans le cadre des réductions de cotisations.

**Tableau 70 : Comparaison du coût budgétaire annuel par emploi créé (au niveau national) dans le cadre d'une réduction de cotisations ciblée sur les bas salaires, de la création directe d'emplois publics et du dispositif titres-service**

Réduction de cotisations ciblée bas-salaires	Emploi public	Titre-service
23.200 €	7000 €	6736 €

Source : BNB-BFP (2011), BFP (1996), IDEA Consult (2012) et calculs propres

On constate que, compte tenu de nos hypothèses, les coûts budgétaires estimés d'un emploi public et d'un emploi titre-service apparaissent très proches. Ce résultat est cependant à interpréter avec prudence vu les réserves susmentionnées concernant les différences de méthode d'évaluation et les différences de durée du travail.

Rappelons que ces estimations concernent le coût budgétaire net de la création d'emploi au travers des différents programmes considérés au niveau national, les effets retour bénéficiant essentiellement au pouvoir fédéral (économie des allocations de chômage, majorité des recettes fiscales et parafiscales supplémentaires). Dans le cadre de la régionalisation, à court terme, les Régions recevront les coûts bruts correspondant aux dépenses actuelles liées aux programmes régionalisés (du moins la première année de la réforme qui déterminera le montant des socles compensatoires pendant 10 ans, cf. supra).

<sup>552</sup> Fin 2010, 99.596 travailleurs étaient occupés dans le cadre des titres-services.

<sup>553</sup> Source : ONSS

<sup>554</sup> Eurostat et calculs propres.



Elles pourront donc décider de maintenir les programmes actuels tels quels, mais pourront aussi théoriquement décider d'augmenter ou de réduire leur ampleur. Cependant, la régionalisation des programmes de réduction de cotisations « groupes cibles », de création directe d'emploi ou des titres-services implique qu'une extension de ces programmes est peu probable compte tenu du coût budgétaire élevé de la création d'emplois supplémentaires qui serait alors à charge des Régions. Compte tenu de ce coût élevé, les Régions seront plus probablement tentées de réduire les budgets correspondant à ces programmes.

### **4.3. Critiques formulées à l'égard du dispositif actuel**

Le dispositif titre-service a permis d'offrir un emploi déclaré à un grand nombre de femmes peu qualifiées. Cependant, il fait l'objet de nombreuses critiques, notamment en raison de son coût élevé. Une étude du HIVA (2010)<sup>555</sup> (notamment) a mis en évidence différents aspects qui soulèvent la controverse ; certains d'entre eux sont repris ci-après.

Tout d'abord, les titres-services représentent près de 10% des dépenses totales de l'ONEM (en 2009). Par ailleurs, il semblerait que la rentabilité des entreprises soit en partie dépendante des aides à l'emploi (ACTIVA, SINE,...) qui sont souvent cumulées au dispositif titres-services. Malgré les effets retour, les auteurs pointent le coût élevé pour l'Etat, qui financerait au total, *in fine*, environ 80% du système. L'étude de Pacolet J., & al. (2010) note qu'un tel financement public pour le secteur de l'aide ménagère est difficilement justifiable. Il est souligné que le degré de financement public pour ce secteur correspond à celui de biens ou services quasi collectifs comme la santé par exemple. Or, l'aide au ménage ne constitue pas un besoin social essentiel. Le système est principalement destiné aux individus qui sont en mesure d'effectuer eux-mêmes leurs tâches ménagères, et qui recourent aux titres-services afin de disposer de plus de temps pour leur vie de famille ou leur vie professionnelle. Le titre-service représente donc un service « confort » permettant d'avoir plus de temps pour d'autres activités. Le financement public apparaît dès lors peu légitime. A noter que, même dans le cas de « vrais » biens ou services « tutélaires », l'utilisateur doit parfois contribuer en fonction de ses revenus, ce qui n'est pas le cas dans le système titre-service.

Ensuite, les auteurs mentionnent que la lutte contre le travail en noir ne constitue pas un motif justifiant un tel financement public aux activités concernées par cette problématique ; ils relèvent le manque d'efficacité de cet instrument qui subventionne un secteur à concurrence de 80% pour ne blanchir qu'environ 10% de l'emploi correspondant. Ils considèrent d'ailleurs que les cotisations supplémentaires résultant du blanchissement sont probablement compensées par le coût de nouvelles fraudes dans le cadre du dispositif. A ce propos, on notera que, dans l'accord de gouvernement (2011), le secteur des titres-services est considéré comme un secteur « à risque » de fraude qui nécessite des contrôles plus

---

<sup>555</sup> Pacolet J., & al. (2010).

importants. Les auteurs s'étonnent enfin que, par le passé, les contrôleurs n'aient pas (ou peu) utilisé l'information disponible dans la lutte contre le travail au noir, notamment par le biais des contrats d'assurance liés aux accidents de travail (assurances utilisées pour assurer les femmes et hommes de ménage qui travaillent au noir).

A noter par ailleurs que le système génère des bénéfices importants aux prestataires de services. Or, les entreprises agréées sont majoritairement des entreprises à but lucratif (entreprises privées commerciales, société de travail intérimaire, personnes physiques). Il provoque en outre l'éviction des autres formes d'aide ménagère classique.

Enfin, l'objectif premier d'intégration de travailleurs en noir dans le marché du travail régulier constitue une justification du système de moins en moins pertinente, dans la mesure où de nombreux travailleurs titres-services ont quitté un autre emploi rémunéré et déclaré d'une part et que le système attire de nouveaux immigrants d'autre part.

D'autres éléments peuvent être ajoutés à ces critiques Pacolet J., & al. (2010), notamment le fait qu'un certain pourcentage de travailleurs titres-services effectuent des activités non autorisées dans le cadre des titres-services. C'est d'ailleurs plus le cas en Région de Bruxelles-Capitale que dans les deux autres Régions. Selon l'enquête de l'IDEA Consult (2011)<sup>556</sup>, en Région de Bruxelles-Capitale environ 7,3% des travailleurs effectueraient des activités de garde d'enfants, 5,9% des activités de jardinage et 5,2% des activités de garde des personnes âgées, malades ou handicapées. Cela peut poser des problèmes de concurrence avec les structures classiques offrant ces services. Par ailleurs, dans le cas des activités de garde d'enfants et surtout d'accueil de personnes fragilisées, des problèmes relatifs aux compétences des travailleurs titres-services se posent, ces derniers n'étant pas formés pour ces activités. Ce constat démontre par ailleurs et sans surprise qu'il existe une demande non satisfaite pour ces activités.

#### **4.4. Piste de réorientation possible du budget titres-services pour répondre aux besoins en Région de Bruxelles-Capitale**

Compte tenu des arguments susmentionnés, le système titre-service, même s'il crée de l'emploi déclaré et peu qualifié, n'apparaît pas optimal au niveau de plusieurs aspects. Il s'agit en effet d'un subside public massif qui répond peu aux réels besoins sociaux. Nous avons mis en évidence dans les parties précédentes du rapport certains besoins importants et croissants de la population en Région de Bruxelles-Capitale, notamment en termes d'accueil de la petite enfance. A cet égard, une extension des activités titres-services aux activités de garde d'enfants pourraient être envisagées. Cependant, cette idée, déjà avancée par certains partis politiques en 2008, apparaît peu efficace notamment en termes d'utilisation des moyens publics (cf. sous-section 4.4.1). Une alternative possible pourrait consister en la réorientation d'une partie du budget titres-services dans le développement

---

<sup>556</sup> Dans IDEA Consult (2012).

des structures d'accueil d'une part, et dans le financement de postes ACS supplémentaires dans le secteur de la petite enfance d'autre part (cf. sous-section 4.4.2).

#### **4.4.1. Une extension du système titre-service pour la garde d'enfants ? Une idée critiquable**

En 2008, certains partis politiques ont proposé une extension du système des titres-services aux activités de garde d'enfants. D'autres partis, ainsi que d'autres acteurs notamment les syndicats, se sont opposés à cette idée pour différentes raisons résumées dans un article de l'IEV<sup>557</sup>.

Tout d'abord, une extension des activités de garde d'enfants par les entreprises titres-services présenterait un risque possible de manque de qualifications nécessaires des accueillant(e)s d'enfants. Le contrôle qu'il faudrait introduire sur les accueillant(e)s titres-services pourrait s'avérer coûteux.

Ensuite, cette mesure impliquerait une utilisation sous-optimale des moyens publics. En effet, selon l'IEV, cette forme d'accueil coûterait 2 à 6 fois plus que l'accueil collectif (selon le nombre d'enfants pris en charge). Pour un certain montant de dépenses publiques donné, on pourrait donc créer un nombre de places d'accueil collectif plus élevé que le nombre d'enfants concernés par l'accueil à domicile.

Par ailleurs, cela constituerait un système socialement inéquitable, dans le sens où, même en tenant compte de l'intervention publique et de la déduction fiscale, il resterait plus coûteux pour les utilisateurs qu'une prise en charge dans le cadre de l'accueil collectif. Le système bénéficierait donc aux familles plus favorisées. En outre, le subside public par enfant gardé via le système titre-service sera, paradoxalement, nettement plus important que le subside public par enfant dans une structure d'accueil collective. Il s'agit donc d'une mesure antisociale qui impliquerait une redistribution des revenus en faveur des familles plus aisées.

Enfin, les opposants à cette mesure pointent également le risque de libéralisation du secteur de la petite enfance induit par le financement attribué aux utilisateurs plutôt qu'aux producteurs de services dans un cadre programmé et encadré. Cela pourrait mener à une libéralisation des normes ainsi que des prix et, *in fine*, fragiliser les structures collectives.

Cette proposition n'a donc pas été retenue au niveau fédéral. A noter cependant, pour rappel, que le gouvernement flamand a, quant à lui, autorisé l'usage de titres-services pour la garde d'enfants à domicile en Région flamande (cf. supra)<sup>558</sup>.

Au vu des arguments susmentionnés, il apparaîtrait toutefois plus rationnel, tant au niveau de l'utilisation efficace et socialement équitable des moyens publics qu'au niveau de la

---

<sup>557</sup> Bodson X. (2008).

<sup>558</sup> [www.securex.eu](http://www.securex.eu)

qualité de l'accueil des enfants, d'élargir les services d'accueil collectif plutôt que d'étendre le système des titres-services aux activités de garde d'enfants.

#### **4.4.2. Pistes possibles : une réaffectation partielle du budget pour répondre à certains besoins de la Région**

Les dépenses actuelles afférant au dispositif titre-service en Région de Bruxelles-Capitale peuvent être évaluées en utilisant soit la ventilation régionale du nombre de titres-services achetés selon le domicile de l'utilisateur (cf. tableau 71) soit la ventilation régionale du nombre de titres-services transmis par les entreprises pour remboursement auprès de la société émettrice, basée sur la région du siège social de l'entreprise (cf. tableau 72).

**Tableau 71 : Ventilation régionale du nombre de titres-services achetés selon le domicile de l'utilisateur en 2011**

Nombre de titres-services achetés par les utilisateurs				Parts régionales		
Bruxelles	Flandre	Wallonie	Le Royaume	Bruxelles	Flandre	Wallonie
12,563,281	66,274,861	29,825,823	108,663,965	11.56 %	60.99 %	27.45 %

Source : SPF Emploi, Travail et Concertation sociale et calculs propres

**Tableau 72 : Ventilation régionale du nombre de titres-services transmis par les entreprises pour remboursement auprès de la société émettrice, sur base du siège social de l'entreprise en 2011**

Nombre de titres-services transmis par les entreprises				Parts régionales		
Bruxelles	Flandre	Wallonie	Le Royaume	Bruxelles	Flandre	Wallonie
28,837,785	52,451,625	23,583,334	104,872,744	27.50 %	50.01 %	22.49 %

Source : SPF Emploi, Travail et Concertation sociale et calculs propres

On peut constater que la part de la Région de Bruxelles-Capitale est nettement plus élevée lorsque l'on considère les titres-services transmis par les entreprises selon leur siège social dans la Région (27,5%) que lorsque l'on considère les titres-services achetés par les utilisateurs (11,5%). A noter par ailleurs, qu'en ce qui concerne la répartition régionale des travailleurs, la part des résidents bruxellois correspond à environ 13% (cf. supra).

Pour rappel, la régionalisation des titres-services comprend l'intervention fédérale dans la valeur de remboursement des titres-services et la déduction fiscale. Ces deux éléments figurent à des endroits différents dans la 6<sup>ème</sup> réforme de l'Etat. Le premier fera partie de la dotation « emploi » tandis que le deuxième fera partie de la dotation « dépenses fiscales » (cf. supra). Pour le calcul des socles compensatoires, les dépenses fiscales (environ 221 millions d'euros) seront très probablement réparties entre Régions sur base du lieu de domicile des utilisateurs. Par contre, à notre connaissance, la clé de répartition régionale pour l'intervention dans la valeur de remboursement des titres - qui constitue l'essentiel du budget titre-service (environ 1,42 milliards d'euros) - est incertaine à l'heure actuelle. D'un point de vue administratif, il semble *a priori* probable que la clé basée sur le siège social de l'entreprise soit retenue. Dans ce cas, les dépenses correspondant au budget titre-service de la Région de Bruxelles-Capitale - et utilisé au moment de la réforme pour le calcul du socle compensatoire - serait de l'ordre de 400 millions d'euros, soit près de la moitié des dépenses

en politiques de l'emploi en voie de régionalisation en Région de Bruxelles-Capitale. Mais à ce stade, rien n'a encore été fixé ; il s'agit en tous cas de l'hypothèse « maximale » pour la Région bruxelloise. Rappelons qu'il s'agit bien d'un raisonnement à court terme qui tient compte du mécanisme de transition. A plus long terme, la dotation emploi sera répartie entre les Régions sur base de la clé IPP (et non plus sur les besoins, cf. supra).

Nous avons vu qu'étant donné que les effets retour sont perçus essentiellement par le fédéral, le coût budgétaire par emploi (sachant qu'il s'agit largement d'emplois à temps partiel) serait élevé : *grosso modo*, sans tenir compte d'un certain effet lié aux recettes d'IPP, il pourrait se situer entre 10.000 € et 14.000 € par an (selon que l'on divise le coût budgétaire brut du système en 2011 par le nombre d'emploi fin 2011 ou bien par le nombre d'emploi dans le courant de 2011).

Compte tenu des arguments mentionnés à la section 4.3, un tel financement pour des emplois qui ne répondent pas à un réel besoin social de la population semble peu approprié. Il est évidemment très difficile de supprimer le dispositif à l'heure où environ 20.000 emplois sont concernés en Région de Bruxelles-Capitale (cf. supra). Cependant, une réduction progressive de l'intervention publique et donc une augmentation du prix payé par l'utilisateur pourrait être envisagée étant donné le faible coût actuel pour ce dernier. Par ailleurs, le nombre maximum de titres par utilisateur de même que le nombre d'heures donnant droit à la déduction fiscale pourraient être réduits. En outre, ces limitations pourraient éventuellement varier sur base de certains critères, notamment la taille de la famille, ou encore son revenu. Une fois le plafond dépassé, l'utilisateur paierait les services au prix plein, sans déduction fiscale<sup>559</sup>.

L'étude d'IDEA Consult (2011) fournit des résultats d'enquête concernant le prix maximum que les utilisateurs sont prêts à payer pour acheter des titres-services. Il apparaît que le prix moyen se situe à environ 8 €/heure. En Région de Bruxelles-Capitale, les utilisateurs seraient en moyenne disposés à payer d'avantage que les utilisateurs des deux autres Régions pour l'achat des titres, soit 8,17 € pour les activités de nettoyage. Le prix que les utilisateurs sont prêts à déboursier varie également selon l'âge de l'utilisateur : celui-ci augmente avec l'âge jusqu'à un certain point et redescend ensuite en particulier à partir de l'âge de 64 ans. Cependant, dans le cadre de cette enquête, les utilisateurs ont été interviewés à propos du prix des activités de ménage au noir. Or, en Région de Bruxelles-Capitale, le prix horaire du travail au noir serait d'environ 8,55 €. Il existe donc, même avec la réforme introduite en janvier 2013 (cf. supra), une grande différence entre le prix en noir et le prix réel actuel d'un titre-service (soit 5,95 € en tenant compte de la déduction fiscale). Il semblerait donc envisageable d'accroître encore le prix payé par l'utilisateur, tout en conservant une certaine différence avec l'estimation du prix du travail au noir afin de minimiser au maximum l'impact négatif sur l'emploi titres-services. Les pertes d'emploi pourraient en outre être compensées par la création d'emplois supplémentaires dans d'autres secteurs (cf. ci-après).

---

<sup>559</sup> Pacolet J., & al. (2010).

Bien évidemment, la question de la marge de manœuvre réelle des Régions concernant le dispositif titre-service se pose. En théorie, la régionalisation devrait permettre aux Régions d'augmenter le prix des titres-services pour les utilisateurs (et réduire l'intervention publique). La question de la faisabilité pratique de ce genre de décision pour une Région comme Bruxelles (dans le cas où la Flandre, elle, n'augmenterait pas le prix utilisateur) constitue encore un exemple de zone d'ombre qui reste à éclaircir.

En imaginant qu'un rapprochement du prix payé par l'utilisateur au prix réel soit possible pour Bruxelles, le budget dégagé pour être utilisé à encourager l'emploi dans les secteurs qui répondent à des besoins croissants dans la Région. Pour rappel, la partie précédente de la recherche a mis en évidence les besoins importants dans les secteurs fortement liés aux évolutions démographiques, en l'occurrence l'accueil de la petite enfance, l'enseignement et également - mais dans une moindre mesure - les soins aux personnes âgées.

Pour rappel, le secteur de la petite enfance, comme celui de l'enseignement, constituent des compétences communautaires. Notons également que l'accord de gouvernement (2011) prévoit la communautarisation d'un volet important de compétences liées aux personnes âgées<sup>560</sup>.

Le secteur de la petite enfance présente l'avantage d'être un peu moins exigeant (bien que non négligeable) en terme de niveau de diplôme que l'enseignement, et les besoins dans ce secteur sont particulièrement importants en Région de Bruxelles-Capitale. Une partie du budget titre-service pourrait donc être recyclé dans le but de répondre aux besoins liés à la petite enfance dans la Région. En utilisant ses compétences en matière d'emploi, la Région pourrait utiliser une partie du budget libéré dans des politiques de création directe d'emploi dans ce secteur, par exemple via le financement de postes ACS supplémentaires. D'autre part, elle pourrait contribuer au développement de structures d'accueil en transférant une autre partie du budget aux Commissions Communautaires, afin que celle-ci se charge de cette mission qui relève de sa compétence.

La Région pourrait ainsi renforcer le « plan crèches » initié par le gouvernement bruxellois. Pour rappel, ce « plan crèches » (2007-2011) prévoyait la création de places supplémentaires en Région de Bruxelles-Capitale via le financement d'infrastructures d'accueil et d'emplois ACS. Ce plan a cependant dû être interrompu suite à un recours introduit par une ASBL nationaliste flamande accusant le gouvernement bruxellois d'opérer dans une compétence qui n'est pas de son ressort (financement d'infrastructures de crèches). Cette ASBL a donc obtenu gain de cause auprès de la Cour constitutionnelle. Toutefois, le gouvernement bruxellois a récemment trouvé le moyen de continuer le « plan crèches » via le financement d'une dotation annuelle aux commissions communautaires française (80%) et flamande (20%).

---

<sup>560</sup> Maisons de repos et maisons de repos et de soins, allocation d'aide aux personnes âgées, hôpitaux gériatriques isolés et soins palliatifs.

## **5. Conclusion**

Le 2<sup>ème</sup> volet de cette partie a permis d'analyser différents aspects de quatre politiques ou catégories de politiques en voie de régionalisation. Différents types d'informations ont été mis en évidence, notamment le coût budgétaire, et certaines implications de la régionalisation ont été analysées.

Les politiques ou catégories de politiques suivantes ont été considérées :

- (1) Le Plan d'Activation du Comportement de Recherche (ACR).
- (2) Les politiques d'allègement du coût du travail et plus spécifiquement les réductions des cotisations patronales « groupes cibles ».
- (3) Les politiques de création directe d'emplois.
- (4) Le dispositif des titres-services.

La première mesure analysée (Plan ACR) se distingue des trois autres sous différents aspects. Tout d'abord, il s'agit d'une politique d'offre, se trouvant à l'intersection entre une mesure de suivi des demandeurs d'emploi et de stimulation de l'offre de travail par le biais d'incitants financiers. Les trois autres mesures visent par contre à agir sur la demande de travail via l'allègement du coût du travail (réductions des cotisations patronales et titres-services) ou la création directe d'emplois. Ensuite, le choix d'analyser l'ACR est motivé par le fait que cette politique suscite des importantes controverses dans les débats publics, tandis que les trois autres politiques (ou catégories de politiques) ont été retenues car elles constituent l'essentiel des mesures régionalisées en termes budgétaires et de nombre d'emploi concernés.

### **Le Plan d'Activation du Comportement de Recherche**

Le Plan d'Activation du Comportement de Recherche est une procédure visant à vérifier si le demandeur d'emploi cherche « activement » du travail et, le cas échéant, à appliquer une sanction consistant en une réduction temporaire de ses allocations de chômage, voire à une exclusion définitive de son droit aux allocations. Avant régionalisation, la mise en œuvre de ce plan est assurée par l'ONEM.

L'analyse du Plan ACR, basée sur les études existantes, a mis en évidence le bilan mitigé de ses effets sur la mise à l'emploi des demandeurs d'emploi concernés. Il existe un certain effet lié à la menace de sanction, mais celui-ci est essentiellement constaté dans les zones où les emplois sont disponibles (et où le taux de chômage est relativement bas). Dans les Régions où le nombre d'offres d'emploi est faible et le taux de chômage élevé, l'effet de l'ACR sur l'emploi est peu significatif. Il apparaît également que, dans les zones où les emplois manquent (comme en Wallonie), l'effet légèrement positif sur la mise à l'emploi de la menace de sanction ne s'applique qu'aux demandeurs d'emploi qualifiés, c'est-à-dire à des profils « relativement » favorisés. Par contre, en Flandre, l'effet est plus important pour

les peu qualifiés<sup>561</sup>. De manière générale, il apparaît que la pertinence d'un tel instrument se justifie principalement dans un cadre où les emplois sont disponibles en suffisance.

Par ailleurs, certaines études révèlent les impacts sociaux importants liés aux sanctions dans le cadre de l'ACR. Les informations disponibles suggèrent que les sanctions visent en grande partie des profils de demandeurs d'emploi présentant un profil fragilisé au départ<sup>562</sup>. Par ailleurs, il apparaît qu'environ 35% des personnes exclues définitivement dans le cadre de l'ACR se retrouvent au CPAS, tandis qu'environ 40% se retrouvent en situation inconnue<sup>563</sup>. Ces personnes se retrouvent donc tout à fait en dehors du marché de l'emploi et sont, en outre, exposées à un risque de pauvreté important.

La régionalisation du dispositif pose la question de l'institution qui sera en charge d'appliquer l'ACR. Il est vraisemblable que les services publics régionaux de l'emploi (Actiris à Bruxelles) soient en charge de cette mesure. Or, cela reposerait le problème de la double mission d'accompagnement et de contrôle des demandeurs d'emploi menée au sein d'un même organisme, qui avait par ailleurs été mis en cause fin des années 70 et constituait l'un des motifs de la régionalisation des services d'accompagnement (laissant à l'ONEM le seul rôle de contrôle).

La Région de Bruxelles-Capitale devra donc être attentive à ces problèmes, et tenir compte du contexte de manque d'emplois disponibles pour les habitants de la Région (cf. première partie de la recherche).

### **Les mesures d'allègement du coût du travail et de création directe d'emploi**

Soulignons d'emblée que l'analyse des mesures de réduction de cotisations patronales « groupes cibles », de création directe d'emploi et du dispositif des titres-services ont été analysées principalement sous l'angle de leurs effets en terme de création d'emplois. Rappelons toutefois que la plupart de ces mesures, et en particulier les mesures de réductions de coût du travail « groupe cible », deux objectifs sont recherchés : créer des emplois supplémentaires en stimulant la demande de travail d'une part mais également mieux répartir l'emploi en faveur des groupes cibles représentant des catégories de travailleurs défavorisés sur le marché de l'emploi d'autre part. Dans notre analyse, nous avons donc considéré essentiellement le premier objectif.

#### **- Comparaison du coût budgétaire par emploi créé dans le cadre des différentes mesures au niveau national**

Une comparaison des coûts budgétaires nets estimés par emploi créé au niveau national dans le cadre de chacun des programmes considérés a été réalisée sur base des informations disponibles. Faute d'estimation plus précise, le coût budgétaire par emploi créé dans le

---

<sup>561</sup> Cockx & al (2011)

<sup>562</sup> Cherenti (2010).

<sup>563</sup> Heylen V. & al. (2009).



cadre d'une réduction des cotisations patronales sur les bas-salaires a été utilisé pour disposer d'une idée de l'ordre de grandeur du coût budgétaire par emploi créé dans le cadre d'une réduction des cotisations patronales sur les groupes cibles. Certaines réserves par rapport à cette approximation ont été formulées et doivent être gardées à l'esprit (cf. supra). Pour les mesures de création directe d'emplois, le coût budgétaire des emplois publics a été utilisé. Dans le cas de ces deux politiques, les estimations résultent des simulations du Bureau Fédéral du Plan (modèle Hermès) qui tiennent compte des effets macroéconomiques des mesures et comparent un scénario avec la mesure par rapport à une « baseline », c'est-à-dire à un scénario sans la mesure. Ainsi, dans le cas des réductions de cotisations ciblées sur les bas salaires en particulier, il est tenu compte des effets d'aubaine. En ce qui concerne le coût budgétaire net par emploi dans le cadre du dispositif titres-services, évalué à partir des résultats d'IDEA consult (2012), une série d'effets retour ont été pris en compte mais sans faire usage d'un modèle permettant la comparaison avec un scénario sans la mesure. Ces différences méthodologiques ont été discutées de façon relativement détaillées (cf. supra) et doivent être gardées à l'esprit afin d'interpréter avec prudence le tableau 73 ci-dessous. Celui-ci présente la comparaison du coût budgétaire annuel par emploi créé (au niveau des finances publiques fédérales) respectivement dans le cadre d'une mesure de réduction de cotisations ciblée sur les bas salaires, d'une création d'emplois publics ou du dispositif titre-service.

**Tableau 73 : Comparaison du coût budgétaire annuel par emploi créé (au niveau national) dans le cadre d'une réduction de cotisations ciblée sur les bas salaires, de la création directe d'emplois publics et du dispositif titres-service**

Réduction de cotisations ciblée bas-salaires	Emploi public	Titre-service
23.200 €	7000 €	6736 €

Source : BNB-BFP (2011), BFP (1996), IDEA Consult (2012) et calculs propres

Il apparaît qu'au niveau national, les coûts budgétaires par emploi créé d'un emploi public et d'un emploi titre-service sont proches, tandis que le coût budgétaire par emploi créé dans le cadre d'une réduction de cotisations bas-salaire est nettement plus élevé du fait de l'importance des effets d'aubaine. A noter cependant qu'il est possible que les effets d'aubaine soient moindres dans les cas de réduction « groupes cibles » que dans les cas de réductions sur les bas-salaires (cf. supra).

#### - Régionalisation et coût budgétaire par emploi créé pour les Régions

L'analyse des coûts budgétaires de chacun de ces programmes fait ressortir un problème commun résultant de leur régionalisation. Le tableau 73 porte sur l'évaluation du coût budgétaire net par emploi créé au niveau fédéral. Dans un cadre où ces différentes mesures sont en effet menées par le pouvoir fédéral, le coût budgétaire net de celles-ci est largement inférieur au coût brut grâce aux effets de retour favorables. Ces effets retour incluent les économies en allocation de chômage et les recettes fiscales et parafiscales générées par les

emplois supplémentaires créés. Or, dans un cadre régionalisé, les Régions supporteront l'entièreté du coût brut sans bénéficier directement de la plupart des effets retour, à l'exception d'une certaine part des recettes d'IPP supplémentaires (cf. réforme de la loi de financement). Le coût budgétaire par emploi créé supporté par les Régions dans le cadre de ces mesures sera donc important. Dès lors, dans ce cadre, les Régions seraient probablement peu incitées à accroître ces programmes, et seront même « anormalement » incitées à en réduire l'ampleur. Il y a donc là une forme de déséquilibre et d'effet pervers inhérent à la régionalisation de ces compétences.

- *Réflexions théoriques prospectives sur les marges de manœuvres de la Région de Bruxelles-Capitale : quelques scénarios*

Compte tenu de ses marges budgétaires, et même en se basant sur les estimations budgétaires au niveau national les possibilités pour la Région de Bruxelles-Capitale de créer un nombre significatif d'emplois supplémentaires via ces programmes et en particulier via des mesures de réduction des cotisations patronales « groupes cibles » apparaissent relativement limitées<sup>564</sup>. On pourrait toutefois imaginer un scénario dans lequel la Région financerait un éventuel accroissement de ces programmes pour l'emploi en augmentant ses recettes propres. Un tel scénario a été envisagé pour le cas d'une création d'emplois supplémentaires via une réduction des cotisations sociales « groupes cibles » compensée par une augmentation des recettes d'IPP de la Région<sup>565</sup>. Il en ressort que l'augmentation de l'IPP qu'impliquerait une telle opération se heurterait rapidement à un risque d'évasion de la base taxable dans la Région.

De manière générale, en Région de Bruxelles-Capitale, les opérations de compensation visant à financer, par l'augmentation de recettes propres, une extension importante des politiques d'emploi susmentionnées, se verraient limitées par les risques de concurrence fiscale. Ceux-ci sont en effet potentiellement importants dans une Région comme Bruxelles, au territoire enclavé dans une région riche et mitoyenne telle que la Flandre.

Compte tenu des possibilités relativement limitées des Régions d'augmenter significativement l'emploi via ces politiques du fait de ses contraintes budgétaires et de concurrence fiscale (en particulier dans le cas des réductions de cotisations), on pourrait imaginer un scénario dans lequel la Région de Bruxelles-Capitale envisagerait de réduire certains de ces programmes. Or, dans le cas des programmes de réduction de cotisations ou des titres-services, cela pourrait poser certains problèmes liés à nouveau à la concurrence interrégionale. Diminuer les réductions de cotisations impliquerait une augmentation relative du coût du travail dans la Région (à politique inchangée dans les autres régions). Cela pourrait présenter un risque éventuel (dont l'ampleur reste à démontrer) de

---

<sup>564</sup> Sur base du coût budgétaire des emplois créés dans le cadre d'une réduction de cotisations ciblée sur les bas salaires.

<sup>565</sup> Les simulations de l'étude BNB-BFP (2011) présentant les effets nets sur l'emploi d'une plus grande réduction des cotisations patronales ciblée bas salaire compensée par différents modes de financement alternatif (au niveau national) ont été utilisées.

délocalisation des entreprises en périphérie (problème de compétitivité salariale). Par ailleurs, réduire l'intervention publique au niveau des titres-services impliquerait une augmentation du prix payé par les utilisateurs. Or, dans ce cas, il est à craindre que les particuliers s'adressent aux entreprises titres-services d'autres Régions si celles-ci n'ont pas augmenté leur prix (problème de concurrence par comparaison).

La Région se retrouve donc prise en étau entre des contraintes budgétaires, de concurrence fiscale, de compétitivité salariale et de concurrence par comparaison. Ses marges de manœuvre seraient donc *a priori* relativement faibles, et les possibilités de création d'emploi supplémentaire via les programmes régionalisés se verraient probablement plus limitées que dans un cadre fédéral.

- Quelles adaptations de ces politiques pourraient être envisagées ?

En gardant à l'esprit ces marges de manœuvre relativement limitées, la Région bruxelloise pourrait, compte tenu du budget disponible pour ces programmes, les adapter et éventuellement effectuer certains arbitrages. Si l'objectif est de créer des emplois supplémentaires, l'augmentation des réductions de cotisations apparaît peu optimale en termes budgétaires, à cause des effets d'aubaine. Néanmoins, il pourrait également s'avérer difficile de les réduire de façon significative. Il est par contre possible d'améliorer le ciblage, de façon à favoriser l'emploi des habitants bruxellois. En effet, sans pour autant négliger le problème des chômeurs âgés, un ciblage plus accentué sur les jeunes, les peu qualifiés, les personnes immigrées et les demandeurs d'emplois de longue durée pourrait s'avérer intéressant compte tenu du taux de chômage élevé de ces catégories en Région de Bruxelles-Capitale d'une part et des spécificités démographiques de la Région d'autre part. La comparaison des travailleurs concernés par les réductions sur base de leur lieu de travail et de leur lieu de résidence indique en outre que la part des travailleurs bruxellois concernés par les réductions de cotisations est plus importante pour les groupes cibles précités, tandis qu'une part nettement plus importante des réductions de cotisations ciblées sur les travailleurs âgés bénéficient (indirectement) aux navetteurs.

Les mesures de création directe d'emplois s'avèrent relativement intéressantes en termes budgétaires du fait de l'absence supposé d'effets d'aubaine. De plus, les emplois peuvent être créés dans des secteurs répondant à certains besoins importants et croissants de la Région de Bruxelles-Capitale (cf. deuxième partie de la recherche). En outre, ces programmes ciblent généralement un certain profil de demandeurs d'emploi. Ces mesures présentent donc le double intérêt de cibler à la fois un certain profil de demandeurs d'emploi (à l'instar des réductions de cotisations « groupes cibles ») mais également un secteur d'activité. Les mesures de création directe d'emplois régionalisées incluent les ALE (services de proximité), les conventions de premier emploi dans les projets globaux (nouveaux métiers de la ville) et les programmes SINE (économie sociale), PTP et ACS (non marchand) - qui combinent réduction de cotisations et subside salarial. On peut constater par exemple que les emplois créés dans le cadre du programme PTP se concentrent

essentiellement dans le secteur de la santé et de l'action sociale ainsi que dans le secteur de l'enseignement. Or, comme nous l'avons vu dans les parties précédentes de la recherche, les emplois dans ce secteur répondent à des besoins importants et croissants en Région bruxelloise. Par ailleurs, le programme ACS représente une source de financement essentiel pour le secteur non-marchand au sens large en Région bruxelloise. Ce type de mesures, visant à la fois à répondre à certains besoins tout en encourageant l'embauche de demandeurs d'emploi défavorisés, présente un intérêt particulier pour la Région. De plus, on notera que les conventions de premier emploi dans les projets globaux ainsi que les programmes PTP et ACS sont déjà (avant régionalisation) gérés par la Région.

Le dispositif titres-services concerne un nombre important de travailleurs en Région de Bruxelles-Capitale. Néanmoins, sans pour autant supprimer le système, celui-ci pourrait être en partie réformé. En effet, comme le notent certains auteurs<sup>566</sup>, un tel subventionnement visant un secteur qui ne répond pas à de réels besoins sociaux apparaît peu justifiable. En outre, compte tenu des informations disponibles, le « taux » de blanchissement d'activités ne serait que moyennement important. Dès lors, il pourrait s'avérer intéressant pour la Région de réaménager le dispositif pour répondre à de réels besoins non satisfaits en Région de Bruxelles-Capitale, comme par exemple celui de l'accueil de la petite enfance. L'idée d'étendre le dispositif titre-services aux activités de garde d'enfant a été abordée, mais celle-ci apparaît peu optimale en termes d'utilisation des moyens publics : le coût par enfant pris en charge serait bien plus important dans le cadre d'un système de garde à domicile que dans le cadre de l'accueil collectif. Cette extension pourrait en outre poser d'autres problèmes notamment de redistribution antisociale des revenus ou liés au contrôle nécessaire des compétences des travailleurs titres-services qui effectueraient ces activités. Il s'avèrerait donc plus efficace de réorienter une partie du budget titre-service pour financer le développement de places d'accueil dans les crèches et garderies. L'intervention publique dans le dispositif titre-service pourrait être encore réduite, soit directement, soit par exemple en limitant le nombre de titres accordés par ménage. Le prix payé par l'utilisateur se rapprocherait donc encore du prix réel. D'après les enquêtes d'IDEA consult, il apparaît que le prix actuel par titre pour l'utilisateur (5,95 € en tenant compte de la déduction fiscale) est encore loin derrière le prix d'une heure de travail au noir (environ 8 €). Evidemment, le risque possible de concurrence interrégionale par comparaison n'est pas à négliger.

Dans ce scénario, le budget titre-service ainsi économisé pourrait servir à renforcer le « Plan crèche » déjà initié par la Région ; des postes supplémentaires dans le secteur de la petite enfance pourraient être créés via le système ACS d'une part, et des structures d'accueil pourraient être financées d'autre part, en transférant le budget y afférant aux Commissions communautaires (cette matière relevant de leur compétence).

---

<sup>566</sup> Cf. Pacolet J. & al. (2010).

## Conclusion générale

Cette étude a tout d'abord, en première partie, mis en évidence, sur base de différentes approches quantitatives et économétriques, tant le caractère très spécifique de l'ampleur du phénomène du chômage à Bruxelles, que la prédominance d'une insuffisance et d'une inadéquation de la demande de travail. L'impact du problème d'adéquation de l'offre de travail est ainsi relativisé. Elle a ensuite, en deuxième partie, identifié certains types d'activités prometteuses du point de vue de la rencontre des besoins futurs de la ville et de l'objectif de réduction du chômage, en l'occurrence les « nouveaux métiers de la ville », les emplois verts, et les activités liées à l'enseignement et la prise en charge de personnes dépendantes. Dans ce dernier cas, une tentative de quantification des besoins à l'horizon 2020 a été présentée. Enfin, en troisième partie, les principaux instruments dont disposera la Région à l'issue de la 6<sup>ème</sup> réforme de l'Etat pour mener les politiques visant à promouvoir ces emplois ont été analysés, à savoir les réductions de cotisations sur les groupes cibles, les créations directes d'emplois et les titres-services. Les contraintes budgétaires, de concurrence fiscale et de compétitivité salariale interrégionales risquent d'exercer des contraintes fortes et parfois contradictoires dans l'utilisation de ces instruments, et ce d'autant plus que les retombées budgétaires favorables de la création d'emplois échapperont majoritairement au niveau régional. Néanmoins, une réorientation du ciblage des politiques de stimulation de l'emploi vers certains segments de la population et le recours aux créations directes d'emploi pourraient se justifier.

La première partie de la recherche a mis en évidence certaines spécificités du chômage à Bruxelles.

L'examen de la littérature fait ressortir de nombreux facteurs influençant le chômage urbain en général et à Bruxelles en particulier. L'étude s'est focalisée sur deux grands courants de pensée : l'inadéquation des qualifications (perspective d'offre) et la perspective de demande, au sein de laquelle les facteurs de demande « qualitatifs » (ex. discrimination) et « quantitatifs » (niveau structurellement insuffisant des offres d'emploi, susceptible d'entraîner une déqualification en cascade) sont distingués.

Les résultats des analyses empiriques de la première partie de la recherche suggèrent la pertinence de l'approche de demande par rapport à l'approche d'offre pour expliquer les différences de taux de chômage entre villes et, en particulier, le « surplus » de chômage bruxellois. Si, au niveau de l'individu, le risque de chômage diminue avec son niveau de diplôme, cette relation ne tient plus au niveau « agrégé ». Ce constat a été mis en évidence au travers des différentes approches utilisées dans la recherche.

Tout d'abord, l'approche « macroéconométrique » (au niveau des zones urbaines européennes) a révélé l'absence de lien entre niveau de diplôme de la population d'une zone et taux de chômage. Le taux de chômage des zones urbaines est donc indépendant du niveau de diplôme de la population. Par contre, la présence d'une corrélation entre les taux de chômage par niveau de diplôme a été mise en évidence ; autrement dit, dans les zones urbaines où le taux de chômage des personnes peu qualifiées est important, le taux de chômage des personnes hautement qualifiées sera, en moyenne, aussi relativement important, et inversement. Ce constat va également à l'encontre d'une vision d'offre. A noter qu'en Région de Bruxelles-Capitale, le taux de chômage par niveau de diplôme est plus élevé que dans chacune des provinces belges et dans un échantillon de villes-régions européennes pour toutes les catégories de travailleurs. En outre, la part des diplômés du supérieur dans la population active est particulièrement élevée en Région de Bruxelles-Capitale.

Ensuite, l'approche temporelle indique qu'au niveau de la Région, l'amélioration des niveaux moyens de formation de la population active ne s'est pas traduite par une baisse du chômage.

Enfin, l'approche microéconomique<sup>567</sup> a mis en évidence les impacts généraux et spécifiques à la Région de Bruxelles-Capitale de caractéristiques individuelles (niveau de diplôme, âge, sexe, nationalité, situation familiale et situation sur le marché du travail l'année précédant l'observation) sur la probabilité de chômage des actifs, en comparaison avec le reste de la Belgique et un échantillon de « villes-régions » européennes. Elle confirme entre autres qu'en Région de Bruxelles-Capitale comme ailleurs, le risque de chômage est plus important pour les non diplômés du supérieur, les isolés, les ressortissants extra-européens, et surtout pour ceux en dehors du marché du travail un an avant l'enquête. Plus interpellant, il apparaît que, pour un individu de caractéristiques données, la probabilité de chômage est plus élevée en Région de Bruxelles-Capitale que dans toutes les autres provinces belges et dans la grande majorité des autres « villes-régions » européennes étudiées (à l'exception de Berlin). De surcroît, il s'avère que le fait d'être résident bruxellois accroît de façon relativement équivalente les probabilités de chômage des diplômés du supérieur et des non diplômés du supérieur. Le surcroît de chômage des résidents bruxellois apparaît donc indépendant du niveau de diplôme. Plus globalement, les résultats de la décomposition d'Oaxaca-Blinder indiquent que les caractéristiques de la population expliquent très peu les différences de probabilités de chômage entre la Région de Bruxelles-Capitale et les autres zones étudiées. L'essentiel de l'écart de probabilité de chômage en Région Bruxelloise et dans ces autres zones est donc inexplicable par le modèle d'offre.

Différentes interprétations possibles de ce résultat ont été discutées.

---

<sup>567</sup> Basée sur des données de l'Enquête sur les Forces de Travail de 2007.

Tout d'abord, bien que l'emploi intérieur soit important dans la Région, les postes vacants disponibles pour les résidents bruxellois sont insuffisants. Rappelons qu'en 2010, on dénombre 30,5 demandeurs d'emploi inoccupés par offre d'emploi vacante en Région bruxelloise. Ce phénomène existe aussi toutefois dans d'autres régions (ex. Wallonie).

Ensuite, la Région de Bruxelles-Capitale se caractérise par l'étroitesse de ses frontières administratives par rapport au bassin d'emploi ; la part des navetteurs dans l'emploi intérieur y est en effet très importante (plus de 50%). Afin d'interpréter le résultat relatif au surcroît de chômage des Bruxellois tant qualifiés que peu qualifiés, une analyse comparative du profil des navetteurs et des chômeurs bruxellois a été effectuée sur base des données disponibles (Enquête Forces de Travail). Outre le niveau de diplôme moyen nettement plus élevé des navetteurs par rapport aux chômeurs bruxellois pris dans leur ensemble, la comparaison du profil des navetteurs et des chômeurs bruxellois diplômés du supérieur révèle une seule différence notable liée au pays de naissance : pratiquement tous les navetteurs sont nés en Belgique, tandis que près de la moitié des chômeurs bruxellois diplômés du supérieur sont nés à l'étranger. Ce constat pourrait éventuellement dénoter un phénomène de discrimination à l'embauche, de problèmes de valorisation des diplômes, ou encore des facteurs éventuellement liés à l'origine nationale comme par exemple le capital social ou les connaissances linguistiques des individus.

Enfin, compte tenu des informations disponibles sur les connaissances linguistiques des demandeurs d'emplois et de la population bruxelloise, il se pourrait que les exigences linguistiques dans la Région contribuent à expliquer l'avantage des navetteurs (dont 2/3 viennent de Flandre et 1/3 de Wallonie) par rapport aux Bruxellois, quelles que soient leurs origines. Cette hypothèse tendrait donc à nouveau à privilégier l'approche de demande plutôt que l'approche d'offre pour caractériser le « surplus » de chômage en Région Bruxelloise, pour autant que l'on interprète les exigences linguistiques particulières à Bruxelles, ville de statut bilingue, comme une spécificité de la demande de travail et pas comme un facteur de « skills mismatch » parmi d'autres. La comparaison internationale plaide clairement en faveur de la première interprétation. L'enquête auprès des demandeurs d'emplois bruxellois a confirmé que le problème du néerlandais représente, selon leur perception, l'obstacle à l'emploi le plus récurrent.

La deuxième partie de la recherche a tout d'abord mis en évidence les « secteurs clé » pour Bruxelles en présentant leur « impact social » via la part des résidents bruxellois dans l'emploi intérieur et les exigences de niveau de diplôme dans le secteur. La part de résidents bruxellois parmi les travailleurs des différents secteurs apparaît importante dans les secteurs de la santé et l'action sociale, le commerce de gros et de détail, l'enseignement, les services collectifs, l'horeca et la construction. Les secteurs de l'horeca et de la construction présentent en outre l'avantage de compter une proportion relativement importante de travailleurs bruxellois peu qualifiés.

Trois catégories plus spécifiques d'emplois ont fait l'objet d'une attention particulière : (1) les nouveaux métiers de la ville, (2) les emplois verts, (3) les emplois directement liés aux évolutions démographiques. Ces différentes catégories d'emplois présentent comme caractéristiques communes d'être non délocalisables, de compter actuellement une proportion significative de Bruxellois, de générer des externalités sociales et/ou environnementales positives et de renforcer les liens sociaux et la conscience collective. On notera par ailleurs que les résultats de l'enquête auprès des demandeurs d'emploi bruxellois témoignent de l'intérêt manifesté par une part importante d'entre eux pour les nouveaux métiers de la ville et les professions liées à l'éducation. De plus, il s'agit de trois catégories d'emplois pour lesquelles le potentiel en termes de besoins futurs est important et dont le développement est susceptible d'être influencé de manière significative par les politiques menées par les pouvoirs publics. En termes quantitatifs, les deux dernières catégories apparaissent les plus prometteuses en ce qui concerne le nombre d'emplois à créer.

La dernière catégorie a fait l'objet d'une évaluation prospective : les besoins en emplois à court et moyen termes dans l'enseignement, l'accueil de la petite enfance et les soins résidentiels pour personnes âgées ont été estimés. Dans ce cadre, les différentes sources de projections démographiques pour la Région de Bruxelles-Capitale (ADRASS, IBSA et BFP-DGSIE) ont été présentées et commentées. Bien que des différences importantes aient été mises en évidence entre ces trois sources, celles-ci convergent en tout cas sur un point : la population, qui a fortement crû ces deux dernières décennies, sera amenée à encore augmenter de façon importante dans les prochaines années. La Région de Bruxelles-Capitale déjà particulièrement jeune par rapport à la situation dans le reste de la Belgique, enregistre une tendance au rajeunissement de sa population, ce qui est tout à fait exceptionnel.

L'estimation des besoins futurs en emplois a été réalisée en retenant l'hypothèse simple d'un rapport constant entre le nombre de « demandeurs » et de travailleurs<sup>568</sup>, sauf pour le cas des crèches et garderies. Pour ce dernier secteur, il a été tenu compte de l'objectif d'un taux de couverture de 33%<sup>569</sup>. Ainsi, sur base des différentes sources de projections démographiques, le nombre d'emplois à créer dans la Région dans l'ensemble des secteurs de l'enseignement, de l'accueil de la petite enfance et des soins résidentiels aux personnes âgées serait à l'horizon 2020 de l'ordre de 6.000 à 10.000, même en faisant abstraction des pénuries présentes. A noter cependant que, même sur base de l'hypothèse pessimiste de maintien du taux d'emploi bruxellois au niveau de 2009 (55 %), les emplois dans les secteurs considérés absorberaient « seulement » 5 % à 14 % du nombre d'emplois total à créer dans la Région à l'horizon 2020. Le défi en termes d'emplois à créer accentue l'importance des politiques de promotion de l'emploi à mettre en œuvre dans la Région, à l'heure où la 6<sup>ème</sup> réforme de l'Etat prévoit la régionalisation de pans entiers des politiques de l'emploi.

---

<sup>568</sup> Estimé sur base de l'année la plus récente disponible à l'ONSS au moment de la rédaction de cette partie du rapport, soit 2009.

<sup>569</sup> Cf. IBSA (2010a).



La dernière partie de la recherche a été consacrée à l'étude des politiques de l'emploi en Belgique et à Bruxelles et aux conséquences de la régionalisation.

Dans un premier volet, un inventaire des politiques existantes a été élaboré, selon le niveau de pouvoir compétent (pouvoir fédéral ou régional essentiellement), à partir d'une typologie spécifique distinguant les politiques visant à agir sur la demande de travail d'une part et celles visant à agir sur l'offre de travail d'autre part. Au sein des politiques de demande, les mesures d'allègement du coût du travail, de création directe d'emplois (catégories visant à agir sur la demande en termes « quantitatifs ») et de lutte contre la discrimination (catégorie visant à agir sur la demande en termes « qualitatifs ») ont été distinguées. Au sein des politiques d'offre, les mesures visant l'amélioration de la qualité de la main-d'œuvre (formation), le suivi et l'accompagnement des demandeurs d'emploi ainsi que la stimulation de l'offre de travail par le biais d'incitants financiers ont été distinguées.

Jusqu'à présent, l'essentiel des politiques de réduction du coût du travail était du ressort du fédéral. Il en va de même des mesures de création directe d'emplois (au sein du secteur non-marchand), bien que certains programmes, comme les ACS par exemple, soient déjà gérés par les Régions. La régionalisation des compétences prévues dans le cadre de la 6<sup>ème</sup> réforme de l'Etat impliquera une modification profonde du rôle des Régions en matière d'emploi, ce qui ne sera pas sans conséquences sur l'usage des politiques concernées (cf. infra). Les politiques de l'emploi régionalisées se retrouvent dans toutes les catégories précitées, mais l'essentiel des transferts en termes budgétaires concerne des mesures d'allègement du coût du travail - en l'occurrence les réductions de cotisation patronales sur les groupes cibles, certaines formes d'activation des allocations de chômage et le dispositif des titres services - ainsi que les mesures de création directe d'emplois (ACS, conventions de premier emploi,...). Il s'agit donc de politiques visant, entre autres, à stimuler la demande en termes quantitatifs. La création d'emplois ne constitue toutefois pas le seul objectif de ces politiques. En effet, les réductions de cotisations sur les groupes cibles visent également à répartir l'emploi plus équitablement en facilitant l'emploi de groupes défavorisés sur le marché du travail (forme de discrimination positive à l'embauche). Cependant, dans la présente recherche, c'est essentiellement au travers de leur objectif de création d'emplois supplémentaires que ces politiques ont été analysées. Par ailleurs, le Plan d'Activation du Comportement de recherche (dispositif de suivi et de contrôle des demandeurs d'emploi), entre autres, est également régionalisé. Le financement de ces nouvelles compétences prendra la forme d'une « dotation emploi » versée par le fédéral aux Régions sur base d'une clé fiscale. Cette dernière, basée sur les moyens, implique une quote-part pour Bruxelles nettement inférieure à ses besoins en matière d'emploi. Néanmoins, des mécanismes de compensation sont prévus pendant 10 ans. Les socles compensatoires seront calculés de manière à compenser les pertes et les gains pour les Régions lors la première année de la réforme. Après 10 ans, ces socles diminueront progressivement pour disparaître complètement *in fine*.

Dans un deuxième volet, les politiques ou catégories de politiques en voie de régionalisation suivantes ont fait l'objet d'une analyse prospective : le Plan d'Activation du Comportement de Recherche d'emploi (ACR), les mesures d'allègement du coût du travail en particulier les réductions de cotisations patronales sur les groupes cibles, les mesures de création directe d'emplois et le dispositif des titres-services. A l'exception de l'ACR qui se situe à l'intersection entre une mesure de suivi et une mesure de stimulation de l'offre de travail par le biais d'incitants financiers (négatifs), l'ensemble de ces mesures visent (entre autres) à stimuler la demande de travail. L'attention apportée à ces dernières se justifie par les résultats des premières parties de la recherche d'une part, et par le fait qu'elles représentent l'essentiel des mesures régionalisées en termes budgétaires d'autre part.

L'analyse de l'ACR, basée sur les études existantes, a mis en évidence l'effet faible du contrôle et des sanctions sur le retour à l'emploi dans un contexte de manque d'emplois. Par ailleurs, ce plan n'est pas sans conséquences sociales, puisque les personnes sanctionnées se retrouvent en grande partie au CPAS, ou pire, en situation inconnue. La Région de Bruxelles-Capitale devra être attentive à la gestion de cette mesure d'offre dans un contexte d'insuffisance de postes de travail disponibles. En outre, la régionalisation de ce dispositif pose le problème du double rôle de contrôle et d'accompagnement au sein d'une même structure dans le cas où les services publics régionaux de placement assureraient ce rôle.

L'analyse prospective des autres catégories de politiques régionalisées susmentionnées a révélé différents éléments.

Tout d'abord, les coûts budgétaires par emploi créé dans le cadre de ces politiques ont été étudiés au niveau national sur base des études existantes. Afin de disposer d'un ordre de grandeur et faute d'estimation plus précise, le coût budgétaire des réductions de cotisations patronales sur les groupes cibles a été approché par celui des réductions de cotisations patronales sur les bas salaires. Dans le cas des mesures de création directe d'emplois, le coût budgétaire des emplois publics a été utilisé. En gardant à l'esprit des différences non négligeables de méthodologie entre l'évaluation du coût budgétaire des emplois créés dans le cadre d'une réduction de cotisation et des emplois publics (Bureau fédéral du Plan) d'une part et dans le cadre du dispositif titres-services (IDEA Consult) d'autre part, le coût budgétaire annuel par emploi créé dans le cadre d'une réduction de cotisation ciblée sur les bas salaires (23.000 €) apparaît plus de trois fois plus important que dans le cas des deux autres mesures (autour de 7000 € pour les emplois publics et les titres-services). Cette différence s'explique par les effets d'aubaine importants des mesures de réductions de cotisations.

Ces coûts sont calculés au niveau national et tiennent compte des effets retour vers le pouvoir fédéral résultant des emplois supplémentaires créés, en l'occurrence les économies en allocations de chômage et les recettes fiscales et parafiscales supplémentaires générées. La régionalisation de ces dispositifs pose donc un problème de fond : si les Régions souhaitent créer des emplois supplémentaires via ces programmes, elles devront supporter

l'entièreté du coût brut et ne bénéficieront pas de la majorité des effets retour favorables dirigés vers d'autres niveaux de pouvoir, à l'exception d'une certaine part des recettes d'IPP supplémentaires. Les Régions seront donc « anormalement » incitées à ne pas accroître ces programmes, voire à les réduire.

Un scénario théorique d'augmentation des réductions de cotisation a toutefois été imaginé sur base du coût budgétaire calculé au niveau national. Compte tenu du budget limité de la Région de Bruxelles-Capitale, une augmentation significative d'emplois dans le cadre de réductions de cotisations impliquerait des opérations de compensation budgétaire, c'est-à-dire d'augmentation d'autres recettes. Un tel scénario a été envisagé à partir d'une simulation d'une mesure de réduction de cotisations ciblée bas salaires compensée par exemple par une augmentation de l'IPP. Il en ressort que l'augmentation nécessaire d'IPP qu'impliquerait la création d'un nombre significatif d'emplois supplémentaires via cette politique s'avère irréaliste à cause des risques de concurrence fiscale avec les autres Régions, en particulier la Flandre (Région contigüe).

Dès lors, la Région Bruxelloise pourrait-elle choisir de réduire ses programmes de réductions de cotisations « groupes cibles » ? Là encore, la hausse relative du coût du travail dans la Région pourrait présenter un risque éventuel d'évasion d'activités, d'emplois et de base taxable vers la périphérie. A noter également qu'une diminution de l'intervention publique dans les titres services - et donc une augmentation du prix payé par l'utilisateur - dans la Région pourrait également poser un problème de concurrence interrégionale (si les particuliers peuvent s'adresser aux entreprises d'une autre Région).

Ces différentes réflexions suggèrent que les possibilités de création d'emplois supplémentaires dans un cadre régionalisé se verront nettement plus limitées que dans un cadre fédéral. La Région de Bruxelles-Capitale pourrait en effet se trouver prise en tenaille entre des contraintes budgétaires, de concurrence fiscale et par comparaison et des contraintes de compétitivité salariale.

A partir des budgets disponibles, certaines suggestions d'aménagement des politiques considérées ont été formulées.

Au niveau des réductions de cotisations « groupes cibles », la Région pourrait accentuer le ciblage selon les caractéristiques de sa population. Sans pour autant négliger le problème des chômeurs âgés, un ciblage plus important pour les jeunes, les demandeurs d'emploi de longue durée, les peu qualifiés ou encore la population immigrée pourrait s'avérer intéressant. En outre, la part de résidents bruxellois parmi les travailleurs concernés par les réductions ciblées « jeunes travailleurs » et « demandeurs d'emploi de longue durée » est plus importante que dans le cas de la réduction « travailleurs âgés ».

Compte tenu des résultats des premières parties de la recherche, les programmes de création directe d'emplois présentent un intérêt particulier pour la Région. Ils ont le triple avantage de pallier au manque d'emplois en termes quantitatifs, de cibler certaines

catégories de travailleurs fragilisés, et, également, de cibler des emplois correspondant à des besoins non satisfaits dans la Région (dans certains secteurs du non-marchand). Le système ACS, déjà géré au niveau de la Région (et qui concerne actuellement environ 10.000 emplois), apparaît particulièrement intéressant, mais également d'autres mesures de moins grande ampleur comme par exemple les conventions de premier emploi (pour les nouveaux métiers de la ville).

Le dispositif titre-service représente un financement public massif pour des services ne correspondant pas à de réels besoins collectifs dans la Région. Sans pour autant supprimer le dispositif (qui concerne près de 20.000 emplois), la Région pourrait étudier l'impact d'une diminution de l'intervention publique dans le prix des titres, afin de rapprocher le prix payé par l'utilisateur du prix réel du service. D'après les enquêtes d'IDEA Consult, le prix d'une heure de service ménager au noir se situerait autour de 8 €, soit largement au-dessus du prix actuel pour l'utilisateur (5,95 € compte tenu de la déduction fiscale). Dans un tel scénario et sans tenir compte des effets possibles de concurrence par comparaison (cf. supra), le budget libéré pourrait servir à répondre à certains besoins de la population bruxelloise identifiés dans la partie précédente de la recherche, par exemple dans le secteur de la petite enfance. Le « Plan crèche » pourrait être renforcé en augmentant le nombre d'ACS d'une part, et en transférant une partie du budget aux Commissions communautaires afin de créer des structures d'accueil supplémentaires.

## Bibliographie

Adams J., Greig M. and McQuaid R.W. (2002), "Mismatch in local labour markets in central Scotland: the neglected role of demand", *Urban Studies*, Vol. 39, No 8, pp. 1399-1416

Amable B. (2005), *Les Cinq Capitalismes, Diversité des systèmes économiques et sociaux dans la mondialisation*, Editions du Seuil, Paris

Arriijn A., Feld S., Nayer A. (1997), « Discrimination à l'embauche », Services fédéraux des affaires scientifiques, techniques et culturelles, Bruxelles.

Arts W. et Gelissen J. (2002), « Three worlds of welfare capitalism or more ? A state-of-the art report », *Journal of European Social Policy* ; 12 ; 137

Aulotte E. (2008), « Etat des lieux des 'emplois verts' en Région Bruxelloise », Conseil Central de l'Economie, 18 décembre 2008

BAK basel economics (2007), "Brussels Metropolitan Region: Benchmarking Analysis", 83 pages

Baromètre interfédéral de la pauvreté (2011), disponible sur : <http://www.mi-is.be>

Bartus T. (2005), « Estimation of marginal effects using margeff », *The Stata Journal* 5, Number 3, pp. 309-329.

Bassilière D., F. Bossier, I. Bracke, I. Lebrun, L. Masure, P. Stockman (2005), « Variantes de réduction des cotisations sociales et de modalités de financement alternatif », Bureau Fédéral du Plan Planning Paper 97, janvier 2005.

Baudwyns D., Bayenet B., Plasman R., Van Den Steen C. (2005), « Impact de la fiscalité et des dépenses communales sur la localisation intra-métropolitaine des entreprises et des ménages : Bruxelles et sa périphérie », rapport pour le Ministère de la Région de Bruxelles-Capitale, DULBEA

Bayenet B. (2012), « Les derniers accords institutionnels belges sur la 6ème réforme de l'Etat et le financement des Communautés et des Régions », note politique, IEV (centre d'études du PS), janvier 2012.

Bayenet B. et Turner S. (2005), *Le pouvoir fiscal des entités fédérées en Belgique*, A paraître dans un ouvrage collectif sur le Fédéralisme financier, De Boeck Université 2005.

Bisciari P. et Van Meensel L. (2012), « La réforme de la loi de financement des communautés et régions », *Revue économique*, Banque National de Belgique, Juin 2012, pp. 65-86

BNB-BFP (Banque Nationale de Belgique et Bureau Fédéral du Plan), 2011, « Réductions des cotisations sociales et modalités de financement alternatif », avril 2011

Bodson X. (2008), « Extension des titres-services à l'accueil des enfants : le point sur la question », IEV, Mai 2008.

Bossier F., Englert M., Streel C. (1996), « Effets macroéconomiques de diverses modalités d'accroissement des recettes et de réduction des dépenses des administrations publiques », Bureau Fédéral du Plan, Planning Paper 78

Budget général des dépenses, 2012 disponible sur <http://www.bruxelles.irisnet.be>

Buyssens E. (2011), « Les enjeux sociaux de la Régionalisation », revue Ensemble n°70, février 2011.

Bureau Fédéral du Plan (2004), « Perspectives économiques 2004-2009 », avril 2004.

Bureau Fédéral du Plan et Direction Générale Statistique et Information Economique du SPF Economie, « Perspectives de population 2010-2060 », décembre 2011

Burgers J. (1996), "No Polarisation in Dutch Cities? Inequality in a Corporatist Country", Urban Studies, Vol. 33, No. 1, 99-105

Cahuc P., Algan Y., Zylberberg A.. « L'emploi public : un remède au chômage ? », Revue économique, Volume 53, n°3, 2002. pp. 589-598.

Castel R., « Devenir de l'Etat providence et travail social », dans J. Ion (dir.), Le travail social en débat(s), La découverte, Paris, 2005, p. 27-49.

Champetier B., Van Hemel L., Franssen A., Struyven L., Vanderborgt Y. (2008), « Evaluation des premiers emplois de la politique des grandes villes 2003-2007 », SPP Intégration sociale, cellule « Politique des grandes villes », Bruxelles

Cherenti R. (2010), « Les sanctions Onem, D'une sécurité sociale à une insécurité sociale - Implications pour les CPAS », Fédération des CPAS, UVCW, mars 2010

Chichah S. (2007), « Diplôme du supérieur : vecteur d'exclusion des personnes d'origine étrangère ? », Travail Emploi Formation (TEF), n° 7

Cockx B., Sneessens H. et Van Der Linden (2004), « Allègements de charges sociales : une mesure à promouvoir mais à réformer », Reflets et Perspectives, XLIII, 2004/1

Cockx B. et al (2010), « L'effet sur l'emploi du complément de revenu au travail à temps partiel en Belgique », Revue économique, 2010/2 Vol. 61, p. 299-312. DOI : 10.3917/reco.612.0299

Cockx B., Dejemeppe M., Van der Linder B. (2011), « L'activation du comportement de recherche favorise-t-elle un retour plus rapide à l'emploi », Regards Economique n°85, IRES, février 2011.

Commission européenne (2012), « Recommandation du Conseil concernant le programme national de réforme de la Belgique pour 2012 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de la Belgique pour la période 2012-2015 », COM(2012) 314 final, mai 2012.

Confédération Bruxelloise des Entreprises Non-Marchandes ASBL (CBENM- BCSP0), 2010, « Le dispositif ACS en Région bruxelloise : Note préparatoire pour une évaluation », version juin 2010

Confédération Bruxelloise des Entreprises Non-Marchandes (2010b), « Comment doit évoluer le dispositif ACS en Région bruxelloise », note de travail 15/01/2010

Conseil Central de l'Economie (2008), « Rapport technique du secrétariat sur les marges maximales disponibles pour l'évolution du coût salarial », novembre 2008

Conseil Central de l'Economie (2009), « Note méthodologique: marché du travail. Concepts et définitions », CCE 2009-1585, CCR 200-2, 17 novembre 2009

Conseil Supérieur de l'Emploi, Rapport 2008 et 2010

Conter B. (2007), « Plein-emploi ou chômage nécessaire : la Stratégie européenne pour l'emploi, entre utopie et pragmatisme », Politique Européenne, n°21

Corijn E., Vandermotten C., Decroly J-M, Swyngedouw E. (2009), Note de synthèse n° 13, Etats généraux de Bruxelles, Brussels studies

Cour des Comptes (2011), « Rapport de la Cour des comptes sur les projets d'ajustement du budget de l'année 2011 et les projets de budget initial 2012 de la Région de Bruxelles-Capitale », Bruxelles, le 16 novembre 2011

Deboosere P, Eggerickx T., Van Hecke E., Wayens B. (2009), « La population bruxelloise: un éclairage démographique », Note de sythèse n°3 (corr. 17 mars 2009), Brussels Studies, Etats Généraux de Bruxelles

Decoster A. et Valenduc C. (2011), « L'impôt et la politique fiscale en Belgique », Editions de l'Université de Bruxelles, 295 p.

Decoster A., Valenduc C., Verdonck M. (2009), L'autonomie fiscale des Régions en Belgique : Evaluation et perspectives, SPF-Belgique, Bulletin de documentation, 69ème année n°4, 4ème trimestre 2009.

Defeyt Ph. (2010), « En ce début 2010, quelques surprises macroéconomiques... », Institut pour un Développement Durable, janvier 2010, disponible sur : <http://www.iddweb.eu/>

Dejemeppe, M., Cockx, B., et B. Van der Linden (2002), « Déqualification en cascade ou inadéquation des qualifications en Belgique », dans de la Croix, D., Docquier, F., Mainguet, C., Perelman, S. et E. Wasmer (eds.), Capital Humain et Dualisme sur le Marché du Travail, Bruxelles: De Boeck, 219-238

Delwit P., Rea A., Swyngedouw M. (2007), « Bruxelles, ville ouverte », Editions L'Harmattan, 286 p.

Deprez A. (2002), « Compétences et qualifications. Mises en perspectives et positions d'acteurs », Services des Etudes et de la Statistique, Ministère Région wallonne, Discussion Papers n°0208, 47 pages

Deville H. (2008), "Le chômage bruxellois entre inadéquation de qualification et déqualification en cascade. A propos de la nécessité de combiner les politiques sélectives et globales de l'emploi en Région de Bruxelles-Capitale", Brussels Studies, N° 14, 21 janvier 2008

Domingues Dos Santos M. et Wolff F.-C. (2010), « Pourquoi les immigrés portugais veulent-ils tant retourner au pays? », Lemna, Working Paper

Duget E., L'Horty Y., Sari F. (2008), « Sortir du chômage en Île-de-France: disparités territoriales, spatial mismatch et ségrégation résidentielle », Centre d'études de l'emploi (cee), document de travail n°97-1, 41 pp.

Dujardin C., Selod H., Thomas I. (2004), « Le chômage dans l'agglomération bruxelloise : une explication par la structure urbaine », Revue d'Economie Régionale et Urbaine, N° 1, pp 3-28. Disponible également sur le site d'un des auteurs: <http://selod.ensae.net/ppublications.html>

DULBEA, HIVA, GIRSEF (2002), Bollens J., Cortebeek V., Douterlungne M., Groenez S., Marx S. Nicaise I., Pacolet J., Ramioul M., Schryvers E., Van Damme B., Van De Putte I., Van Gys G., Maroy C., Lallemand T., Plasman R., Sissoko S., « Evaluation d'impact de la stratégie européenne pour l'emploi en Belgique », Convention Ministère de l'emploi et du Travail-ULB

Englert M. (2007), « L'impact de la croissance économique sur la pauvreté et l'inégalité », mémoire de licence disponible sur le site du SPF Economie : <http://economie.fgov.be/>

Englert M. et Plasman R. (2010), « Analyse des déterminants du chômage urbain et politique de rééquilibrage entre l'offre et la demande de travail en Région de Bruxelles-Capitale au travers de la création d'emplois centrés sur les besoins de la ville et les compétences actuelles des demandeurs d'emplois », dans le cadre du programme Prospective Research for Brussels (IRSIB), rapport intermédiaire à INNOVIRIS.

Englert M. & R. Plasman (2011), « Le chômage à Bruxelles : Quelles spécificités par rapport au chômage urbain en Europe ? », Working Paper DULBEA, Research series, N°11-14.RS, Décembre 2011.

Englert M. & R. Plasman (2012), « Evaluation du nombre d'emplois à créer à l'horizon 2020 dans les secteurs fortement liés aux évolutions démographiques en Région de Bruxelles-Capitale », Working Paper DULBEA, Research series, N°12-04.RS, Juin 2012.



Eraly T. & Verdonck M., « Analyse du secteur, des métiers et des activités de l'environnement dans la Région de Bruxelles-Capitale, Programme Prospective Research For Brussels, 2009-2013, Innoviris, à paraître

Erhel C. (2010), « Les politiques de l'emploi », Article pour les Notices : La politique économique et ses instruments, La Documentation Française

Eurostat (2006), « Base de données politiques du marché du travail : méthodologie », Révision de juin 2006

Eurostat (2008), Statistiques urbaines et régionales européennes. Guide de références, Eurostat Methodologies and Working papers, 275 p.

Faniel J. (2011), revue Ensemble n°70, février 2011.

Franssen A., Garely A., Darquenne R., Bivort M. (2009), « Cadre d'analyse et d'évaluation de l'action publique (en Région de Bruxelles-Capitale) en matière de transition des jeunes entre l'enseignement et l'emploi », pour le compte de la Commission consultative Formation Emploi Enseignement, Synthèse 3.0

Gambini A. (2010), « La stratégie UE 2020 : analyse critique, Etat de la question », IEV, avril 2010.

Gangji A. et Plasman R. (2007), "Analyse micro-économique des déterminants de la persistance du chômage en Région de Bruxelles-Capitale en relation avec la pauvreté et l'exclusion sociale", DULBEA, dans le cadre du programme « prospective research for Brussels », 241 p.

Gobillon L., Selod H. (2007), "Les déterminants locaux du chômage en région parisienne", Economie et Prévision, N°180-181, pp 19-38

Gore T. (2004), "Extending Employability or Solving Employers' Recruitment Problems? Demand-led Approaches as an Instrument of Labour Market Policy", Urban Studies, Vol. 42, N°2, 341-353

Hamnett (1994), "Social Polarisation in Global Cities: Theory and Evidence", Urban Studies, 31(3), 401-424.

Hamnett (1996), "Social Polarisation, Economic Restructuring and Welfare State Regimes", Urban Studies, Vol. 33, No. 8, pp.1407-1430

Heylen V., Bollens J., Ceniccola P., Vanheerswynghe A. (2009) « Flux potentiels des sanctionnés vers les CPAS : Le plan d'activation du comportement de recherche », HIVA-METICE, Recherche effectuée à la demande du SPP Intégration Sociale, septembre 2009

Hindriks J. et Verschelde M. (2010), « L'école de la Chance », Regards Economiques n°77, IRES

Houston D. (2005), "Employability, Skills Mismatch and Spatial Mismatch in Metropolitan Labour Markets", *Urban Studies*, Vol. 42, No. 2, pp. 221-243

Humblet P. et Robert E. (2004), « L'accueil des enfants à Bruxelles : Quels sont les souhaits des familles ? », *Grandir à Bruxelles* N°13, pp.6-7

Humblet P. (2011), « Croissance démographique bruxelloise et inégalité d'accès à l'école maternelle », *Brussels Studies* n°51, 19 septembre 2011

IBSA (2010a), *Baromètre Conjoncturel de la Région de Bruxelles-Capitale*, Numéro 15, Janvier 2010

IBSA (2010b), « Projections démographiques bruxelloises 2010-2020 », *Les cahiers de l'IBSA* (Institut Bruxellois de Statistique et d'Analyse), Mai 2010

IBSA (2010c) « L'impact de l'essor démographique sur la population scolaire en Région de Bruxelles-Capitale », *Les Cahiers de l'IBSA*, Juin 2010

IDEA Consult (2011), Marteen G., Valsamis D., Van der Beken W., « Evaluation du régime des titres-services pour les emplois de proximité 2010 », rapport final, à la demande du SPF Emploi, Travail et Concertation sociale, juin 2011.

IDEA Consult (2012), Marteen G., Neyens I., Valsamis D., « Evaluation du régime des titres-services pour les emplois de proximité 2011 », rapport final, à la demande du SPF Emploi, Travail et Concertation sociale, juillet 2012.

Jacquier, C. (2000), « les nouveaux métiers de la ville : quelques interrogations sur les évolutions en cours », *Les Annales de la recherche urbaine*, n° 88, p. 19-24

Kpodar K. (2007), « Manuel d'initiation à Stata (version 8) », Centre d'Etudes et de Recherche sur le Développement International, Clermont-Ferrand, France

Lacroix, A.-C. (2004), « Tour d'horizon des métiers de la ville et des fonctions urbaines issus d'expériences de villes françaises », Bruxelles, asbl Formeville

Lambert A. (2011), « L'emploi bruxellois dans le cadre de la forte croissance démographique régionale 2010 – 2020 », asbl ADRASS, étude à l'initiative du Ministre de l'Economie et de l'Emploi de la Région de Bruxelles-Capitale, mars 2011

Le Boterf G. (2000), *Construire les compétences individuelles et collectives*, Paris, Éditions d'Organisation

Le Soir, « L'allocation de chômage en fonte accélérée », 29 octobre 2012.

Lebrun M. (2007), « Bilan contrastés de l'activation du comportement de recherche d'emploi », *L'année sociale 2007*, Institut de Sociologie, Université Libre de Bruxelles.

Lebrun D. (2010), « Vers la professionnalisation des métiers de la ville », Midi de la Solidarité, 4 mai 2010.

Liénard G. et Herman G. (2006), "Le manque structurel d'emploi et la responsabilité du chômeur. Le chômage: responsabilité et faute individuelle ou risque social structurel et responsabilité collective?", Colloque CERISIS, La Louvière 18/05/2006.

Manacorda M., Petrongolo B., "Skill Mismatch and Unemployment in OECD Countries", *Economica*, 66, pp. 181-207

Mansour J.M., Plasman A. et Plasman R. (2006), "Objectivation des pénuries sur le marché de l'emploi", rapport final, Région wallonne, rapport réalisé à la demande de Madame M. Arena et Monsieur J-C Marcourt, 196 pp.

Martens A., Ouali N., Van de Maele M., Vertommen S., Dryon P. Verhoeven H. (2005), "Discrimination des étrangers et des personnes d'origine étrangère sur le marché du travail de la Région de Bruxelles-Capitale", Rapport de synthèse, Recherche dans le cadre du Pacte Social pour l'emploi des Bruxellois.

Martens Y. (2009), « Cinq ans de chasse aux chômeurs : stop au massacre ! », revue Ensemble n°65, juin 2009.

Méda D. et Lefebvre A. (2007), « Modèles sociaux et politiques d'emploi », Encyclopaedia Universalis, disponible sur : <http://ses.ens-lyon.fr/>

Mettewie, L., Van Mensel, L. & D. Belang (2006). « Entreprises bruxelloises et langues étrangères. Pratique et coût d'une main d'œuvre ne maîtrisant pas les langues étrangères. » résumé du rapport de recherche, Bruxelles, TIBEM Asbl

Meulders D. et D'orchai S. (2009), Genre et Revenu : Analyse et développement d'indicateurs BGIA (Belgian Gender and Income Analysis), Synthèse, ULB-DULBEA, Politique scientifique fédérale.

Morrison, P. S. (2005), "Unemployment and Urban Labour Market", *Urban Studies*, Vol. 42, No.12, 2261-2266

Nicoud C. préface du livre de J. Ion (2005), op. cit.

Norton E., Wang H., Ai C. (2004), "Computing interaction effects and standard errors in logit and Probit models", *The Stata Journal*, 4, Number 2, pp. 154-167

Observatoire Bruxellois de l'Emploi (2009), « Analyse des fonctions critiques en Région de Bruxelles-Capitale en 2008 », Actiris, Bruxelles, 63 p.

Observatoire bruxellois de l'emploi (2009b), « Etat des lieux du secteur horeca bruxellois : emploi et formation en question », 133 pages

Observatoire Bruxellois de l'Emploi (2010), « Analyse des fonctions critiques en Région de Bruxelles-Capitale en 2009 », Actiris, Bruxelles, 73 p.

Observatoire Bruxellois de l'emploi (2010b), « Les Emplois verts a Bruxelles : Analyse exploratoire », 28 pages

Observatoire Bruxellois de l'Emploi (2011a), « Analyse des fonctions critiques en Région de Bruxelles-Capitale en 2010 », Actiris, Bruxelles, 67 p.

Observatoire bruxellois de l'emploi (2011b), « Les exigences linguistiques sur le marché du travail et les connaissances linguistiques des demandeurs d'emplois bruxellois », Actiris, Bruxelles, 20 p.

Observatoire bruxellois de l'emploi, (2011c). « Inventaire des mesures d'aide à l'emploi en 2010 ».

Observatoire bruxellois de l'Emploi (2012), « Inventaire des mesures d'aide à l'emploi en 2011 ».

Observatoire de la santé et du sociale de Bruxelles-Capitale (2010), Tableau de bord de la santé en Région bruxelloise (résumé)

Observatoire de la Santé et du Social de Bruxelles-Capitale (2011), Baromètre social 2011.

ONSS (2012), « Instructions administratives aux employeurs ONSS : les réductions de cotisations », Trimestre : 2012-04, disponible sur : [www.socialsecurity.be](http://www.socialsecurity.be)

Pacolet J., De Wispelaere F., Cabus S. (2010) « Les arbres ne poussent pas jusqu'au ciel : le coût réel des titres-services », synthèse, HIVA, étude menée avec le soutien du CSC (Crédit Mécénat de la BNB)

Palsterman P. (2012a), « les aspects sociaux de la réforme de l'État », revue démocratie, 15/02/2012

Palsterman P. (2012b), « Les aspects sociaux de l'accord de réformes institutionnelles du 11 octobre 2011, Courrier hebdomadaire n°2127-2128, CRISP

Petit E. (2011), « Les nouveaux métiers de la ville : Pourquoi souffrent-ils d'un manque de définition? », Travail de master en sociologie finalité approfondie sous la direction de Christine Schaut C. et du professeur encadrant Francq B., Université Catholique de Louvain

Ramboll Management Consulting (2008), « 15 ans de politiques de sécurité et de prévention en Région de Bruxelles-Capitale : conclusions et recommandations »

Rapport annuel de l'ONEM, 2007 et 2011

Ravon, B. (2001), « Nouveaux emplois de l'intervention sociale urbaine », in VEI Enjeux, Nr. 124, pp. 68-80

Rea A., 2007, « Les ambivalences de l'État social-sécuritaire », *Lien social et Politiques*, n° 57, 2007, p. 15-34

Région de Bruxelles-Capitale, Accord de Gouvernement 2009-2014, 12 juillet 2009, 82 pages

Schaeck B., « Chômage et CPAS : le risque d'une double exclusion » dans la revue *Ensemble !* N°66 (octobre-décembre 2009)

Sassen S. (2006), "Cities in a World Economy", third edition, *Sociology for a New Century series*, Pine Forge Press, 269 pp.

Smeets S. (2005), « Les nouveaux acteurs locaux de la sécurité publique en Belgique : l'exemple des assistants de prévention et de sécurité en Wallonie et à Bruxelles », *Médecine et Hygiène, Déviance et Société*, 2005/2 – Volume 29, page 201-219

Studenmund A.H. (2005), "Using econometrics: A Practical Guide", fifth edition, Pearson International edition

Vaattovaara et Kortteinen (2003), "Beyond Polarisation versus Professionalisation? A Case Study of the Development of the Helsinki Region, Finland", *Urban Studies*, Vol. 40, No. 11, pp.2127–2145

Van Criekingen M., C. Guisset, V. Biot, C. Vanderhoffen (2004), « Spatial dynamics of service activities in european metropolitan areas: lessons from the comparison of the comet case studies », COMET report, WP 8

Van den Bosch K., Willemé P., Geerts J., Breda J., Peeters S., Van de Sande S., Vrijens F., Van de Voorde C., Stordeur S. (2011), « Soins résidentiels pour les personnes âgées en Belgique: projections 2011 – 2025 », KCE (Centre fédéral d'expertise des soins de santé), KCE Reports 167B, novembre 2011

Van der Haegen, E. Van Hecke, G.Juchtmans (1998), "Les Régions Urbaines", pp.79-147 in Mérenne-Schoumaker B., Van Der Haegen H. et Van Hecke E. (1998) "Recensement Général de la Population et des Logements au 1er mars 1991", Monographie n°11 A, INS, SSTC

Van Haeperen B. (2005), "Tensions sur le marché du travail et difficultés de recrutement: balises théoriques et méthodes d'analyse", Institut Wallon de l'Évaluation, de la Prospective et de Statistique (IWEPS), 37 pp.

Van Hamme G. (2009), "La formation : réponse aux défis économiques et sociaux des métropoles ouest-européennes ? Le cas bruxellois", *Espaces et sociétés*, N° 136-137, pp. 99-116

Van Hamme G. et Englert M. (2010), « La formation, réponse aux défis économiques et sociaux des métropoles ouest-européennes? », présenté lors du colloque « Les Transitions

des Jeunes Ecole - Vie active », Commission Consultative Formation Emploi, 30 novembre 2010

Van Hamme G., Wertz I. et Biot V. (2011), « La croissance économique sans le progrès social: l'état des lieux à Bruxelles », Brussels Studies, n°48

Van Keirsbilck F., service d'étude de la CNE, « L'activation des chômeurs par les allocations de chômage », Collectif Solidarité contre l'exclusion », n°12, janvier/février 2009.

Van Parys J. et Wauters S. (2006), « Les Connaissances Linguistiques en Belgique », Centre de Recherche en Economie, FUSL

Van Parys L., Bailly N., Petit E. Darquenne R., Franssen A., Schaut C., Struyven L. (2011), « Etat des lieux et évolution des métiers urbains », recherche réalisée pour le SPP Intégration Sociale, service Politique des Grandes Villes, 82 pages

Vandermotten C., Beys N., Van Hamme G. (2003), « Les évolutions économiques en Région de Bruxelles-Capitale et leurs impacts sociaux », étude commanditée par le groupe écolo

Vandermotten C. (2008), "Evolution socio-économique, reproduction sociale et formation à Bruxelles", Commission Consultative Formation Emploi Enseignement, 30 pp.

Vandermotten C., Leclercq E., Cassiers T., Wayens B. (2009), "L'économie bruxelloise", Brussels studies, 19/01/2009

Vinikas B. (2009), "Chômage et qualification professionnelle", présentation dans le cadre de la semaine "Economie et Emploi" organisée par le groupe P.S. du Parlement régional bruxellois les 19-21 janvier 2009

Walks A. (2001), "The Social Ecology of the Post-Fordist/Global city? Economic restructuring and Socio-spatial Polarisation in the Toronto Urban Region", Urban Studies, Vol. 38, N°3, pp 407-447

### Sources des données utilisées ou citées :

ADRASS ASBL  
Banque Nationale de Belgique (BNB)  
Bureau Fédéral du Plan (BFP)  
Direction générale Statistique et Information économique (DGSIE)  
Enquête sur les Forces de Travail (EFT)  
Eurostat  
IGEAT  
Institut Bruxellois de Statistique et d'Analyse (IBSA)  
Observatoire bruxellois de l'emploi  
OCDE  
Office national de sécurité sociale (ONSS)  
Service des statistiques de la Communauté française (ETNIC)  
SPF Emploi, Travail et Concertation sociale

### Sites consultés :

Actiris (y compris Observatoire bruxellois de l'Emploi) : [www.actiris.be](http://www.actiris.be)  
ASBL « FE.BI » : [www.fe-bi.org](http://www.fe-bi.org)  
ASBL BRAVVO : [www.bravvo.be](http://www.bravvo.be)  
Association de la Ville et des Communes de la Région de Bruxelles-Capitale : [www.avcb-vsgeb.be](http://www.avcb-vsgeb.be)  
BrusselsGreenTech : [www.brusselsgreentech.be](http://www.brusselsgreentech.be)  
Bruxelles Environnement (IBGE-BIM) : [www.ibgebim.be](http://www.ibgebim.be)  
Bruxelles Formation : [www.bruxellesformation.be](http://www.bruxellesformation.be)  
Bruxelles-J : [www.bruxelles-j.be](http://www.bruxelles-j.be)  
Centre d'Economie Sociale de l'Université de Liège : [www.ces.ulg.ac.be](http://www.ces.ulg.ac.be)  
Commission Européenne : <http://ec.europa.eu/>  
Contrats de Quartiers Durables : [www.quartiers.irisnet.be](http://www.quartiers.irisnet.be)  
Cours de Sile O'Dorchaï : <http://homepages.ulb.ac.be/~sodorcha/>  
Fédération bruxelloise des organismes d'insertion socioprofessionnelle (FeBISP) : [www.febisp.be](http://www.febisp.be)  
FOREM : [www.leforem.be](http://www.leforem.be)  
Forum bruxellois de lutte contre la pauvreté : [www.fblp.be](http://www.fblp.be)  
Institut français de la statistique et des études économiques (INSEE) : [www.insee.fr](http://www.insee.fr)  
JobYourself ASBL : [www.jyb.be](http://www.jyb.be)  
Ministère français de l'économie et des finances (forum de la performance) : [www.performance-publique.budget.gouv.fr](http://www.performance-publique.budget.gouv.fr)  
ONEM: [www.rva.be](http://www.rva.be)  
Pacte territorial pour l'emploi en Région de Bruxelles-Capitale : [www.pactbru.irisnet.be](http://www.pactbru.irisnet.be)  
Partena HR : [www.partenahr.be](http://www.partenahr.be)  
Plan National de Réforme de la Belgique : [www.be2020.eu](http://www.be2020.eu)  
Portail « Belgium.Be » Informations et Services officiels : [www.belgium.be](http://www.belgium.be)  
Portail de la Région de Bruxelles-Capitale : [www.bruxelles.irisnet.be](http://www.bruxelles.irisnet.be)  
Portail des aides en Région de Bruxelles-Capitale : [www.ecosubsibru.be](http://www.ecosubsibru.be)  
PP Intégration Sociale, Lutte contre la Pauvreté, Economie Sociale et Politique des Grandes Villes : [www.politiquedesgrandesvilles.be](http://www.politiquedesgrandesvilles.be)

Présidence belge du Conseil de l'Union européenne : Emploi, Concertation sociale, Egalité des chances et Politique de migration et d'asile : [www.emploi.eutrio.be](http://www.emploi.eutrio.be)  
RTBF : [www.rtb.be](http://www.rtb.be)  
Securex: [www.securex.eu](http://www.securex.eu)  
Sécurité sociale belge : [www.socialsecurity.be](http://www.socialsecurity.be)  
SELOR : [www.selor.be](http://www.selor.be)  
Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale [www.luttepauvrete.be](http://www.luttepauvrete.be)  
Service Paiements - traitements du secteur public : [www.traitements.fgov.be](http://www.traitements.fgov.be)  
Site consacré à la diversité sur le marché de l'emploi en Région de Bruxelles-Capitale : [www.diversite.irisnet.be](http://www.diversite.irisnet.be)  
Site consacré au dispositif régional JEEP (« Jeunes, Ecole, Emploi... tout un Programme ») : [www.jeeptxl.be](http://www.jeeptxl.be)  
Site consacré aux restructurations d'entreprises en Belgique : [www.restructuration.be](http://www.restructuration.be)  
Site de Charles Picqué : <http://charlespicque.info/>  
Site sur les pouvoirs à Bruxelles (CRISP) : [www.rbc.irisnet.be/crisp/](http://www.rbc.irisnet.be/crisp/)  
Société de Développement pour la Région de Bruxelles-Capitale (SDRB) : [www.sdrb.irisnet.be](http://www.sdrb.irisnet.be)  
Société Régionale d'Investissement de Bruxelles (S.R.I.B.) : [www.srib.be](http://www.srib.be)  
SPF Emploi, Travail et Concertation sociale : [www.emploi.belgique.be](http://www.emploi.belgique.be)  
SPF Finances : <http://minfin.fgov.be/>  
SPP Intégration Sociale, Lutte contre la Pauvreté, Economie Sociale et Politique des Grandes Villes : [www.mi-is.be](http://www.mi-is.be)  
STATBEL : <http://statbel.fgov.be/>  
Union des entreprises à profit social (UNISOC) ASBL: <http://news.cspo-cenm.be/>  
Vie Féminine : <http://www.viefeminine.be/>



## Annexes

### Annexe 1 : Définition du chômage en Belgique<sup>570</sup>

Les données disponibles se basent sur deux principales définitions du chômage:

1) La première est celle du **chômage au sens du Bureau International du Travail (BIT)**. Les données proviennent de l'Enquête sur les forces de Travail (EFT) et sont disponibles sur le site d'Eurostat. Cette définition (basée sur des conventions internationales) a l'avantage d'être plus ou moins harmonisée entre les pays européens. Les chômeurs sont définis comme les personnes de la population active qui sont à la fois :

- Sans travail (n'ont pas exercé un travail rémunéré dans les 4 semaines précédant l'enquête)
- Disponibles pour travailler (l'individu doit être prêt à travailler dans les deux semaines où il décroche un emploi)
- A la recherche d'un emploi (il faut que l'individu ait entrepris les démarches nécessaires pour trouver un emploi)

La définition du chômage au sens BIT est donc indépendante d'une rémunération éventuelle.

2) La deuxième définition est celle du **chômage au sens administratif**. Il s'agit des données collectées par l'ONEM sur le nombre de demandeurs d'emploi inoccupés, c'est-à-dire les personnes qui sont inscrites auprès des services publics régionaux d'emploi (VDAB, FOREm, ACTIRIS, ADG), et qui n'ont pas de travail<sup>571</sup>. La mesure administrative la plus communément utilisée est donc celle des **demandeurs d'emploi inoccupés inscrits**, correspondant à la somme de chômeurs complets indemnisés inscrits comme demandeurs d'emploi, les autres inscrits obligatoirement inoccupés (comme les jeunes en stage d'attente, les allocataires de transition, les personnes bénéficiaires d'un revenu d'intégration pour lesquelles une inscription est demandée<sup>572</sup>, les personnes en exclusion temporaire d'allocation<sup>573</sup>) et les librement inscrits inoccupés.

---

<sup>570</sup> Plasman et Gangji (2007), sur base de l'Enquête sur les Forces de Travail (2002) et du bulletin mensuel de l'ONEM.

<sup>571</sup> Service Public Fédéral Emploi, Travail et Concertation Sociale :

<http://www.emploi.belgique.be/moduleDefault.aspx?id=13616>

<sup>572</sup> A noter que tous les bénéficiaires du revenu d'intégration ne se trouvent pas dans les statistiques des demandeurs d'emploi inoccupés. Trois raisons principales peuvent être mentionnées : tout d'abord, il se peut que certaines personnes bénéficient du revenu d'intégration en complément de leur salaire (ou parfois de leur revenu d'indépendant). Ensuite, certaines personnes sont dispensées d'inscription en tant que demandeurs d'emplois (pour cause de maladies, ...). Enfin, il se peut que certains bénéficiaires du revenu d'intégration ne s'inscrivent pas comme demandeurs d'emploi (ou ne renouvellent pas leur inscription), où il ne leur a pas été

## Annexe 2 : Nombre de LUZ par pays pour l'étude macroéconomique

Tableau 74 : Nombre d'observations (LUZ) par pays de la base de données

Pays	Nombre de LUZ
Allemagne	22
Autriche	5
Belgique	5
Espagne	10
Finlande	2
France	13
Grèce	2
Irlande	1
Italie	12
Pays-Bas	7
Portugal	2
Royaume-Uni	19
Suède	3
<b>Total</b>	<b>103</b>

---

demandé de le faire. Le nombre de demandeurs d'emploi basé sur les statistiques de chômage serait donc sous-estimé (Source : Defeyt P., 2010 pour la Wallonie).

<sup>573</sup> Conseil Central de l'Economie (2009)

### **Annexe 3 : Critères de classement des taux de chômage par niveau de diplôme utilisés pour établir la typologie**

Tableau 75 : Critères de classement des taux de chômage par niveau de diplôme utilisés pour établir la typologie

	<b>Taux de chô. tot.</b>	<b>Taux de chô. prim./sec.inf.</b>	<b>Taux de chô. sec.sup.</b>	<b>Taux de chô. sup/univ.</b>
<b>FAIBLE</b>	Inf. ou égal à 5%	Inf. ou égal à 8%	Inf. ou égal à 5%	Inf. ou égal à 2,5%
<b>INTERMEDIAIRE</b>	Entre 5% (non inclus) et 10% (inclus)	Entre 8% (non inclus) et 15% (inclus)	Entre 5% (non inclus) et 10% (inclus)	Entre 2,5% (non inclus) et 5% (inclus)
<b>ELEVE</b>	Supérieur à 10%	Supérieur à 15%	Supérieur à 10%	Supérieur à 5%

#### **Annexe 4: Corrélations entre le taux de chômage total et certaines variables socio-économiques de base (régression)**

Les équations estimées sont les suivantes :

Modèle 1 :

$$IChomTot_i = \alpha + \beta_1 ISecInfPop_i + \beta_2 Itertiaire_i + \beta_3 ISupEmploi_i + \beta_4 IPopNonUE_i + IChomNat_i + \varepsilon_i$$

Modèle 2 :

$$IChomTot_i = \alpha + \beta_1 ISecInfPop_i + \beta_2 Ic_e_i + \beta_3 ISupEmploi_i + \beta_4 IPopNonUE_i + \beta_5 IChomNat_i + \varepsilon_i$$

Où  $i$  (les LUZ): 1,...,103;

$\alpha$  : la constante, commune à toutes les LUZ;

*IChomTot<sub>i</sub>* : le logarithme népérien du taux de chômage total ;

*ISecInfPop<sub>i</sub>* : le logarithme népérien de la part des diplômés du (pré)primaire/secondaire inférieur dans la population active de plus de 15 ans;

*Itertiaire<sub>i</sub>* : le logarithme népérien de la part du secteur tertiaire dans la valeur ajoutée totale de la LUZ ;

*Ic<sub>e</sub><sub>i</sub>* : le logarithme népérien de la part du secteur c-e (industries extractives; production et distribution d'électricité, de gaz et d'eau) dans la valeur ajoutée totale de la LUZ

*ISupEmploi<sub>i</sub>*<sup>574</sup> : le logarithme népérien de la part des diplômés du supérieur/universitaire dans l'emploi ;

*IPopNonUE<sub>i</sub>*<sup>575</sup> : le logarithme népérien de la part de la population de la LUZ née à l'étranger ;

*IChomNat<sub>i</sub>* : le logarithme népérien du taux de chômage national ;

Sauf mention contraire (cf. notes de bas de page), les observations portent sur l'année 2006.

---

<sup>574</sup> L'année d'observation de cette variable correspond ici à l'année 2005 (l'année 2006 n'étant pas disponible dans la base de données de l'IGEAT).

<sup>575</sup> L'année d'observation de cette variable correspond ici à l'année 2000 (seule année disponible dans la base de données de l'IGEAT).

**Tableau 76 : Régression linéaire multiple avec le taux de chômage total comme variable dépendante**

Variables explicatives	Modèle 1	Modèle 2
$\alpha$	-4,85***	0,45
<i>ISeInfPop</i>	0,05	-0,07
<i>Ltertiaire</i>	1,01*	
<i>Ic_e</i>		-0,33**
<i>ISupEmploi</i>	0,18	0,11
<i>IPopNonUE</i>	-0,12**	-0,11**
<i>IChomNat</i>	1,06***	1,07***
R <sup>2</sup>	52%	53%
Nombre d'observations	103	103

\* $P < 0,10$

\*\* $P < 0,05$

\*\*\* $P < 0,01$

## Annexe 5 : Corrélations entre le taux de chômage des peu qualifiés, les taux de chômage des autres catégories d'actifs et certaines variables socio-économiques de base (régression)

Les équations estimées sont les suivantes :

Modèle 1 :

$$IChomSecInf_i = \alpha + \beta_1 IChomM_i + \beta_2 ISecInfPop_i + \beta_3 Itertiaire_i + \beta_4 ISupEmploi_i + \beta_5 IPopNonUE_i + \beta_6 IChomNat_i + \varepsilon_i$$

Modèle 2 :

$$IChomSecInf_i = \alpha + \beta_1 IChomM_i + \beta_2 ISecInfPop_i + \beta_3 lc\_e_i + \beta_4 ISupEmploi_i + \beta_5 IPopNonUE_i + \beta_6 IChomNat_i + \varepsilon_i$$

Modèle 3 :

$$IChomSecInf_i = \alpha + \beta_1 IChomSup_i + \beta_2 ISecInfPop_i + \beta_3 Itertiaire_i + \beta_4 ISupEmploi_i + \beta_5 IPopNonUE_i + \beta_6 IChomNat_i + \varepsilon_i$$

Modèle 4 :

$$IChomSecInf_i = \alpha + \beta_1 IChomSup_i + \beta_2 ISecInfPop_i + \beta_3 lc\_e_i + \beta_4 ISupEmploi_i + \beta_5 IPopNonUE_{it} + \beta_6 IChomNat_i + \varepsilon_i$$

Où i (les LUZ): 1,...,103;

$\alpha$  : la constante, commune à toutes les LUZ ;

*IChomSecInf<sub>i</sub>*: le logarithme népérien du taux de chômage des diplômés du (pré)primaire/secondaire inférieur ;

*IChomM<sub>i</sub>*: le logarithme népérien du taux de chômage des diplômés du secondaire supérieur ;

*IChomSup<sub>i</sub>*: le logarithme népérien du taux de chômage des diplômés du supérieur/universitaire

Cf. annexe 3 pour la définition des autres variables

**Tableau 77 : Régression linéaire multiple avec le taux de chômage des diplômés du (pré)primaire/secondaire inférieur comme variable dépendante**

Variables explicatives	Modèle 1	Modèle 2	Modèle 3	Modèle 4
$\alpha$	-0,52	0,46	-2,67	0,17
<i>IChomM</i>	0,66***	0,67***		
<i>IChomSup</i>			0,20*	0,21*
<i>ISecInfPop</i>	-0,57***	-0,57***	-0,58***	-0,62***
<i>Itertiaire</i>	0,22		0,58	
<i>Ic_e</i>		-0,02		-0,12
<i>ISupEmploi</i>	-0,17	-0,17	0,02	0,00
<i>IPopNonUE</i>	0,02	0,03	-0,04	-0,03
<i>IChomNat</i>	0,25*	0,23*	0,76***	0,75***
R <sup>2</sup>	74%	74%	54%	53%
Nombre d'observations	103	103	103	103

\* $P < 0,10$

\*\* $P < 0,05$

\*\*\* $P < 0,01$

## **Annexe 6 : La décomposition d'Oaxaca-Blinder**

### 1) Théorie

La décomposition de Oaxaca-Blinder permet d'évaluer la part de la différence observée entre la variable d'intérêt  $Y$  pour deux groupes différents (A et B) qui est due aux effets de composition (part expliquée par les différences de caractéristiques de la population représentées par les variables explicatives) de la part inexpliquée (relative aux différences au niveau des coefficients estimés). Commençons par un exemple à partir d'une régression linéaire<sup>576</sup>. Soit deux régressions linéaires effectuées sur deux groupes différents A et B. Dans ce cas, la différence entre les  $Y$  estimés pour chacun des groupes correspond à l'équation suivante :

$$Y_A - Y_B = X_A \beta_A - X_B \beta_B$$

Celle-ci peut être réécrite comme suit :

$$Y_A - Y_B = (X_A - X_B) \beta_A + X_B (\beta_A - \beta_B) \quad (1)$$

Ce qui revient à ajouter dans l'équation un artifice de calcul correspondant ici aux caractéristiques d'un groupe, en l'occurrence dans l'équation ci-dessus le groupe B, avec les coefficients obtenus pour le groupe A. Ainsi, les écarts entre les  $Y$  estimés des deux groupes peuvent être décomposés en deux parties : la première  $(X_A - X_B) \beta_A$  reflète les écarts qui s'expliquent par les différences de caractéristiques entre les deux groupes (effets de composition) et la deuxième  $X_B (\beta_A - \beta_B)$  reflète les écarts qui s'expliquent par les différences dans les coefficients estimés des variables (effets inexpliqués par la composition).

La décomposition des écarts entre les deux groupes peut aussi prendre la forme plus générale suivante :

$$Y_A - Y_B = (X_A - X_B) \beta^* + X_A (\beta_A - \beta^*) + X_B (\beta^* - \beta_B)$$

Où  $\beta^*$  représente la moyenne pondérée suivante :

$$\beta^* = \Omega \beta_A + (I - \Omega) \beta_B$$

Ainsi, lorsque  $\Omega = 1$ , l'équation correspond à (1) car  $\beta^* = \beta_A$  et si  $\Omega = 0$ , l'équation prendrait la forme suivante :

$$Y_A - Y_B = (X_A - X_B) \beta_B + X_A (\beta_A - \beta_B)$$

---

<sup>576</sup> Cette annexe se base sur le papier de Domingues Dos Santos M. et Wolff F.-C. (2010).



Dans le cas des modèles non linéaires comme ici le modèle logit, l'équation est différente puisque l'espérance conditionnelle  $E(Y|X)$  n'est pas égale à  $X\beta$ . En effet, dans le cas présent, nous avons la probabilité estimée d'être au chômage  $P(y_i = 1|x_i) = \Phi(x_i\beta) = 1/(1+e^{-x_i\beta})$ . La différence des probabilités estimées moyennes pour les deux groupes peut donc être représentée comme suit :

$$\bar{P}_A - \bar{P}_B = \left[ \overline{\Phi(X_A\beta_A)} - \overline{\Phi(X_B\beta_A)} \right] + \left[ \overline{\Phi(X_B\beta_A)} - \overline{\Phi(X_B\beta_B)} \right]$$

« Autrement dit, il suffit de calculer les probabilités moyennes de retour pour le groupe A, pour le groupe B, et pour un groupe fictif qui a ici les caractéristiques  $X_B$  du groupe B et le comportement du groupe A donné par les coefficients  $\beta_A$  (là encore, le groupe de référence pouvant être modifié). »<sup>577</sup>

## 2) Résultats concernant la différence de probabilité de chômage entre les résidents bruxellois et les résidents du reste de la Belgique

Les résultats de la décomposition d'Oaxaca-Blinder concernant la différence de la probabilité prédite moyenne de chômage pour les résidents bruxellois et les résidents du reste de la Belgique sont présentés dans le tableau ci-après. Ces résultats portent sur la régression incluant toutes les variables explicatives (cf. tableau 3).

**Tableau 78 : Résultat de la décomposition d'Oaxaca-Blinder concernant la différence de probabilité prédite moyenne de chômage pour les résidents bruxellois et les résidents du reste de la Belgique (régressions incluant toutes les variables explicatives)**

	$\Omega = 1$	$\Omega = 0$
Part expliquée par les différences de caractéristiques	62,9%	57,5%
Part expliquée par les différences de coefficients	37,1%	42,5%

La décomposition a également été effectuée pour les mêmes groupes mais sans les variables relatives à la situation des individus sur le marché du travail un an avant l'enquête. Dans ce cas, les résultats sont les suivants :

**Tableau 79 : Résultat de la décomposition d'Oaxaca-Blinder concernant la différence de probabilité prédite moyenne de chômage pour les résidents bruxellois et les résidents du reste de la Belgique (régressions sans les variables relatives à la situation des individus sur le marché du travail un an avant l'enquête)**

	$\Omega = 1$	$\Omega = 0$
Part expliquée par les différences de caractéristiques	12,3%	25,3%
Part expliquée par les différences de coefficients	87,7%	74,7%

<sup>577</sup> Domingues Dos Santos M. et Wolff F.-C. (2010), page 13.

### 3) Résultats concernant la différence de probabilité de chômage entre les résidents bruxellois et les résidents des autres « villes-régions » européennes

Les deux groupes considérés ici sont les résidents bruxellois et les résidents des autres « villes-régions » européennes de l'échantillon. Le premier tableau se base sur les régressions incluant toutes les variables explicatives, et le deuxième se base sur les régressions sans les variables relatives à la situation des individus sur le marché du travail un an avant l'enquête.

**Tableau 80 : Résultat de la décomposition d'Oaxaca-Blinder concernant la différence de probabilité prédite moyenne de chômage pour les résidents bruxellois et les résidents des autres « villes-régions » européennes (régressions incluant toutes les variables explicatives)**

	$\Omega = 1$	$\Omega = 0$
Part expliquée par les différences de caractéristiques	51,9%	41 %
Part expliquée par les différences de coefficients	48,1%	59%

**Tableau 81 : Résultat de la décomposition d'Oaxaca-Blinder concernant la différence de probabilité prédite moyenne de chômage pour les résidents bruxellois et les résidents des autres « villes-régions » européennes (régressions sans les variables relatives à la situation des individus sur le marché du travail un an avant l'enquête)**

	$\Omega = 1$	$\Omega = 0$
Part expliquée par les différences de caractéristiques	-6,5%	4%
Part expliquée par les différences de coefficients	106,5%	96%

**Annexe 7 : Significativité des différences de coefficients entre Bruxelles et le reste de la Belgique, et Bruxelles et les autres « villes-régions » européennes**

**Tableau 82 : Significativité des différences de coefficients entre Bruxelles et le reste de la Belgique, et Bruxelles et les autres « villes-régions » européennes : p-valeurs associées au test de Student**

Variables explicatives	Significativité des différences de coefficients entre Bruxelles et le reste de la Belgique (p valeur)	Significativité des différences de coefficients entre Bruxelles et les villes régions européennes (p valeur)
$\alpha$	0.5	0.01
Couple	0.02	0.29
Un enfant	0.01	0.29
Deux enfants	0.37	0.22
Trois enfants	0.45	0.26
Européen	0.00	0.11
Extra-européen	0.09	0.26
Primaire	0.00	0.39
Secondaire inf.	0.26	0.08
Secondaire sup.	0.02	0.30
Femme	0.02	0.38
15-24 ans	0.14	0.09
25-34 ans	0.32	0.03
45-54 ans	0.23	0.41
55 ans et plus	0.03	0.44
Chômeur en t-1	0.17	0.01
Etudiant en t-1	0.13	0.36
Inactif en t-1	0.10	0.13

Note : Nous avons considéré la valeur seuil de 10% pour ce test de significativité. Dès lors, lorsque que la p-valeur est inférieure à 0,10, on rejette l'hypothèse d'égalité des coefficients avec une probabilité de 10% de se tromper.

**Annexe 8 : L'impact du fait d'être ressortissant d'un Etat européen sur le risque de chômage à Bruxelles selon le niveau de diplôme**

**Tableau 83 : Impact du fait d'être ressortissant d'un Etat européen sur la probabilité de chômage à Bruxelles selon le niveau de diplôme**

Variables explicatives	<i>Non diplômés du supérieur</i>	<i>Diplômés du supérieur</i>
$\alpha$	-2.77***	-3.40***
<i>Couple</i>	-0.40	-0.03
<i>Un enfant</i>	0.03	0.11
<i>Deux enfants</i>	-0.23	-0.43
<i>Trois enfants</i>	0.19	-0.51
<i>Européen</i>	-0.48**	0.06
<i>Extra-européen</i>	0.46**	0.73*
<i>Primaire</i>	0.25	
<i>Secondaire inf.</i>	0.41**	
<i>Femme</i>	0.07	-0.09
<i>15-24 ans</i>	0.32	-0.33
<i>25-34 ans</i>	0.31*	0.02
<i>45-54 ans</i>	-0.08	0.08
<i>55 ans et plus</i>	-0.26	-0.04
<i>Chômeur en t-1</i>	3.82***	4.09***
<i>Etudiant en t-1</i>	2.30***	2.87***
<i>Inactif en t-1</i>	2.53***	3.64***
Pseudo R <sup>2</sup>	39%	35%
Nombre d'observations	3617	3000

\* $P < 0,05$

\*\* $P < 0,01$

\*\*\* $P < 0,001$

## Annexe 9 : L'impact de l'absence de diplôme du supérieur sur le risque de chômage à Bruxelles et ailleurs en Belgique

Tableau 84 : L'impact d'être non-diplômé du supérieur (plutôt que diplômé du supérieur) sur la probabilité de chômage à Bruxelles et ailleurs en Belgique

Variables explicatives	<i>Bruxelles</i>	<i>Belgique sans Bruxelles</i>
$\alpha$	-3.21***	-4.19***
<i>Couple</i>	-0.30**	-0.57**
<i>Un enfant</i>	0.12	-0.25*
<i>Deux enfants</i>	-0.24	-0.18
<i>Trois enfants</i>	0.11	0.12
<i>Européen</i>	-0.30*	0.48***
<i>Extra-européen</i>	0.53***	0.86***
<i>Non-diplômé du supérieur</i>	0.50***	0.73***
<i>Femme</i>	-0.01	0.21***
<i>15-24 ans</i>	0.24	-0.05
<i>25-34 ans</i>	0.21	0.12
<i>45-54 ans</i>	-0.02	-0.09
<i>55 ans et plus</i>	-0.12	-0.42
<i>Chômeur en t-1</i>	3.93***	4.07***
<i>Etudiant en t-1</i>	2.44***	2.71***
<i>Inactif en t-1</i>	2.87***	3.13***
Pseudo R <sup>2</sup>	40%	38%
Nombre d'observations	6617	45222

\* $p < 0,05$

\*\* $p < 0,01$

\*\*\* $p < 0,001$

**Annexe 10 : L'impact sur le risque de chômage du fait d'être résident dans les autres provinces de Belgique (plutôt qu'à Bruxelles) selon le niveau de diplôme**

**Tableau 85 : Comparaison de l'effet d'habiter dans les autres provinces de Belgique (plutôt qu'à Bruxelles) sur la probabilité de chômage des non-diplômés du supérieur et des diplômés du supérieur**

Variables explicatives	<i>Non diplômés du supérieur</i>	<i>Diplômés du supérieur</i>
$\alpha$	-2.89***	-3.42***
<i>Couple</i>	-0.45***	-0.31*
<i>Un enfant</i>	-0.24**	-0.26
<i>Deux enfants</i>	-0.21*	-0.45**
<i>Trois enfants</i>	0.10	-0.28
<i>Européen</i>	0.09	0.31
<i>Extra-européen</i>	0.66***	0.99***
<i>Primaire</i>	0.41***	
<i>Secondaire inf.</i>	0.29***	
<i>Femme</i>	0.26***	0.05
<i>15-24 ans</i>	0.19	-0.56**
<i>25-34 ans</i>	0.20*	-0.08
<i>45-54 ans</i>	-0.12	-0.01
<i>55 ans et plus</i>	-0.44***	-0.23
<i>Chômeur en t-1</i>	3.85***	4.32***
<i>Etudiant en t-1</i>	2.39***	3.44***
<i>Inactif en t-1</i>	2.79***	3.48***
<i>Anvers</i>	-0.86***	-0.93***
<i>Limbourg</i>	-0.84***	-1.15***
<i>Flandre Orientale</i>	-0.88***	-0.98***
<i>Brabant Flamand</i>	-0.94***	-1.25***
<i>Flandre Occidentale</i>	-1.43***	-1.02***
<i>Brabant Wallon</i>	-0.63***	-0.54**
<i>Hainaut</i>	-0.19*	-0.54**
<i>Liège</i>	-0.27**	-0.30
<i>Luxembourg</i>	-0.72***	-0.71**
<i>Namur</i>	-0.45***	-0.67**
Pseudo R <sup>2</sup>	41%	37%
Nombre d'observations	32762	19077

\* $P < 0,05$

\*\* $P < 0,01$

\*\*\* $P < 0,001$

**Annexe 11 : L'impact sur le risque de chômage du fait d'être résident dans les autres « villes-régions » européennes (plutôt qu'à Bruxelles) selon le niveau de diplôme**

**Tableau 86 : Comparaison de l'effet d'habiter dans les autres « villes-régions » européennes (plutôt qu'à Bruxelles) sur la probabilité de chômage des non-diplômés du supérieur et des diplômés du supérieur**

<i>Variables explicatives</i>	<i>Non diplômés du supérieur</i>	<i>Diplômés du supérieur</i>
$\alpha$	-2.72***	-2.81***
<i>Couple</i>	-0.33***	-0.39*
<i>Un enfant</i>	0.09	-0.18
<i>Deux enfants</i>	0.00	-0.30
<i>Trois enfants</i>	0.09	-0.87**
<i>Européen</i>	-0.11	0.10
<i>Extra-européen</i>	0.61***	0.73***
<i>Primaire</i>	0.38**	
<i>Secondaire inf.</i>	0.30***	
<i>Femme</i>	0.06	0.00
<i>15-24 ans</i>	0.14	-0.95***
<i>25-34 ans</i>	0.07	-0.41*
<i>45-54 ans</i>	-0.10	0.11
<i>55 ans et plus</i>	-0.03	-0.73**
<i>Chômeur en t-1</i>	3.50***	3.75***
<i>Etudiant en t-1</i>	2.24***	2.74***
<i>Inactif en t-1</i>	2.67***	2.76***
<i>Anvers</i>	-0.91***	-0.93***
<i>Liège</i>	-0.04***	-0.04*
<i>Berlin</i>	-0.20	-0.47
<i>Bremen</i>	-0.60*	-2.54*
<i>Hamburg</i>	-0.73***	-0.90
<i>Madrid</i>	-0.85***	-0.82***
<i>Cataluna</i>	-0.99***	-0.80***
<i>Aragon</i>	-0.93***	-1.50***
<i>Navarra</i>	-1.42***	-0.57
<i>Ile-de-France</i>	-0.68***	-0.25
<i>Attiki</i>	-0.66***	-0.25*
<i>Lazio</i>	-1.09***	-0.97***
<i>Luxembourg</i>	-0.12***	-0.10***
<i>Lisbonne</i>	-0.79***	-0.32*
Pseudo R <sup>2</sup>	32%	29%
Nombre d'obs.	74312	30250

\*P < 0,05

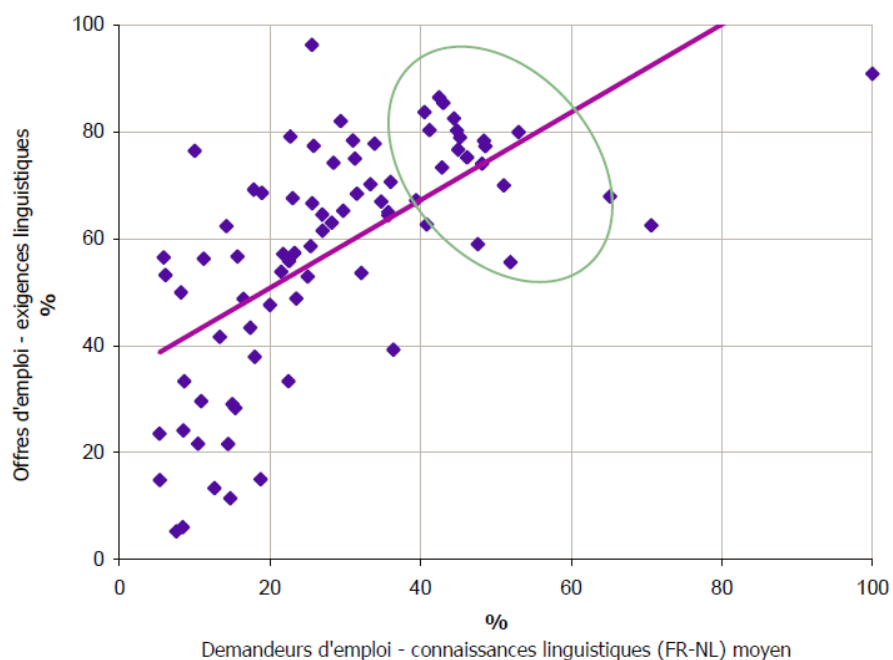
\*\*P < 0,01

\*\*\*P < 0,001

## **Annexe 12 : Déséquilibre entre la proportion de demandeurs d'emplois bilingues et la part des offres d'emploi d'Actiris exigeant le bilinguisme par fonction critique**

Le graphique ci-dessous confronte la proportion des demandeurs d'emplois avec une connaissance moyenne de la deuxième langue nationale, et la part des offres d'emploi exigeant le bilinguisme, chaque point correspondant à une fonction critique. Ce graphique et la droite de tendance indiquent très clairement que la proportion d'offres exigeant le bilinguisme est bien supérieure à la proportion de demandeurs d'emplois ayant une connaissance moyenne de la deuxième langue nationale.

**Graphique 35 : Déséquilibre entre la proportion des demandeurs d'emploi qui ont une connaissance moyenne de la deuxième langue nationale et la part des offres d'emploi exigeant le bilinguisme par fonction critique**



N.B. chaque point correspond à une fonction critique

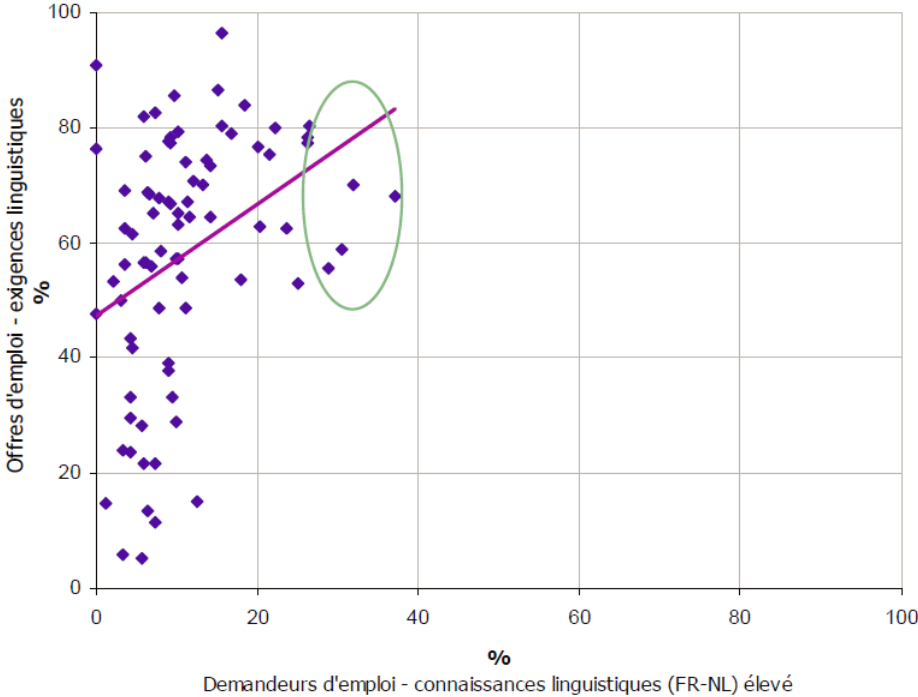
Source : Observatoire Bruxellois de l'Emploi (2009)

Les fonctions critiques reprises dans la bulle sont celles pour lesquelles les compétences linguistiques des demandeurs d'emploi sont les plus élevées ; il s'agit des fonctions de délégués, ingénieurs, secrétaires, téléphonistes-réceptionnistes et employés. Mais, ce sont également ces fonctions qui requièrent le plus souvent des connaissances linguistiques, et les proportions des demandeurs d'emploi possédant une connaissance moyenne de la deuxième langue restent généralement inférieures aux proportions des offres exigeant le bilinguisme.

Le graphique présenté ci-dessous est identique au précédent mise à part qu'il présente en abscisse uniquement la proportion de demandeurs d'emploi qui déclarent avoir une bonne connaissance de la deuxième langue nationale.



**Graphique 36 : Déséquilibre entre la proportion des demandeurs d'emploi qui ont une bonne connaissance de la deuxième langue nationale et la part des offres d'emploi exigeant le bilinguisme par fonction critique**



N.B. chaque point correspond à une fonction critique

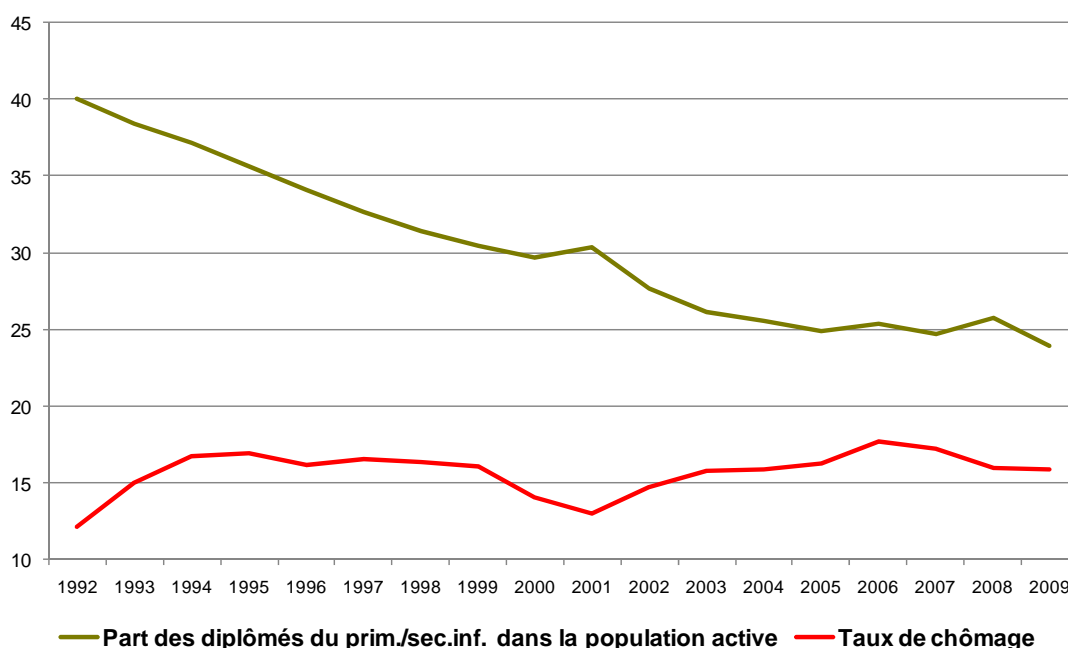
Source : Observatoire Bruxellois de l'Emploi (2009)

### **Annexe 13 : Approche temporelle : évolution du niveau de diplôme de la population active et du taux de chômage en Région de Bruxelles-Capitale**

L'approche comparative « macroéconométrique » a révélé l'absence de corrélation entre taux de chômage d'une ville et niveau de diplôme de la population. Dans cette annexe, l'étude du lien entre niveau de diplôme et taux de chômage en Région de Bruxelles-Capitale est complétée par une approche temporelle<sup>578</sup>.

Le graphique ci-après présente l'évolution du taux de chômage et de la part des diplômés de l'enseignement primaire et secondaire inférieur dans la population active entre 1992 et 2009 en Région de Bruxelles-Capitale. On constate que la part de cette catégorie d'actifs a fortement diminué durant cette période, passant de 40% en 1992 à 24% en 2009. Par contre, durant cette même période, le taux de chômage a augmenté en Région de Bruxelles-Capitale, passant de 12% en 1992 à 16% en 2009. Ainsi, tandis que la part des diplômés du primaire et du secondaire inférieur dans la population active a baissé de 40% sur la période considérée, le taux de chômage a crû de 30%.

**Graphique 37 : Evolution du taux de chômage et de la part des peu qualifiés dans la population active à Bruxelles entre 1992 et 2009**



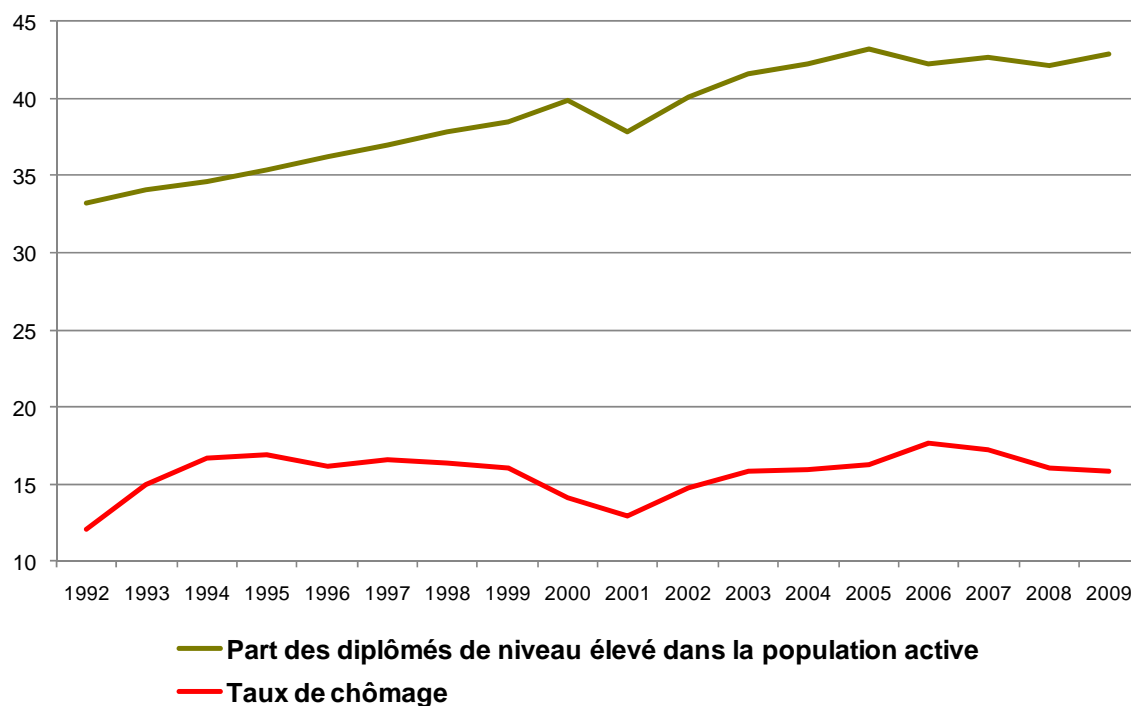
Source : Observatoire Bruxellois de l'Emploi et calculs propres

NB : La part des diplômés de niveau faible dans la population active entre 1993 et 1999 a été estimée sur base du taux de croissance annuel moyen entre 1992 et 2000

<sup>578</sup> Ce chapitre se base sur la présentation de Van Hamme G. et Englert M. (2010).

Le graphique suivant confronte cette fois l'évolution du taux de chômage avec la part des diplômés de l'enseignement supérieur dans la population active en Région de Bruxelles-Capitale. Cette part passe de 33% en 1992 à 43% en 2009.

**Graphique 38 : Evolution du taux de chômage et de la part des diplômés de niveau élevé dans la population active à Bruxelles entre 1992 et 2009**



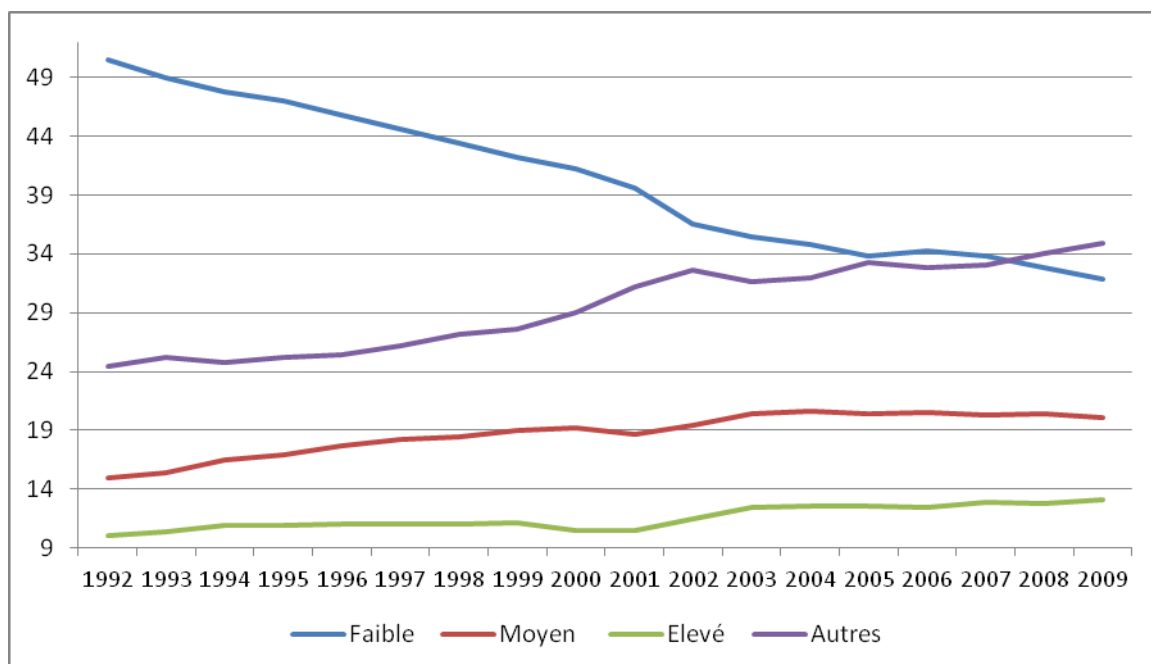
Source : Observatoire Bruxellois de l'Emploi et calculs propres

NB : La part des diplômés de niveau élevé dans la population active entre 1993 et 1999 a été estimée sur base du taux de croissance annuel moyen entre 1992 et 2000

Ces évolutions indiquent que l'accroissement du niveau de diplôme moyen de la population active n'a en tous cas pas permis de réduire le taux de chômage en Région de Bruxelles-Capitale.

Il s'en suit une légère augmentation du niveau de diplôme des demandeurs d'emploi bruxellois (cf. graphique ci-dessous).

**Graphique 39 : Evolution de la répartition des demandeurs d'emploi bruxellois par niveau de diplôme de 1992 à 2009 (indice : 1992 = 100), %**



Source : Observatoire Bruxellois de l'Emploi (données administratives)

NB : la catégorie « autres » fait essentiellement référence aux demandeurs d'emploi dont le diplôme n'est pas reconnu en Belgique.

Comme on peut le constater, la proportion de diplômés de niveau moyen et élevé parmi les demandeurs d'emploi bruxellois a augmenté depuis le début des années'90, indiquant un certain accroissement du niveau de diplôme des demandeurs d'emploi bruxellois.

## **Annexe 14 : Dépenses par politique de l'emploi ciblée au niveau de la Région de Bruxelles-Capitale (ou d'autres entités fédérées)**

**Tableau 87 : Dépenses par politique de l'emploi ciblée au niveau de la Région de Bruxelles-Capitale (ou d'autres entités fédérées)**

<b>Politiques</b>	<b>Dépenses en millions d'€</b>
<b>Services publics de l'emploi</b>	<b>60,3</b>
Actiris	48,5
Ateliers de recherche active d'emploi	2,8
Partenariat pour l'accueil des enfants des chercheurs d'emploi	2,4
Intégration socioprofessionnelle	6,6
<b>Formation</b>	<b>41,9</b>
Formation professionnelle	34,6
Chèques d'aide à l'intégration professionnelle	7,1
Contrats d'adaptation professionnelle	0,2
<b>Incitations à l'emploi ou à l'embauche</b>	<b>2,7</b>
Interventions dans les frais de réinstallation des chômeurs	-
Prime de transition professionnelle	0,1
Recrutement de chômeurs engagés pour des projets d'expansion économique	1,0
La prime d'insertion	1,6
<b>Emploi protégé et réadaptation</b>	<b>21,7</b>
Entreprises de travail adapté	21,7
<b>Création directe d'emploi</b>	<b>188,6</b>
Convention de premier emploi dans des projets globaux de société	8,1
Programmes de transition professionnelle	9,2
Convention de premier emploi / Expérience d'emploi formatrice au sein d'organisme d'intérêt public bruxellois	2,2
ACS	169,0
<b>Aides à la création d'entreprises</b>	<b>0,2</b>
Développement de l'emploi par l'économique	0,2

Source : SPF emploi et calculs propres, 2011.

## **Annexe 15 : Synthèse budgétaires des transferts par politique de l'emploi telle que présentée dans l'accord de gouvernement (2011)**

**Tableau 88 : Synthèse budgétaires des transferts par politique de l'emploi telle que présentée dans l'accord de gouvernement (2011), millions d'euros**

<b>1. ONSS</b>	<b>1738,6</b>
<b>1.1. Caractéristiques travailleur</b>	<b>687,3</b>
Travailleurs âgés	338
Jeunes travailleurs	105
Chercheurs d'emploi longue durée	155
Restructuration	10,9
Groupes à risque (jeunes peu scolarisés)	40
PTP	12,8
SINE	25,6
<b>1.2. Secteur spécifique</b>	<b>33,1</b>
Travailleur dragage et remorquage	0,7
Employeur dragage et remorquage	3,7
Gens de maison	0,2
Accueillants d'enfants	14,2
Artistes	14,3
<b>1.3. Plans emplois</b>	<b>1.018,2</b>
ACS ONSS	291,5
ACS ONSSAPL	240,9
ACS Droits de tirage	485,8
<b>2. ONEM</b>	<b>541,4</b>
Jeunes chômeurs	1,1
Chômeurs âgés	28,7
Formation professionnelle individuelle	47,9
Chômeur longue durée hors PTP	438,0
Programmes de transition professionnelle (PTP)	24,6
Complément garde d'enfants	1,2
<b>1.5. Fiscal</b>	<b>54,3</b>
Moyens afférents à la dispense partielle de versement du précompte professionnel batellerie et remorquage	54,3
<b>1.6. Reste</b>	<b>1.972,5</b>
Art. 60/61	138,7
Contrôle disponibilité	38,0
ALE (fonctionnaires et frais de fonctionnement)	35,0
Congé éducation payé	83,9
Premiers emplois	12,6
Bonus stage et premier emploi	24
Outplacement	4,5
Interruption de carrière hors fédéral et enseignement	79
Interruption carrière enseignement à l'exclusion des agents contractuels qui relèvent du crédit temps	82
Bonus jeunes non marchand (ONSS)	25,9
Chèques services (seule partie SS)	1.444
Fonds d'expérience professionnelle	5
<b>1.7. Paquet économie sociale</b>	<b>19,3</b>
<b>TOTAL marché du travail</b>	<b>4.326,1</b>

Source : Accord de gouvernement, 2011

## **DULBEA Working Paper Series**

### **2013**

- N°13-03.RS Marion Englert « Analyse des déterminants du chômage urbain et politique de rééquilibrage entre l'offre et la demande de travail en Région de Bruxelles-Capitale » March 2013.
- N°13-02.RS Sébastien Avanzo and Robert Plasman « Le mouvement syndical dans le sport professionnel » February 2013.
- N°13-01.RS Stephan Kampelmann and François Rycx « Who Earns Minimum Wages in Europe? New Evidence Based on Household Surveys » January 2013.

### **2012**

- N°12-05.RS Stephan Kampelmann and François Rycx « The Impact of Educational Mismatch on Firm Productivity: Evidence from Linked Panel Data » December 2012.
- N°12-04.RS Marion Englert and Robert Plasman « Evaluation du nombre d'emplois à créer à l'horizon 2020 dans les secteurs fortement liés aux évolutions démographiques en Région de Bruxelles-Capitale » June 2012.
- N°12-03.RR Hafsatou Diallo, Güngör Karakaya, Danièle Meulders and Robert Plasman « Analyse de l'évolution des statistiques fiscales des dépenses fiscales » June 2012.
- N°12-02.RR Hafsatou Diallo, Danièle Meulders, Sile O'Dorchai and Robert Plasman « Meta-analysis of gender and science researchs » May 2012.
- N°.12-01.RS Jean-Luc Demeulemeester « L'enseignement supérieur et la crise en Europe : quelques réflexions » January 2012.

### **2011**

- N°.11-14.RS Marion Englert and Robert Plasman « Le chômage à Bruxelles : Quelles spécificités par rapport au chômage urbain en Europe ? » December 2011.
- N°.11-13.RS Fabrizio Botti, Marcella Corsi and Carlo D'Ippoliti « Active ageing and gender equality: A labour market perspective » December 2011.
- N°.11-12.RS Stephan Kampelmann and François Rycx « Does institutional diversity account for pay rules in Germany and Belgium? » September 2011.

- N°.11-11.RS Stephan Kampelmann and François Rycx « Are occupations paid what they are worth? An econometric study of occupational wage inequality and productivity» August 2011.
- N°.11-10.RS Alessandra Cataldi, Stephan Kampelmann and François Rycx « Does it pay to be productive ? The case of age groups » August 2011.
- N°.11-09.RS Mahmood Arai, Moa Bursell and Lena Nekby «The Reverse Gender Gap in Ethnic Discrimination: Employer Priors against Men and Women with Arabic Names » July 2011.
- N°.11-08.RS Benoît Mahy, François Rycx and Mélanie Volral « Does Wage Dispersion Make All Firms Productive? » June 2011.
- N°.11-07.RS Bernhard Michel and François Rycx « Productivity gains and spillovers from offshoring» June 2011.
- N°.11-06.RS Marc Labie, Pierre-Guillaume Méon, Roy Mersland, and Ariane Szafarz « Discrimination by Microcredit Officers:Theory and Evidence on Disability in Uganda » May 2011.
- N°.11-05.RS Philip Du Caju, François Rycx and Ilan Tojerow «Wage Structure Effects of International Trade: Evidence from a Small Open Economy » March 2011.
- N°.11-04.RS Marcella Corsi Carlo D'Ippoliti and Federico Lucidi « On the Evaluation of Economic Research: the Case of Italy » March 2011.
- N°.11-03.RR Leila Maron, Danièle Meulders, Síle O'Dorchai, Robert Plasman and Natalie Simeu « L'écart salarial entre les femmes et les hommes dans l'Union européenne : indicateurs quantitatifs et qualitatifs » February 2011.
- N°.11-02.RS Angela Cipollone, Marcella Corsi and Carlo D'Ippoliti « Knowledge and Job Opportunities in a Gender Perspective: Insights from Italy » February 2011.
- N°.11-01.RS Stephan Kampelmann and François Rycx « Task-Biased Changes of Employment and Remuneration: The Case of Occupations » January 2011.

## **2010**

- N°.10-09.RS Enrico Casadio Tarabusi and Giulio Guarini « An Aggregation Method for Composite Indicators with Unbalance Adjustment: an Application to the Index of African Governance » November 2010.
- N°.10-08.RS Benoît Mahy and Mélanie Volral « Firm Training and Labour Demand in Belgium: Do Productivity Dominate Cost Effects? » June 2010.



- N°.10-07.RR Hafsatou Diallo, Güngör Karakaya, Danièle Meulders and Robert Plasman « Raming van de belasting fraude in België» May 2010.
- N°.10-06.RR Hafsatou Diallo, Güngör Karakaya, Danièle Meulders and Robert Plasman « Estimation de la fraude fiscale en Belgique» May 2010.
- N°.10-05.RS Marcella Corsi, Carlo D’Ippoliti and Federico Lucidi « Pluralism In Economics And The Evaluation Of Economic Research In Italy » March 2010.
- N°.10-04.RS Marcella Corsi, Chiara Crepaldi and Manuela Samek Lodovici « facing gender inequality: A close look at the European Strategy for Social Protection and Social Inclusion and its Gender Equality Challenges after 2010 » March 2010.
- N°.10-03.RS Danièle Meulders and Sîle O’Dorchai « Revisiting poverty measures towards individualisation » March 2010.
- N°.10-02.RS Danièle Meulders and Sîle O’Dorchai « A re-evaluation of the financial consequences of separation: Individualising concepts and definitions » February 2010.
- N°.10-01.RS Ariane Szafarz « How Did Financial-Crisis-Based Criticisms of Market Efficiency Get It So Wrong? » January 2010.

## **2009**

- N°.09-13.RS Marcella Corsi and Giulio Guarini « What Does Progress Mean? A Tentative Answer Following a Classical Approach » December 2009.
- N°.09-12.RR Kim Fredericq Evangelista, Danièle Meulders , Sîle O’Dorchai , Robert Plasman, François Rycx, Zouhair Alaoui Amine « Revenus individuels et dépendance financière des femmes et des hommes dans neuf pays européens en 2006 », August 2009.
- N°.09-11.RS Sîle O’Dorchai « Do women gain or lose from becoming mothers? A comparative wage analysis in 20 European countries », April 2009.
- N°.09-10.RS Bernhard Michel and François Rycx « Does Offshoring of Materials and Business Services Affect Employment? Evidence from a Small Open Economy », April 2009.
- N°.09-09.RR Kim Fredericq Evangelista, Danièle Meulders, Sîle O’Dorchai , Robert Plasman, François Rycx, Zouhair Alaoui Amine « Analyse de la répartition des revenus entre les femmes et les hommes et de la dépendance financière en Belgique sur base des données du SILC-Belge 2006 », March 2009.

- N°.09-08.RS Danièle Meulders and Sîle O’Dorchai « Gender and flexibility in working time in Belgium », March 2009.
- N°.09-07.RS Benoît Mahy, François Rycx and Mélanie Volral « Wage Dispersion and Firm Productivity in Different Working Environments », February 2009.
- N°.09-06.RS Güngör Karakaya « Long-term care: Regional disparities in Belgium », February 2009.
- N°.09-05.RS Güngör Karakaya « Dependency insurance in Belgium », February 2009.
- N°.09-04.RS Güngör Karakaya « Early cessation of activity in the labour market: impact of supply and demand factors », February 2009.
- N°.09-03.RS Charles Paiglin « Exploratory study on the presence of cultural and institutional growth spillovers », January 2009.
- N°.09-02.RS Thierry Lallemand and François Rycx « Are Young and old workers harmful for firm productivity », January 2009.
- N°.09-01.RS Oscar Bernal, Kim Oostelinck and Ariane Szafarz « Observing bailout expectations during a total eclipse of the sun », January 2009.

## **2008**

- N°.08-24.RS Leila Maron, Danièle Meulders and Sîle O’Dorchai « Parental leave in Belgium », November 2008.
- N°.08-23.RS Philip De Caju, François Rycx and Ilan Tojerow « Rent-Sharing and the Cyclicity of Wage Differentials », November 2008.
- N°.08-22.RS Marie Brière, Ariane Chapelle and Ariane Szafarz « No contagion, only globalization and flight to quality», November 2008.
- N°.08-21.RS Leila Maron and Danièle Meulders « Les effets de la parenté sur l’emploi », November 2008.
- N°.08-20.RS Ilan Tojerow « Industry Wage Differential, Rent Sharing and Gender in Belgium », October 2008.
- N°.08-19.RS Pierre-Guillaume Méon and Ariane Szafarz « Labor market discrimination as an agency cost », October 2008.
- N°.08-18.RS Luigi Aldieri « Technological and geographical proximity effects on knowledge spillovers: evidence from us patent citations », September 2008.
- N°.08-17.RS François Rycx, Ilan Tojerow and Daphné Valsamis « Wage differentials across sectors in Europe: an east-west comparison », August 2008.

- N°.08-16.RS Michael Rusinek and François Rycx « Quelle est l'influence des négociations d'entreprise sur la structure des salaires ? », July 2008.
- N°.08-15.RS Jean-Luc De Meulemeester « Vers une convergence des modèles ? Une réflexion à la lumière des expériences européennes de réforme des systèmes d'enseignement supérieur », July 2008.
- N°.08-14.RS Etienne Farvaque and Gaël Lagadec « Les promesses sont-elles des dettes ? Economie Politique des promesses électorales », June 2008.
- N°.08-13.RS Benoît Mahy, François Rycx and Mélanie Volral « L'influence de la dispersion salariale sur la performance des grandes entreprises belges », May 2008.
- N°.08-12.RS Olivier Debande and Jean-Luc Demeulemeester « Quality and variety competition in higher education », May 2008.
- N°.08-11.RS Robert Plasman, Michael Rusinek and Ilan Tojerow « Les différences régionales de productivité se reflètent-elles dans la formation des salaires ? » April 2008.
- N°.08-10.RS Hassan Ayoub, Jérôme Creel and Etienne Farvaque « Détermination du niveau des prix et finances publiques : le cas du Liban 1965-2005 », March 2008.
- N°.08-09.RS Michael Rusinek and François Rycx « Rent-sharing under Different Bargaining Regimes: Evidence from Linked Employer-Employee Data », March 2008.
- N°.08-08.RR Danièle Meulders and Sïle O'Dorchai « Childcare in Belgium », March 2008.
- N°.08-07.RS Abdeslam Marfouk « The African Brain Drain: Scope and Determinants », March 2008.
- N°.08-06.RS Sïle O'Dorchai « Pay inequality in 25 European countries », March 2008.
- N°.08-05.RS Leila Maron and Danièle Meulders « Having a child: A penalty or bonus for mother's and father's employment in Europe? », February 2008.
- N° 08-04.RR Robert Plasman, Michael Rusinek, François Rycx, Ilan Tojerow « Loonstructuur in België », January 2008.
- N° 08-03.RS Caroline Gerschlager « Foolishness and Identity: Amartya Sen and Adam Smith », January 2008.
- N° 08-02.RS Michele Cincera « Déterminants des oppositions de brevets: une analyse micro-économique au niveau belge », January 2008.
- N° 08-01.RR Robert Plasman, Michael Rusinek, François Rycx, Ilan Tojerow « La structure des salaires en Belgique », January 2008.

## 2007

- N° 07-22.RS Axel Dreher, Pierre-Guillaume Méon and Friedrich Schneider « The devil is in the shadow Do institutions affect income and productivity or only official income and official productivity », November 2007.
- N° 07-21.RS Ariane Szafarz « Hiring People-like-Yourself: A Representation of Discrimination on the Job Market », November 2007.
- N° 07-20.RS Amynah Gangji and Robert Plasman « Microeconomic analysis of unemployment in Belgium », October 2007.
- N° 07-19.RS Amynah Gangji and Robert Plasman « The Matthew effect of unemployment: how does it affect wages in Belgium », October 2007.
- N° 07-18.RS Pierre-Guillaume Méon, Friedrich Schneider and Laurent Weill « Does taking the shadow economy into account matter to measure aggregate efficiency », October 2007.
- N° 07-17.RS Henri Capron and Michele Cincera « EU Pre-competitive and Near-the-market S&T Collaborations », October 2007.
- N° 07-16.RS Henri Capron « Politique de cohésion et développement régional », October 2007.
- N° 07-15.RS Jean-Luc De Meulemeester « L'Economie de l'Education fait-elle des Progrès ? Une Perspective d'Histoire de la Pensée Economique », October 2007.
- N° 07-14.RS Jérôme de Henau, Leila Maron, Danièle Meulders and Sïle O'Dorchai « Travail et Maternité en Europe, Conditions de Travail et Politiques Publiques », October 2007.
- N° 07-13.RS Pierre-Guillaume Méon and Khalid Sekkat «Revisiting the Relationship between Governance and Foreign Direct Investment», October 2007.
- N° 07-12.RS Robert Plamsan, François Rycx and Ilan Tojerow « Wage Differentials in Belgium : The Role of Worker and Employer Characteristics », October 2007.
- N° 07-11.RS Etienne Farvaque, Norimichi Matsueda and Pierre-Guillaume Méon« How committees reduce the volatility of policy rates », July 2007.
- N° 07-10.RS Caroline Gerschlager «Adam Smith's Account of Self-Deceit and Informal Institutions », May 2007.
- N° 07-09.RS Marie Pfiffelmann « Which optimal design for lottery linked deposit », May 2007.
- N° 07-08.RS Marc Lévy « Control in Pyramidal Structures », May 2007.

- N° 07-07.RS Olga Bourachnikova «Weighting Function in the Behavioral Portfolio Theory», May 2007.
- N° 07-06.RS Régis Blazy and Laurent Weill « The Impact of Legal Sanctions on Moral Hazard when Debt Contracts are Renegotiable », May 2007.
- N° 07-05.RS Janine Leschke «Are unemployment insurance systems in Europe adapting to new risks arising from non-standard employment? », March 2007.
- N° 07-04.RS Robert Plasman, Michael Rusinek, Ilan Tojerow « La régionalisation de la négociation salariale en Belgique : vraie nécessité ou faux débat ? », March 2007.
- N° 07-03.RS Oscar Bernal and Jean-Yves Gnabo « Talks, financial operations or both? Generalizing central banks' FX reaction functions », February 2007.
- N° 07-02.RS Sïle O'Dorchai, Robert Plasman and François Rycx « The part-time wage penalty in European countries: How large is it for men? », January 2007.
- N° 07-01.RS Guido Citoni « Are Bruxellois and Walloons more optimistic about their health? », January 2007.

## **2006**

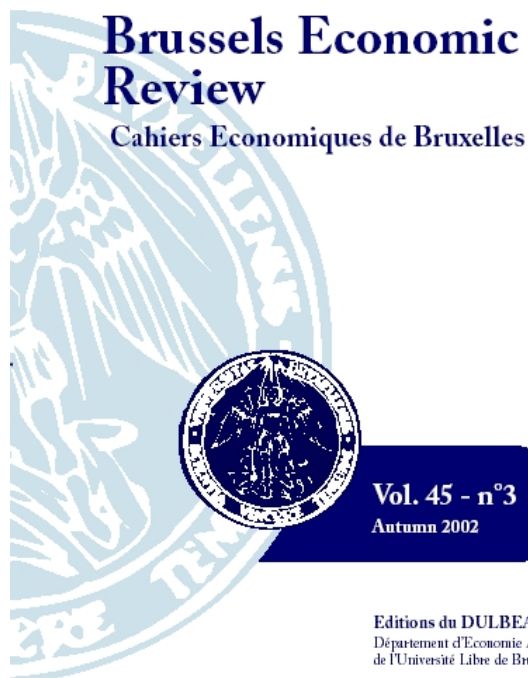
- N° 06-15.RS Michel Beine, Oscar Bernal, Jean-Yves Gnabo, Christelle Lecourt « Intervention policy of the BoJ: a unified approach » November 2006.
- N° 06-14.RS Robert Plasman, François Rycx, Ilan Tojerow « Industry wage differentials, unobserved ability, and rent-sharing: Evidence from matched worker-firm data, 1995-2002»
- N° 06-13.RS Laurent Weill, Pierre-Guillaume Méon « Does financial intermediation matter for macroeconomic efficiency? », October 2006.
- N° 06-12.RS Anne-France Delannay, Pierre-Guillaume Méon « The impact of European integration on the nineties' wave of mergers and acquisitions », July 2006.
- N° 06-11.RS Michele Cincera, Lydia Greunz, Jean-Luc Guyot, Olivier Lohest « Capital humain et processus de création d'entreprise : le cas des primo-créateurs wallons », June 2006.
- N° 06-10.RS Luigi Aldieri and Michele Cincera « Geographic and technological R&D spillovers within the triad: micro evidence from us patents », May 2006.
- N° 06-09.RS Verena Bikar, Henri Capron, Michele Cincera « An integrated evaluation scheme of innovation systems from an institutional perspective », May 2006.

- N° 06-08.RR Didier Baudewyns, Benoît Bayenet, Robert Plasman, Catherine Van Den Steen, « Impact de la fiscalité et des dépenses communales sur la localisation intramétropolitaine des entreprises et des ménages: Bruxelles et sa périphérie», May 2006.
- N° 06-07.RS Michel Beine, Pierre-Yves Preumont, Ariane Szafarz « Sector diversification during crises: A European perspective », May 2006.
- N° 06-06.RS Pierre-Guillaume Méon, Khalid Sekkat « Institutional quality and trade: which institutions? which trade? », April 2006.
- N° 06-05.RS Pierre-Guillaume Méon « Majority voting with stochastic preferences: The whims of a committee are smaller than the whims of its members », April 2006.
- N° 06-04.RR Didier Baudewyns, Aynah Gangji, Robert Plasman « Analyse exploratoire d'un programme d'allocations-loyers en Région de Bruxelles-Capitale: comparaison internationale et évaluation budgétaire et économique selon trois scénarios », April 2006.
- N° 06-03.RS Oscar Bernal « Do interactions between political authorities and central banks influence FX interventions? Evidence from Japan », April 2006.
- N° 06-02.RS Jérôme De Henau, Danièle Meulders, and Sile O'Dorchai « The comparative effectiveness of public policies to fight motherhood-induced employment penalties and decreasing fertility in the former EU-15 », March 2006.
- N° 06-01.RS Robert Plasman, Michael Rusinek, and François Rycx « Wages and the Bargaining Regime under Multi-level Bargaining : Belgium, Denmark and Spain », January 2006.

## **2005**

- N° 05-20.RS Emanuele Ciriolo « Inequity aversion and trustees' reciprocity in the trust game », May 2006.
- N° 05-19.RS Thierry Lallemand, Robert Plasman, and François Rycx « Women and Competition in Elimination Tournaments: Evidence from Professional Tennis Data », November 2005.
- N° 05-18.RS Thierry Lallemand and François Rycx « Establishment size and the dispersion of wages: evidence from European countries », September 2005.
- N° 05-17.RS Maria Jepsen, Sile O'Dorchai, Robert Plasman, and François Rycx « The wage penalty induced by part-time work: the case of Belgium », September 2005.

- N° 05-16.RS Giuseppe Diana and Pierre-Guillaume Méon « Monetary policy in the presence of asymmetric wage indexation », September 2005.
- N° 05-15.RS Didier Baudewyns « Structure économique et croissance locale : étude économétrique des arrondissements belges, 1991-1997 », July 2005.
- N° 05-14.RS Thierry Lallemand, Robert Plasman, and François Rycx « Wage structure and firm productivity in Belgium », May 2005.
- N° 05-12.RS Robert Plasman and Salimata Sissoko « Comparing apples with oranges: revisiting the gender wage gap in an international perspective », April 2005.
- N° 05-11.RR Michele Cincera « L'importance et l'étendue des barrières légales et administratives dans le cadre de la directive 'Bolkestein' : Une étude comparative entre la Belgique et ses principaux partenaires commerciaux », April 2005.
- N° 05-10.RS Michele Cincera « The link between firms' R&D by type of activity and source of funding and the decision to patent », April 2005.
- N° 05-09.RS Michel Beine and Oscar Bernal « Why do central banks intervene secretly? Preliminary evidence from the Bank of Japan », April 2005.
- N° 05-08.RS Pierre-Guillaume Méon and Laurent Weill « Can Mergers in Europe Help Banks Hedge Against Macroeconomic Risk ? », February 2005.
- N° 05-07.RS Thierry Lallemand, Robert Plasman, and François Rycx « The Establishment-Size Wage Premium: Evidence from European Countries », February 2005.
- N° 05-06.RS Khalid Sekkat and Marie-Ange Veganzones-Varoudakis « Trade and Foreign Exchange Liberalization, Investment Climate and FDI in the MENA », February 2005.
- N° 05-05.RS Ariane Chapelle and Ariane Szafarz « Controlling Firms Through the Majority Voting Rule », February 2005.
- N° 05-04.RS Carlos Martinez-Mongay and Khalid Sekkat « The Tradeoff Between Efficiency and Macroeconomic Stabilization in Europe », February 2005.
- N° 05-03.RS Thibault Biebuyck, Ariane Chapelle et Ariane Szafarz « Les leviers de contrôle des actionnaires majoritaires », February 2005.
- N° 05-02.RS Pierre-Guillaume Méon « Voting and Turning Out for Monetary Integration: the Case of the French Referendum on the Maastricht Treaty », February 2005.
- N° 05-01.RS Brenda Gannon, Robert Plasman, Ilan Tojerow, and François Rycx « Interindustry Wage Differentials and the Gender Wage Gap : Evidence from European Countries », February 2005.



Publiés avec l'aide financière de la Communauté Française de Belgique

### **Brussels Economic Review**

University of Brussels  
DULBEA, CP140  
Avenue F.D. Roosevelt, 50  
B-1050 Brussels  
Belgium

**ISSN 0008-0195**

Apart from its working papers series, DULBEA also publishes the *Brussels Economic Review-Cahiers Economiques de Bruxelles*.

### **Aims and scope**

First published in 1958, *Brussels Economic Review-Cahiers Economiques de Bruxelles* is one of the oldest economic reviews in Belgium. Since the beginning, it publishes quarterly the Brussels statistical series. The aim of the Brussels Economic Review is to publish unsolicited manuscripts in all areas of applied economics. Contributions that place emphasis on the policy relevance of their substantive results, propose new data sources and research methods, or evaluate existing economic theory are particularly encouraged. Theoretical contributions are also welcomed but attention should be drawn on their implications for policy recommendations and/or empirical investigation. Regularly the review publishes special issues edited by guest editors.

Authors wishing to submit a paper to be considered for publication in the *Brussels Economic Review* should send an e-mail to Michele Cincera: [mcincera@ulb.ac.be](mailto:mcincera@ulb.ac.be), with their manuscript as an attachment. An anonymous refereeing process is guaranteed.

Additional instructions for authors and subscription information may be found on the *Brussels Economic Review*'s website at the following address:

**<http://homepages.vub.ac.be/~mcincera/BER/BER.html>**