

# Plein emploi, inadéquations et réserve de main-d'œuvre

M. Nautet

## Introduction

Le plein emploi, objectif mythique de la politique économique, est revenu dernièrement au devant de l'actualité. Cet article entend faire le point sur cette question en Belgique et dans les régions. Pour ce faire, les notions théoriques associées au plein emploi seront expliquées. Différents indicateurs seront utilisés pour illustrer les tensions grandissantes sur les marchés du travail, tout en replaçant celles-ci dans un contexte plus large, permettant de les nuancer. Les principaux freins au recul du chômage structurel seront ensuite abordés.

Dans la mesure du possible et selon la pertinence, les résultats pour la Belgique seront désagrégés par région et comparés à ceux des principaux pays voisins (Allemagne, France et Pays-Bas) et des pays scandinaves (Danemark, Finlande et Suède), ces derniers étant considérés comme les *best performers* pour les matières touchant au marché du travail.

## 1. Concepts théoriques

### 1.1 Plein emploi, chômage frictionnel et NAIRU

L'objectif du plein emploi a été récemment évoqué par des responsables politiques, qui l'associent à une forte réduction du taux de chômage, voire, plus largement, à une mobilisation massive de la population en âge de travailler.

Selon la théorie économique, le terme de plein emploi recouvre une situation où toutes les personnes souhaitant travailler occupent effectivement un emploi dans lequel elles peuvent exercer leurs compétences. Le plein emploi peut donc coexister avec une (forte) proportion de personnes inactives au sein de la population en âge de travailler, soit des personnes qui ne souhaitent pas travailler.

Le plein emploi n'exclut pas non plus un certain niveau de chômage. Celui-ci se limite alors au chômage frictionnel, qui résulte du délai dit « naturel » nécessaire pour trouver un emploi satisfaisant en termes de qualité, de temps de travail et de conditions de rémunération. Ce délai, inévitable, découle du processus de recrutement lui-même : dépôt des candidatures, procédure de sélection, etc. Le niveau du chômage frictionnel diffère dans le temps et dans l'espace, en fonction de la rapidité du processus d'appariement entre l'offre et la demande de travail. Celle-ci dépend notamment du niveau de l'activité, de la qualité de l'accompagnement des demandeurs d'emploi et de l'(in)adéquation entre les caractéristiques de l'offre et de la demande de travail.

Si une situation de plein emploi peut engendrer des tensions sur le marché du travail, ces dernières peuvent se matérialiser bien avant. C'est le cas lorsque le chômage descend durablement sous le NAIRU (*non-accelerating*

*inflation rate of unemployment*), soit le taux de chômage stabilisant l'inflation. Même si le chômage se situe à un niveau relativement élevé, son recul est alors freiné par des facteurs de nature structurelle. Dans ce cas, le développement de l'activité économique ne se traduit plus par une diminution du chômage mais par une hausse des salaires, qui alimente l'inflation. Dans une économie à l'équilibre de plein emploi, le taux de chômage observé et le NAIUR correspondent au chômage frictionnel.

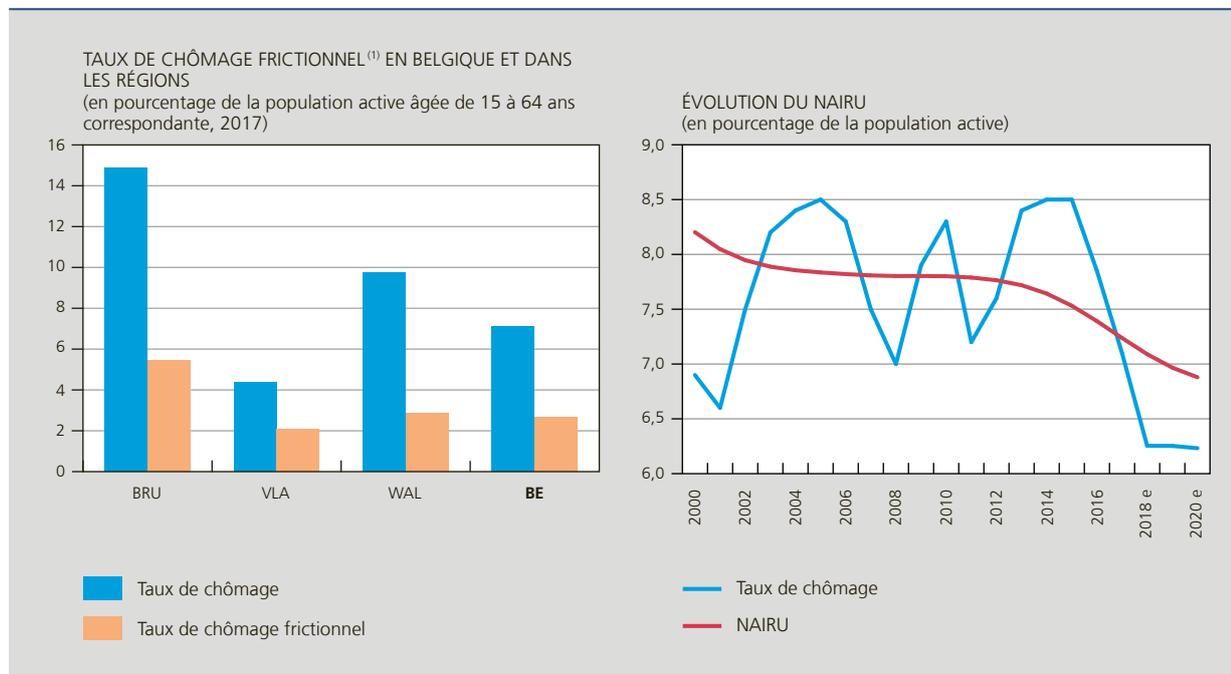
Les sections suivantes présentent une estimation du niveau de ces différents concepts de chômage en Belgique et dans les régions. Il sera ensuite analysé si la situation observée en Belgique répond à la théorie économique et aux questions qui en découlent: Qu'en est-il des tensions sur le marché du travail? Peut-on encore réduire le taux de chômage? Quels sont les facteurs qui influencent le processus d'appariement entre l'offre et la demande de travail?

## 1.2 Estimation du chômage frictionnel et du NAIUR

### 1.2.1 Chômage frictionnel

Le chômage frictionnel résulte du délai « naturel » nécessaire pour passer d'un emploi à un autre ou pour entrer sur le marché du travail. Celui-ci est réputé relativement court, et l'est d'autant plus qu'on se rapproche d'une situation de plein emploi. Dans l'analyse qui suit, il est considéré comme étant inférieur à six mois. Sur la base de ce critère, depuis 1995, le taux de chômage frictionnel en Belgique a oscillé entre 2 et 3,3% de la population active redéfinie (soit la somme de l'emploi et du chômage de moins de six mois). Des différences importantes sont toutefois observées entre les régions. Selon nos estimations, en 2017<sup>(1)</sup>, il s'élevait à 2,1% en Flandre, à 2,9% en Wallonie et à 5,4% à Bruxelles. Parmi les facteurs explicatifs de ces écarts, on peut citer le degré de concordance entre les caractéristiques de l'offre et de la demande de travail, l'efficacité des SPE (services publics de l'emploi) et la vigueur de l'activité économique. Le taux de chômage effectif étant supérieur au taux de chômage frictionnel dans les trois régions, aucune ne présente de situation de plein emploi.

**GRAPHIQUE 1** TAUX DE CHÔMAGE FRICTIONNEL ET NAIUR



Sources: Statbel, BNB.

(1) Estimé sur la base du chômage dont la durée est inférieure à six mois, délai considéré comme suffisant pour passer d'un emploi à un autre ou pour accéder au marché du travail.

(1) Dernière année disponible.

## 1.2.2 NAIRU

Tout comme le chômage frictionnel, le NAIRU n'est pas observable en tant que tel. Il est estimé au départ de modèles économiques par plusieurs institutions nationales et internationales (BNB, OCDE, CE, etc.). Leurs méthodologies étant différentes, les estimations qui en découlent varient également d'une institution à l'autre. En 2018, la Banque et l'OCDE l'estimaient à 7,1 % et la CE à 6,8 %<sup>(1)</sup>. Par définition, le NAIRU est relativement stable à politique inchangée; des réformes structurelles sont indispensables pour en modifier le niveau. Ces dernières peuvent porter sur la participation de la population en âge de travailler, sur la formation, sur la réduction des pièges au chômage et à l'inactivité ou sur l'appariement qualitatif entre l'offre et la demande de travail. Ainsi, en Belgique, il tend à diminuer en raison, notamment, des réformes récentes portant sur la diminution du coin fiscal et parafiscal sur les revenus du travail et sur le plan de l'assurance-chômage<sup>(2)</sup>. Sur la base des dernières estimations de la Banque, le taux de chômage (6,3 % en 2018) est inférieur au NAIRU (7,1 %) pour la deuxième année consécutive, et il devrait le rester au cours des trois prochaines années.

**TABLEAU 1** ESTIMATION DU TAUX DE CHÔMAGE ET DU NAIRU  
(en pourcentage de la population active)

	Taux de chômage	NAIRU		NAWRU
		BNB Décembre 2018	OCDE Novembre 2018	CE Novembre 2018
2016	7,9	7,4	7,3	7,3
2017	7,1	7,2	7,2	7,1
2018	6,3	7,1	7,1	6,8

Sources: CE, OCDE, BNB.

## 1.3 De la théorie à la réalité économique

Selon la théorie économique, l'ajustement des salaires (soit le prix du facteur travail) permet à l'offre et à la demande de travail de s'équilibrer. En Belgique, le recul du chômage, observé depuis 2015, associé à une demande de travail soutenue, aurait donc dû s'accompagner d'une hausse significative des salaires. En réalité, outre la rigidité inhérente au mécanisme de fixation des salaires en Belgique (augmentations conventionnelles négociées dans le cadre d'accords interprofessionnels conclus pour deux années), plusieurs mesures ont empêché cet ajustement, en particulier les mesures de modération salariale et de réduction du coût du travail décidées pour restaurer la compétitivité-coût des entreprises. La théorie économique ne s'est donc pas vérifiée dans le passé récent en Belgique, ce qui corrobore les déclarations de certains économistes (cf. Dotsey *et al.*, 2017; Haldane, 2017; ou encore Hawksworth et Durham, 2017) qui pensent que la relation entre le chômage et l'inflation, telle que supposée dans la courbe de Philipps, se vérifie de moins en moins et que la pertinence du NAIRU pour mesurer les tensions inflationnistes potentielles tend à se réduire.

## 2. Le marché du travail en Belgique et dans les régions

### 2.1 Ampleur des tensions sur le marché du travail

Le niveau actuel du taux de chômage, désormais inférieur au NAIRU, correspondrait à un niveau difficilement compressible à politique inchangée. Les créations d'emplois seraient de ce fait contraintes par la raréfaction de l'offre de main-d'œuvre, les caractéristiques des personnes restant au chômage ne répondant pas aux exigences des entreprises. Cette section entend faire le point sur ces différentes assertions et tente de les replacer dans un contexte plus large

(1) La CE estime quant à elle, non pas le NAIRU, mais le NAWRU, soit le taux de chômage qui stabilise les salaires.

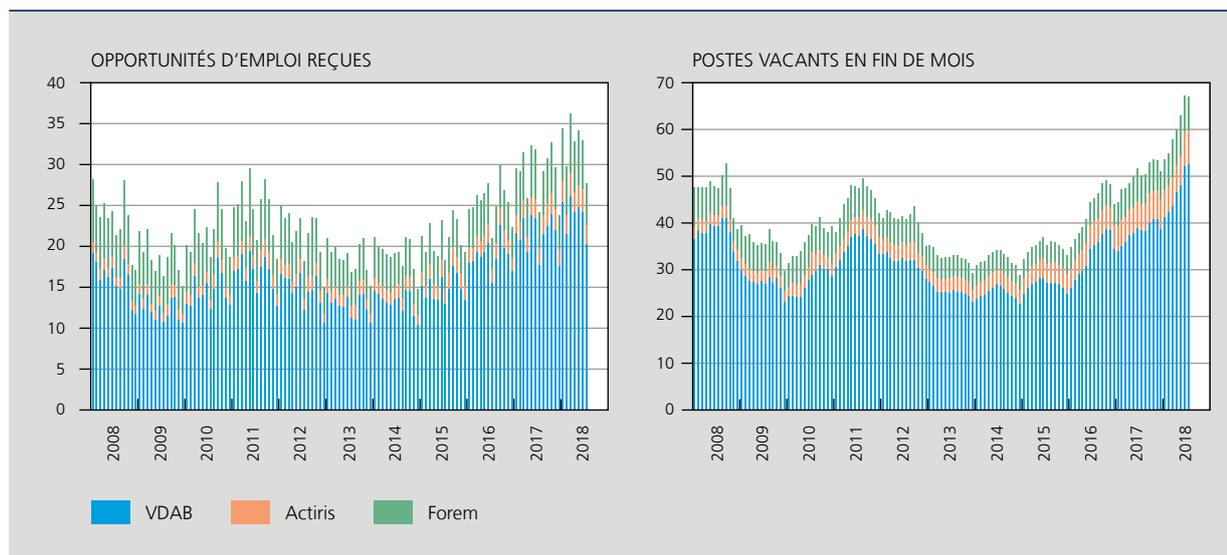
(2) L'OCDE, la CE et la BNB ont ainsi révisé à la baisse leur estimation du chômage structurel, qui tournait précédemment autour de 8%.

permettant de les nuancer. Pour évaluer la situation sur le marché du travail et les tensions potentielles qui y règnent, plusieurs indicateurs portant sur l'offre et sur la demande de travail seront examinés. Par demande de travail, on entend les postes occupés et vacants proposés par les entreprises. L'offre de travail équivaut aux travailleurs en poste et aux demandeurs d'emploi.

### 2.1.1 Augmentation de la demande de travail

Sur la base de données issues des SPE, on constate depuis 2015 une forte augmentation de la demande de travail des entreprises, couplée – logiquement – à une hausse des emplois vacants en fin de mois. Comparativement aux années précédentes, leur nombre est actuellement historiquement élevé, avec 64 000 postes non pourvus à la fin du mois de septembre 2018. Il n'y a cependant pas de découplage marqué entre l'évolution du nombre d'offres d'emploi non satisfaites en fin de mois et celle du nombre d'offres à traiter, de sorte qu'on ne peut pas en conclure que ces postes soient plus difficiles à pourvoir. Contrairement aux idées reçues, une très large part des offres d'emploi traitées par les SPE requièrent un niveau d'éducation faible ou ne comportent aucune exigence en la matière<sup>(1)</sup>. En 2017, c'était le cas pour 44 % des offres reçues à Bruxelles, de 40 % en Flandre et de 56 % en Wallonie.

**GRAPHIQUE 2** OPPORTUNITÉS D'EMPLOI REÇUES<sup>(1)</sup> ET VACANTES<sup>(2)</sup> AUPRÈS DES SERVICES PUBLICS DE L'EMPLOI  
(données mensuelles en milliers)



Sources : Actiris, Forem, VDAB.

(1) Uniquement les offres d'emploi reçues par le biais du circuit ordinaire, hors intérim, aides publiques et offres des autres partenaires.

(2) Les postes vacants du Forem n'étant disponibles qu'à partir de 2009, les données ont été rétropolées sur la base du ratio des opportunités d'emploi reçues aux postes vacants observé au cours des douze premiers mois de disponibilité des données.

Soulignons que les données reprises des SPE ne sont pas exhaustives<sup>(2)</sup> et que leur représentativité varie en outre d'une région à l'autre en fonction, notamment, de leur part de marché. Il convient également de garder à l'esprit que l'augmentation de la quantité d'offres traitées ces dernières années n'est pas totalement imputable à la conjoncture. En effet, le nombre de partenariats des SPE s'est fortement accru, et la facilité de placer des offres en ligne joue également sur la croissance du nombre d'offres comptabilisées.

Les données issues des enquêtes de conjoncture de la Banque confirment la dynamique de la demande des entreprises. Elles permettent aussi d'illustrer les difficultés de recrutement grandissantes auxquelles les employeurs sont confrontés. Les entreprises du secteur manufacturier sont de plus en plus nombreuses à déclarer devoir faire face à une insuffisance de main-d'œuvre qualifiée. Le niveau de cet indicateur demeure toutefois similaire à celui enregistré avant

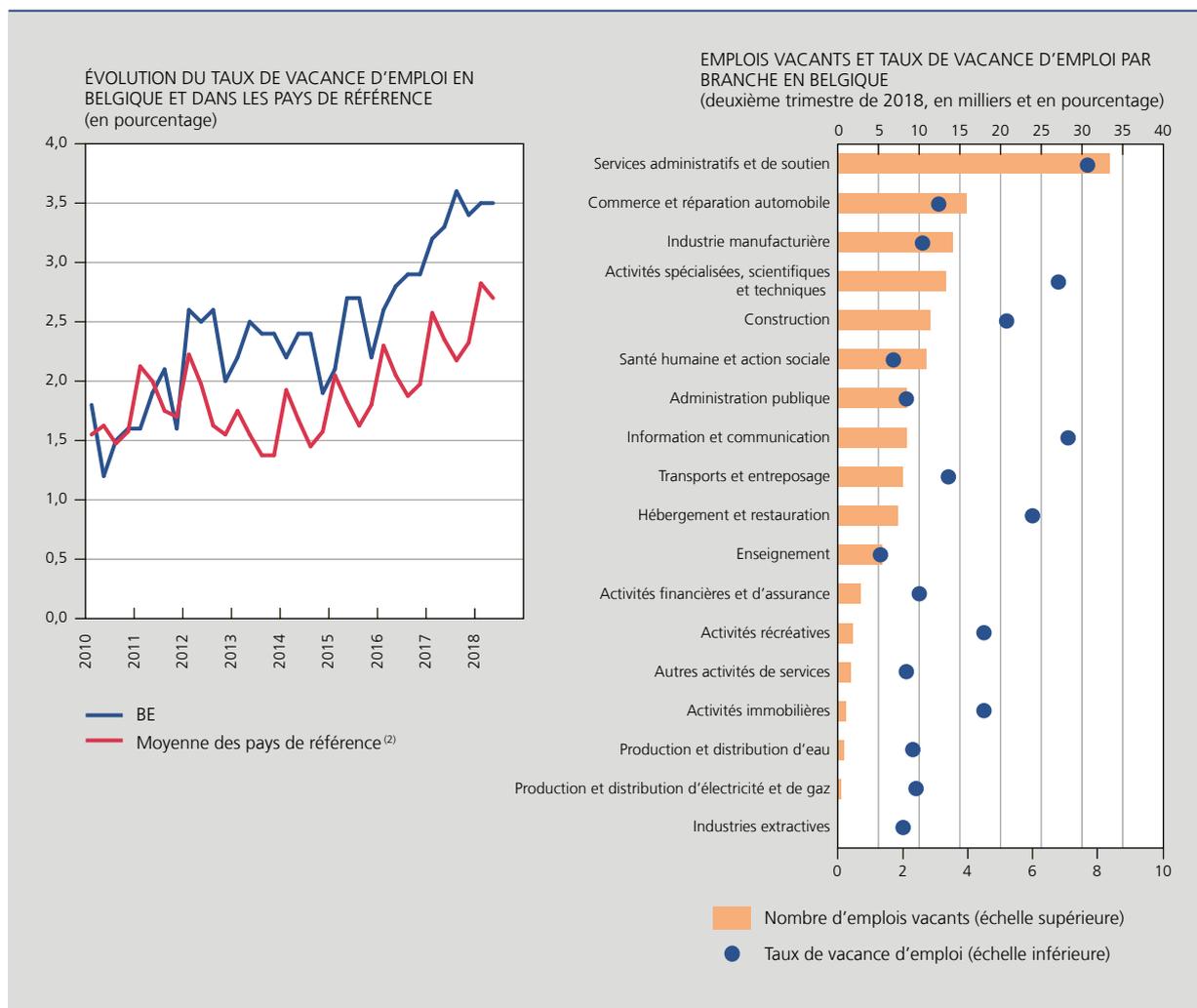
(1) Cela ne signifie pas nécessairement que le niveau des compétences soit indifférent à l'employeur, mais plutôt qu'il se réfère à un métier ou à une fonction.

(2) Il s'agit ici uniquement des offres ordinaires découlant du circuit économique normal, à l'exclusion de l'intérim, des échanges intra-SPE et des programmes subventionnés.

la crise de 2008. Cet indicateur est très significatif car il fait directement le lien entre l'insuffisance de main-d'œuvre et la capacité de production des entreprises.

Le taux de vacance d'emploi<sup>(1)</sup> mesure quant à lui la proportion d'emplois vacants au sein de l'emploi total théorique (soit les postes occupés et les postes vacants). Cet indicateur s'accroît également depuis 2015 : il est passé de 2,1 % au premier trimestre de 2015 à 3,5 % au deuxième trimestre de 2018. L'augmentation du taux de vacance d'emploi n'est pas nécessairement le signe de difficultés supplémentaires de recrutement : lorsque la demande grimpe, le délai naturel d'appariement entre l'offre et la demande induit également une hausse des postes vacants.

**GRAPHIQUE 3 EMPLOIS VACANTS ET TAUX DE VACANCE D'EMPLOI<sup>(1)</sup>**



Source : Eurostat.

(1) Le taux de vacance d'emploi mesure la proportion d'emplois vacants dans l'emploi total théorique (postes vacants et occupés).

(2) Finlande, Suède, Allemagne et Pays-Bas. Les données pour le Danemark et la France ne sont pas disponibles.

La progression du taux de vacance d'emploi n'est pas propre à la Belgique ; elle est également observée dans les pays voisins et de référence. Toutefois, depuis 2012, le taux de vacance d'emploi est supérieur chez nous, ce qui témoigne non seulement de difficultés d'appariement plus grandes, mais aussi de l'importance en Belgique de l'intérim de très court terme récurrent, qui alimente le niveau du taux de vacance d'emploi, particulièrement en période de haute conjoncture.

(1) Enquête sur les postes vacants d'Eurostat (*Jobs vacancy survey, JVS*).

Ce dernier point se reflète d'ailleurs dans le taux de vacance d'emploi de la branche des services administratifs et de soutien aux entreprises, qui inclut l'intérim. Il s'y chiffrait à 7,7 % au deuxième trimestre de 2018, contre 3,5 % en moyenne pour l'ensemble des branches. Viennent ensuite la branche de l'information et de la communication et celle des activités spécialisées, scientifiques et techniques, qui affichent des taux de vacance d'emploi de respectivement 7,1 et 6,8 %. Si on analyse maintenant le nombre absolu de postes vacants par branche, la branche des services administratifs et de soutien aux entreprises caracole toujours largement en tête : sur les 145 600 postes vacants au deuxième trimestre de 2018, 33 400 étaient répertoriés dans cette branche, 15 900 dans le commerce et 14 200 dans l'industrie. Parmi les régions, le taux de vacance d'emploi est supérieur en Flandre. Ceci s'explique par la dynamique plus forte de l'économie et du marché du travail dans cette région. Bruxelles enregistre également un taux de vacances élevé, en raison, principalement, de difficultés d'appariement entre l'offre et la demande de travail plus importantes que dans les deux autres régions. Les tensions constatées sur le marché du travail ne sont donc pas généralisées. Elles concernent certains segments précis, c'est-à-dire certaines zones géographiques ou certains métiers.

**TABEAU 2 FONCTIONS CRITIQUES PAR CATÉGORIE PROFESSIONNELLE<sup>(1)</sup>**  
(nombre d'opportunités d'emploi reçues par les SPE pour les fonctions critiques, 2017)

	Bruxelles	Flandre	Wallonie
<b>Total des fonctions critiques</b> . . . . .	<b>8 385</b>	<b>141 801</b>	<b>63 236</b>
Métiers techniques . . . . .	855	19 339	20 548
Personnel de nettoyage . . . . .	0	27 331	2 507
Fonctions commerciales . . . . .	1 156	17 303	2 983
Métiers du secteur médical, social et de l'aide aux personnes . . . . .	848	17 299	2 469
Métiers de la construction . . . . .	306	13 075	6 171
Métiers du transport et de la logistique . . . . .	103	7 495	9 895
Fonctions d'encadrement et de communication . . . . .	517	9 285	6 957
Métiers de l'informatique . . . . .	1 352	7 951	5 097
Personnel enseignant <sup>(2)</sup> . . . . .	1 013	9 179	n.
Fonctions administratives . . . . .	1 382	3 640	3 323
Métiers de l'horeca et du tourisme . . . . .	289	5 869	1 587
Métiers d'artisan . . . . .	429	1 632	1 699
Autres . . . . .	135	2 403	0

Sources : Actiris, Forem, VDAB.

(1) Les catégories socioprofessionnelles sont basées sur celles utilisées par Actiris.

(2) Le nombre de fonctions critiques dans l'enseignement en Région wallonne n'est pas communiqué dans l'étude du Forem.

Afin de donner une vue plus précise des métiers en tension, on exploite les analyses des SPE sur les fonctions critiques<sup>(1)</sup>. Ces études examinent les demandes sujettes à des difficultés de recrutement supérieures à la médiane et les origines de leur criticité. Indépendamment du délai naturel pour apparier l'offre et la demande de travail, des facteurs structurels sont susceptibles d'affecter le processus. Ceux-ci ont trait à une insuffisance à la fois quantitative et qualitative de candidats. Cette dernière peut s'expliquer tant par le choix des orientations des études que par la qualité et le contenu des formations

(1) Les méthodologies utilisées par les trois SPE sont assez similaires : elles combinent une approche statistique (nombre d'offres, taux de satisfaction, durée pour clôturer les offres) à des critères qualitatifs (avis des conseillers en placement et des entreprises). Chaque SPE adapte les critères et seuils pour qu'ils correspondent au mieux aux spécificités du marché du travail de son ressort.

des nouveaux entrants sur le marché du travail. Les problèmes de recrutement peuvent également résulter d'un déficit de mobilité ou d'un désintérêt pour des métiers peu rémunérateurs, peu valorisants ou physiquement exigeants.

Certains des métiers ainsi identifiés ressortent d'année en année comme étant critiques, et ce dans les trois régions. On observe néanmoins certaines spécificités. En Flandre, le nombre de fonctions critiques est le plus élevé pour le personnel de nettoyage, les métiers techniques, les fonctions commerciales et les métiers de la santé et de l'aide aux personnes. à Bruxelles, il s'agit principalement des fonctions administratives et commerciales et des métiers de l'informatique. En Wallonie, ce sont les métiers techniques, du transport et de la logistique, de la construction et les fonctions d'encadrement. L'analyse du Forem identifie également les principales fonctions affectées par une pénurie de candidats, soit un déficit purement numérique. Il s'agit des métiers techniques, du transport et de la logistique et de l'informatique.

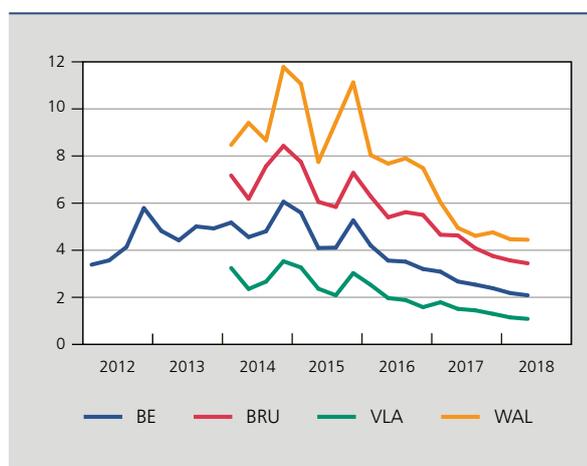
Afin de pallier les carences en travailleurs qualifiés, l'offre de formation des SPE est orientée, dans la mesure du possible, vers ces débouchés, même s'il est entendu que certains des métiers recherchés nécessitent une formation de plusieurs années. Soulignons que la digitalisation pourrait faire évoluer la liste des fonctions critiques en modifiant les conditions d'exercice des professions actuelles et en générant de nouveaux métiers, mais également en en faisant disparaître d'autres à moyen terme.

### 2.1.2 Raréfaction de l'offre de travail

Depuis 2008, le nombre de demandeurs d'emploi inoccupés (DEI) a traversé deux épisodes de forte augmentation, à savoir lors de la crise financière et durant la crise de la dette publique. Depuis la reprise économique, amorcée en 2014, il a enregistré un recul soutenu et ininterrompu qui a permis au stock de DEI de retrouver un niveau similaire à celui d'avant la grande récession. Comparativement au même mois de 2008, le stock de DEI en octobre 2018 était légèrement inférieur (-8 800). L'évolution est contrastée selon les régions. La Wallonie a été moins impactée par les reculs conjoncturels que la Flandre, plus sensible aux fluctuations de l'activité. Par rapport au mois d'octobre 2008, le stock de DEI est inférieur à Bruxelles (-2 700), mais surtout en Wallonie (-28 900), alors qu'en Flandre il n'a pas encore renoué avec son niveau d'avant la crise (+22 800). En octobre 2018, on dénombrait 497 000 DEI, dont 192 000 en Flandre, 91 000 à Bruxelles et 214 000 en Wallonie.

Les tensions sur le marché du travail sont également alimentées par le vieillissement démographique de la population en âge de travailler, la proportion de jeunes susceptibles de remplacer les aînés amenés à quitter le marché du travail se réduisant de plus en plus. Ce phénomène, à l'œuvre depuis le début des années 2000, devrait perdurer quelques années encore, avant de s'infléchir aux alentours de 2023.

**GRAPHIQUE 4** NOMBRE DE DEMANDEURS D'EMPLOI PAR POSTE VACANT  
(données trimestrielles)

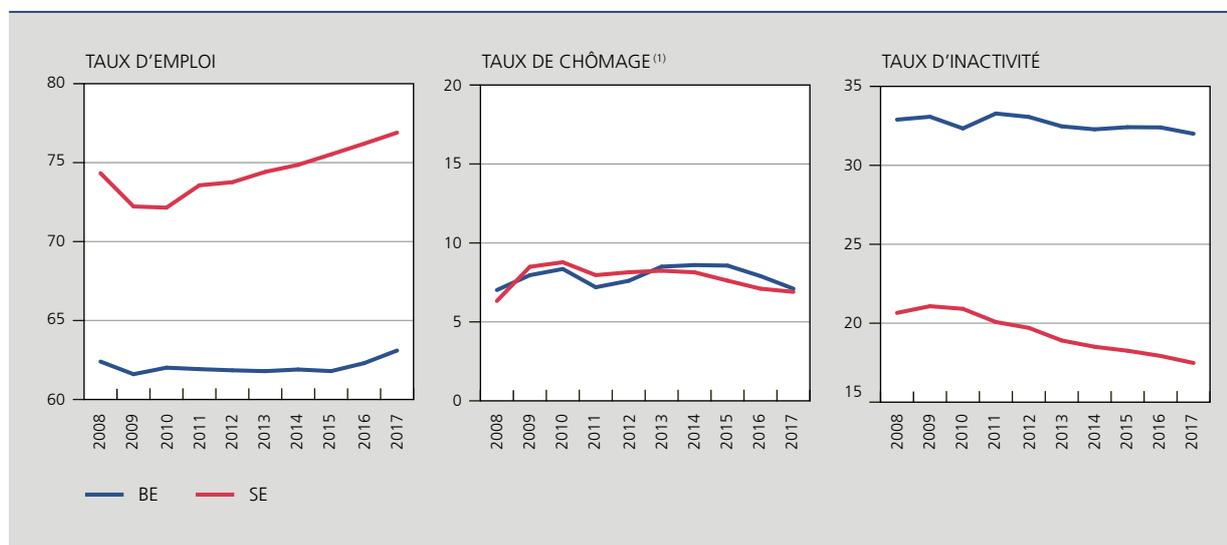


Sources : Eurostat, Statbel.

À partir des enquêtes européennes sur les postes vacants, d'une part, et sur les forces de travail, d'autre part, on peut calculer un ratio du nombre de demandeurs d'emploi par poste vacant. Un tel indicateur global, purement quantitatif, ne doit pas être surinterprété car il comporte des limitations importantes, la principale étant de ne donner aucune indication sur l'aspect qualitatif de l'appariement. Son évolution peut néanmoins être significative du développement potentiel de tensions sur le marché du travail. Ce ratio s'affiche en sensible recul depuis la reprise économique. Alors qu'on comptait approximativement six demandeurs d'emploi par poste vacant à la fin de 2014, on en dénombre actuellement plus que deux. En Flandre, la nature quantitative du problème d'appariement est structurellement plus marquée que dans les deux autres régions, en raison à la fois d'une plus faible proportion de demandeurs d'emploi et d'une demande de main-d'œuvre plus vigoureuse. Au deuxième trimestre de 2018, le nombre de demandeurs d'emploi par poste vacant y était particulièrement faible, proche de un pour un. Une telle situation est associée à des difficultés de recrutement grandissantes pour les entreprises. On ne peut toutefois pas considérer cette situation comme le plein emploi puisque, selon la théorie économique, le nombre de postes vacants doit dans ce cas excéder le nombre de demandeurs d'emploi.

#### GRAPHIQUE 5 TAUX D'EMPLOI, DE CHÔMAGE ET D'INACTIVITÉ EN BELGIQUE ET EN SUÈDE

(données annuelles, population âgée de 15 à 64 ans)



Source : Eurostat.

(1) En pourcentage de la population active.

Il convient de souligner que si la Belgique enregistre de nombreuses créations nettes d'emploi depuis 2015, elle reste caractérisée par un taux d'emploi inférieur à celui des pays de référence. Comme le montre la comparaison avec la Suède, considérée comme un des pays les plus performants pour les matières relevant du marché du travail, la différence ne réside pas dans un chômage plus élevé mais dans une inactivité largement supérieure. En Belgique, la population en âge de travailler se compose d'un tiers d'inactifs (contre 17,5 % en Suède). Ce score médiocre résulte de la forte inactivité observée aux extrémités de la distribution des âges. Près des deux tiers des moins de 25 ans sont inactifs, et quasiment la moitié des personnes de 55 ans et plus, malgré la vive progression de leur taux d'activité depuis 2000. Soulignons qu'en la matière, la Flandre ne fait pas exception : si le taux d'activité y est supérieur à celui des deux autres régions, il demeure en deçà de la moyenne européenne. Étant donné le grand nombre d'inactifs en âge de travailler (plus de deux millions de personnes), activer une partie de cette population pourrait largement atténuer la problématique de la raréfaction de l'offre de main-d'œuvre.

## 2.2 Appariement entre l'offre et la demande de travail

Outre de l'aspect purement quantitatif, l'appariement entre l'offre et la demande de travail dépend également de facteurs qualitatifs. Cette section examine dans quelle mesure les caractéristiques des demandeurs d'emploi et des travailleurs permettent de répondre aux exigences des employeurs en termes d'éducation et de qualification.

Comme on l'a vu, le nombre actuel de demandeurs d'emploi est assez similaire à celui d'avant la crise. Il s'en distingue toutefois par une moindre proportion de personnes peu éduquées et par un pourcentage nettement supérieur de personnes hautement éduquées, en particulier à Bruxelles et en Flandre. Le relèvement du niveau d'éducation moyen des demandeurs d'emploi devrait permettre une activation plus aisée qu'en 2008. Néanmoins, dans le même temps, les exigences des entreprises ont elles aussi changé. En dix ans, la part des emplois moyennement qualifiés a reculé de 5 points de pourcentage, au profit des postes hautement qualifiés (+4 points de pourcentage) et, dans une nettement moindre mesure, des postes peu qualifiés (+1 point de pourcentage)<sup>(1)</sup>. L'évolution des personnes en emploi selon le niveau d'éducation n'a pas suivi de tendance comparable. Si la proportion de travailleurs moyennement éduqués a diminué en dix ans (-3 points de pourcentage), c'est surtout celle des personnes peu éduquées qui a affiché un repli marqué (-6 points de pourcentage), tandis que la part des travailleurs hautement éduqués a augmenté de 9 points de pourcentage sur la même période. Pour un poste donné, le niveau d'éducation des travailleurs est de plus en plus élevé. Si la digitalisation peut jouer un rôle dans cette évolution, celle-ci pourrait également résulter de la politique de recrutement des entreprises, de plus en plus orientée vers des profils pointus (exigences accrues en termes d'éducation et d'expérience).

**TABLEAU 3** DIFFICULTÉS D'APPARIEMENT ENTRE L'OFFRE ET LA DEMANDE DE TRAVAIL<sup>(1), (2)</sup>

(en pourcentage de la population correspondante âgée de 15 à 64 ans, emploi selon le niveau de qualification de l'occupation, chômage selon le niveau d'éducation des demandeurs d'emploi, 2017)

	Bruxelles		Flandre		Wallonie	
	Emploi	Chômage	Emploi	Chômage	Emploi	Chômage
Faible .....	12	41	10	30	10	39
Moyen .....	30	31	44	44	46	44
Élevé .....	57	28	46	26	44	17

Source: DGS.

(1) Niveau de qualification défini sur la base de la classification internationale type des professions (CITP): les postes faiblement qualifiés correspondent aux professions élémentaires comme les aides ménagères, les manœuvres, etc., les professions moyennement qualifiées aux employés de type administratif, aux métiers qualifiés de l'industrie, etc. et les professions hautement qualifiées aux directeurs, cadres, professions intellectuelles et scientifiques, etc.

(2) Niveau d'éducation défini sur la base de la classification internationale des types d'éducation (CITE): faiblement éduqué correspond à l'enseignement secondaire inférieur au plus, moyennement éduqué au secondaire supérieur au plus et hautement éduqué aux études supérieures.

En comparant le niveau d'éducation des demandeurs d'emploi au niveau de qualification des emplois, on constate que les difficultés d'appariement entre l'offre et la demande de travail sont très importantes. En 2017, 10 % des emplois correspondaient à des fonctions peu qualifiées, tandis que la part des demandeurs d'emploi faiblement éduqués était de 36 %. À l'inverse, les postes hautement qualifiés équivalaient à 47 % de l'emploi, pour une proportion de demandeurs d'emploi diplômés de l'enseignement supérieur de 23 %. Le problème d'appariement entre l'offre et la demande de main-d'œuvre est particulièrement criant à Bruxelles et en Wallonie, où environ 10 % des emplois ont trait à des professions peu qualifiées, tandis qu'environ 40 % des demandeurs d'emploi sont peu éduqués (30 % en Flandre). À Bruxelles, la part des emplois exigeant des qualifications élevées est plus grande que dans les autres régions (57 %, contre environ 45 %). La Wallonie se distingue quant à elle par un moindre pourcentage de demandeurs d'emploi hautement éduqués (17 %, contre 26 % en Flandre et 28 % à Bruxelles).

En termes d'interprétation, il convient de rester prudent, puisque les chômeurs ne représentent qu'une fraction des personnes susceptibles de répondre à la demande des entreprises. Selon une analyse du CSE<sup>(2)</sup>, parmi les personnes nouvellement engagées en 2017, on ne comptait que 16 % de demandeurs d'emploi, tandis que 57 % d'entre elles étaient déjà en emploi auparavant, mais chez un autre employeur, que 19 % sortaient des études et que le solde se composait de personnes précédemment inactives. La réserve de main-d'œuvre ne se limite donc pas aux seuls demandeurs d'emploi inscrits auprès des SPE.

(1) Les métiers peu qualifiés représentent 10 % des emplois totaux, contre 42 % pour les occupations moyennement qualifiées et 48 % pour les hautement qualifiées.

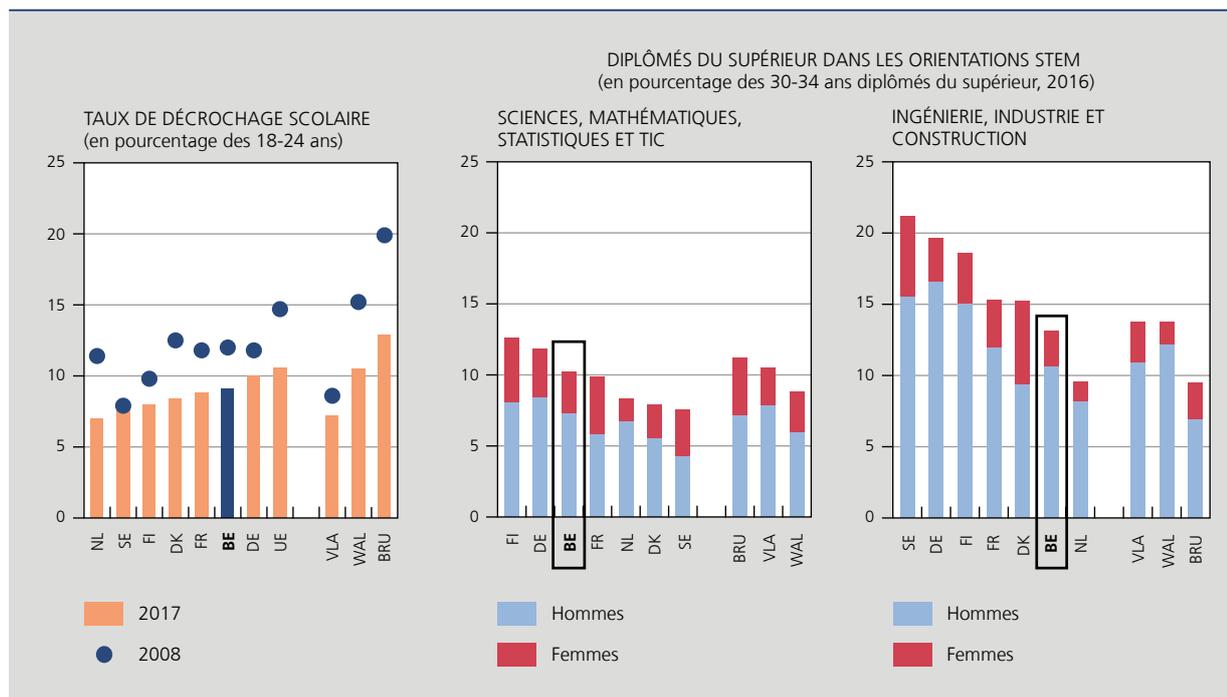
(2) Cf. CSE (2018).

### 3. Facteurs influençant l'appariement

#### 3.1 Éducation initiale et continue

L'une des sources des difficultés d'appariement réside dans l'inadéquation entre les caractéristiques de la population en général, et des demandeurs d'emploi en particulier, en matière d'éducation et de qualification et les besoins des entreprises. L'un des facteurs essentiels pour améliorer le processus d'appariement réside donc dans l'éducation initiale et continue de la population (en emploi, à la recherche d'un emploi et inactive).

GRAPHIQUE 6 ÉDUCATION INITIALE



Sources : DGS, Eurostat.

Sur ce plan, la Belgique affiche un bilan mitigé. Le taux de décrochage scolaire, soit la proportion de jeunes âgés de 18 à 24 ans qui quittent le système éducatif sans avoir obtenu de certification, a fortement diminué au cours des dix dernières années, mais il demeure néanmoins considérable, avec près d'un jeune sur dix en rupture scolaire. La proportion de diplômés du supérieur (30-34 ans) est certes relativement élevée en Belgique (45,9%), mais trop peu d'étudiants optent pour les filières supérieures les plus en lien avec les besoins du marché du travail (sciences, TIC, ingénierie, etc.). Outre ces professions hautement qualifiées, d'autres orientations, comme les filières professionnelles et techniques, offrent des débouchés très nombreux. En Communauté germanophone, plus de 90 % des apprentis trouvent un emploi moins de deux mois après avoir terminé leurs études. En Flandre, seuls 10 % sont toujours à la recherche d'un emploi après un an. En Wallonie, près de huit apprenants sur dix ont décroché un emploi après six mois. Ces filières sont pourtant mal perçues par les étudiants et par leurs parents et demeurent généralement un second choix. Enfin, au-delà de la formation initiale, la formation continue en Belgique est une des plus faibles de l'UE (selon les EFT, le taux de participation à la formation continue au cours des quatre dernières semaines écoulées est de 8,5 %, contre 10,9 % dans l'UE). De plus, elle est rarement dirigée vers les travailleurs qui en tireraient le plus de bénéfices, comme les plus âgés ou les moins qualifiés. Il faut également investir plus largement et plus efficacement dans la connaissance des langues nationales pour améliorer la mobilité des travailleurs, en particulier celle des demandeurs d'emploi wallons et bruxellois vers la Flandre. Notons enfin que la digitalisation n'a pas seulement d'incidence sur l'importance des choix d'orientation. Elle impacte aussi le contenu de tous les métiers et nécessite de revoir les cursus scolaires, afin d'y intégrer les bases

des TIC et du codage, mais aussi, et en priorité, la formation des enseignants, condition indispensable à la transmission opérationnelle de ces nouvelles compétences.

Plusieurs réformes ont été mises en place par les communautés pour accroître l'efficacité et l'équité du système éducatif. En Communauté flamande, le plan d'action STEM a pour objectif d'inciter les jeunes à opter pour ces filières. En Communauté française, le pacte d'excellence prévoit que les sciences et les techniques soient définies comme un des cinq domaines d'apprentissage afin d'augmenter leur visibilité. Compte tenu des effets de cohorte au sein de la population scolaire, les fruits de ces réformes, qui ne sont en outre implémentées que progressivement, ne se feront pas sentir avant plusieurs années. Au niveau de la formation des travailleurs, la loi « Travail faisable-travail maniable » a instauré une obligation de cinq jours de formation par an en moyenne par équivalent temps plein dans le secteur privé. Au niveau régional, de nombreux outils sont également proposés pour supporter la formation continue (chèque-formation, congé-éducation payé, plan insertion-formation, etc.). Avec le « jobs deal » présenté cet été, le gouvernement fédéral souhaite introduire un gel de la dégressivité des allocations de chômage pour les chômeurs qui suivent une formation à un métier en pénurie. La Wallonie leur a quant à elle promis un incitant financier en cas de réussite d'une telle formation. Cette région s'est également engagée à simplifier le plan insertion-formation et à fournir sous certaines conditions une aide à la formation sur mesure pour les entreprises.

### 3.2 Accompagnement des demandeurs d'emploi

La rapidité et l'efficacité de l'appariement dépendent aussi des moyens mis en œuvre pour suivre et accompagner les demandeurs d'emploi. C'est particulièrement vrai pour les personnes les plus éloignées du marché du travail, pour lesquelles la forte dynamique actuelle de l'emploi est une opportunité. Depuis la sixième réforme de l'état, les régions sont compétentes en cette matière; elles peuvent donc adapter leurs politiques aux réalités qui leur sont propres. Malgré des améliorations, notamment la mise en place d'un suivi plus étroit des demandeurs d'emploi, la Belgique consacre toujours relativement plus de moyens aux politiques passives<sup>(1)</sup> qu'au suivi actif et personnalisé des demandeurs d'emploi.

Le succès des réformes adoptées depuis près de vingt ans pour ramener une partie de la population inactive vers l'activité<sup>(2)</sup> dépend aussi de la capacité des SPE d'accompagner efficacement ces demandeurs d'emploi autrefois dispensés, afin de relever leur taux de transition vers l'emploi, par exemple en proposant des postes aux chômeurs en disponibilité adaptée. Dans ce dernier cas de figure, il s'agit souvent de travailleurs expérimentés et qualifiés qui se retrouvent sous le statut de chômeur avec complément d'entreprise après une restructuration. Encourager leur retour à l'emploi permettrait de réduire les pénuries de main-d'œuvre qualifiée.

### 3.3 Mobilité

La mobilité professionnelle et le passage d'un statut socioprofessionnel à un autre, soit la transition d'un emploi vers un autre ou du chômage ou de l'inactivité vers l'emploi, sont plus faibles en Belgique que dans les pays voisins<sup>(3)</sup>.

Cela se manifeste par une durée d'occupation des emplois globalement plus élevée que dans les pays de comparaison, mais aussi par des épisodes de chômage plus longs. La stabilité d'emploi est évidemment un aspect positif, mais les transitions (entre emplois et vers l'emploi) permettant une meilleure allocation des ressources ne doivent pas être freinées par des aspects institutionnels ou structurels. Le manque de mobilité a différentes origines, notamment un taux de remplacement<sup>(4)</sup> substantiel en cas de chômage pour les personnes faiblement qualifiées, une corrélation étroite entre le salaire et l'ancienneté, une protection de l'emploi importante surtout en cas de licenciement collectif, un salaire minimum relativement élevé pour les plus faiblement qualifiés, une forte pression fiscale et parafiscale sur les salaires, etc.

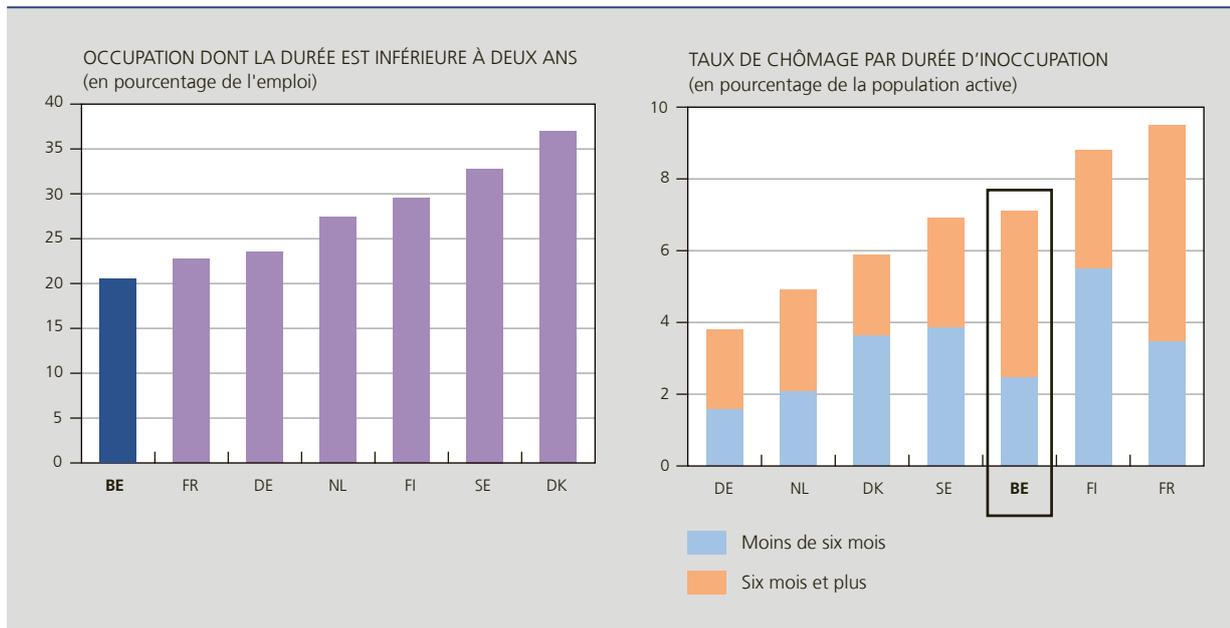
(1) Les dépenses de « prévisions » (à la belge) sont particulièrement importantes au regard des pays de comparaison.

(2) Il s'agit notamment de la fin du statut de chômeur âgé et du durcissement des conditions des dispositifs de fin de carrière. Ces mesures ont induit un important transfert de demandeurs d'emploi dispensés de rechercher un emploi vers le groupe des non-dispensés (dans certains cas, avec disponibilité adaptée).

(3) Cf. CSE (2018) et Saks (2016).

(4) Pourcentage du salaire couvert par l'allocation de chômage.

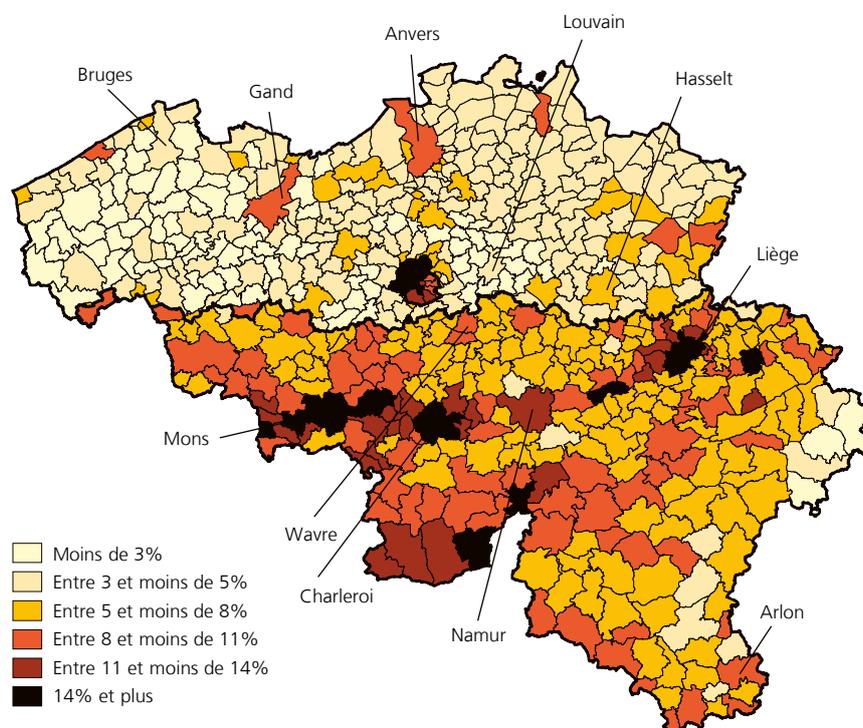
**GRAPHIQUE 7 ANCIENNETÉ DANS L'EMPLOI ET DURÉE DU CHÔMAGE**  
(population correspondante âgée de 15 à 64 ans, 2017)



Source : Eurostat.

La mobilité géographique entre les régions est également trop peu développée. Alors que la Flandre affiche un taux de chômage très bas (4,4 % en 2017), les deux autres régions enregistrent des taux nettement plus importants (9,8 % en Wallonie et 15 % à Bruxelles) sans qu'il n'y ait de flux massif de travailleurs des deux dernières régions vers la première. La carte présentant les taux de chômage par commune illustre bien la disparité géographique des taux de chômage entre les régions, tandis que les taux de chômage intrarégionaux sont relativement homogènes. Les communes wallonnes jouxtant la frontière avec la Flandre obtiennent de meilleurs résultats que celles qui en sont plus éloignées. La faiblesse de la mobilité géographique des travailleurs peut s'expliquer par un coût de la distance élevé et par l'obstacle de la frontière linguistique. Notons que si les SPE ont établi des programmes d'échanges afin de faciliter les flux de travailleurs vers les bassins d'emploi, les résultats sont toutefois encore limités.

**GRAPHIQUE 8 TAUX DE CHÔMAGE PAR COMMUNE**  
(en pourcentage de la population active âgée de 15 à 64 ans, 2016<sup>(1)</sup>)



Source : IWEPS.

(1) Dernière année disponible à ce niveau de détail.

### 3.4 Incitants financiers à l'emploi

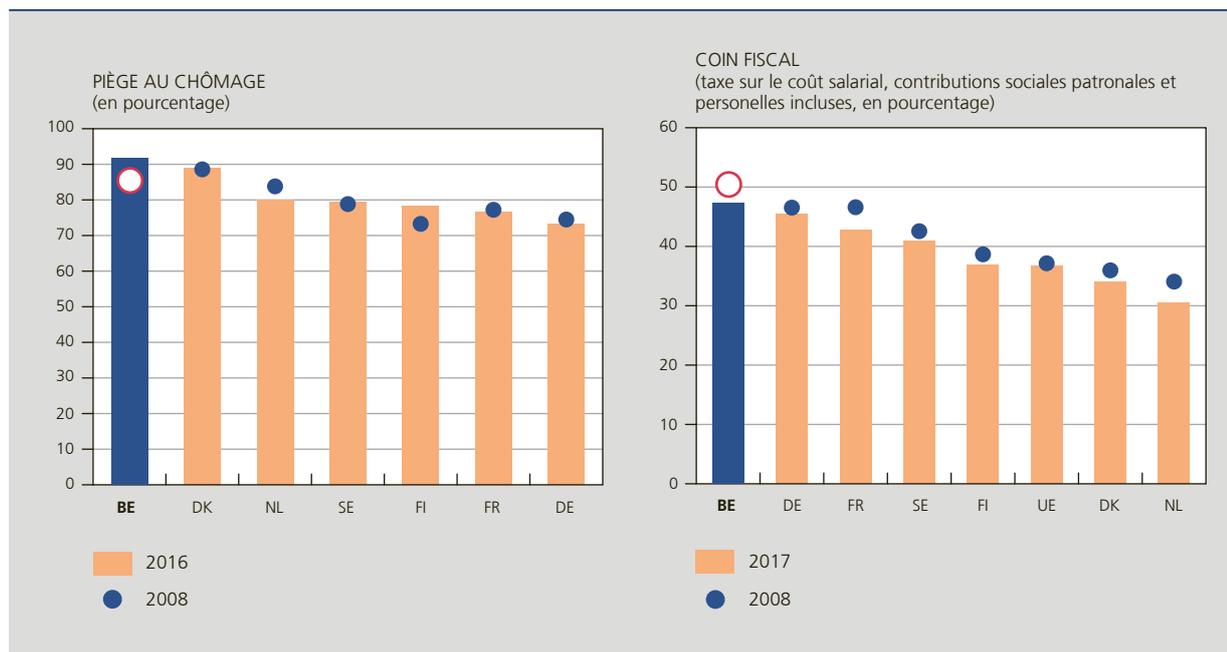
Le manque de mobilité est alimenté par une méconnaissance des langues, par des difficultés à combiner travail et vie privée (carence d'institutions accueillant les enfants et les personnes dépendantes combinée au prix élevé de ces services), par des problèmes de transport, mais sans doute également par un manque d'incitants financiers à l'emploi, surtout pour les personnes qui ne peuvent prétendre qu'à un bas salaire. Ces pièges découlent de la fiscalité, tant sur le travail qu'immobilière, de l'assurance-chômage, de la politique salariale, etc.

Les pièges à l'emploi sont plus considérables en Belgique que dans les pays de comparaison. Entre 2008 et 2016, ceux-ci ont augmenté en Belgique, en raison de la hausse des allocations de chômage en début de période d'indemnisation, couplée à une plus forte dégressivité de celles-ci. C'est à nouveau cette piste que le gouvernement fédéral a retenue dans son plan pour l'emploi, afin d'inciter les chômeurs à accepter plus rapidement un emploi et à répondre ainsi aux nombreuses offres qui restent actuellement insatisfaites. Cette mesure devrait relever l'aspect assurantiel du chômage au début de la période d'indemnisation et alourdir la pression financière pour un retour à l'emploi, sans pour autant garantir une meilleure allocation des ressources.

En matière de coûts salariaux, la Belgique affichait toujours le deuxième coût salarial horaire le plus haut de l'UE en 2017, malgré les récents efforts de modération salariale. Le coïncidence fiscale, qui reflète le poids de l'impôt sur le coût du travail, est plus important que dans les pays de comparaison, quel que soit le niveau de revenu considéré, nonobstant les réformes déjà entreprises pour l'atténuer (*tax shift*), en particulier pour les bas salaires.

## GRAPHIQUE 9 INCITANTS FINANCIERS À L'EMPLOI

(pour une personne isolée sans enfant, rémunérée à hauteur de 67 % du salaire moyen)



Source : CE.

Outre la (para-)fiscalité sur les salaires, l'étroite corrélation entre le salaire et l'ancienneté peut peser sur l'emploi des travailleurs âgés, dont la productivité tend à plafonner en fin de carrière. Dès lors, si l'écart entre l'évolution du salaire et celle de la productivité se creuse, l'augmentation du coût relatif des travailleurs plus âgés qui en découle fragilise leur position sur le marché de l'emploi. De plus, la hausse du salaire de réserve qu'entraîne ce lien peut aussi contribuer aux difficultés qu'éprouvent les plus de 50 ans pour retrouver un emploi. Dans l'accord conclu cet été, le gouvernement fédéral a donné pour mission aux partenaires sociaux de lier les salaires aux compétences et à la productivité plutôt qu'à l'ancienneté.

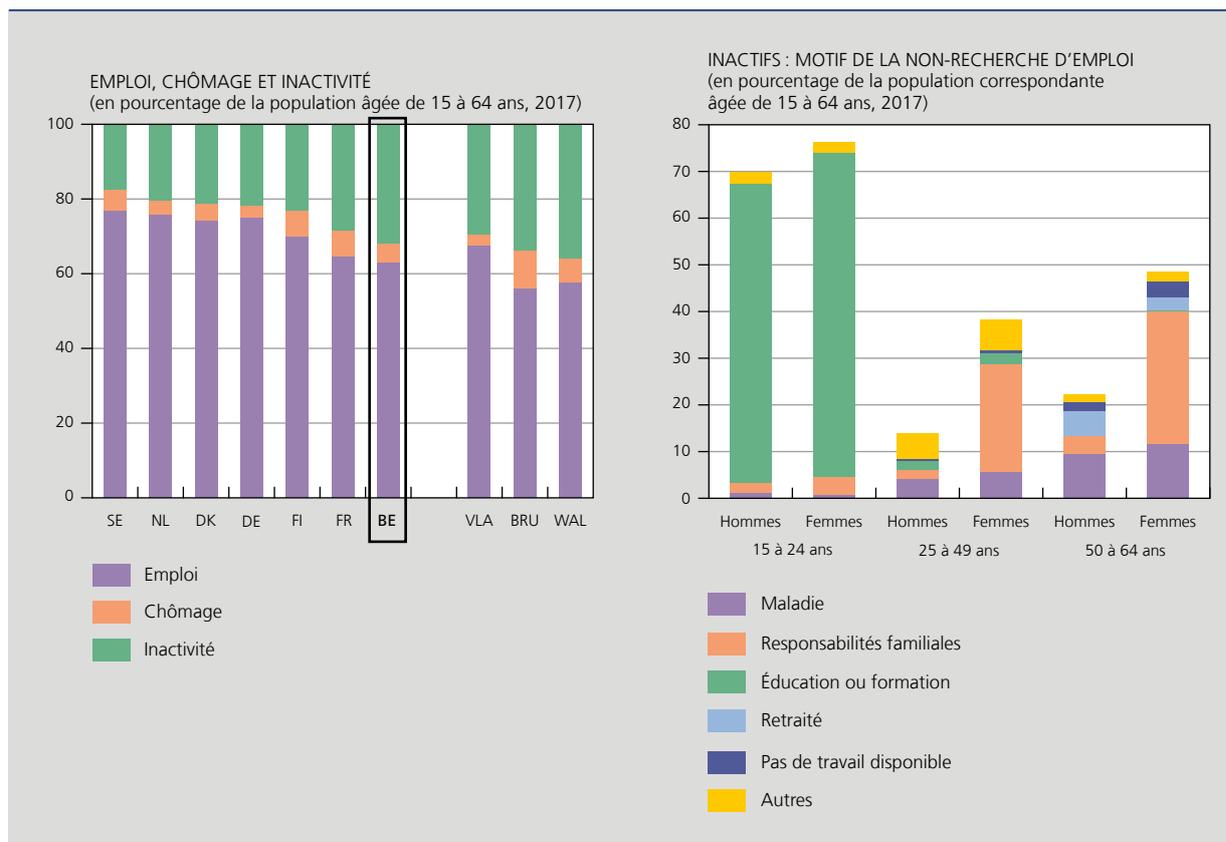
En ce qui concerne les disparités régionales, le mécanisme de fixation des salaires imposé au niveau national limite les possibilités de traduire ces différences par des adaptations décentralisées des salaires, qui seraient de nature à encourager les travailleurs à davantage de mobilité (professionnelle et géographique).

### 3.5 Population active

Afin de pouvoir mieux répondre à la demande de travail insatisfaite, il conviendrait d'élargir la participation de la population en âge de travailler (15-64 ans) en mobilisant, outre les demandeurs d'emploi, une partie de la population inactive. Celle-ci compte 2,3 millions de personnes, soit un tiers de la population en âge de travailler. C'est le double de ce qui est observé en Suède. Sur cette base, il semble que des marges importantes existent pour élargir la main-d'œuvre potentielle. Près d'un inactif sur dix déclare d'ailleurs souhaiter travailler.

Les raisons de la non-recherche d'emploi varient fortement en fonction du sexe et de l'âge. Pour les jeunes, elle réside quasiment essentiellement dans l'éducation (92 %), ce qui est positif si l'orientation choisie répond aux besoins du marché. En ce qui concerne les travailleurs plus âgés, la maladie ou l'invalidité sont plus fréquemment évoquées (28 % des 25-49 ans et 25 % des 50-64 ans), certains sont retraités (9 % des 50-64 ans), d'autres découragés (2 % des 25-49 ans et 6 % des 50-64 ans). Il est interpellant de constater que la proportion d'inactifs qui ne mentionnent aucun des motifs proposés (3 % des 15-24 ans, 10 % des 25-49 ans et 35 % des 50-64 ans) est de deux à quatre fois supérieure à celle des autres pays de comparaison. Pour les femmes, à partir de 25 ans, les responsabilités familiales (prise en charge d'enfants ou de personnes dépendantes) sont le principal frein à leur non-recherche d'emploi (59 % des 25-49 ans et 35 % des 50-64 ans).

**GRAPHIQUE 10** AMPLÉUR ET MOTIFS DE L'INACTIVITÉ



Source : Eurostat.

## Conclusions

En Belgique, le nombre de DEI s'élève à près d'un demi-million de personnes, et le taux de chômage se situe largement au-dessus du taux de chômage frictionnel, qui correspond à une situation de plein emploi. Néanmoins, le taux de chômage belge a reculé de manière soutenue pour la troisième année consécutive, et il s'établit aujourd'hui à un niveau historiquement bas. Il est d'ailleurs tombé sous son niveau structurel (NAIRU), ce qui laisse présager des tensions inflationnistes. L'inflation par les salaires est toutefois jusqu'à présent restée contenue, en raison notamment des mesures de modération salariale et des contraintes inhérentes au mécanisme de fixation des salaires (mises en œuvre pour restaurer la compétitivité des entreprises). Si les tensions inflationnistes ne se sont pas encore matérialisées, il n'en va pas de même des tensions sur le marché du travail. La demande de travail ne montre aucun signe d'essoufflement et les entreprises sont de plus en plus nombreuses à déclarer être confrontées à des difficultés de recrutement. Cette situation est plus marquée en Flandre, où l'activité est plus dynamique et le chômage nettement moindre. Au vu du nombre de demandeurs d'emploi, l'incapacité de pourvoir les emplois vacants peut sembler paradoxale. Cette contradiction résulte en fait d'une combinaison de facteurs structurels sur lesquels il faut agir afin de réduire le niveau du chômage structurel et, surtout, de relever le taux d'emploi.

L'éducation est l'une des clés les plus importantes pour y parvenir, notamment pour améliorer l'appariement entre l'offre et la demande de main-d'œuvre. Il conviendrait de relever les résultats pour tous, de favoriser les orientations porteuses d'emploi, sans négliger les filières techniques et professionnelles, d'intégrer la dimension des TIC dans le contenu de toutes les formations et d'anticiper les nouveaux métiers. Les entreprises ont un rôle à jouer en la matière, en adaptant leur politique de formation et de gestion de leur personnel, de manière à optimiser les compétences de leurs travailleurs et à attirer de nouveaux talents. Elles peuvent aussi reconsidérer leur politique de recrutement, en privilégiant

les potentiels plutôt que les acquis. Dans de nombreux cas, les problèmes d'appariement entre l'offre et la demande de travail sont alimentés par les conditions de travail offertes, jugées trop peu attractives par les travailleurs (pénibilité des horaires, métiers lourds, etc. comparativement au salaire proposé). Les entreprises qui font face à des difficultés de recrutement n'ajustent pas suffisamment leurs conditions de travail pour séduire des candidats. C'est l'une des raisons à l'origine du caractère structurel des fonctions critiques. En outre, les incitants financiers à l'emploi se révèlent dans certains cas trop faibles, particulièrement pour les bas salaires. Plus globalement, il conviendrait de mettre en place des politiques favorisant les transitions vers l'emploi (mise à disposition de services d'aide à la personne abordables et en nombre suffisant, mais aussi élimination des dispositifs qui conduisent à l'inactivité, comme ce fut le cas pour le statut de chômeur âgé). Enfin, la mobilité, qui pourrait apporter une réponse – au moins partielle – aux disparités régionales du marché du travail belge, est quant à elle altérée par le coût élevé de la distance domicile-lieu de travail et par la barrière linguistique. L'apprentissage des langues ainsi que des infrastructures et une politique des transports en commun bien pensées pourraient contribuer à surmonter ces obstacles. Rappelons que les trois régions présentent des marchés du travail dissemblables. Les solutions à apporter doivent donc différer tout en étant complémentaires au niveau national.

## Bibliographie

Actiris (2018), *Liste des fonctions critiques en RBC en 2017*, juin.

BCE (2014), « La courbe de Phillips dans la zone euro », *Bulletin mensuel*, juillet, 105-121.

BFP (2018), *Perspectives démographiques 2017-2070 – Population et ménages*, février.

BNB (2018a), « Projections économiques pour la Belgique – Automne 2018 », BNB, *Revue économique*, décembre.

BNB (2018b), *Rapport 2017 – Évolution économique et financière*, février.

Brainard L. (2017), *Understanding the Disconnect between Employment and Inflation with a Low Neutral Rate*, At the Economic Club of New York, September.

Cobion O. et Y. Gorodnichenko (2015), « Is the Phillips Curve Alive and Well after All? Inflation Expectations and the Missing Disinflation », *American Economic Journal: Macroeconomics 2015*, 7(1): 197-232, <http://dx.doi.org/10.1257/mac.20130306>.

CSE (2018), *État des lieux du marché du travail en Belgique et dans les régions*, juin.

Dotsey M., S. Fujita et T. Stark (2017), *Do Phillips Curves Conditionally Help to Forecast Inflation?*, Federal Reserve Bank of Philadelphia, Working Paper 17-26, August.

Financial Times (2017), *America needs its unions more than ever*, 3 September.

Forem (2018a), *Difficultés de recrutement en Wallonie – Métiers/fonctions critiques et en pénurie*.

Forem (2018b), *Évolutions clés sectorielles et effets sur les métiers – Synthèse des métiers d'avenir*.

Haldane A. (2017), *Work, Wages and Monetary Policy*, Speech at the National Science and Media Museum, Bradford, June.

Hawksworth J. et J. Durham (2017), *Why has the Phillips Curve gone flat?*, PWC Economics in Business, August.

L'Echo (2017a), *Kris Peeters promet un emploi à tous les Belges*, 5 juillet.

L'Echo (2017b), *Comment viser le plein-emploi en 2025?*, 6 juillet.

ONEM (2018a), *L'ONEM en 2017, Volume 2: indicateurs du marché du travail et évolution des allocations*.

ONEM (2018b), *La limitation du droit aux allocations d'insertion: nature des sorties en 2016*, avril.

Rusticelli E., D. Turner et M. Cavalleri (2015), *Incorporating Anchored Inflation Expectations in the Phillips Curve and in the Derivation of OECD Measures of Equilibrium Unemployment*, OECD Economics Department Working Papers, 1231, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5js1gmq551wd-en>.

Sabadash A. (2009), *Estimating potential employment and NAIRU for Belgian regions*, CES – Monetary and Information Economics, KU Leuven, July.

Saks Y. (2016), « Les transitions socio-économiques sur les marchés du travail: un exercice de benchmarking européen », BNB, *Revue économique*, décembre, 63-45.

Sourbon M., S. Vansteenkiste et L. Sels (2018), *Waar kunnen we nog extra arbeidskrachten vinden in Vlaanderen?*, Steunpunt Werk, maart.

The Economist (2017), *The Phillips curve may be broken for good*, 1 November.

Trends-Tendances, *L'économie belge souffre de trop de... postes vacants!*, 18 janvier.

VDAB (2018a), *Werkzoekende schoolverlaters in Vlaanderen*.

VDAB (2018b), *Knelpuntberoepen in Vlaanderen*.