

D'une sécurité de l'emploi vers une sécurité du travail. Idées faveur d'un New Deal pour l'emploi en Belgique

Marc De Vos

- Professeur de droit du travail UGent et VUB
- Directeur de l'Itinera Institute
- Membre du Conseil Supérieur de l'Emploi

Joep Konings

- Professeur ordinaire d'économie du travail KULeuven
- Doyen de la faculté ETEW KULeuven
- Membre du Conseil Supérieur de l'Emploi

Vers quoi se dirige notre marché du travail pour le 21^{ème} siècle? Comment allons-nous relever les défis de la globalisation et du vieillissement de la population? Pouvons-nous enfin faire reculer le chômage massif? Pouvons-nous combiner flexibilité et plus de sécurité? Pouvons-nous permettre aux travailleurs âgés de travailler plus longtemps? Pouvons-nous accueillir les allochtones à bord?

Ce livre donne de nouvelles idées pour que l'organisation du marché du travail corresponde à ce nouveau siècle. C'est un appel à des réformes larges et profondes sur le long terme au-delà du réflexe des droits acquis à court terme.

TROIS CONSTATS (Section I^{ère})

QUATRE DOMAINES

Lutter contre la stratification et l'exclusion sur le marché du travail (Section II)

Activer l'activation (Section III)

Valoriser le vieillissement (Section IV)

Maîtriser les coûts salariaux et améliorer la formation des salaires (Section V)

DIX-HUIT IDÉES POUR UN MARCHÉ DU TRAVAIL PRÊT POUR L'AVENIR

AGENDA 07-11 : MOBILISATION GÉNÉRALE ET PROACTIVE POUR LE VIEILLISSEMENT

Nouveau mode de concertation: ouvriers/employés - neutralité de l'âge - diversité

Nouveau mode de travail: épargne-temps - pacte d'apprentissage - mobilité - compte de chômage

Nouveau mode de rémunération: cotisations ONSS inférieures et progressives - norme salariale à la fois meilleure et plus flexible

Tout miser sur l'activation: plans d'embauche - licenciement - chômage - tout le monde participe à l'activation

REMERCIEMENTS

Les auteurs remercient tous ceux qui ont contribué à la réalisation du présent rapport. Merci à Luc Rochtus (Itinera Institute) pour les recherches, les illustrations et le contrôle de qualité du texte. Merci à Damiaan Persyn et Stijn Vanormelingen (LICOS, KULeuven) de nous avoir fourni quantité de données précieuses. Merci à M. le Professeur Johan Albrecht (Université de Gand et Itinera Institute) d'avoir partagé son expertise dans le domaine de la *flexicurité*. Les points de vue exposés dans le présent rapport ne reflètent cependant que les avis des auteurs.

PRÉFACE DE GUY VERHOFSTADT

D'une sécurité d'emploi vers une sécurité de travail sur le marché du travail belge. Idées en faveur d'un New Deal pour le travail en Belgique.

Au XIX^e siècle et pendant la majeure partie du XX^e siècle, l'économie s'articulait principalement autour d'un modèle vertical. Chaque pays possédait sa propre économie nationale et utilisait sa propre monnaie nationale, isolé par des frontières géographiques et monétaires. Chacune des économies nationales était à son tour subdivisée verticalement en secteurs fixes : l'agriculture, l'industrie et les services, entre lesquels toute forme d'interaction était rare. Les secteurs privé et public étaient eux aussi séparés par une cloison. Les entreprises publiques détenaient le monopole sur les biens et les services collectifs tels que les postes, les chemins de fer, l'aviation, les télécommunications et même la production d'électricité, tandis qu'il était interdit aux entreprises privées d'exercer leurs activités sur ce terrain. Même au sein des entreprises régnait une hiérarchie verticale, pyramidale : les ouvriers, les employés, les cadres, les dirigeants. Chacun revêtait un statut particulier et se voyait attribuer un rôle distinct et bien défini. Cette économie verticale reposait sur la standardisation, la synchronisation, la centralisation ; les grandes usines qui hébergeaient l'ensemble de la chaîne de production manufacturaient des marchandises en masse, des matières premières aux produits finis proposés au consommateur.

La globalisation et l'informatisation massive sonnèrent définitivement le glas de l'ancienne économie verticale. Une économie plane, horizontale vit le jour. Cette nouvelle économie n'est plus cloisonnée. Elle fonctionne à l'échelon mondial, désormais indépendante des frontières géographiques ou monétaires. Elle ne répond par ailleurs que rarement à la subdivision en secteurs primaire, secondaire ou tertiaire. La subdivision n'est plus non plus d'actualité au sein même des secteurs.

Il n'est pas difficile de comprendre que seule la révolution déclenchée par les nouvelles technologies de l'information a rendu possible ce bouleversement. Leur évolution fulgurante permet aujourd'hui d'enclencher des procédés de production et d'assemblage extrêmement complexes. Le travail à la chaîne classique a pratiquement disparu. Les ouvriers remplissent toujours plus de fonctions supérieures, des fonctions qu'ils ne se contentent plus d'exécuter mais à l'égard desquelles ils prennent également des décisions. Souvent, ils sont devenus des employés qui dirigent et contrôlent une production automatisée. Ainsi, dans le monde de l'entreprise, nous évoluons d'une structure hiérarchique verticale, pyramidale vers un système décisionnel et de contrôle horizontal au sein duquel les travailleurs voient leurs responsabilités augmenter de manière significative.

La question est de savoir comment nous réagirons ? Nous qui sommes encore assujettis à l'ancien ordre vertical du monde. L'attachement à une économie fermée, verticale n'est pas une réponse aux défis économiques. En outre, nous ne devons pas chercher à éviter l'inévitable. Encore moins lorsque l'inévitable fait déjà partie de la réalité quotidienne. Au contraire, nous devons résolument oser faire le choix de nous engager dans le nouvel ordre économique mondial. Et celui-ci est de nature ouverte et horizontale. Ce choix doit

nous permettre de supprimer sans délai toutes les barrières et les cloisons, comme autant de reliquats de l'ancien ordre mondial vertical.

C'est néanmoins loin d'être aisé que d'axer notre marché du travail sur l'économie horizontale. En effet, sur notre route, nous nous heurtons vite à de la méfiance, de l'angoisse et aux murs incarnés par les droits acquis des travailleurs. C'est la raison pour laquelle la toute première nécessité est de provoquer un changement des mentalités, d'une sécurité d'emploi vers une sécurité de travail. Seule la flexibilité permettra d'assurer le dynamisme de notre marché du travail. En outre, un marché du travail horizontal caractérisé par une augmentation du nombre de travailleurs est une condition indispensable au financement et à l'efficacité de notre sécurité sociale tant aimée.

Un changement des mentalités, tel était l'objectif, mais tel fut aussi le résultat, du Pacte de solidarité entre générations. Il nous appartient désormais de poursuivre le mécanisme qui a été mis en mouvement. Désormais, nous devons franchir de nouvelles étapes, à la lumière d'analyses sérieuses, d'énoncés précis des problèmes et de solutions créatives. Le rapport 2006 du Conseil supérieur de l'Emploi fournissait déjà une analyse sérieuse des forces et faiblesses de notre marché du travail. Mais, pour les remèdes, une étape supplémentaire était cependant nécessaire. Dans cette optique, j'ai pris l'initiative de demander aux deux plus jeunes membres du Conseil supérieur de l'Emploi de produire un nouveau document sur la base du rapport 2006, pour présenter des réformes sans tabous ni dogmes. C'est également consciemment que l'on a choisi de publier cet ouvrage de Marc De Vos et Joep Konings après les élections afin d'éviter que les propositions qu'ils formulent ne soient aspirées dans un tourbillon pré-électoral. Je ne peux dès lors qu'espérer ardemment que cet ouvrage puisse donner l'inspiration nécessaire à la nouvelle équipe gouvernementale, aux responsables en matière de politique du marché du travail et à tous les hommes de terrain.

Guy Verhofstadt

INTRODUCTION ET OBJECTIF

Les performances du marché du travail belge ont, ces deux dernières années, été marquées par une reprise significative, notamment soutenue par une croissance économique favorable. La création d'emplois enregistre une tendance à la hausse tandis que le chômage diminue. D'un point de vue politique, le Contrat de solidarité entre générations a fourni les premiers éléments de réponse au vieillissement sur le marché du travail. L'approche du chômage selon une perspective d'activation commence à porter ses fruits.

Mais la route est encore longue. Le marché du travail belge vient de loin. Malgré la reprise conjoncturelle, la position *structurelle* du marché du travail belge demeure problématique. Le "marché du travail belge" n'existe évidemment pas en tant que tel. L'on dénombre en Belgique divers marchés du travail présentant des différences majeures, tant sur le plan régional que sectoriel ou local. La position et les besoins de l'un ne correspondent pas nécessairement à la situation de l'autre. Toutefois, la Belgique, malgré toute sa diversité, rencontre également des problèmes structurels et des défis communs. Le dernier rapport du Conseil supérieur de l'emploi épingle de nombreux points noirs essentiels.¹ En outre, le marché du travail n'est pas encore suffisamment prêt à affronter les grands défis socio-économiques du 21^e siècle. Le Contrat de solidarité entre générations est référencé dans différentes études nationales et étrangères comme une première étape qui demeure, malgré tout, insuffisante, dans le cadre de l'approche du vieillissement sur le marché du travail.² Si la globalisation et l'évolution toujours plus rapide de l'économie sèment pour l'instant une profonde inquiétude, elles ne se concrétisent pas suffisamment en une politique du marché du travail.

Ce rapport consiste en une analyse de l'intérêt et de la nécessité d'une réforme fondamentale du marché du travail en Belgique. Ensuite, une réflexion sélective y est menée et des pistes éventuelles de réforme y sont proposées. Le prochain gouvernement fédéral est le dernier avant que le vieillissement n'ait un impact budgétaire. Il n'y a donc pas de temps à perdre. Les responsables politiques, les autorités, les organisations d'employeurs, les syndicats, les employeurs individuels, les travailleurs salariés et les fonctionnaires, tous doivent assumer leur part de responsabilité pour poursuivre le rétablissement du marché du travail au cours de la prochaine législature. Le temps est venu de s'atteler à des réformes consolidées et orientées vers l'avenir.

Cette étude n'a nullement l'ambition de parcourir tous les axes pertinents de la politique belge du marché du travail. Elle entend avant tout incarner une introduction au débat sur la *modernisation de l'organisation du marché du travail, d'une sécurité statique de l'emploi vers une sécurité dynamique du travail* qui se concentre non sur le cloisonnement de l'emploi mais sur la protection de l'être humain. L'étude constitue un répertoire non-exhaustif d'idées. Les auteurs espèrent alimenter de la sorte un débat pragmatique en faveur d'un marché du travail meilleur pour tous.

¹ Conseil supérieur de l'emploi, Rapport 2006.

² Conseil supérieur de l'emploi, Rapport 2006 ; Banque Nationale de Belgique, Rapport annuel 2006 ; FMI, *Belgium : 2006 Article IV Consultation*, 2007 ; OCDE, *Economic Survey of Belgium*.

CONTENU

Remerciements	3	
Préface de Guy Verhofstadt.....	4	
Introduction et objectif.....	6	
Contenu	7	
La réforme du marché du travail est aussi importante que nécessaire pour la Belgique.....	9	
Idées.....	10	
Lutter contre la stratification et l'exclusion sur le marché du travail	10	
Activer l'activation	11	
Valoriser le vieillissement	12	
Maîtriser les coûts salariaux et améliorer la formation des salaires.....	13	
Section I^{ère}	14	
La réforme du marché du travail.....	14	
est aussi importante que nécessaire pour la Belgique.....	14	
A. Une politique du marché du travail efficace gagne en importance	17	
a. La politique du marché du travail est importante d'un point de vue économique.	17	
b. La politique du marché du travail est importante d'un point de vue budgétaire.	18	
c. La politique du marché du travail est importante d'un point de vue social.....	20	
B. La réforme du marché du travail est aussi urgente que nécessaire pour la Belgique	21	
a. Performances structurellement insuffisantes en raison, notamment, du caractère	suranné de la réglementation sur le travail.....	21
b. Taux d'activité sérieusement insuffisant à la lumière du vieillissement	25	
c. Stratification sociale insoutenable et exclusion sur le marché du travail.....	28	
C. Objectif de l'étude : investir dans la sécurité du travail en 2007-2011	32	
Section II.	35	
Lutter contre la stratification et l'exclusion sur le marché du travail	35	
A. Réaliser enfin un statut unique pour les ouvriers/employés.....	39	
B. Assainir et restaurer l'architecture des commissions paritaires	43	
C. Raser la forêt des plans d'embauche.....	46	
D. Installer un droit de licenciement moderne et juste	51	
a. Droit de licenciement, licenciement abusif, sécurité du travail, et marché du	travail belge.....	51
b. Un autre droit de licenciement pour davantage de sécurité du travail	57	
c. Cinq axes pour un droit de licenciement plus social et plus efficace	58	
E. Evoluer vers la neutralité par rapport à l'âge dans les conditions salariales et les	conditions de travail	61
F. Promouvoir la diversité effective dans les mots et dans les faits	65	
Section III.	68	
Activer l'activation.....	68	
A. Se concentrer sur les mesures d'activation pour une amélioration du processus de	matching.....	71
B. Activer l'assurance-chômage et l'allocation de chômage.....	76	

C. Responsabiliser tous les acteurs	83
D. Promouvoir la mobilité du travail en cas de chômage.....	87
SECTION IV.....	90
Valoriser le vieillissement.....	90
A. L'indispensable New Deal en matière d'âge sur le marché du travail : aller au-delà du Pacte de solidarité entre générations.....	93
B. Promouvoir le travail en réduisant radicalement l'impôt implicite sur le travail. .	98
C. Travailler autrement tout au long d'une vie professionnelle	102
D. Une pension plus tardive et différente	106
a. Abandonner progressivement le régime de la pension anticipée	106
b. Augmenter progressivement l'âge légal de la pension.....	108
c. Autoriser cumul et combinaison.....	110
Section V.....	112
Maîtriser les coûts salariaux et améliorer la formation salariale.....	112
A. Diminuer de manière généralisée et progressive les cotisations de sécurité sociale.	115
B. Simplifier la structure fiscale et parafiscale des charges salariales	123
C. Affiner la norme salariale et améliorer son application	127
D. Libérer plus de marge pour des négociations salariales décentralisées	132
Annexes	137
Annexe 1 :	137
Les commissions paritaires pour la concertation sociale au sein du secteur privé	137
I. Commissions paritaires compétentes pour les travailleurs salariés et leurs employeurs	137
II. Commissions paritaires compétentes pour employés et leurs employeurs	140
III. Commissions paritaires compétentes pour les travailleurs en général ainsi que pour leurs employeurs	141
Annexe 2 :	144
Avantages salariaux qui font l'objet d'un traitement fiscal ou parafiscal (ONSS) particulier.	144
Bibliographie.....	147

CONSTATS**LA RÉFORME DU MARCHÉ DU TRAVAIL EST AUSSI IMPORTANTE QUE NÉCESSAIRE POUR LA BELGIQUE****• 1^{ER} CONSTAT***Numéros 1-6*

Pour parvenir à une croissance économique durable et à augmenter le nombre d'emplois ainsi que leur qualité, il est nécessaire de jouir d'une politique d'emploi dynamique visant à l'amélioration de la capacité de réaction et d'adaptation du marché du travail. Ce n'est qu'au travers d'une politique adaptée du marché du travail que la Belgique conservera sa compétitivité économique, qu'elle assurera le financement du vieillissement et qu'elle réalisera l'inclusion sociale.

• 2^{ÈME} CONSTAT*Numéros 7-14*

Le marché du travail belge n'est pas suffisamment armé pour assumer son rôle clé sur les plans économique, budgétaire et social. Malgré une récente reprise, le marché du travail demeure insuffisant d'un point de vue structurel. Le caractère suranné du cadre réglementaire est en partie responsable des trois décennies de chômage de masse et de manque de création d'emplois qu'a déjà connues la Belgique. La gestion du vieillissement imminent impose au rang de priorité le fait que davantage de Belges puissent travailler et que davantage de Belges travaillent plus longtemps. Les groupes les plus vulnérables de la société sont sévèrement marginalisés sur le marché du travail. Il est urgent de les intégrer tant d'un point de vue économique, que social et technique par rapport au marché du travail.

• 3^{ÈME} CONSTAT*Numéros 15-17*

Pour faire face aux évolutions économiques, technologiques, sociologiques et démographiques qui se présentent sur le marché du travail, la politique y afférente doit procéder à un glissement institutionnel d'une sécurité de l'emploi vers une sécurité du travail. Le marché du travail qui privilégie la sécurité du travail par rapport à la sécurité de l'emploi réalisera, sur une base agrégée, de meilleures performances et offrira également davantage de perspectives de carrière au travailleur salarié individuel. Il est urgent de consacrer une attention particulière à la sécurité du travail, et surtout au marché du travail belge qui se distingue par une sécurité de l'emploi individuelle et sélective au détriment des groupes défavorisés et de la sécurité du travail générale.

IDÉES

LUTTER CONTRE LA STRATIFICATION ET L'EXCLUSION SUR LE MARCHÉ DU TRAVAIL

- **IDÉE 1**

Numéros 18-21

Réaliser enfin un statut unique exhaustif. Imposer aux partenaires sociaux une date butoir claire avec un règlement politique en guise de solution alternative. Lier la suppression de la distinction entre ouvriers et employés à d'autres réformes parallèles concernant le marché du travail en matière de commissions paritaires, de droit de licenciement et de conventions collectives de travail.

- **IDÉE 2**

Numéros 22-26

Assainir et moderniser drastiquement la structure des commissions paritaires. Réduire fortement le nombre de commissions paritaires et réévaluer la délimitation des compétences. Associer cette réforme aux autres défis parallèles en matière de concertation sociale en Belgique. Faire fixer au Gouvernement, en début de législature, de fixer l'agenda et le calendrier, pour que les partenaires sociaux bénéficient de la marge nécessaire pour identifier et exécuter. Lancer, pendant la législature, le processus de changement et de transition selon un calendrier strict.

- **IDÉE 3**

Numéros 27-30

Raser la forêt opaque des plans d'embauche. Améliorer le sort des groupes défavorisés via des mesures d'activation, la réduction des charges salariales et la lutte contre la discrimination. L'actuelle collection des 110 plans disparates pourrait être réduite, avant la fin de la législature, à moins de 10 mesures puissantes, claires et transparentes. Veiller dans ce cadre à la coordination entre les différents niveaux de pouvoir du pays. Les plans d'embauche restants ou nouveaux doivent être soumis à une analyse coût-efficacité ainsi qu'à une évaluation intégrée et ils doivent être accompagnés d'un mécanisme de suivi empirique.

- **IDÉE 4**

Numéros 31-37

Renforcer le caractère social et l'efficacité de la législation relative au licenciement grâce à un plan de réforme articulé autour de cinq axes :

- Garantir une sécurité de revenus certaine, prévisible et temporaire pour le travailleur salarié qui perd son emploi. Etablir un calcul uniforme pour toutes les catégories de travailleurs.
- Promouvoir la sécurité du travail en soutenant le travailleur salarié dans le cadre de sa réintégration sur le marché du travail. Responsabiliser l'employeur quant à l'activation sur mesure du travailleur salarié.
- Protéger le travailleur salarié contre les licenciements abusifs. Instaurer une protection générale, praticable et uniforme qui mette un terme à la prolifération des protections spécifiques en cas de licenciement.

- Cofinancer la sécurité sociale qui doit prendre en charge les travailleurs licenciés, et plus particulièrement l'assurance-chômage. Internaliser les frais de licenciement pris en charge par la société et récompenser les employeurs qui mènent une bonne politique.
- Eviter la segmentation et l'augmentation des frais de licenciement globaux vu les effets pervers qui en résultent dans la société et sur le marché du travail. Ni plus, ni moins, mais autrement : tel est le mot d'ordre pour la réforme du licenciement.

- **IDÉE 5**

Numéros 30-36

Imposer aux partenaires sociaux des secteurs public et privé un parcours et un calendrier visant à éliminer le recours à l'âge et à minimaliser le recours à l'ancienneté lors de la fixation collective des conditions salariales et des conditions de travail sur le marché du travail belge. Veiller à élaborer un régime transitoire légal qui exclue les contestations antérieures.

- **IDÉE 6**

Numéros 42-44

Organiser une mobilisation effective en faveur de la diversité sur le lieu de travail. Développer et implémenter un plan d'action général avec l'ensemble des "stakeholders", lequel abandonnera la phase non contraignante. Elever la politique de diversité au rang de devoir pour les employeurs qui occupent au moins 250 travailleurs. Eviter les quotas. S'inspirer des expériences menées à l'étranger qui fonctionnent vraiment. Donner aux autorités un rôle pionnier pour développer dans leurs politiques de ressources humaines, dans la politique du personnel, une structure de diversité publique. Donner au Centre pour l'Egalité des Chances un rôle proactif dans le cadre du développement et de la promotion de la diversité.

ACTIVER L'ACTIVATION

- **IDÉE 7**

Numéros 46-50

Orienter la politique du marché du travail vers des mesures d'activation axées sur une amélioration directe du processus de matching entre le demandeur d'emploi et l'employeur plutôt que sur le placement de demandeurs d'emploi dans toutes sortes de programmes de formation et de mise au travail subventionné.

- **IDÉE 8**

Numéros 51-56

Repenser l'organisation de l'assurance-chômage comme un instrument d'une politique active du marché du travail. Activer les allocations de chômage en augmentant le budget total par chômeur et en le répartissant entre les allocations de chômage et les mesures d'activation en fonction du chômeur et du marché du travail local. Subordonner la clé de répartition à la durée du chômage et les allocations de chômage à la participation à des programmes d'activation lancés peu après le début de la période de chômage.

- **IDÉE 9**

Numéros 57-61

Responsabiliser tous les acteurs pour une activation réussie. Permettre aux travailleurs et aux employeurs de verser des cotisations sur un compte-chômage individuel qui internalise les frais et encourage l'activation. Aligner le droit de licenciement sur l'activation. Récompenser les autorités compétentes, les services de placement et leur personnel en fonction des résultats obtenus. Associer les syndicats, en tant que partenaires constructifs, aux processus d'activation et lier leur financement à l'activation plutôt qu'au chômage.

- **IDÉE 10**

Numéros 62-65

Promouvoir la mobilité professionnelle en octroyant une prime de mobilité temporaire aux travailleurs et/ou aux employeurs, en particulier en situation de chômage.

VALORISER LE VIEILLISSEMENT

- **IDÉE 11**

Numéros 66-69

Poursuivre et élargir le Pacte de solidarité entre générations et lui permettre de déboucher sur une réforme de la politique articulée autour de différents axes afin de réaliser un "New Deal" pour l'âge sur le marché du travail belge.

- **IDÉE 12**

Numéros 70-73

Réduire drastiquement l'impôt implicite sur le travail des plus de 55 ans, notamment via une réforme du système de bonus limité pour les pensions en un système de bonus-malus poussé. Il convient d'accorder autant d'attention à la limite d'âge qu'à l'ampleur du bonus-malus. Limiter en principe les assimilations à de l'activité pour le calcul de la carrière à des périodes d'inactivité involontaire.

- **IDÉE 13**

Numéros 74-78

Faire évoluer la carrière professionnelle vers une vie professionnelle. Elaborer un cadre au sein duquel les employeurs comme les travailleurs sont responsables de la diffusion d'une culture de la formation permanente. Permettre au travailleur salarié d'investir également dans sa propre formation. Instaurer un système d'épargne-temps accompagné d'un compte épargne individuel avec respect de la portabilité afin que le travailleur salarié acquière le droit à moins d'activité ou à une activité différente sur la base de sa propre activité.

- **IDÉE 14**

Numéros 79-85

Abandonner progressivement la prépension et d'autres régimes de sortie prématurée tels que le statut de chômeur âgé non-demandeur d'emploi. Il y a lieu de s'attaquer à la pension anticipée dans le secteur public également. Accompagner cet abandon d'un "New

Deal" d'activation pour l'âge, par exemple en permettant d'investir une partie des indemnités en cas de restructuration dans un fonds de formation.

Décider aujourd'hui d'augmenter progressivement demain l'âge légal de la pension. Accepter un cumul illimité entre travail et pension, ainsi que des formules de pension et de travail à temps partiel.

MAÎTRISER LES COÛTS SALARIAUX ET AMÉLIORER LA FORMATION DES SALAIRES

- **IDÉE 15**

Numéros 86-92

Veiller à une réduction des charges générale et liée au niveau de salaire sans multiplication des groupes-cibles. Introduire un système de progressivité au niveau des cotisations de sécurité sociale se traduisant par une réduction des cotisations pour tous les salaires mais avec plus de réductions pour les salaires modestes que pour les salaires plus élevés.

- **IDÉE 16**

Numéros 93-95

Réduire drastiquement la complexité de la structure fiscale et parafiscale des salaires. Elaborer un cadre légal uniforme et unique reprenant au maximum une poignée de statuts alternatifs simples, entourés d'une sécurité juridique et orientés vers l'avenir, tels que la pension complémentaire, les soins de santé complémentaires, la formation et la participation financière. Charger un panel d'experts de l'élaboration budgétaire et juridique selon un calendrier clair.

- **IDÉE 17**

Numéros 96-101

Affiner la norme salariale et en améliorer l'application via les actions suivantes :

- Prêter un caractère plus obligatoire et automatique au mécanisme légal de correction.
- Freiner de manière préventive tout dérapage dans la fixation de la norme salariale.
- Fondre les "accords salariaux all-in" dans des dispositions légales.
- Lier davantage la norme salariale à la productivité, tant sur le plan international qu'en Belgique.
- Tenir compte du handicap en termes de coût salarial lors du calcul de la norme salariale.
- Axer de manière plus explicite la norme salariale sur la modération des salaires nets.

- **IDÉE 18**

Numéros 102-106

Améliorer la formation des salaires en suivant un processus de décentralisation de l'organisation de la concertation salariale sectorielle. Introduire une inversion conditionnelle de la pyramide des CCT afin que les CCT sectorielles puissent être modulées en fonction des conditions de l'entreprise. Assurer la variabilité sur le plan légal d'une part de l'évolution sectorielle des salaires dans le cadre d'une participation des travailleurs aux bénéficiaires ou aux résultats.

SECTION I^{ÈRE}.
LA RÉFORME DU MARCHÉ DU TRAVAIL
EST AUSSI IMPORTANTE QUE NÉCESSAIRE POUR LA
BELGIQUE

Numéros. 1-6 :

1^{ER} CONSTAT

Pour parvenir à une croissance économique durable et à augmenter le nombre d'emplois ainsi que leur qualité, il est nécessaire de jouir d'une politique d'emploi dynamique visant à l'amélioration de la capacité de réaction et d'adaptation du marché du travail. Ce n'est qu'au travers d'une politique adaptée du marché du travail que la Belgique conservera sa compétitivité économique, qu'elle assurera le financement du vieillissement et qu'elle réalisera l'inclusion sociale.

Numéros. 7-14 :

2^{ÈME} CONSTAT

Le marché du travail belge n'est pas suffisamment armé pour assumer son rôle clé sur les plans économique, budgétaire et social. Malgré une récente reprise, le marché du travail demeure insuffisant d'un point de vue structurel. Le caractère suranné du cadre réglementaire est en partie responsable des trois décennies de chômage de masse et de manque de création d'emplois qu'a déjà connues la Belgique. La gestion du vieillissement imminent impose au rang de priorité le fait que davantage de Belges puissent travailler et que davantage de Belges travaillent plus longtemps. Les groupes les plus vulnérables de la société sont sévèrement marginalisés sur le marché du travail. Il est urgent de les intégrer tant d'un point de vue économique, que social et technique par rapport au marché du travail.

Numéros 15-17 :

3^{ÈME} CONSTAT

Pour faire face aux évolutions économiques, technologiques, sociologiques et démographiques qui se présentent sur le marché du travail, la politique y afférente doit procéder à un glissement institutionnel d'une sécurité de l'emploi vers une sécurité du travail. Le marché du travail qui privilégie la sécurité du travail par rapport à la sécurité de l'emploi réalisera, sur une base agrégée, de meilleures performances et offrira également davantage de perspectives de carrière au travailleur salarié individuel. Il est urgent de consacrer une attention particulière à la sécurité du travail, en priorité dans le cas du marché du travail belge qui se distingue par une sécurité de l'emploi individuelle et sélective au détriment des groupes défavorisés et de

La réforme du marché du travail est aussi importante que nécessaire pour la Belgique

la sécurité du travail générale.

A. Une politique du marché du travail efficace gagne en importance

1^{ER} CONSTAT

Pour parvenir à une croissance économique durable et à augmenter le nombre d'emplois ainsi que leur qualité, il est nécessaire de jouir d'une politique d'emploi dynamique visant à l'amélioration de la capacité de réaction et d'adaptation du marché du travail. Ce n'est qu'au travers d'une politique adaptée du marché du travail que la Belgique conservera sa compétitivité économique, qu'elle assurera le financement du vieillissement et qu'elle réalisera l'inclusion sociale.

1. Le fonctionnement du marché du travail constitue l'un des principaux leviers économiques, budgétaires et sociaux pour la prospérité et le bien-être. L'évolution de l'économie et de la démographie nécessite l'élaboration d'une politique du marché du travail capable d'affronter l'avenir, laquelle implique de véritables réformes pour la Belgique.

a. La politique du marché du travail est importante d'un point de vue économique.

2. Le marché du travail constitue l'un des fondements de la croissance économique et de la création de prospérité. Lorsqu'un marché du travail fonctionne efficacement, il soutient la dynamique économique et maximise la création d'emplois. Le marché du travail et l'économie constituent les deux membres d'un couple qui ne se soutiennent que dès lors qu'ils sont engagés dans la même direction. Un monde économique marqué par la globalisation, des changements technologiques permanents et un renouvellement constant des produits et processus **requiert un marché du travail capable de s'adapter rapidement** afin de parvenir à conserver et à améliorer prospérité et emploi. L'incidence des facteurs démographiques tels que le vieillissement et la dénatalité et des évolutions sociales telles que la combinaison du travail et de la famille ou du travail et des soins se traduit également par des exigences supérieures au niveau de la capacité d'adaptation du marché du travail. Pour parvenir à une croissance économique durable et à augmenter le nombre d'emplois ainsi que leur qualité, il est nécessaire de jouir d'une politique d'emploi dynamique visant l'amélioration de la capacité de réaction et d'adaptation du marché du travail.

3. Le rôle du marché du travail au niveau des performances de l'économie belge se concrétise **toujours plus sur le plan international**. En effet, l'internationalisation de l'économie attribue à l'organisation nationale du marché du travail un rôle international de plus en plus important, tant au sein de l'Union Européenne qu'en dehors de ses frontières. Au sein de l'Union économique et monétaire européenne, les Etats membres ont

abandonné une part de leur souveraineté sur divers instruments de politique économique et monétaire : dette publique et politique monétaire (taux d'intérêt, inflation et appréciation monétaire), subventions et aide publique. Les derniers terrains sur lesquels s'exerce la souveraineté nationale s'avèrent plus importants pour le maintien de la position concurrentielle au sein du marché européen unifié. La réglementation sur le marché du travail appartient notamment à cet ensemble. En exécution de la stratégie de Lisbonne, *l'Union Européenne promeut dès lors une modernisation profonde de la législation sur le travail*. Cette dernière doit tant stimuler que combiner croissance économique et emploi au sein de l'UE.³

4. L'importance de l'organisation du par la compétitivité économique internationale d'un pays cette idée a déjà largement franchi les frontières européennes. La combinaison du libre-échange, de la communication, de la technologie et des transports s'est traduite par une *globalisation* fondamentale du facteur de production. Les marchés du travail des pays d'Europe occidentale ressentent la concurrence croissante d'autres pays. Au cours des prochaines décennies, cette concurrence ne cessera d'augmenter, stimulée par l'afflux massif dans l'économie mondiale de centaines de millions de nouvelles unités de main-d'œuvre issues des pays à bas salaire. C'est pour cette raison qu'une étude récente réalisée par le *Fonds Monétaire International plaide pour que les économies développées améliorent fondamentalement le fonctionnement de leur marché du travail*. De la sorte, les pays européens comme la Belgique seront aussi à même de récolter les fruits de la globalisation⁴.

b. La politique du marché du travail est importante d'un point de vue budgétaire.

5. Le fonctionnement du marché du travail revêt, pour la Belgique, une importante signification budgétaire dans le contexte du *vieillessement*. La Belgique, à l'instar de nombreux autres pays occidentaux, est caractérisée par la combinaison d'un taux de natalité faible et en baisse (dénatalité) et d'une augmentation de l'espérance de vie moyenne. De nos jours à 2030, la population belge totale comptera 600.000 personnes supplémentaires en raison du prolongement de la durée de vie mais sa population en âge de travailler diminuera de 200.000 unités. Ce vieillissement structurel sera renforcé par un facteur conjoncturel. *A compter de 2011*, la génération du baby-boom sera, en effet, en âge de prendre sa pension ; s'ensuivra un véritable papy/mamy-boom.

Le vieillissement a pour effet d'aggraver le rapport entre le nombre de personnes ayant droit à une pension (+ de 65 ans) et la population active (20-65 ans), le dénommé "taux de dépendance". En 2000, pour chaque pensionné, l'on comptait 3,6 personnes en âge de travailler. D'ici à 2050, ce rapport sera ramené à 2 personnes en âge de travailler par pensionné (cf. Graphique 1).⁵

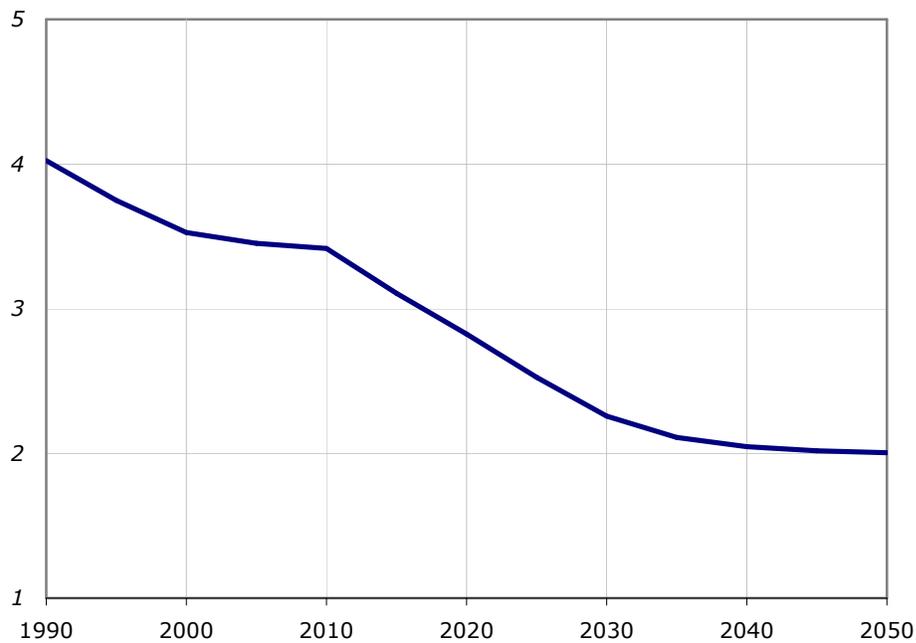
³ Cf. notamment Commission Européenne et Conseil européen, *Rapport conjoint sur l'emploi 2006/2007*, 6706/07 ; *"Moderniser le droit du travail pour relever les défis du XXI^e siècle"*, COM(2006) 708def.

⁴ FMI, *World Economic Outlook*, Chap. 5 avril 2007.

⁵ Cf. données reprises dans l'ouvrage de K. De Leus intitulé *Naar grijsland*, Roularta, 2005 et celui de M. Eyskens intitulé *De houdbaarheid van de welvaartstaat. De onmogelijkheid van het noodzakelijke?*,

Ce vieillissement implique un important coût budgétaire pour un Etat-Providence qui, à l'instar de la Belgique, finance la sécurité sociale sur la base de la *répartition entre générations*. Dans un système de ce type, la population active actuelle assume le financement des pensions et de la sécurité sociale de l'actuelle population non active. Si la génération actuelle assume le coût de la précédente, il apparaît un problème de financement évident dès que l'équilibre démographique entre les générations est altéré. C'est précisément ce qui arrivera à partir de 2011, à l'heure où la génération baby-boom commencera, en masse, à prendre sa pension. Il est évident que l'évolution démographique engendrera une augmentation sensible du **coût des allocations sociales**. Ainsi, les estimations pour l'année 2050 projettent un coput additionnel de 5,8 % (Commission Vieillissement) à 6,3 % (Ageing Working Group EU) du PIB, en se basant en plus sur des prévisions ambitieuses en matière d'emploi et de croissance économique.⁶ Il s'avère donc nécessaire de procéder à des adaptations si l'on veut éviter une diminution des pensions ou de la sécurité sociale, ou une augmentation des charges sociales ou des impôts.

Graphique 1
Le nombre de personnes entre 20 et 65 ans par rapport au nombre de personnes de plus de 65 ans



Source : INS (2001), *Démographie mathématique. Perspectives de population 2000-2050*.

L'impact du vieillissement peut être partiellement amorti en mettant au travail davantage de personnes. C'est pourquoi toutes les études du *Conseil Supérieur des Finances*

VKW-Metena, 2004. Pour toute précision, cf. OCDE *Vieillissement et politiques d'emploi: Belgique*, 2003.

⁶ M. De Vos, *De vergrijzing ontcijferd*, Itinera Insitute, Note 18/2006.

*insistent sur l'importance du fonctionnement du marché du travail si l'on veut parvenir à financer le vieillissement. **Le vieillissement ne sera budgétairement assimilable que si le taux d'activité est suffisant et si la création d'emplois est intensive.***⁷

c. La politique du marché du travail est importante d'un point de vue social.

6. Le travail est et reste l'un des principaux éléments qui donnent un sens à la vie. En outre, le travail constitue non seulement la base de revenus personnels et de prospérité, il incarne également l'instrument grâce auquel les citoyens prennent une part active dans la société dans laquelle ils vivent. L'on ne peut dès lors pas non plus sous-estimer l'intérêt social que revêt un marché du travail au fonctionnement efficace, offrant à de larges franges de la population des possibilités d'épanouissement, de participation à la société et de mobilité sociale. **Un marché du travail souffrant de dysfonctionnements dont les symptômes sont le chômage de masse et la segmentation est et demeure, avant toute chose, un terrible drame social.**

Dans le contexte d'un Etat-providence moderne, la signification sociale du travail renferme également une **importante dimension éthique**. Lorsque la population active procure des revenus à la population non active, le travail prend des allures de devoir moral, élément de la solidarité et de la citoyenneté. La solidarité de l'actif envers le non actif est conditionnelle. Celui qui peut travailler est en effet censé contribuer au lieu d'écrémer. La solidarité à l'égard du non actif implique un certain devoir d'activité pour celui qui veut faire appel à la solidarité. Sans ce contrat implicite, partie intégrante de la citoyenneté dans un Etat-providence, toute sécurité sociale est une porte ouverte à l'abus et au profitariat.

⁷ Conseil Supérieur des Finances, Comité d'étude sur le Vieillissement, Rapports annuels 2002-2006.

B. La réforme du marché du travail est aussi urgente que nécessaire pour la Belgique

2^{ÈME} CONSTAT

Le marché du travail belge n'est pas suffisamment armé pour assumer son rôle clé sur les plans économique, budgétaire et social. Malgré une récente reprise, le marché du travail demeure insuffisant d'un point de vue structurel. Le caractère suranné du cadre réglementaire est en partie responsable des trois décennies de chômage de masse et de manque de création d'emplois qu'a déjà connues la Belgique. La gestion du vieillissement imminent impose au rang de priorité le fait que davantage de Belges puissent travailler et que davantage de Belges travaillent plus longtemps. Les groupes les plus vulnérables de la société sont sévèrement marginalisés sur le marché du travail. Il est urgent de les intégrer tant d'un point de vue économique, que social et technique par rapport au marché du travail.

a. Performances structurellement insuffisantes en raison, notamment, du caractère suranné de la réglementation sur le travail

7. Depuis la première crise pétrolière de 1973-74, notre pays est confronté à un chômage de masse nettement supérieur à celui enregistré sur les marchés du travail des pays performants de l'Europe occidentale (voir Graphique 2). En 1970, le marché du travail belge comptait à peine 71.000 chômeurs ayant droit à des allocations. En 2006, leur nombre était de 588.000, soit une augmentation de plus de 800 %.⁸ Si l'on intègre dans le calcul les prépensionnés et les personnes en interruption complète de carrière, l'on peut même parler d'une multiplication par dix. Les embellies conjoncturelles ne sont jamais parvenues à inverser cette tendance à la hausse. Depuis 1981, la Belgique n'a jamais dénombré moins de 400.000 demandeurs d'emploi non actifs, sans tenir compte donc d'autres catégories de chômeurs tels que les prépensionnés.⁹ Pour l'année 2007, le compteur affiche encore un nombre dépassant largement les 500.000, malgré une diminution significative depuis 2006. En marge des chômeurs ayant droit à des allocations, le nombre d'allocataires a également augmenté dans l'un ou l'autre régime. L'Office National de l'Emploi en 2006 a enregistré en 2006 quelque 1,2 millions d'allocataires, soit 100.000 de plus qu'en 1992.¹⁰

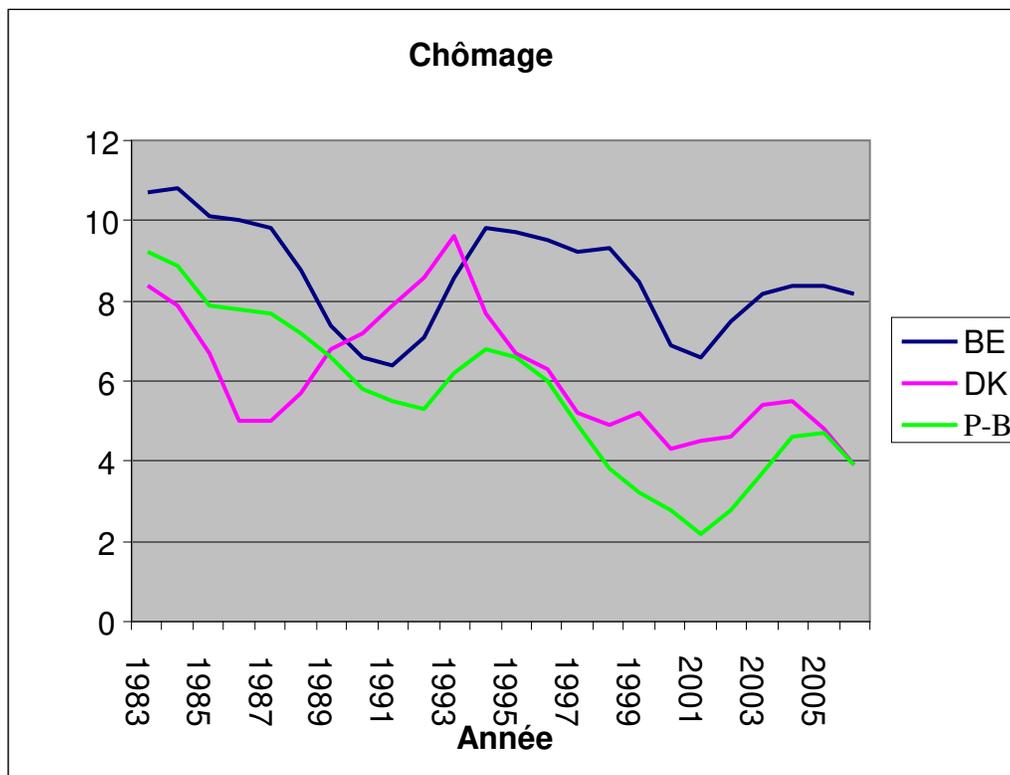
⁸ Cf. Ministère des Affaires sociales, *Analyse des forces / faiblesses de la Protection sociale des travailleurs en Belgique*, 2001 ; ONEM, *Rapport annuel 2006*.

⁹ BNB Belgostat. Le nombre vise les demandeurs d'emploi non actifs, en ce compris les chômeurs complets ayant droit aux allocations, à l'exception des chômeurs plus âgés ainsi que des autres demandeurs d'emploi contraints ou volontaires inscrits.

¹⁰ ONEM, *Rapport annuel 2006*.

Ce solde cache de nombreux mouvements et différences : glissements énormes entre les secteurs économiques, grandes différences régionales, l'arrivée historique des femmes sur le marché du travail et la croissance consécutive de la population active, le développement intensif du travail à temps partiel, la prolifération de pensions anticipées, etc. Sur fond d'augmentation de la population active, la Belgique n'a jamais compté, avant ce jour, autant de personnes actives ou de personnes désireuses de travailler. Notre marché du travail n'est néanmoins jamais parvenu à suivre la croissance de la population active, quelle que soit la conjoncture. Le constat essentiel associé au chômage de masse persistant depuis 1973 est donc le suivant : *les mauvaises performances du marché du travail belge ne sont pas d'ordre conjoncturel mais bien structurel*. Entre 1970 et 2005, le nombre de travailleurs a augmenté d'environ 20 %, une augmentation tout à fait incomparable à l'augmentation de 800 % du nombre de chômeurs pour la même période.¹¹

Graphique 2
Chômage

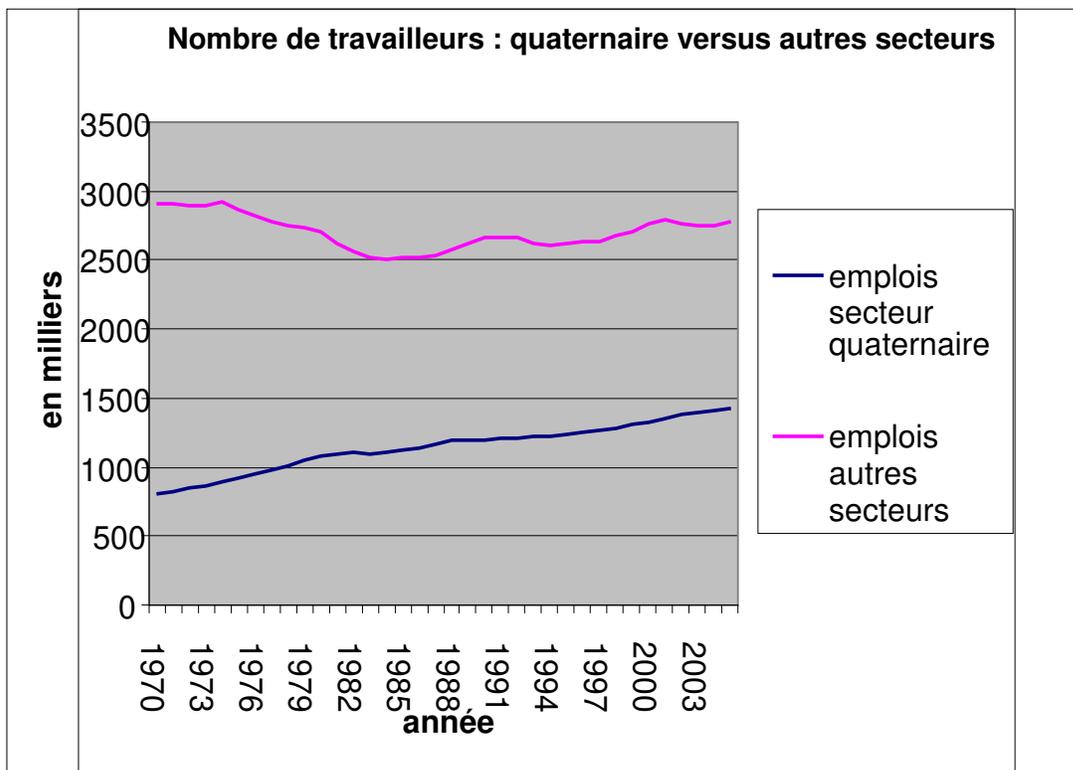


Source : Eurostat (taux de chômage harmonisé (différent et inférieur aux chiffres de l'ONEM))

¹¹ Ministère des Affaires sociales, *Analyse des forces / faiblesses de la Protection sociale des travailleurs en Belgique*, 2001 ; ONSS *Travailleurs assujettis à la sécurité sociale en fonction du lieu de travail*, 2005.

La création d'emploi sur le marché du travail belge penche aussi de plus en plus du côté des *autorités et du secteur quaternaire*. Ces vingt dernières années, l'emploi au sein des autorités publiques a augmenté d'un quart, contre un cinquième dans le secteur privé.¹² De manière plus générale, le *secteur dit quaternaire*, qui rassemble toutes les activités du non-marchand telles que l'administration, l'enseignement, la santé, le bien-être et le secteur socioculturel, est pratiquement le seul véritable secteur en croissance en termes d'emploi depuis les années 70 (cf. Graphique 3).¹³ Tandis que le chômage de masse persiste et que le nombre d'allocataires augmente, l'on relève une part sans cesse croissante de la population active dans des secteurs qui doivent également être financés par l'argent du contribuable.

Graphique 3
Evolution de l'emploi



Source : Bureau fédéral du plan

Ces lacunes structurelles inquiétantes n'ont pas franchement été comblées ces dernières années, même s'il faut noter un puissant réveil conjoncturel de la création d'emplois depuis 2006. Entre 2000 et 2005, il est vrai que l'emploi a augmenté, mais, par rapport à la croissance économique, la Belgique a créé sensiblement moins d'emplois que la moyenne européenne. L'emploi public a de nouveau augmenté près de trois fois plus vite

¹² SPF Economie, *L'évolution du marché du travail de 1986 à 2006*, 26 avril 2007.

¹³ Cf. également J. Pacolet et V. Coudron, *Le secteur public local en perspective*, HIVA, 2002.

que celui du secteur privé, principalement par l'intermédiaire des autorités publiques locales. Ce qui est officiellement considéré comme de l'emploi privé, est par ailleurs souvent subventionné par les autorités. En Wallonie, tel était le cas pour près de 75 % de l'augmentation enregistrée en termes d'emploi dans le secteur dit privé.¹⁴

8. La leçon de plus de trois décennies de chômage de masse est donc que le couple économie-marché du travail est mal synchronisé de façon structurelle. *Les responsables du chômage de masse sont non seulement la conjoncture économique mais aussi le marché du travail à la fois cher et rigide.*¹⁵

D'un point de vue politique la mise en œuvre des réformes structurelles indispensables est rendue plus difficile par un chômage de masse qui détruit la confiance vis-à-vis des changements sur le marché du travail. Ceux qui ont du travail, veulent conserver leur emploi car ils craignent de ne pouvoir en trouver un autre. Ceux qui n'ont pas de travail veulent conserver leurs allocations car ils craignent de ne pas trouver de travail. Le marché du travail est perçu comme un *jeu à somme nulle* entre *insiders* et *outsiders* et non comme une situation win-win où la dynamique peut augmenter la part des deux groupes.

Les gouvernements belges successifs ou les accords entre les partenaires sociaux ont, ainsi, surtout accouché de mesures en marge ou en faveur de groupes spécifiques : sauts d'index et modération salariale, réduction limitée des charges salariales, redistribution du travail, réduction du temps de travail, pension anticipée, un régime pour les travailleurs intérimaires et des dizaines d'autres plans d'embauche à destination de l'un ou l'autre groupe cible. L'enchevêtrement de mesures et de régimes spécifiques s'articule autour de fondements de la réglementation belge sur le travail, lesquels ont traversé les années sans connaître de réelle modification et, dans l'intervalle, se sont avérés d'un autre âge (Tableau 1).

Tableau 1

Les fondements de la réglementation belge sur le travail appartiennent à un autre âge

Loi	Objet	Date
Loi sur les contrats de travail	Les obligations essentielles des employeurs et des travailleurs	Coordination (1978) de la LCT Ouvriers de 1900 et de la LCT Employés de 1922
Loi sur le travail	Temps de travail	Remaniement (1971) des législations sur le temps de travail de 1921 et 1964
Loi concernant la protection de la rémunération	Rémunération	Loi de 1965, principalement basée sur la loi sur le paiement de la rémunération de 1887
Législation en matière de vacances	Vacances annuelles	Coordination (1971) de la législation en matière de vacances de 1936 et de 1947
Loi sur les règlements de travail	Règlement de travail	Loi de 1965, principalement

¹⁴ Conseil Supérieur de l'Emploi, Rapport 2006.

¹⁵ G. Saint-Paul, *Why are European Countries Diverging in their Unemployment Experience?*, Journal of Economic Perspectives, 2004/4, 49-68.

		basée sur la Loi sur les règlements de travail de 1896
Loi portant sur l'organisation de l'économie	Conseils d'entreprise	1948
Loi sur les CCT	CCT et commissions paritaires	Loi de 1968 qui développe l'arrêté-loi de 1945

Le caractère suranné de la réglementation sur le travail reflète une réalité économique et sociale de temps révolus : une masse uniforme de travailleurs plus faibles avec les mêmes besoins qui nécessitent, collectivement et individuellement, une protection dans le contexte d'une relation de travail à temps plein, laquelle est conclue pour une période indéterminée et pour des horaires fixes, auprès d'un seul employeur. La distance sans cesse grandissante entre cet archétype-cliché et la réalité moderne marquée par une économie flexible just-in-time et des relations du personnel variées prend des allures de grand écart. La réglementation sur le travail freine le développement de l'économie au lieu de le promouvoir. C'est précisément la raison pour laquelle l'Union Européenne insiste sur la modernisation du droit du travail en tant que facteur déterminant de la capacité d'adaptation des travailleurs et des entreprises au 21^e siècle.¹⁶ La Belgique ne peut faire l'économie de cette modernisation.

Malgré la récente reprise, le couple économie-marché du travail est structurellement mal synchronisé. Les causes du chômage de masse persistant et d'une création d'emplois incapable de suivre la croissance de la population active sont non seulement la conjoncture économique mais aussi le marché du travail à la fois cher et rigide. Les gouvernements successifs ont avant tout pris des mesures en marge ou en faveur de groupes spécifiques. Les fondements de la réglementation belge sur le travail ont traversé les années inchangée et sont, chaque jour, plus distants de la réalité économique et sociologique.

b. Taux d'activité sérieusement insuffisant à la lumière du vieillissement

9. Les mauvaises performances d'un point de vue structurel enregistrées sur le marché du travail belge se reflètent dans le *taux d'emploi*, soit le pourcentage de la population en âge de travailler (15-64 ans) et qui travaille effectivement. En 2006, le taux d'emploi atteignait 61% pour l'ensemble de la Belgique, près de 65 % pour la Flandre, 56 % pour la Wallonie et 53,4 % pour Bruxelles. Avec ce résultat, la Belgique accuse un retard de quatre points par rapport à la moyenne de l'UE15, ce qui correspond aujourd'hui à 280.000 équivalents temps plein.¹⁷

La Belgique souffre donc d'un sous-emploi par rapport aux autres pays de l'Union Européenne. Ce sous-emploi s'est, de surcroît, accentué au lieu de diminuer jusqu'en

¹⁶ Cf. *Moderniser le droit du travail pour relever les défis du XXI^e siècle*, COM (2006) 708def, 3-5.

¹⁷ Conseil Supérieur de l'Emploi, Rapport 2006; Banque Nationale de Belgique, Rapport annuel 2006.

2006. Entre 2000 et 2006, le taux d'emploi belge est bien passé de 59 % à 61 %, mais le taux d'emploi dans la zone UE15 a connu une progression plus rapide au cours de cette même période.¹⁸ Tant dans la perspective de la stratégie européenne de Lisbonne qu'en vue du financement du vieillissement, le taux d'emploi de la Belgique doit atteindre les 70 %.¹⁹ Si l'on tient compte de la structure actuelle de la population, cela signifie quelque 600.000 nouveaux emplois à temps plein. Etant donné l'augmentation constante de la population en âge de travailler, le marché du travail doit entamer une double manœuvre de rattrapage : davantage de chômeurs doivent travailler et, dans le même temps, davantage de nouvelles personnes désireuses de travailler qui trouvent du travail.

10. Le taux d'emploi moyen reflète des différences majeures entre les divers groupes qui composent le marché du travail. A la lumière du vieillissement imminent, la position des *travailleurs âgés*, entre 55 et 65 ans, est essentielle. Cette cohorte représente en effet la vague de la génération du baby-boom. En Belgique, le taux d'emploi des plus de 55 ans a, ces dernières années, augmenté de près 25 % en 2000 jusqu'à environ 32 % en 2006. Néanmoins, ce taux a progressé plus rapidement encore dans la zone UE15, ce qui n'a pas manqué d'accentuer le retard accusé par la Belgique, lequel a été chiffré jusqu'à 12% en 2005.²⁰ Par rapport à la norme européenne de Stockholm de 50 %, que nous devrions atteindre pour 2010, la Belgique accuse un retard de quelque 18 %, ce qui équivaut à plus de 250.000 postes pour travailleurs âgés.

De nos jours à 2010, le taux d'emploi des plus de 55 ans devrait donc s'améliorer de près de 50 %. La perspective du financement du vieillissement nous force à procéder à une amélioration rapide, la génération du baby-boom arrivant en âge d'être pensionnée à partir de 2011. **Dans les prochaines années, il convient donc de corriger drastiquement la position sur le marché du travail des travailleurs âgés afin d'amortir quelque peu les effets du vieillissement.**

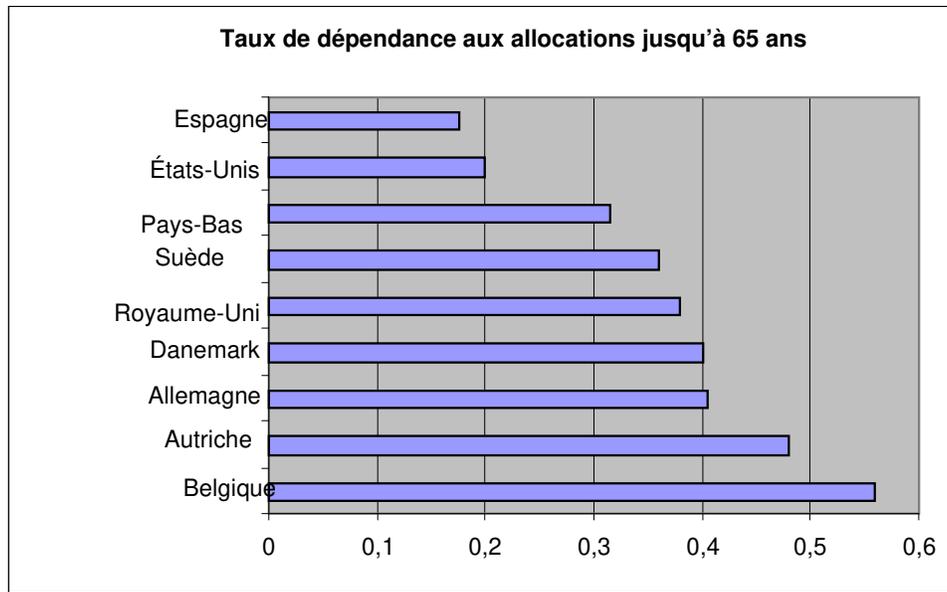
L'insuffisance du taux d'emploi belge dans le contexte d'un vieillissement conjoncturel et structurel est efficacement illustrée par le *taux de dépendance aux allocations*. Ce taux reflète le rapport entre le nombre d'années de perception d'allocations dans un pays et le nombre d'années de travail. Le calcul qui couvre la carrière jusqu'à 65 ans donne une image fidèle du fonctionnement du marché du travail. Selon une comparaison à l'échelon international, la Belgique paraît obtenir de mauvais résultats (cf. Graphique 4). Tandis que, par exemple, aux Pays-Bas, en Suède ou au Royaume-Uni, chaque année d'allocation jusqu'à 65 ans correspond en moyenne à trois années de travail, la Belgique présente un rapport d'une année d'allocation pour moins de deux années de travail.

Graphique 4

¹⁸ Conseil Supérieur de l'Emploi, Rapport 2006, 12 ; Steunpunt WSE, mai 2007.

¹⁹ Pour la stratégie de Lisbonne en 2010 et pour équilibrer le vieillissement de la population à l'horizon 2030.

²⁰ Conseil Supérieur de l'Emploi, *Rapport annuel 2006*; Chiffres SPF Economie.



Source : I. Moor, I. Vossen et M. Arents (2000) *Benefit dependency ratios by gender, An international comparison*, Rotterdam, NEI.

Les Belges travaillent donc trop peu en regard des allocations qu'ils perçoivent. En d'autres termes, la balance entre la population active et la population non active en âge de travailler penche trop du côté des non actifs. La Belgique comptait en 2005 plus de 2,3 millions de non actifs pour une population en âge de travailler de près de 6,9 millions, soit une part de 33,6 %. Cette part est supérieure de 5 % à la moyenne de la zone UE15 et de plus de 10 % à la part des non actifs dans des pays tels que la Suède, les Pays-Bas et la Finlande.²¹

Nous ne pouvons nous permettre ce luxe, d'autant que le vieillissement nous contraindra à financer davantage d'allocations avec moins de travail. Davantage de personnes doivent travailler et les travailleurs âgés doivent travailler plus longtemps. Telle est la priorité aussi absolue qu'urgente compte tenu du calendrier du vieillissement.

La Belgique souffre encore d'un sous-emploi par rapport aux autres pays de l'Union Européenne. Trop peu de Belges travaillent par rapport aux allocations octroyées. Dans les prochaines années, il conviendra donc de corriger, drastiquement et en priorité, la position sur le marché du travail des travailleurs âgés afin d'amortir quelque peu les effets du vieillissement.

²¹ Conseil supérieur de l'emploi, Rapport 2006. 70.

c. Stratification sociale insoutenable et exclusion sur le marché du travail

11. Les soldes de l'emploi et du chômage sur le marché du travail belge présentent nombre de différences en fonction des groupes de population. Le marché du travail belge se caractérise par une *importante segmentation ou stratification dont sont victimes les groupes les plus vulnérables*. Par rapport aux autres pays européens, le **taux d'emploi de la Belgique est relativement faible pour ce qui est des groupes défavorisés**. Les femmes, les jeunes, les personnes âgées, les peu qualifiés et les allochtones qui se présentent sur le marché du travail belge ont souvent moins de chance de trouver du travail que dans d'autres pays européens.

Le taux d'emploi total des **femmes** est de 54 %, contre 68 % pour les hommes.²² Les chiffres relatifs au taux d'emploi des **allochtones** sont carrément navrants, comme en témoigne le Tableau 2. *Aucun autre pays de l'ensemble de la zone UE25 n'affiche un taux de chômage pour les non-Européens aussi élevé que la Belgique.*²³ En Belgique, les personnes peu qualifiées courent trois fois plus le risque de se retrouver au chômage (14 %) que les personnes hautement qualifiées (4 %). Cette différence dramatique représente plus du double de la moyenne de l'Union Européenne (UE15).²⁴

La **position des travailleurs âgés** sur le marché du travail belge est franchement pitoyable. Moins de 4% des engagements concernent les plus de 50 ans, soit le pourcentage le plus bas de l'ensemble de l'OCDE.²⁵ Seuls 10% des plus de 60 ans sont actifs ; plus de la moitié d'entre eux le, par ailleurs, sont à titre d'indépendant. Le marché du travail régulier n'offre pratiquement aucune perspective à ceux qui, après leur cinquantième anniversaire, sont confrontés au licenciement.²⁶ En Belgique, la part des chômeurs de longue durée parmi les chômeurs âgés est la plus élevée de l'ensemble de l'OCDE. Plus de 70 % de la totalité des chômeurs âgés de 50 à 64 ans sont au chômage depuis plus d'un an. Moins de 3% des chômeurs âgés trouvent, endéans l'année, un nouvel emploi sur le marché du travail.²⁷ Les personnes âgées qui travaillent effectivement restent immobiles pendant longtemps, accrochées à leur emploi (cf. ci-dessous), pour finalement tomber dans un trou noir : le choix entre la pension anticipée ou le chômage.

Tableau 2
Les allochtones sur le marché du travail belge

MOYENNES 2002-2003	TAUX D'ACTIVITÉ			TAUX D'EMPLOI			TAUX DE CHÔMAGE		
	HOMME	FEMME	TOTAL	HOMME	FEMME	TOTAL	HOMME	FEMME	TOTAL
AUTOCHTONES	73%	58%	66%	69%	54%	61%	6%	7%	7%
NATURALISÉS	72%	50%	61%	61%	42%	51%	15%	16%	16%
CITOYENS UE	74%	52%	64%	67%	45%	56%	10%	14%	12%

²² Source : Eurostat.

²³ Commission Européenne, *Employment in Europe 2006*, 73.

²⁴ Conseil supérieur de l'emploi, Rapport 2006.

²⁵ OCDE, *Live Longer, Work Longer*, 2006, 37.

²⁶ OCDE, *Vieillesse et politiques de l'emploi: Belgique*, 2003.

²⁷ OCDE, *Live Longer, Work Longer*, 2006, 38. Chiffres relatifs à 2004.

TURCS	64%	21%	42%	41%	11%	26%	36%	47%	38%
MAROCAINS									
AUTRES	68%	41%	54%	50%	28%	38%	26%	33%	29%
CITOYENS NON-UE									

Source : Direction générale de la Statistique et de l'Information économique – Etude statistique 111 (2004)

12. Les phénomènes du taux d'emploi relativement bas et du taux de chômage relativement élevé pour les groupes défavorisés sur le marché du travail belge sont encore aggravés par une mobilité professionnelle particulièrement faible, symptomatique d'un marché du travail rigide. Plus de la moitié des chômeurs belges ayant droit aux allocations vit depuis déjà deux années ou plus des allocations de l'ONEM. Cette situation concerne près de 250.000 personnes. Environ 18 % des personnes au chômage depuis deux ans ou plus n'ont jamais travaillé. L'on dénombre 60.000 personnes dans cette situation.²⁸ Parmi les Belges demandeurs d'emploi en 2004, seul un sur cinq a trouvé du travail en 2005. Avec ce résultat, la Belgique ferme la marche du peloton européen (UE15), en compagnie de la Suède. Au Royaume-Uni et au Danemark par contre, le chômeur a près d'une chance sur deux de retrouver du travail endéans l'année. L'arrivée sur le marché du travail n'est pas non plus chose aisée en Belgique. Moins de 8 % des personnes qui ne faisaient pas encore partie des actifs en 2004 ont trouvé du travail en 2005. Sur ce plan également, la Belgique fait partie des plus mauvais élèves de la classe européenne. La Finlande et le Danemark excellent, quant à eux, dans ce domaine avec plus de 25 % d'afflux sur le marché du travail.²⁹

Notre marché du travail n'offre donc pas suffisamment de nouvelles opportunités aux chômeurs et demandeurs d'emploi. Il est par contre **assez doué pour ce qui est de maintenir les heureux travailleurs en place.** En témoignent les chiffres sur l'ancienneté professionnelle moyenne. Un travailleur belge sur deux dispose de plus de huit années d'ancienneté dans la même entreprise ; à l'exception de la France, il s'agit du rapport le plus élevé au sein de l'UE. En assurant la sécurité de l'emploi pour les *travailleurs*, l'on réduit les opportunités d'emploi pour les *demandeurs d'emploi*. Les pays européens dont les travailleurs disposent d'une ancienneté moyenne élevée présentent, en effet, systématiquement un taux d'emploi général inférieur. A l'inverse, les pays dont les travailleurs disposent de l'ancienneté moyenne la plus réduite présentent le taux d'emploi le plus élevé.³⁰ Le choix entre une sécurité statique de l'emploi ou une sécurité dynamique du travail paraît donc évident.

13. Ce scénario classique des *insiders* bien protégés contre les *outsiders* démunis sur le marché du travail imprègne également le statut d'emploi sur le marché du travail. Dans nombre de pays du continent européen, l'adaptation hésitante de la réglementation sur le travail à l'évolution économique s'est jusqu'à présent traduite par une prolifération de statuts professionnels flexibles en marge du marché du travail et de ses contrats de travail classiques et plus rigides. Le résultat prend la forme d'un marché du travail à deux

²⁸ ONEM, Rapport annuel 2006.

²⁹ Conseil supérieur de l'emploi, Rapport 2006.

³⁰ Cf. les chiffres émanant du Conseil supérieur de l'emploi, Rapport 2006, 61 et suivantes.

vitesse au sein duquel un groupe croissant de personnes défavorisées et de nouveaux-venus est précipité dans des statuts précaires tandis qu'un groupe dont l'ampleur décroît est assuré du maintien de sa position.³¹ Cette segmentation est d'actualité en Belgique.

Les contrats de travail temporaires, issus plus particulièrement de la structure flexible du travail intérimaire, occupent, sur le plan qualitatif (et en partie sur le plan quantitatif), une position toujours plus importante sur le marché du travail belge. Le travail intérimaire fait office de réservoir en période de conjoncture favorable et de tampon en période de conjoncture défavorable. Le secteur du travail intérimaire est le cyclotron du marché du travail, marqué par une forte réduction en période de conjoncture défavorable et une très intense augmentation en cas d'amélioration de la conjoncture. Ce secteur connaît, à l'heure actuelle, une croissance annuelle de 13% en termes d'heures prestées. Plus de 60 % des travailleurs intérimaires sont des ouvriers et/ou sont âgés de moins de 30 ans.³² Près de la moitié des offres vacantes publiées par le VDAB en Flandre concerne le travail temporaire ou intérimaire.³³ Près de la moitié de l'ensemble des sorties de personnel en Belgique sont consécutives à l'expiration de contrats temporaires. Les licenciements proprement dits ne représentent que 16 % de la rotation du personnel.³⁴ **L'on contourne donc les règlements onéreux en termes de licenciement en proposant des contrats temporaires aux nouveaux travailleurs.** La protection du personnel fixe entraîne le nouveau personnel dans un emploi précaire, même si une frange importante du nouveau personnel finira bien par obtenir un emploi plus fixe.

14. Cette stratification poussée du marché du travail belge n'est pas souhaitable d'un point de vue économique ; elle est indésirable pour le fonctionnement du marché du travail et est inacceptable d'un point de vue social. La marginalisation des groupes défavorisés constitue, avant tout, un *frein au développement de l'économie*. Rien qu'une amélioration de la participation des femmes sur le marché du travail constituerait un important levier capable d'augmenter la croissance économique et de financer le vieillissement.³⁵

Le manque de mobilité professionnelle, lequel s'accompagne d'un morcellement du marché du travail, pose des *problèmes sur le plan du fonctionnement du marché du travail*. Le dynamisme et l'évolution de notre économie bénéficieraient d'une amélioration de la mobilité sur le marché du travail. Pour travailler plus longtemps dans le contexte du vieillissement, il faut que la mobilité de carrière augmente. Même, l'*insider* confortablement protégé et immobile paie finalement le prix de sa protection. L'ancienneté de longue durée le pousse in fine vers la porte de sortie de l'entreprise et en fait d'un seul coup un *outsider* permanent. Quelque 70 % des travailleurs de plus de 50 ans encore actifs disposent de 15 années d'ancienneté ou plus. La fin de cet emploi sonne dans le même temps la fin de la carrière.

³¹ OCDE Employment Outlook 2004, Chapitre 2.

³² Chiffres Federgon ; cf. Federgon, Note de conjoncture du travail intérimaire en Belgique, mars 2007 ; Rapport annuel 2006.

³³ Cf. VDAB, Rapport annuel 2005 ; VDAB, Arvastat.

³⁴ Conseil supérieur de l'emploi, Rapport 2006.

³⁵ Kevin Daly, *Gender Inequality, Growth and Global Ageing*, Goldman Sachs Global Economics Paper 154, avril 2007.

Mais en fin de compte, la segmentation du marché du travail belge reste avant tout un *drame social*. Le marché du travail belge ôte à des dizaines de milliers de Belges issus des groupes défavorisés les possibilités d'épanouissement personnel, de mobilité sociale et de participation sociétale. Compte tenu des glissements démographiques, il est urgent de fixer notre attention sur deux groupes : les allochtones et les travailleurs âgés. Au niveau régional, la position des jeunes en Wallonie et à Bruxelles est franchement alarmante. La société belge sera incapable de donner une réponse au vieillissement et à la pénurie grandissante sur le marché du travail si elle ne prépare pas ces groupes, sur le plan tant quantitatif que qualitatif, à une meilleure participation à la vie active.

Les femmes, les jeunes, les personnes âgées, les peu qualifiés et les allochtones ont relativement moins de chance de trouver du travail sur le marché du travail belge que dans d'autres pays européens. Si l'exclusion des personnes âgées et des allochtones est généralisée ; en Wallonie et à Bruxelles, ce sont les jeunes qui, en masse, restent sur la touche. Le niveau relativement élevé du taux de chômage auprès des groupes défavorisés sur le marché du travail belge est encore aggravé par une mobilité professionnelle particulièrement faible, symptomatique d'un marché du travail rigide. Notre marché du travail n'offre pas suffisamment de nouvelles opportunités aux chômeurs et aux demandeurs d'emploi. Il est par contre assez doué pour ce qui est de cloisonner les heureux travailleurs en place, jusqu'à ce qu'à leur tour, ils perdent leur emploi. Cette segmentation se prolonge également dans le statut professionnel. De plus en plus de nouveaux venus sur le marché du travail sont engagés dans des contrats temporaires. Cette stratification poussée du marché du travail belge n'est pas souhaitable d'un point de vue économique. Elle est indésirable pour le fonctionnement du marché du travail et est inacceptable d'un point de vue social.

C. Objectif de l'étude : investir dans la sécurité du travail en 2007-2011

3^{ÈME} CONSTAT

Pour faire face aux évolutions économiques, technologiques, sociologiques et démographiques qui se présentent sur le marché du travail, la politique y afférente doit procéder à un glissement institutionnel d'une sécurité de l'emploi immobile vers une sécurité du travail mobile. Le marché du travail qui privilégie la sécurité du travail par rapport à la sécurité de l'emploi réalisera, de manière agrégée, de meilleures performances et offrira également davantage de perspectives de carrière au travailleur individuel. Il est urgent de consacrer une attention particulière à la sécurité du travail, en priorité dans le cas du marché du travail belge qui se distingue par une sécurité de l'emploi individuelle et sélective au détriment de groupes défavorisés et de la sécurité du travail générale.

15. Le fonctionnement d'un marché du travail est une problématique particulièrement stratifiée et complexe influencée par nombre de facteurs et de structures, tant internes qu'externes au marché du travail en tant que tel. La présente étude n'a aucunement l'ambition de répertorier ou d'analyser la totalité des composantes possibles ou pertinentes du fonctionnement du marché du travail belge. Elle entend, avant toute chose, incarner une introduction au débat sur la *modernisation de l'organisation du marché du travail, avec en point de mire la sécurité du travail.*

Diverses institutions et études internationales plaident en faveur de la transition d'une organisation statique et orientée *sur la sécurité de l'emploi* du marché du travail vers une organisation dynamique et orientée *sur la sécurité du travail* qui place son projecteur sur l'être humain et non sur le job. Le renforcement de la sécurité du travail est effectivement nécessaire. Une complexité de facteurs provoque la régression de la sécurité de l'emploi ; parmi eux, citons l'internationalisation des marchés financiers et de produits, l'intégration économique européenne et mondiale, les avancées technologiques et les modifications dans le domaine de l'organisation des ressources humaines. L'intensification de la concurrence et la réduction des délais de circulation des produits et des services mettent la pression sur la durée de la fonction et du job.

L'évolution démographique nous impose, tout autant, de réserver à la sécurité du travail un statut prioritaire. Le vieillissement de la population et la nécessité de travailler plus longtemps exigent une attention renforcée à l'entretien des compétences professionnelles tout au long de la vie, cette fois encore, en vue de la sécurité du travail. Par ailleurs, le

vieillessement et le rétrécissement graduel de la population active ne manqueront pas de se traduire par des situations de pénurie locale sur le marché du travail. Pour parvenir à répondre à ces défis, les transitions sur le marché du travail doivent pouvoir s'effectuer sans heurts, ce qui exige une fois de plus un marché du travail axé sur la sécurité du travail.

La normalisation de la combinaison du travail et des soins et du travail et de la formation passe également par un encadrement afin de garantir la sécurité du travail à l'intéressé.

16. Une sécurité dynamique du travail étant susceptible d'améliorer l'allocation du travail et de faciliter les transitions sur le marché du travail, elle peut donc fournir un élément de réponse à la combinaison des évolutions économiques, technologiques, démographiques et sociologiques. Un marché du travail qui privilégie la sécurité du travail par rapport à la sécurité de l'emploi enregistrera, *sur une base agrégée*, de meilleurs résultats.

Les travailleurs individuels changeront plus souvent de travail, avec pour conséquence la diminution de l'ancienneté moyenne et l'amélioration de leurs aptitudes et de leur disponibilité sur le marché du travail. En échange d'une augmentation de la mobilité et d'une réduction de la sécurité de garder un emploi spécifique, l'on exige beaucoup plus de sécurité du marché du travail. Puisque la sécurité de garder un emploi spécifique est de plus en plus artificielle dans notre économie, les individus feront, eux aussi, rapidement leur choix dès lors que la sécurité du travail est réelle. Les pays européens présentant les taux d'emploi les plus élevés (sécurité du travail) sont également caractérisés par l'ancienneté moyenne la plus réduite (sécurité de l'emploi), alors que leurs travailleurs sont les plus satisfaits de leur situation professionnelle.³⁶ La sécurité du travail peut donc effectivement fonctionner tant sur la base individuelle que du marché du travail.

17. Pour la Belgique, l'évolution d'une sécurité de l'emploi immobile vers une sécurité du travail mobile est un enjeu crucial. Le marché du travail belge se distingue en effet par une sécurité de l'emploi individuelle et sélective (ancienneté moyenne élevée) au détriment de groupes défavorisés, de l'emploi en général et de la sécurité du travail (n° 11-14). Partant de cette perspective de base, la présente étude formule des idées et des propositions par rapport à quatre axes stratégiques qui se réfèrent aux lacunes structurelles relevées sur le marché du travail belge :

- Lutter contre la stratification et l'exclusion sur le marché du travail (Section II).
- Activer l'activation (Section III).
- Valoriser le vieillissement (Section IV).
- Gérer les coûts salariaux et améliorer la formation des salaires (Section V).

Le thème central du courant d'idées se résume à chaque fois à *l'optimisation du fonctionnement du marché du travail, avec en ligne de mire la sécurité du travail*. L'accent est immédiatement mis sur des *propositions de réformes concrètes qui peuvent produire leurs effets au cours de la prochaine législature*. En associant le thème et

³⁶ Commission Européenne, *Employment in Europe* 2006, 88; A. Stellingner, *Sortir de l'immobilité sociale à la Française*, Institut Montaigne, 2006.

l'accent, l'on fait inévitablement l'impasse sur divers domaines pertinents. Le présent rapport n'a rien d'une bible mais fait office de menu destiné à ouvrir le débat et à inspirer la politique. Dès lors, il n'aborde notamment pas la corrélation entre enseignement et marché du travail, le thème de la migration internationale de main-d'œuvre ou la répartition des compétences en matière de politique du marché du travail au sein de la Belgique fédérale. Le vaste secteur public ne fait pas non plus l'objet d'un examen distinct.

SECTION II.

LUTTER CONTRE LA STRATIFICATION ET L'EXCLUSION SUR LE MARCHÉ DU TRAVAIL

Numéros 18-21 :

IDEE 1

Réaliser enfin un statut unique exhaustif. Imposer aux partenaires sociaux une date butoir claire avec un règlement politique en guise de solution alternative. Lier la suppression de la distinction entre ouvriers et employés à d'autres réformes parallèles concernant le marché du travail en matière de commissions paritaires, de droit de licenciement et de conventions collectives de travail.

Numéros 22-26 :

IDÉE 2

Assainir et moderniser drastiquement la structure des commissions paritaires. Réduire fortement le nombre de commissions paritaires et réévaluer la délimitation des compétences. Associer cette réforme aux autres défis parallèles en matière de concertation sociale en Belgique. Faire fixer au Gouvernement, en début de législature, de fixer l'agenda et le calendrier, pour que les partenaires sociaux bénéficient de la marge nécessaire pour identifier et exécuter. Lancer, pendant la législature, le processus de changement et de transition selon un calendrier strict.

Numéros 27-30 :

IDÉE 3

Raser la forêt opaque des plans d'embauche. Améliorer le sort des groupes défavorisés via des mesures d'activation, la réduction des charges salariales et la lutte contre la discrimination. L'actuelle collection des 110 plans disparates pourrait être réduite, avant la fin de la législature, à moins de 10 mesures puissantes, claires et transparentes. Veiller dans ce cadre à la coordination entre les différents niveaux de pouvoir du pays. Les plans d'embauche restants ou nouveaux doivent être soumis à une analyse coût-efficacité ainsi qu'à une évaluation intégrée et ils doivent être accompagnés d'un mécanisme de suivi empirique.



Numéros 31-37 :

IDÉE 4

Renforcer le caractère social et l'efficacité de la législation relative au licenciement grâce à un plan de réforme articulé autour de cinq axes :

- Garantir une sécurité de revenus certaine, prévisible et temporaire pour le travailleur salarié qui perd son emploi. Etablir un calcul uniforme pour toutes les catégories de travailleurs.
- Promouvoir la sécurité du travail en soutenant le travailleur salarié dans le cadre de sa réintégration sur le marché du travail. Responsabiliser l'employeur quant à l'activation sur mesure du travailleur salarié.
- Protéger le travailleur salarié contre les licenciements abusifs. Instaurer une protection générale, praticable et uniforme qui mette un terme à la prolifération des protections spécifiques en cas de licenciement.
- Cofinancer la sécurité sociale qui doit prendre en charge les travailleurs licenciés, et plus particulièrement l'assurance-chômage. Internaliser les frais de licenciement pris en charge par la société et récompenser les employeurs qui mènent une bonne politique.
- Eviter la segmentation et l'augmentation des frais de licenciement globaux vu les effets pervers qui en résultent dans la société et sur le marché du travail. Ni plus, ni moins, mais autrement : tel est le mot d'ordre pour la réforme du licenciement.

Numéros 38-42 :

IDÉE 5

Imposer aux partenaires sociaux des secteurs public et privé un parcours et un calendrier visant à éliminer le recours à l'âge et à minimaliser le recours à l'ancienneté lors de la fixation collective des conditions salariales et des conditions de travail sur le marché du travail belge. Veiller à élaborer un régime transitoire légal qui exclue les contestations antérieures.

Numéros 43-45 :

IDÉE 6

Organiser une mobilisation effective en faveur de la diversité sur le lieu de travail. Développer et implémenter un plan d'action général avec l'ensemble des "stakeholders", lequel abandonnera la phase non contraignante. Elever la politique de diversité au rang de devoir pour les employeurs qui occupent au moins 250 travailleurs. Éviter les quotas. S'inspirer des expériences menées à l'étranger qui fonctionnent vraiment. Donner aux autorités un rôle pionnier pour développer dans leurs politiques de ressources humaines, dans la politique du personnel, une structure de diversité publique. Donner au Centre pour l'Égalité des Chances un rôle proactif dans le cadre du développement et de la promotion de la diversité.

A. Réaliser enfin un statut unique pour les ouvriers/employés

IDEE 1

Réaliser enfin un statut unique exhaustif. Imposer aux partenaires sociaux une date butoir claire avec un règlement politique en guise de solution alternative. Lier la suppression de la distinction entre ouvriers et employés à d'autres réformes parallèles concernant le marché du travail en matière de commissions paritaires, de droit de licenciement et de conventions collectives de travail.

18. La distinction entre ouvriers et employés dans la réglementation belge sur le travail est un **héritage du passé**. La législation d'origine sur les contrats de travail datant de 1900 ne visait que les ouvriers. Ce n'est qu'en 1922 que les employés se virent entourer d'un cadre légal, mais distinct dès le départ. La dichotomie entre ouvriers et employés s'est, au cours des années, retrouvée dans l'organisation collective du marché du travail. Les ouvriers et les employés disposent de syndicats différents, de représentations syndicales propres, de commissions paritaires distinctes et d'une représentation propre dans les conseils d'entreprise et les comités de prévention et de protection au travail.

La *distinction juridique* entre ouvriers et employés réside dans la nature du travail : les employés exercent un *travail* à prédominance *intellectuelle*, les ouvriers un *travail* à prédominance *manuelle*. Presque tout le monde s'accorde à dire que la distinction entre « travail intellectuel » et « travail manuel » est particulièrement artificielle dans notre économie moderne. L'évolution de la technologie et des techniques de production impose à l'ouvrier classique de plus en plus d'associer travail manuel et intellectuel ; et de travailler ainsi avec 'la tête dans ses mains'.³⁷ Si l'on se réfère à la jurisprudence (Tableau 3), il apparaît que **la distinction entre ouvriers et employés est incalculable et particulièrement mince**. La liberté d'appréciation du juge rend impossible toute distinction univoque. C'est la raison pour laquelle le *caractère constitutionnel* de la distinction est mis en doute. A deux reprises, la Cour d'Arbitrage a indiqué que l'application de la distinction entre ouvriers et employés ne devrait plus être permise de nos jours. Pourtant, la Cour – à l'inverse d'autres cours constitutionnelles – n'a pas eu le courage de condamner la persistance en tant que telle de la distinction historique.³⁸

³⁷ L. Sels, *Op weg naar een eenheidsstatuut?*, Essai scientifique à la demande du "Vlaams Economisch Verbond", KULeuven, 2001.

³⁸ Cf. M. De Vos, "De grondwettigheid van het onderscheid tussen arbeiders en bedienden: het Arbitragehof volhardt in de boosheid", *RW*, 2001-2002, 274-275.

Tableau 3

La distinction juridique particulièrement mince entre ouvriers et employés

Sont considérés comme des ouvriers	Sont considérés comme des employés
- Inspecteur-vérificateur de téléviseurs	- Mécanicien
- Gardien dominical dans une banque	- Chef de la sécurité
- Ambulancier	- Moniteur
- Garde-malade	- Gardienne d'enfants
- Serveuse	- Aide-sénior
- Cuisinier	- Chef-cuisinier
- Vendeur	- Caissière
- Concierge	- Infirmière
- Technicien installateur	- Technicien de laboratoire photographique
- Garde-chasse	- Garde-chasse
- Surveillant	- Réceptionniste
- Livreur	
- Pompier	
- Boucher d'abattoir	
- Femme de chambre	
- Chauffeur de bus	

Source : W. van Eeckhoutte, *Sociaal Compendium Arbeidsrecht 2006-07*, Kluwer.

19. La Belgique est l'un des derniers pays développés où la dichotomie entre ouvriers et employés scinde le marché du travail en entier. Une poignée d'Etats membres de l'UE conserve encore quelques reliquats de cette subdivision historique.³⁹ En Belgique, nombreux sont ceux qui ont déjà tenté, notamment au cours de la précédente législature, de supprimer cette distinction anachronique entre ouvriers et employés. Les partenaires sociaux se rallient relativement à l'objectif mais ils ne sont pas d'accord sur les moyens. Outre quelques différences techniques dans la législation sur le travail⁴⁰, les principaux obstacles restants au niveau de l'harmonisation sont :

- la structure différente des commissions paritaires et les structures syndicales y afférentes ;
- les grandes différences au niveau de la protection en cas de licenciement entre ouvriers et employés ;
- la structure différente des conventions collectives de travail, laquelle entraîne des différences au niveau du cadre des conditions de salaire et de travail. Plus précisément, l'ancienneté et l'âge n'ont pas, pour les ouvriers, le même rôle prépondérant que pour les employés.⁴¹

La prochaine législature offrira la chance de supprimer la majorité de ces obstacles en les intégrant dans une vaste réforme de la réglementation sur le travail, avec en ligne de mire

³⁹ Conseil national du Travail, Commission Relations individuelles de travail, 6 décembre 2001.

⁴⁰ Pour un aperçu critique, cf. R. Blanpain, *Sire, zijn er domme werknemers in ons land?*, die Keure, 2001.

⁴¹ L'âge et l'ancienneté influencent la structure barémique pour 8 % des ouvriers et pour 90 % des employés : OCDE, *Viellissement et politiques de l'emploi: Belgique*, 2000, 95.

la sécurité du travail. En effet, l'évolution indispensable vers la sécurité du travail implique également un assainissement et un réexamen des commissions paritaires (n° 22-25), une modernisation générale du droit de licenciement (n° 31-37) et l'évolution vers la neutralité de l'âge dans les conventions collectives de travail (n° 38-42). Dans le même temps, la distinction anachronique entre ouvriers et employés peut disparaître définitivement.

20. La réalisation d'un statut unique est donc d'abord souhaitable d'un point de vue économique et juridique. **En outre, un statut unique satisfait aux besoins urgents d'ordre social et de fonctionnement du marché du travail.** La dualité du marché du travail scindé en ouvriers et employés alimente une image péjorative du statut d'ouvrier, ce qui influence inutilement les choix d'études et *dénature l'afflux de main-d'œuvre sur le marché du travail*. La réputation de professions très précieuses et utiles souffre de l'étiquette collée au travail d'ouvrier, lequel implique un enseignement technique. La liaison de la demande et de l'offre sur le marché du travail, déjà faussée dans un pays qui combine le chômage de masse et les professions à pénurie de main-d'œuvre, pâtit de cette problématique.

La circulation sur le marché du travail est inutilement entravée par la segmentation artificielle entre ouvriers et employés. Les ouvriers et les employés rencontrent, sur le marché du travail belge, des échelles de carrière tout à fait distinctes ; la mobilité entre elles y est en outre rare.⁴² **L'objectif d'une augmentation de la sécurité du travail via l'amélioration de la mobilité professionnelle sur le marché du travail belge exige de démolir le Mur de Berlin artificiel érigé entre ouvriers et employés.** Cela n'a rien d'un détail, étant donné que le marché du travail compte environ 1.250.000 ouvriers et 1.550.000 employés.⁴³

21. La réalisation d'un statut unique a, à plusieurs reprises, fait l'objet d'annonces de la part du monde politique et des partenaires sociaux. Sans succès. Le prochain Gouvernement peut cette fois imposer un calendrier clair et continuer le statut unique avec d'autres réformes d'accompagnement. A cet égard, les partenaires sociaux auront à prendre leurs responsabilités. Le statut unique doit être une réalité avant la fin de la prochaine législature.

La distinction entre ouvriers et employés qui ressort de la réglementation belge sur le travail est un héritage du passé. D'un point de vue juridique, la distinction entre ouvriers et employés est incalculable et particulièrement mince. La Belgique est quasiment le dernier pays développé où la dichotomie entre ouvriers et employés marque le marché du travail. Un statut unique satisfait aux besoins urgents d'ordre social et fonctionnement du marché du

⁴² Cf. Sels *Op weg naar een eenheidsstatuut?* Essai scientifique à la demande du "Vlaams Economisch Verbond", KULeuven, 2001.

⁴³ ONSS, *Werknemers onderworpen aan de sociale zekerheid naar plaats van tewerkstelling*, 2005, secteurs public et privé.

travail puisqu'il est capable d'améliorer tant l'afflux de main-d'œuvre que la circulation sur le marché du travail. Un statut unique représente un instrument important en vue d'une augmentation de la sécurité du travail via une meilleure mobilité professionnelle.

B. Assainir et restaurer l'architecture des commissions paritaires

IDÉE 2

Assainir et moderniser drastiquement la structure des commissions paritaires. Réduire fortement le nombre de commissions paritaires et réévaluer la délimitation des compétences. Associer cette réforme aux autres défis parallèles en matière de concertation sociale en Belgique. Faire fixer au Gouvernement, en début de législature, de fixer l'agenda et le calendrier, pour que les partenaires sociaux bénéficient de la marge nécessaire pour identifier et exécuter. Lancer, pendant la législature, le processus de changement et de transition selon un calendrier strict.

22. L'organisation du marché du travail belge se caractérise par une marge importante d'autorégulation laissée aux partenaires sociaux dans le cadre de la concertation sociale. Dans le secteur privé, le centre de gravité de cette concertation sociale, certainement en ce qui concerne la concertation salariale, se situe au niveau des *commissions paritaires*. Il s'agit d'organes de concertation composés paritairemment, créés par branche économique et au sein desquels siègent des représentants des organisations représentatives des travailleurs et des employeurs dans ce secteur.

Vous retrouverez la liste complète des commissions paritaires à l'*Annexe I^{ère}* à la fin de cette étude. Elle compte au total quelque 181 commissions paritaires et sous-commissions paritaires différentes, dont 93 spécifiques aux ouvriers, 25 aux employés et 63 qui s'adressent à la fois aux ouvriers et aux employés.

Il est vrai que parmi ces 181 (sous-)commissions différentes certaines ont un caractère dormant ou plutôt folklorique. Néanmoins, tout observateur sensé qui se penche sur le marché du travail belge ne peut que s'étonner de **l'énorme complexité** résultant d'une subdivision de l'organisation des conditions de salaire et de travail en autant de sections tellement distinctes et partiellement chevauchantes parfois. Un marché du travail renfermant autant de statuts différents – et encore sans même parler de la législation segmentée qui régit le travail – est un frein à la mobilité professionnelle puisque toute mobilité va de pair avec un changement systématique de statut.

23. La *complexité* du paysage des commissions paritaires est par ailleurs accablée par son *caractère dépassé*. Les commissions paritaires ont toutes été créées par Arrêté royal, en exécution d'un arrêté-loi datant du 9 juin 1945. Nombre de commissions paritaires étaient déjà en place au cours de la Seconde Guerre Mondiale.⁴⁴ Le résultat se fonde en une

⁴⁴ Cf J. Van Overtveldt, G. Janssens et S. Huyghe, *Het Qwerty-model. Sociaal-economisch overleg in België*, VKW-Metena, 2006.

structure qui reflète de moins en moins la réalité économique actuelle. Les industries classiques figurent, jusque dans les moindres détails, dans la liste. Diverses commissions paritaires concernent d'anciens secteurs industriels qui, en Belgique, appartiennent au passé ou n'ont plus qu'une signification marginale. La quasi-totalité de l'économie tertiaire ne se retrouve par ailleurs pas dans la liste. Toute dimension régionale est absente. Le glissement tectonique de notre économie vers une économie de la connaissance et des services pose des problèmes toujours plus nombreux au niveau de la délimitation des compétences des commissions paritaires existantes. La Commission Paritaire Nationale Auxiliaire pour Employés est dès lors devenue une gigantesque commission résiduelle compétente à l'égard de centaines de milliers d'employés issus de dizaines de secteurs différents.

24. Le caractère suranné ou inadéquat des organes paritaires de réels problèmes dans la perspective du coût salarial. La croissance et l'emploi profitent en effet de négociations salariales qui sont proches de la position économique des entreprises. L'architecture surannée des commissions paritaires se traduit donc par une inadéquation structurelle entre la formation des salaires et la réalité économique, laquelle peut accoucher de salaires soit trop élevés, soit trop bas, pour une entreprise donnée (cf. également la Section V, C).

Le morcellement poussé des commissions paritaires **s'éloigne encore davantage de la tendance actuelle des structures d'entreprises** qui opèrent souvent en clusters ou en réseaux. La subdivision en commissions paritaires date de l'époque où un seul employeur/une seule entreprise disposait d'un effectif unique central. L'économie moderne connaît une tout autre réalité marquée par des chaînes d'entreprises liées entre elles par la sous-traitance, **la sous-traitance** et des structures de groupes. En outre, la subdivision de base des commissions paritaires se fonde sur une **distinction totalement dépassée et aberrante entre ouvriers et employés** ; celle-ci doit nécessairement et urgemment être supprimée (cf. Section II, A).

25. Le cadre actuel qui entoure les commissions paritaires appartient donc, pour une large part, au passé. Il ne correspond plus à la réalité moderne, pas plus à celle de l'économie qu'à celle des entreprises ou des travailleurs. Il sème toujours plus d'insécurité juridique au niveau de l'application des conditions de salaire et de travail.⁴⁵ Des employeurs habiles peuvent exploiter les zones d'ombre et manipuler leurs structures pour relever des commissions paritaires les moins onéreuses. Les concentrations et les rachats d'entreprises sont perturbés par l'enchevêtrement de commissions paritaires qui complique l'uniformité des statuts du personnel.

La compétence d'une commission paritaire fixe le coût salarial et le coût de production pour l'employeur ainsi que les revenus et la protection sociale du travailleur. L'on ne peut tolérer que des facteurs sociaux et économiques à ce point essentiels et déterminants doivent être définis dans un cadre excessivement complexe et dépassé. Par ailleurs, le cadre archaïque de commissions paritaires mène à un morcellement artificiel du marché

⁴⁵ Cf. J. Van Ruyseveldt, *Het belang van overleg. CAO-onderhandelingen in België*, Leuven/Apeldoorn, Acco, 2000.

du travail et à un cloisonnement inutile qui entravent, sur le plan économique, l'évolution naturelle du travail. **Les commissions paritaires constituent, en cela, un frein à la mobilité professionnelle, vitale pour la Belgique, qui doit générer davantage de sécurité du travail sur le marché du travail.** Une fois encore, le fossé entre l'infrastructure des commissions paritaires et la réalité économique constitue un frein à une circulation fluide du travail dans l'économie moderne. **Souvent, des commissions paritaires distinctes s'allient d'ailleurs à des fédérations professionnelles distinctes.** L'inadéquation des structures crée donc des **distances inadaptées et indésirables entre diverses catégories professionnelles** au sein de l'économie, ce qui ne favorise pas non plus la mobilité sur le marché du travail.

26. La structure des commissions paritaires doit donc être drastiquement assainie et modernisée. Le nombre de commissions paritaires doit être fortement réduit et leurs compétences doivent être à nouveau délimitées. La tâche est ardue mais elle est soutenue par les autres défis parallèles que pose la réforme de la concertation sociale en Belgique : supprimer la distinction entre ouvriers et employés (n° 18-21), évoluer vers la neutralité de l'âge (n° 38-42) et optimiser structurellement la formation des salaires (n° 96-106).

Chacune de ces réformes est essentielle et mérite une approche intégrée dans un processus de concertation et de planification. Le prochain gouvernement fédéral pourra, en début de législature, fixer l'agenda et le calendrier afin que la concertation sociale dispose de la marge nécessaire à l'identification. Une législature offre, moyennant une volonté et un suivi politiques suffisants, un laps de temps suffisant pour élaborer un processus de changement et de transition dont la mise en œuvre pourra au minimum démarrer en cours de législature et suivre un calendrier strict.

Le cadre actuel des commissions paritaires est excessivement complexe et, ne correspond plus depuis longtemps à la réalité de l'économie, des entreprises et des travailleurs. Il mène à toujours plus d'insécurité juridique au niveau de l'application des conditions de salaire et de travail, tant dans le chef des employeurs que des travailleurs. Il provoque un morcellement artificiel du marché du travail et des professions, lequel gêne la mobilité naturelle du travail pour notre économie. La nécessaire réévaluation du paysage des commissions paritaires doit aller de pair avec les autres défis parallèles de la concertation sociale en Belgique.

C. Raser la forêt des plans d'embauche

IDÉE 3

Raser la forêt opaque des plans d'embauche. Améliorer le sort des groupes défavorisés via des mesures d'activation, la réduction des charges salariales et la lutte contre la discrimination. L'actuelle collection des 110 plans disparates pourrait être réduite, avant la fin de la législature, à moins de 10 mesures puissantes, claires et transparentes. Veiller dans ce cadre à la coordination entre les différents niveaux de pouvoir du pays. Les plans d'embauche restants ou nouveaux doivent être soumis à une analyse coût-efficacité ainsi qu'à une évaluation intégrée et ils doivent être accompagnés d'un mécanisme de suivi empirique.

27. Le chômage structurel de masse et le sérieux retard accusé par les groupes défavorisés sur le marché du travail belge ont inspiré aux gouvernements successifs, tant au niveau fédéral que régional, le lancement de plans d'embauche spécifiques en vue de la promotion de l'emploi de certains groupes cibles. L'action conjuguée de divers niveaux de pouvoir et l'accumulation de gouvernements successifs ont donné naissance à une **jungle opaque de quelque 110 mesures et plans différents**. Un site officiel récent répertorie 90 de ces mesures avec pour objectif de les rendre accessibles à l'utilisateur (www.autravail.be).

Une étude des divers plans donne une image hallucinante du morcellement que la collection de plans d'embauche impose au marché du travail (Cf. Encadré 1). La cacophonie de plans, subventions, réductions, primes, stages, contrats, barrières de l'âge, groupes cibles, secteurs, et de bien d'autres choses encore, dépasse l'imagination. Mais la nécessité de raser la forêt opaque des plans d'embauche ne se justifie pas uniquement par cette prolifération manifeste. Pour diverses raisons fondamentales, les plans d'embauche sont peu souhaitables comme instruments d'une politique du marché du travail efficace et équitable.

28. Tout d'abord, il convient de constater simplement que tout ce cortège de plans d'embauche n'a, en fin de compte, fait que peu, voire aucune différence au niveau agrégé du marché du travail. Le récent système des titres-services est l'exception qui confirme la règle, mais pour une lourde administration et un prix sérieux, ce qui apparaît d'ores et déjà impossible à gérer. Il est vrai que les inventeurs de certains des plans d'embauche les plus célèbres ont brandi des statistiques, censées démontrer la réussite de leur création. Mais, avec les statistiques, on peut prouver ce que l'on veut.

Encadré 1 : La jungle impénétrable des plans d'embauche

Depuis mars 2007, le site www.autravail.be entend informer les travailleurs/demandeurs d'emploi et les employeurs des mesures fédérales et régionales en matière d'emploi. Bientôt, ce ne sont pas moins de 110 mesures issues des cinq niveaux de pouvoir différents qui seront reprises sur le site. A ce jour, le compteur est à 90. En quelques clics de souris, vous pénétrez dans une véritable jungle de mesures dans laquelle il est quasiment impossible de se retrouver. Une anthologie.

En fonction de l'âge, de la région, du type de contrat ou de statut, du niveau de formation, de l'appartenance à une minorité, des exigences de délais, etc., un demandeur d'emploi, un travailleur ou un employeur est concerné par une formation ou un incitant financier sous la forme, par exemple, d'une exonération fiscale, d'une réduction des cotisations d'ONSS, d'une intervention financière, d'un prêt, d'une allocation de chômage, d'une allocation de travail, d'une prime, etc...

Parmi les 90 mesures déjà reprises sur le site, 59 concernent de la Région de Bruxelles-Capitale, 48 de la Communauté germanophone, 66 de la Flandre et 48 de la Wallonie. En poursuivant la consultation, l'on apprend qu'au total, pas moins de 13 barrières de l'âge différentes sont appliquées: 15, 16, 18, 19, 25, 26, 30, 40, 45, 46, 50, 55 et 57 ans.

Les chômeurs complets ayant droit à des allocations, les demandeurs d'emploi non actifs inscrits et les personnes ayant droit à l'aide du CPAS sont classés selon qu'ils n'ont pas travaillé au moins pendant 14 jours, au moins pendant 6, 12 ou 24 mois ou au moins pendant cinq ans. Plusieurs mesures prévoient que l'on doive, pendant les X mois et Y jours calendrier qui précèdent, avoir été inscrit comme demandeur d'emploi ou avoir droit à des allocations. Associés aux exigences en termes d'âge, ces X et Y correspondent respectivement à 9 et 156, 18 et 312, 27 et 468, 36 et 624, 54 et 936 ou 90 et 1560.

Un employeur qui veut engager un travailleur de moins de 26 ans entre potentiellement en ligne de compte pour quelque 23 mesures d'aide fédérale et régionale. Ensuite, il y a aussi les mesures spécifiquement destinées à promouvoir l'emploi des personnes handicapées du travail (13 mesures), des peu qualifiés (15 mesures), et des plus de 45 ans (17 mesures). Si l'on va au-delà des mesures spécifiques, le site nous apprend que les mêmes groupes cibles peuvent être concernés par respectivement 71, 64, 64 et 65 des 90 mesures d'aide !

Le type de contrat du travailleur entraîne la variation infinie suivante. Selon qu'il s'agit d'un contrat de travail à durée illimitée, d'un contrat de travail à durée limitée, d'un contrat d'apprentissage ou de formation, d'un contrat de travail occasionnel ou saisonnier, d'un contrat d'étudiant ou d'une activité d'indépendant, le travailleur/demandeur d'emploi et/ou l'employeur est/sont potentiellement concerné(s) par 76, 66, 53, 43, 42 ou 42 mesures.

L'impact réel d'un plan d'embauche est tributaire de deux questions fondamentales : les travailleurs qui ont été engagés dans le cadre d'un plan d'embauche, l'auraient-ils été sans ce plan et si la réponse est non, ont-ils été engagés au détriment de candidats qui

autrement, c.-à-d. sans plan d'embauche, auraient été préférés ? Aucune statistique ne fournit de réponse claire pour la Belgique.

L'OCDE avertit la Belgique du risque de "dead weight cost" lié aux plans d'embauche destinés à des travailleurs qui *de toute manière* auraient trouvé du travail.⁴⁶ Des études internationales ont par ailleurs calculé que jusqu'à 70 % de l'emploi créé via un plan d'embauche avec emploi subventionné correspond à la substitution ou à l'éviction de ce qui, dans un autre cas de figure, aurait été de l'emploi régulier ("crowding out"). L'emploi subventionné s'avère donc un instrument onéreux et inefficace.⁴⁷

29. L'impact souvent cosmétique des plans d'embauche sur le solde du marché du travail met cruellement au jour les caractéristiques perverses intrinsèques des plans d'embauche. Ces dernières peuvent être résumées comme suit.

Les plans d'embauche sont le résultat de choix politiques ; ils privilégient certains groupes par rapport à d'autres sur le marché du travail. Ce processus nécessairement sélectif cache toujours un **coût social pour les perdants qui ne peuvent pas ou plus compter sur de l'aide**. Par exemple, lorsque les autorités décident de réduire les charges salariales qui pèsent sur les travailleurs de moins de 26 ans et comptant au minimum 6 mois de chômage, elles excluent tous ceux qui dépassent cet âge ou qui, à force de persévérance, sont parvenus à accumuler moins de 6 mois de chômage. A l'heure où les plans d'embauche se multiplient et vont dans toutes les directions, l'argument d'une politique cohérente en matière de groupe cible parvient de moins en moins à légitimer leur coût social externe.

Les plans d'embauche **perturbent également le fonctionnement normal de la politique des ressources humaines et alimentent une mentalité de « shopping »**. Les entreprises tentent de minimaliser leurs frais. Zigzagant entre divers plans, les travailleurs ne sont plus (uniquement) sélectionnés selon leurs capacités mais parce qu'ils satisfont aux critères d'un plan donné. Pour la plupart, ces plans sont d'ailleurs limités dans le temps de sorte qu'après une certaine période, l'on doit repartir en quête d'un nouveau privilégié. Les plans d'embauche renforcent la segmentation sur le marché du travail et entravent la mobilité de carrière normale, ce qui porte préjudice au fonctionnement du marché du travail.

Dans le prolongement, il apparaît aussi clairement que **les plans d'embauche sont susceptibles de perturber le level playing field sur le marché du travail et au niveau de l'économie** en modifiant les coûts salariaux ou les conditions de travail de certains secteurs ou de certains groupes. Dans leur lutte pour l'emploi, les autorités manipulent les coûts du travail qui privilégient uniquement le groupe cible et désavantagent du coup les autres groupes. C'est précisément pour cette raison que la Commission Européenne a

⁴⁶ OCDE Economic Surveys, *Belgium*, 2007.

⁴⁷ A. Dar et Z. Tzannatos, *Active labor market programs: A review of the evidence from evaluation*, Social Protection Discussion Paper Series No.9901, The World Bank, 1999; P. Frederiksson et P. Johansson, *Employment, Mobility and Active Labour Market Programmes*, IFAU WP 2003.

promulgué des règles qui limitent les politiques publiques de promotion de l'emploi afin de maintenir une concurrence libre et honnête.

Chaque plan d'embauche engendre, en outre, bureaucratie et des frais de transaction. Puisque chaque groupe cible est privilégié sous des conditions spécifiques, les processus de sélection, les employeurs et les secrétariats sociaux doivent évaluer les candidats sur cette base ; ils doivent suivre le respect des conditions et remplir les formalités. Dans la forêt de plans d'embauche, les services du personnel doivent s'occuper toujours plus de bureaucratie et toujours moins de politique du personnel. Bien évidemment, les services publics sont, eux-aussi, tenus de veiller au respect des conditions. Par ailleurs, les plans d'embauche ont la fâcheuse tendance de changer très souvent, le manège ne cessant alors de tourner. Les frais de transaction liés aux plans d'embauche représentent un poste de perte pour l'économie dont il est rarement tenu compte dans leur évaluation.

30. Des décennies de résultats particulièrement maigres accouchant d'une prolifération chaotique de plans d'embauche doivent convaincre la Belgique d'opérer des choix clairs. La programmation du marché du travail n'a, en fin de compte, que très peu amélioré le sort des groupes défavorisés (cf. n° 11-14). La mobilité naturelle sur le marché du travail est contrariée par un enchevêtrement d'avantages et de statuts opaques. En échange d'une récolte limitée d'emplois volatiles, l'on s'expose à des frais et des effets pervers. La sécurité du travail sur l'ensemble du marché du travail n'en sort pas grandie, pas plus que les groupes cibles qui, au mieux, profitent temporairement d'avantages cosmétiques. La stratégie des plans d'embauche devrait donc idéalement être abandonnée au profit d'une nouvelle politique sur trois axes :

- *L'activation des chômeurs* poursuit le même objectif d'intégration que les plans d'embauche mais agit sur l'offre et est organisée sur une base individuelle au lieu d'intervenir au niveau de la demande via des groupes cibles généraux. En développant sérieusement l'activation, l'on pourra engranger de meilleurs résultats (Section II, A et B).
- Une *réduction générale des charges salariales*, en particulier pour les salaires plus modestes, en combinant le financement alternatif de la sécurité sociale avec des cotisations sociales progressives (Section V, B). L'effet positif sur l'emploi de la réduction du coût salarial a été démontré. Par ailleurs, cette réduction ne génère pas de frais de transaction ; au contraire, elle réduit le coût bureaucratique lié à la fixation, au paiement, à la perception et au contrôle des impôts sur les salaires.
- La *lutte active contre la discrimination et la promotion de la diversité sur le marché du travail*, dont les groupes cibles habituellement marginalisés bénéficieront à nouveau (n° 43-45).

Avec en toile de fond ces choix stratégiques, la forêt des plans d'embauche peut être rasée. L'actuelle collection de 110 plans disparates peut être concentrée en moins de 10 mesures puissantes, claires et transparentes. Pour ce faire, la coordination entre les divers niveaux de pouvoir du pays s'impose. Les plans d'embauche restants ou nouveaux doivent être soumis à une analyse coût-efficacité ainsi qu'à une évaluation intégrée. Ils doivent également être accompagnés par un mécanisme de suivi empirique.

Des décennies de plans d'embauche ont accouché d'une jungle opaque au cœur de laquelle le sort des divers groupes cibles ne s'est, in fine, que peu amélioré. Les avantages restreints liés aux plans d'embauche doivent être évalués à la lumière des inconvénients intrinsèques : impact social, perturbation de la politique de ressources humaines, interférence avec une concurrence équitable et la bureaucratie. Les plans d'embauche temporaires et volatiles font obstacle à la mobilité normale des travailleurs et ne génèrent pas de sécurité du travail au niveau du marché du travail.

D. Installer un droit de licenciement moderne et juste

IDÉE 4

Renforcer le caractère social et l'efficacité de la législation relative au licenciement plus sociale et efficace grâce à un plan de réforme articulé autour de cinq points:

- Garantir la *sécurité et la prévisibilité des revenus temporaires* pour le travailleur qui perd son emploi. Établir un calcul uniforme pour toutes les catégories de travailleurs.
- *Promouvoir la sécurité du travail* en soutenant le travailleur dans le cadre de sa réintégration sur le marché du travail. Responsabiliser l'employeur quant à l'activation sur mesure du travailleur.
- *Protéger le travailleur contre le licenciement abusif*. Instaurer une protection générale praticable qui mette un terme à la prolifération des protections spécifiques en cas de licenciement.
- *Cofinancer la sécurité sociale* qui doit prendre en charge les travailleurs licenciés, et plus particulièrement *l'assurance-chômage*. Internaliser les frais de licenciement assumés par la société et récompenser les employeurs qui mènent une bonne politique.
- *Éviter la segmentation et l'augmentation des frais de licenciement globaux*, vu les effets pervers qui en résultent dans la société et sur le marché du travail. Ni plus ni moins, mais autrement : tel est le mot d'ordre pour la réforme du licenciement.

a. Droit de licenciement, licenciement abusif, sécurité du travail, et marché du travail belge

31. La relation entre le droit de licenciement et la prestation du marché du travail a fait l'objet d'analyses détaillées dans la littérature économique et dans des études empiriques. Des règles de licenciement coûteuses ou rigides – les deux représentent une augmentation du coût des licenciements sur le plan technique du marché du travail – produisent deux effets contraires. D'une part, elles génèrent une **plus grande rétention des travailleurs** car elles augmentent le coût du licenciement. D'autre part, elles **pèsent sur les recrutements** car l'augmentation des coûts de licenciement entraîne l'augmentation du coût du travail. Le résultat agrégé de ces deux effets est diffus et dépend du contexte général du marché du travail et de l'économie.⁴⁸ Sur les marchés du travail en sous-prestation, l'effet négatif sur la création d'emplois est typiquement plus important que l'effet positif du maintien de l'emploi, ce qui contribue une nouvelle fois à

⁴⁸ Cf. aperçu dans Commission Européenne, *Employment in Europe 2006*, 81-82; OCDE, *Employment Outlook 2004*.

l'augmentation du chômage. C'est typiquement le cas des marchés du travail de l'Europe occidentale.⁴⁹ Dans cette optique, la promotion de l'emploi sur le marché du travail belge pourrait donc passer par un assouplissement mûrement réfléchi du droit de licenciement. Le Bureau central du Plan néerlandais est parvenu à la conclusion qu'un assouplissement du droit de licenciement aux Pays-Bas permettrait non seulement de créer plus d'emplois, mais aussi d'en améliorer la répartition.⁵⁰ Il existe également une corrélation statistique significative entre des règles de licenciement onéreuses et la détérioration des perspectives d'emploi pour les personnes plus âgées.⁵¹

Le présent rapport est ciblé sur la sécurité du travail à travers le marché du travail et analyse le licenciement sous cet angle. **La relation entre la sécurité du travail et les coûts de licenciement a été démontrée dans des études de manière bien plus univoque.** Des règles coûteuses ou contraignantes visant uniquement la sécurité statique de l'emploi ont un impact considérable sur les perspectives d'emploi des groupes les plus faibles sur le marché du travail. Elles ralentissent la réallocation d'emplois ainsi que les transitions sur le marché du travail et entraînent une augmentation de la durée moyenne de chômage ainsi qu'une augmentation de l'ancienneté moyenne.⁵² Cela se traduit par une rigidité du marché du travail qui réduit les possibilités pour les entreprises de répondre aux évolutions propres à la nouvelle économie, qui est caractérisée par de nouveaux développements technologiques et par une intégration économique rapide au niveau international. Dans un tel contexte, les processus de production dépassés devraient faire plus facilement place aux techniques plus modernes, ce qui va de pair avec un processus mêlant à la fois création et destruction d'emplois entre les entreprises, dans des secteurs bien définis. Un tel processus de destruction créatrice favorise la croissance économique et réduit le taux de chômage⁵³, mais il est freiné par des règles strictes en matière de licenciement (cf. Encadré 2).

La combinaison typique de règles strictes en matière de licenciement et de statuts flexibles en marge du marché du travail entraîne une segmentation du marché du travail et diminue le nombre de transformations de contrats temporaires en contrats à durée indéterminée, avec les effets négatifs que cela comporte sur la productivité et sur l'emploi en général.⁵⁴ **En bref: des règles strictes en matière de licenciement sont synonymes de sécurité de l'emploi et minent la sécurité du travail si importante en période de dynamisme économique et de changements rapides sur le marché du travail. Elles constituent l'une des causes de la dualité du marché du travail qui oppose les *insiders* aux *outsiders*.**

⁴⁹ Cf. aperçu dans J. Zhou, *Reforming Employment Protection Legislation in France*, IMF Working Paper 06/108.

⁵⁰ Cf. e.a. A. Deelen, E. Jongen et S. Visser *Employment Protection Legislation*, CPB, 2006.

⁵¹ OCDE, *Work Longer, Live Longer*, 2006, 71-72.

⁵² Cf. aperçu dans Commission Européenne, *Employment in Europe 2006*, 83-87; OESO, *Employment Outlook - Boosting Jobs and Incomes*, 2006.

⁵³ Cf. par ex. De Loecker, J. et Konings, J. (2006). 'Job Reallocation and Productivity Growth: Evidence for Slovenia', *European Journal of Political Economy*

⁵⁴ Cf. Commission Européenne, *Employment in Europe 2006*, 90.

32. La section I^{ère} de ce rapport a permis de démontrer en quoi le marché du travail belge se caractérise par une durée moyenne de chômage longue, par une durée d'ancienneté moyenne également longue et par des perspectives d'emploi particulièrement faibles pour les groupes à risques et enfin, par une dualité opposant les *insiders* aux *outsiders*. (n° 11-14). **La Belgique présente donc les symptômes d'un droit de licenciement trop strict ou en tout cas non adapté à son propre marché du travail.** Une tentative de classement international de la part de l'OCDE ne place, il est vrai, pas la Belgique parmi les régimes les plus stricts, mais ce classement n'associe pas le droit de licenciement à la prestation du marché du travail local et ne tient compte que d'une moyenne plus sophistiquée d'indicateurs sur le licenciement individuel, le licenciement collectif et les contrats temporaires.⁵⁵ Le classement n'apporte aucune indication quant à l'orientation du marché du travail, vers la sécurité de l'emploi ou vers la sécurité du travail.

Encadré 2: Destruction créatrice d'emplois

Le progrès économique est basée sur le changement. Les marchés du travail dynamiques présentant une rotation importante des emplois caractérisent l'économie de marché actuelle. La réallocation constante d'emplois constitue l'élément clé de la croissance économique. Les entreprises plus productives délogent les entreprises moins productives. Face à la *destruction* des emplois moins productifs se trouve la *création* de nouveaux emplois plus productifs.

En Belgique, 80 % des nouveaux emplois créés existent encore après un an ; après deux ans, on en compte encore 71%. Toujours en ce qui concerne la destruction d'emplois, l'on calcule des "taux de persistance". 75% des emplois perdus récemment le restent après un an ; après deux ans, ce taux est ramené à 63%. La création d'emplois paraît plus persistante que la destruction d'emplois, et cette tendance vaut pour l'ensemble des 15 États-membres de l'UE.*

La création d'emplois et la destruction d'emplois vont donc de pair. Les processus sont inhérents à la création de prospérité et de progrès. Le démantèlement des vieux secteurs et la croissance des nouveaux secteurs ont fait évoluer notre société vers une société sophistiquée de prospérité, comprenant des éléments technologiques et des services qui n'existaient pas il y a 25 ans.

Les pays qui ont une réglementation stricte et coûteuse en matière de licenciement présentent un taux de *réallocation d'emplois* plus faible que les pays ayant une réglementation plus souple en matière de licenciement, et par conséquent, un processus de destruction créatrice moins dynamique, ce qui entraîne des effets négatifs sur la croissance de la productivité et, à long terme, sur la sécurité du travail.** La Belgique présente un taux moyen de réallocation d'emplois de 15 %, ce qui est inférieur aux pays tels que le Danemark où le taux moyen de réallocation d'emplois s'élève à plus du double. Ces processus de création et de destruction d'emplois forment la limite inférieure des flux globaux de travailleurs entre les différentes entreprises. Les travailleurs peuvent en effet changer d'emploi pour diverses raisons. La plupart des mouvements de travailleurs se font entre des emplois existants, suite à un licenciement ou à un départ volontaire. La réallocation d'emplois représente 30 à 50 % de la réallocation de travailleurs. Les pays qui ont une réglementation plus stricte connaissent non seulement un processus de destruction créatrice moins dynamique, mais aussi moins de mouvements des travailleurs.

⁵⁵ OCDE, *Employment Outlook 2004*; OCDE, *Boosting Jobs and Incomes*, 2006.

* ECB (2004), *Gross Job Flows and Institutions in Europe* – WP 318, 2004.

** Garibaldi, Konings et Pissarides (1997). “Gross Job Reallocation and Labour Market Policy”, dans Snower et de la Dehesa, *Unemployment Policy*, Cambridge Un. Press.

La réalité est donc plus subtile et commence avec le constat que la Belgique considère officiellement le licenciement comme un instrument favorable à la sécurité du travail sur le marché du travail. La Cour de Cassation qualifie en effet le délai de préavis de délai dont a besoin le travailleur licencié pour trouver un emploi similaire sur le marché du travail, compte tenu de son ancienneté, de son âge, de sa fonction, de son salaire et de toutes les circonstances du dossier.⁵⁶ La durée légale du délai de préavis diffère cependant nettement en fonction de la catégorie, comme le montre le Tableau 4.

Tableau 4
Délai de préavis légal ou revenus de remplacement en Belgique

Catégorie et ancienneté	Délais légaux et délais réels	
Ouvrier		
- < 6M	- 28j	Certains comités paritaires prévoient des délais plus longs : cf. <i>chiffres en italique</i>
- 6M – 5A	- 35j	
- 5A – 10A	- 42j (<i>49j – 90j</i>)	
- 10A – 15A	- 56j (<i>63j – 112j</i>)	
- 15A – 20A	- 84j (<i>91j – 140j</i>)	
- > 20A	- 112j (<i>126j – 213j</i>)	
Employé inférieur (max. 28.093 EUR)		Espace pour accords spéciaux en faveur du travailleur.
- < 5A	- 3M	
- 5A – 10A	- 6M	
- 10A – 15A	- 9M	
- 15A – 20A	- 12M	
- Etc ...	- 15M	
Employé supérieur (+28.093 EUR)	Minimum:	Formule Claeys, accord, ou juge, sur base de l'ancienneté, de l'âge et du salaire: cf. <i>chiffres en italique</i> .
- < 5A	- 3M (<i>en moy. 3,5 M</i>)	
- 5A – 10A	- 6M (<i>en moy. 7,9 M</i>)	
- 10A – 15A	- 9M (<i>en moy. 12,3 M</i>)	
- 15A – 20A	- 12M (<i>en moy. 16,7 M</i>)	
- 20A – 25A	- 15M (<i>en moy. 21,1 M</i>)	

⁵⁶ Jurisprudence constante: cf. l'aperçu dans W. van Eeckhoutte, *Sociaal Compendium arbeidsrecht 2006-07*, 1753.

- 25A – 30A	- 20M (en moy. 25,5 M)	
- 30A – 35A	- 25M (en moy. 29,9 M)	

*Montant calculés au moyen de la “formule Claeys” courante, sur la base de l’âge moyen et du salaire moyen en cas de licenciement en 2000 (P. Walckiers, *Journal des Tribunaux du Travail* 2002)

En matière de licenciement, l’ouvrier belge fait partie des travailleurs les moins protégés d’Europe.⁵⁷ Sur un marché du travail qui favorise la réallocation d’emplois par le biais d’une activation poussée, ceci devrait permettre de soutenir la rapidité de circulation et d’évolution sur le marché du travail. Par contre, sur le marché du travail statique en Belgique, cela implique une situation de précarité pour les ouvriers qui ne possèdent pas les qualifications recherchées. Les employés belges par contre, et notamment les employés dits “supérieurs”, disposent d’un délai de préavis et d’indemnités de licenciement se situant parmi les plus élevés en Europe. **Le fossé qui sépare les travailleurs et les employés est un véritable ravin sans fond.** Un travailleur qui a 20 ans ou plus d’ancienneté a légalement droit à 28 jours de préavis ou d’indemnités. Un employé supérieur dans la même situation reçoit, en règle générale, de plus de 20 mois. Les délais supplémentaires prévus par certaines CCT ne peuvent combler ce ravin que très partiellement.⁵⁸

L’énorme différence entre les ouvriers et les employés pose également problème au niveau de la philosophie de la sécurité du travail. Les employés supérieurs et bien payés sont souvent bien formés et privilégiés sur le marché du travail ; les ouvriers et les employés inférieurs, quant à eux, sont souvent moins bien formés et difficiles à réinsérer sur le marché du travail. Les ouvriers ou employés qui ont le plus besoin de protection sont donc ceux qui reçoivent le moins et vice-versa. **Le droit de licenciement est alors source d’injustice.** Quoi qu’il en soit, il n’existe pas de mécanisme qui permette effectivement d’aligner les coûts de licenciement ou le licenciement sur les caractéristiques individuelles des travailleurs concernés sur le marché du travail.

33. Le Tableau 4 fait également apparaître une corrélation significative entre l’ancienneté (et donc l’âge) et les coûts de licenciement. Par définition, le licenciement d’un travailleur âgé coûte bien plus cher que celui des jeunes travailleurs. Cet effet est, en outre, renforcé par le fait que les travailleurs âgés gagnent aussi davantage d’argent que les jeunes travailleurs, si bien que leur coût de licenciement est, à l’avenant, plus élevé. Les travailleurs âgés sont de ce fait maintenus artificiellement plus longtemps en service. Mais, pas moins de 70 % de ces travailleurs ont au moins 15 ans d’ancienneté.⁵⁹ Au final, ils seront quand même confrontés au licenciement à un moment où leur position sur le marché du travail sera quasiment sans perspective (cf. n° 11-12). **Tant le taux d’emploi**

⁵⁷ Cf. L. Sels *Op weg naar een eenheidsstatuut?* Essai scientifique commandé par le Vlaams Economisch Verbond, KULeuven, 2001.

⁵⁸ Cf. l’aperçu dans W. van Eeckhoutte, *Sociaal Compendium arbeidsrecht 2006-07*, 1711-1741.

⁵⁹ ECDE, *Vieillessement et politiques de l’emploi: Belgique*, 2003.

que la sécurité du travail des travailleurs âgés subissent l'influence négative de la législation du licenciement qui offre une prime à l'âge.⁶⁰

34. Le paysage du licenciement en Belgique est également entaché d'une **prolifération de protections spéciales contre le licenciement**. En théorie, un employeur belge peut licencier un travailleur à tout moment, mais cette flexibilité théorique coûte cher. Indépendamment des indemnités de préavis, la législation du travail belge contient encore un arsenal croissant de limitations en matière de licenciement, qui restreint considérablement la possibilité de licencier pour certains employeurs ou pour certains motifs. L'employeur qui ne respecte pas ces limitations paie une indemnité de licenciement supplémentaire (cf. Tableau 5).

La prolifération des limitations spéciales au licenciement engendre une augmentation implicite du coût de licenciement, avec les effets susmentionnés qu'elle implique sur le marché du travail, et augmente de manière considérable le risque d'une politique de licenciement. Dans un esprit d'exagération et de boutade, l'on peut affirmer que tantôt tous les travailleurs protégés d'une manière ou d'une autre.⁶¹ De plus, ces protections spéciales engendrent aussi une forme *d'industrie du licenciement* au sein de laquelle syndicats et conseillers coûteux doivent régler les licenciements. En effet, la charge de la preuve incombe à l'employeur en ce qui concerne le respect de la protection contre le licenciement, et celui-ci court donc le risque d'être cité en justice. Pour les employés supérieurs susmentionnés, l'industrie du licenciement est même standard, parce que la législation du travail laisse à la négociation ou à la décision judiciaire le soin de fixer le délai normal de préavis ou l'indemnité de préavis.

Tableau 5

La prolifération des protections spéciales contre le licenciement en Belgique

	CATÉGORIE	INDEMNITÉ DE PROTECTION
1	Service militaire et service d'objection de conscience	3M à 6M de salaire
2	Grossesse	6M de salaire
3	Pauses d'allaitement	6M de salaire
4	Congé de paternité	3M de salaire
5	Congé politique	6M de salaire
6	Plainte/procédure égalité H/F	6M de salaire
7	Plainte/procédure violence, harcèlement moral et sexuel au travail	6M de salaire
8	Plainte/procédure loi antidiscrimination	6M de salaire
9	Interruption de carrière professionnelle et crédit-temps	6M de salaire

⁶⁰ ECDE, *Live Longer, Work Longer*, 2006, 70-71.

⁶¹ Cf. P. Humblet, "Iedereen beschermd", *Affaires du Personnel* 2003, n^{os} 5, 33-37.

10	Passage au travail à temps partiel	6M de salaire
11	Passage du travail de nuit au travail de jour	6M de salaire
12	Congé éducation payé	3M de salaire
13	Délégués syndicaux	12M de salaire ou plus
14	Introduction de nouvelles technologies	3M de salaire
15	Observations règlement de travail	6M de salaire
16	Congé parental	6M de salaire
17	Conseiller en prévention	24M à 36M de salaire
18	Plainte/procédure Participation proportionnelle	6M de salaire
19	Congé d'adoption	3M de salaire
20	Délégués du personnel	24M à 48M de salaire
21	Médecin conseil mutualités	Motifs particuliers et abus
22	Soins palliatifs	6M de salaire
23	Responsable déchets dangereux (Wallonie)	24M à 48M de salaire
24	Coordinateur environnemental (Flandre)	Non déterminé
25	Licenciement abusif (travailleurs)	6M de salaire
26	Abus de droit (employés)	Indemnité de préjudice établi
27	Employé malade	Salaire garanti

b. Un autre droit de licenciement pour davantage de sécurité du travail

35. L'organisation du licenciement sur le marché du travail belge est donc dysfonctionnelle sur plusieurs niveaux. Les différences entre les catégories de travailleurs sont inacceptables sur le plan social ainsi que sur le plan technique du marché du travail. La prolifération des protections spéciales contre le licenciement et l'indétermination des coûts de licenciement pour les employés supérieurs rendent le licenciement inutilement, complexe et imprévisible. Mais le marché du travail belge présente surtout tous les symptômes d'une **législation du licenciement qui offre beaucoup de sécurité de l'emploi mais pas assez de sécurité du travail.**

La législation belge relative au licenciement ne soutient pas la sécurité du travail du travailleur licencié sur le marché du travail. Comme on l'a vu précédemment, le délai de préavis est formellement considéré, comme une période nécessaire à la réintégration sur le marché du travail. Mais cette philosophie d'activation n'a pas été concrétisée. L'organisation classique du licenciement est la compensation financière statique. **Le travailleur est abandonné sur le marché du travail avec une certaine somme d'argent.** Des évolutions récentes telles que l'*outplacement* ou les cellules emploi en cas de licenciement collectif se situent à la périphérie du licenciement, comme une obligation supplémentaire s'ajoutant aux obligations de licenciement.

Il est temps que l'activation du travailleur licencié soit mise au cœur du débat sur le licenciement. La Belgique a déjà fait un premier pas dans le sens de l'activation au niveau de l'assurance-chômage (cf. Section III). **Il appartient non seulement aux autorités mais aussi à l'employeur d'assumer la responsabilité de l'activation des travailleurs licenciés.** L'évolution nécessaire vers une plus grande mobilité professionnelle et une plus grande transition de travail doit également être portée par une réhabilitation du droit de licenciement vers la sécurité du travail. Il importe de lier la législation sur le licenciement à l'énorme processus de destruction créatrice d'emplois sur le marché du travail (cf. Encadré 2), de manière à échanger **une petite partie de la sécurité de l'emploi contre une part bien plus considérable de sécurité du travail.** Cela implique également une plus grande solidarité entre tous les travailleurs par rapport à aujourd'hui. Nous devons laisser tomber cette dualité de l'économie qui donne aux *insiders* une longue sécurité de l'emploi au détriment du groupe croissant des *outsiders* confrontés à une insécurité non seulement d'emploi mais aussi du travail (cf. n° 11-14). Favoriser la mobilité entre les emplois permet d'employer plus de gens et ce, en multipliant les emplois tout au long de la carrière. C'est pourquoi la législation relative au licenciement doit adapter les licenciements aux flux énormes de changements d'emplois continus sur le marché du travail. Ainsi, les licenciements offriront rapidement de nouvelles perspectives aux travailleurs et la prestation du marché du travail s'en trouvera améliorée au niveau agrégé.

c. Cinq axes pour un droit de licenciement plus social et plus efficace

36. Étant donné que la Belgique, doit, au vu des développements décrits à la section I^{ère} du présent rapport, offrir, dans les plus brefs délais, plus de sécurité du travail sur le marché du travail, elle ne peut éviter une réorganisation de la législation belge relative au licenciement. **Il y a lieu de rendre le droit de licenciement belge plus social pour les travailleurs et plus efficace pour le marché du travail.**

La législation relative au licenciement est une matière complexe et sensible qui requiert concertation et préparation. A cet égard, la Belgique peut s'inspirer du débat ouvert actuellement en cours aux Pays-Bas. Le gouvernement peut prendre l'initiative en suivant un cadre de référence qui établit les lignes de force, de façon à répondre aux aspirations au niveau social et au niveau de marché du travail identifiées plus haut. Un tel cadre de référence devrait idéalement partir du constat qu'un droit de licenciement moderne, efficace et juste doit réaliser cinq objectifs :

- *Garantir une sécurité de revenus prévisible et ? temporaire* pour le travailleur qui perd son emploi. (Axe 1)
- *Promouvoir la sécurité du travail* en soutenant le travailleur dans le cadre de sa réintégration sur le marché du travail. (Axe 2)
- *Protéger le travailleur contre le licenciement abusif.* (Axe 3)
- *Cofinancer la sécurité sociale* qui doit prendre en charge les travailleurs licenciés, et plus particulièrement l'assurance-chômage. (Axe 4)

- *Eviter la segmentation et l'augmentation des frais de licenciement globaux, vu ses effets pervers sociaux et sur le marché du travail. (Axe 5)*

Appliqués à la Belgique, ces axes peuvent prendre les orientations suivantes.

37. Les délais de préavis et indemnités de préavis doivent être établis de manière fixe et uniforme pour toutes les catégories de travailleurs, sur la base d'une clé bien définie (Axe 1). A cet effet, le rôle de l'ancienneté et/ou de l'âge ne doit pas être linéaire mais dégressif. Un seuil inférieur absolu (un mois, par exemple) et un seuil supérieur absolu (18 ou 24 mois, par exemple) peut permettre d'éviter les excès. La distinction entre ouvriers et employés doit être supprimée par le biais d'un cours moyen, et non par le biais d'une généralisation du niveau le plus haut (Axe 5).

Une part de ce qui va aujourd'hui aux indemnités de licenciement forfaitaires doit, en combinaison avec le cadre retravaillé pour ces indemnités, être consacrée à la **ré-intégration et à la sécurité du travail du travailleur licencié** (Axe 2). A cet égard, il y a lieu d'adopter une démarche non pas standard mais sur mesure, qui répond à la position unique de chaque travailleur. Différentes techniques sont possibles: une indemnité pour une formation, une indemnité pour un projet de ré-intégration, l'octroi d'une allocation en guise de compensation temporaire pour une perte au niveau du salaire dans le cadre du nouvel emploi, le financement d'un *outplacement*, etc. L'employeur doit, à cet égard, pouvoir être récompensé pour les investissements en matière de sécurité du travail qu'il a lui-même déjà faits pour le travailleur pendant la durée du contrat de travail.

Il est préférable de coordonner la stratégie d'activation en cas de licenciement avec l'activation des chômeurs par les autorités publiques (voir Section III, B). Il est également préférable que l'activation par l'employeur puisse être confiée à des acteurs professionnels. Lorsque le travailleur licencié n'a pas besoin d'investissements d'activation pour sa ré-intégration sur le marché du travail, la part du coût de licenciement y afférente doit pouvoir être investie en vue d'une sécurité du travail ultérieure, en la versant par exemple sur le compte d'épargne-temps (n° 78) ou sur le compte-chômage individuel (n°58).

La protection contre le licenciement abusif (Axe 3) doit mettre un terme à la prolifération de distinctions et de différences au niveau de chaque protection contre le licenciement. Il convient de trouver un équilibre efficace entre la liberté de licenciement souhaitable sur le plan économique et une protection sociale souhaitable contre le licenciement abusif. Il faut choisir entre la prolifération sans fin des protections spéciales contre le licenciement avec toute une panoplie de statuts variables et de plus en plus de catégories de travailleurs privilégiées d'une part et un système transversal qui traite équitablement tous les travailleurs d'autre part. La seconde option répond davantage au principe de la justice sociale, s'inscrit dans la lignée de l'évolution générale vers la non-discrimination et peut également être mise sur pied de manière efficace.

L'on peut opter pour un *contrôle général de licéité* adapté à la nature du licenciement (raisons économiques, raisons techniques, raisons personnelles), en combinaison avec un

devoir formel de motivation pour tout licenciement. Le licenciement injustifié doit, par analogie avec l'indemnité ordinaire de licenciement, être sanctionné par une indemnité forfaitaire basée sur une clé uniforme et bien définie, valable pour chaque catégorie, en combinaison avec une limitation absolue. Les litiges relatifs à la licéité peuvent être tranchés par le biais d'une procédure spéciale comportant des délais très brefs, des coûts peu élevées et peu de formalités. Cette procédure spéciale ne peut pas comporter un contrôle préventif, dont l'impraticabilité a été prouvée dans d'autres pays, mais bien un contrôle ultérieur très rapide. Le plus indiqué est de prévoir à cet effet un organe d'arbitrage, avec possibilité d'appel devant les tribunaux du travail. Les tribunaux sont mal placés pour juger de l'opportunité des décisions prises par les employeurs.

Le financement de la sécurité sociale (Axe 4) doit viser à internaliser les coûts du licenciement pour la société. Les possibilités de constructions de licenciement exemptées d'impôts ou faiblement taxées doivent être supprimées (cf. également Section V, B). Un des moyens d'internaliser les coûts sociaux du licenciement consiste à lever sur impôt sur le licenciement auprès de l'employeur qui procède au licenciement. Cet impôt peut varier en fonction de la fréquence de licenciement pour raisons économiques ou pour raisons techniques dans le chef de l'employeur. Ce mécanisme dit *experience rating* est appliqué aux Etats-Unis, mais il est aussi présenté en Europe comme un moyen efficace pour réduire le taux de chômage.⁶² Il contraint les entreprises à élaborer une politique de personnel à long terme et permet de répartir les charges des allocations de chômage.

L'on peut atteindre le même objectif en faisant contribuer les employeurs à un compte « chômage » individuel et cessible pour les travailleurs (cf. n° 58-59). La contribution à ce compte peut également être adaptée au *track record* de l'entreprise en matière de licenciement.

La Belgique présente manifestement les symptômes d'un droit de licenciement trop strict pour son propre marché du travail. La législation belge en matière de licenciement offre une grande sécurité de l'emploi mais trop peu de sécurité du travail. Le droit de licenciement belge comporte une injustice à l'égard de certains groupes, à savoir surtout les ouvriers, les employés inférieurs et les travailleurs âgés. Les différences entre les catégories de travailleurs sont inacceptables, à la fois au niveau social et pour le fonctionnement du marché du travail. La prolifération des protections spéciales contre le licenciement et l'indétermination de certaines indemnités de licenciement entraînent une complexité inutile. Un changement de politique en matière de licenciement dans le sens de la sécurité du travail s'inscrit dans le cadre du processus dynamique de destruction créatrice d'emplois sur le marché du travail et responsabilise l'employeur quant à l'activation des travailleurs qu'il licencie.

⁶² Commission Européenne, *Employment in Europe* 2006.

E. Evoluer vers la neutralité par rapport à l'âge dans les conditions salariales et les conditions de travail

IDÉE 5

Imposer aux partenaires sociaux des secteurs privé et public un parcours et un calendrier visant à éliminer le recours à l'âge et à minimiser le recours à l'ancienneté dans la fixation collective des conditions salariales et des conditions de travail sur le marché du travail belge. Veiller à élaborer un régime légal transitoire qui exclue les contestations antérieures.

38. La section I^{ère} du présent rapport a mis en lumière l'exclusion navrante des travailleurs âgés et a souligné la nécessité de permettre à ceux-ci de travailler plus longtemps. La cause de la marginalisation des travailleurs âgés est liée à de multiples facteurs qui les poussent ou les attirent de différentes manières hors du marché du travail. **Un véritable New Deal de l'âge sur le marché du travail s'impose.** Cette responsabilité incombe à tous : aux autorités, aux employeurs, aux travailleurs âgés eux-mêmes et aux partenaires sociaux. La section IV de ce rapport plaide en faveur d'un mélange de mesures permettant de travailler plus longtemps et autrement dans le contexte du vieillissement de la population. La présente section est ciblée sur la lutte contre la stratification par âges par le biais de la suppression et de la neutralisation du facteur de l'âge dans la détermination des conditions salariales et des conditions de travail.

39. La position pénible des travailleurs âgés dans la politique des ressources humaines et sur le marché du travail s'explique en partie par le fait qu'être âgé signifie par définition être plus cher, notamment pour la catégorie des travailleurs qui, du reste, occupent une relativement bonne position sur le marché du travail.⁶³ Nous avons déjà plaidé, plus haut, en faveur de la limitation du facteur âge dans le licenciement (n° 32 et 36). Le pendant de cette stratégie consiste en une **neutralisation similaire de l'âge dans la détermination des conditions salariales et des conditions de travail dans le contexte de l'emploi.**

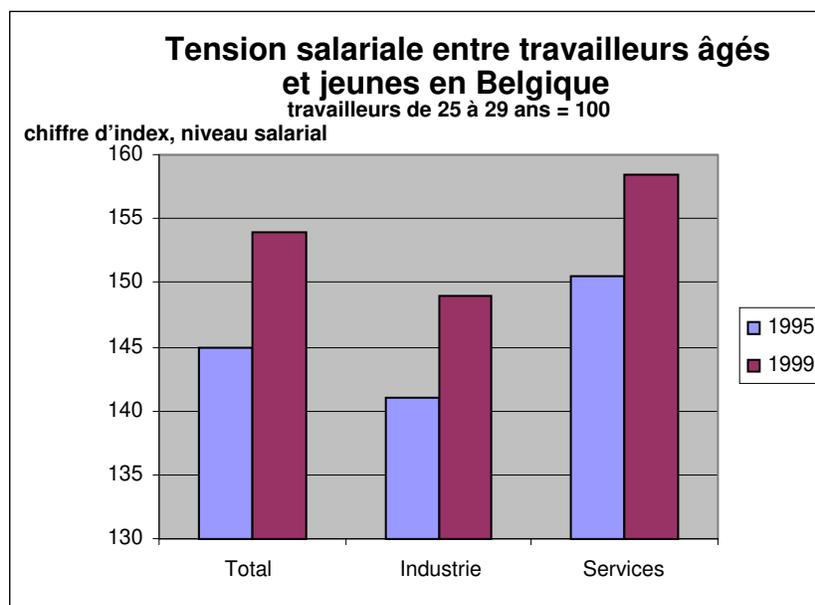
En Belgique, le recours à l'âge, que ce soit directement ou indirectement par le biais de l'ancienneté, est largement répandu dans la détermination des barèmes salariaux et de l'évolution salariale tout au long de la carrière, du moins pour les employés. La dictature de l'âge implique que les travailleurs âgés coûtent presque systématiquement plus cher que les jeunes travailleurs, et ce, même lorsqu'il s'agit de fonctions identiques. **L'on observe une forte « tension salariale », qui continue à croître, entre les travailleurs âgés et les jeunes travailleurs sur le marché du travail belge.** Cette tension salariale

⁶³ Le facteur coût n'est, en effet, pas le seul facteur. La productivité, des compétences, etc. rentrent également en ligne de compte. De cette manière les travailleurs relativement moins chers peuvent trouver un travail plus facilement.

est calculée sur la base du rapport entre le salaire mensuel moyen des travailleurs âgés (55+) et celui des jeunes travailleurs (25-30 ans), la dernière moyenne étant égale à 100. La tension salariale était de 150 % ou plus en 1999 (cf. graphique 5), ce qui signifie donc que les travailleurs de plus de 55 ans coûtent en moyenne 50% plus cher que les jeunes travailleurs. Le salaire mensuel brut d'un jeune de 20-24 ans s'élevait à environ 1900 EUR en 2004, contre près de 3600 EUR pour un travailleur de plus de 60 ans.⁶⁴ Un travailleur de plus de 60 ans coûte donc presque deux fois plus cher. Il va de soi que cela compromet les chances de carrière des travailleurs âgés au sein de l'entreprise ou sur le marché du travail.

Graphique 5

La tension salariale entre les travailleurs âgés et les jeunes travailleurs sur le marché du travail



Source : Conseil supérieur de l'Emploi, *Rapport annuel 2004*.

40. La suppression de la prépondérance de l'âge dans la détermination des conditions salariales et des conditions de travail est donc un élément essentiel pour l'amélioration de la position des travailleurs âgés sur le marché du travail. Mais il n'y a pas que la logique pure du marché du travail qui pousse à la neutralisation de l'âge. **La politique des ressources humaines en bénéficierait également.** Une évolution linéaire et constante basée sur l'âge ou sur l'ancienneté ne correspond pas à l'évolution réelle des compétences et de la productivité.⁶⁵ Le recours à l'âge ou à l'ancienneté dans la détermination des conditions salariales et des conditions de travail est un critère de facilité en vue de la standardisation collective. Il est le fruit d'un *contrat implicite* par lequel l'employeur promet la sécurité de l'emploi et le travailleur la loyauté, de manière à

⁶⁴ SPF Économie, *Enquête sur la structure et la répartition des salaires*.

⁶⁵ Cf. aussi Conseil supérieur de l'Emploi, *Rapport annuel 2004*.

ce que le sous-paiement au cours des premières années du contrat soit compensé par un surpaiement au cours des années ultérieures.

Le marché du travail moderne requiert toutefois une évolution dynamique de la sécurité de l'emploi vers la sécurité du travail à travers de plusieurs carrières, plus courtes. Dans ce contexte, **une politique des ressources humaines plus consciente du facteur âge est basée sur un nouveau contrat implicite par lequel la sécurité de l'emploi laisse place à l'employability** et la sécurité du travail, le lien ombilical entre le salaire et l'âge/l'ancienneté est rompu.⁶⁶

41. Outre le bon fonctionnement du marché du travail et de la politique du personnel, **la justice individuelle pousse aussi à séparer la relation automatique âge/conditions de travail.** Celui qui traite aveuglément les travailleurs sur la base de leur âge fait en effet preuve d'une discrimination illicite sanctionnée aussi bien par la législation européenne que par la législation belge.⁶⁷

C'est à juste titre que le SPF Emploi, Travail et Concertation sociale a récemment souligné le caractère discriminatoire du recours aux barèmes liés à l'âge dans les conventions collectives de travail.⁶⁸ Les partenaires sociaux doivent maintenant assumer leur responsabilité. Le prochain gouvernement devra passer à la vitesse supérieure pour éviter que l'âge soit remplacé par l'ancienneté. L'ancienneté comporte indirectement une discrimination liée à l'âge.⁶⁹ Celle-ci est, il est vrai, traitée de manière plus flexible sur le plan juridique parce que la législation sur la discrimination n'identifie expressément que « l'âge » comme critère interdit. Mais dans le fond, l'ancienneté, c'est l'âge exprimé différemment. **Pour le marché du travail, la politique du personnel et les travailleurs, le remplacement du critère « âge » par le critère équivalent « ancienneté », c'est du pareil au même.**

42. Au début de la prochaine législature, le gouvernement pourra imposer aux partenaires sociaux un parcours et un calendrier visant à **éliminer le recours à l'âge et à minimiser le recours à l'ancienneté** dans la détermination collective des conditions salariales et des conditions de travail sur le marché du travail belge. Il s'indique de reprendre le même canevas pour les employeurs publics. **L'ancienneté peut encore jouer un rôle légitime et standardisé dans les premières années d'exercice d'une fonction, lorsque le travailleur évolue vers la maturité dans la fonction.** Par la suite, une plateforme adaptée et individualisée sera nécessaire pour la politique du personnel dans le cadre de laquelle la rémunération et l'évolution de carrière seront déterminées par une série de critères et de techniques pertinents.

Le passage de l'âge et de l'ancienneté vers une base pour déterminer les conditions salariales et les conditions de travail requiert une période de transition qui compense les

⁶⁶ Cf. par ex. G. van Buul et J. Maas, *Levensfasengericht personeelsbeleid*, Fontys Hogeschool voor Personeel en Arbeid, 2004.

⁶⁷ Directive UE 2000/78; Loi contre les Discriminations, 2003 et la loi de remplacement de 2007

⁶⁸ Cf. www.sd.be

⁶⁹ Cf. C. Bayart, *Discriminatie tegenover differentiatie*, Larcier, 2004.

aspirations légitimes des travailleurs dont l'évolution de carrière au sein de l'entreprise se base sur les anciens critères. Cette période de transition doit également exclure des litiges sur le passé.

Cet exercice fondamental n'est pas isolé. Il est flanqué d'une évolution vers une politique du personnel qui tient compte des âges au sein des entreprises, pour valoriser le vieillissement de la population (cf. Section IV, C). En outre, la neutralisation de l'âge dans le cadre des CCT va de pair avec l'introduction d'un statut unique (n° 18-21) et avec les réformes structurelles des comités paritaires (n° 22-26). De quoi permettre une approche globale cohérente pour préparer la concertation sociale au marché du travail du 21^e siècle.

En Belgique, le recours à l'âge, que ce soit directement ou indirectement par le biais de l'ancienneté, est largement répandu dans la détermination des barèmes salariaux et de l'évolution salariale tout au long de la carrière, du moins pour les employés. L'on observe de ce fait une forte « tension salariale » qui porte préjudice à la position des travailleurs âgés sur le marché du travail belge. Une politique des ressources humaines moderne, consciente du facteur âge, c'est pas servie non plus par un lien standard avec l'âge ou l'ancienneté. La justice individuelle s'y oppose également. Sur le plan juridique, les distinctions systématiques basées sur l'âge ou l'ancienneté ne constituent ni plus ni moins que des discriminations. L'ancienneté peut cependant jouer un rôle légitime et standardisé au cours des premières années d'exercice d'une fonction, lorsque le travailleur évolue vers la maturité dans la fonction.

F. Promouvoir la diversité effective dans les mots et dans les faits

IDÉE 6

Organiser une mobilisation effective en faveur de la diversité sur le lieu de travail. Développer et implémenter un plan d'action général avec l'ensemble des "stakeholders", lequel abandonnera la phase non contraignante. Elever la politique de diversité au rang de devoir pour les employeurs qui occupent au moins 250 travailleurs. Eviter les quotas. S'inspirer des expériences menées à l'étranger qui fonctionnent vraiment. Donner aux autorités un rôle pionnier pour développer dans leurs politiques de ressources humaines, dans la politique du personnel, une structure de diversité publique. Donner au Centre pour l'Egalité des Chances un rôle proactif dans le cadre du développement et de la promotion de la diversité.

43. La marginalisation pressante des travailleurs d'origine étrangère et des nouveaux Belges sur le marché du travail belge constitue un drame social, une perte économique, une bombe à retardement sur le plan social et une hypothèque sur le financement du vieillissement (cf. n° 11). Les causes de cette marginalisation sont multiples, elles sont loin de toutes trouver leur origine sur le marché du travail et elles ne peuvent pas non plus se réduire à la simple politique du personnel menée par les employeurs.

Il est néanmoins évident que le marché du travail peut être un instrument crucial pour l'intégration sociale ayant déjà échoué ailleurs. L'intégration est une question de chances, de droits et de devoirs de tous les côtés du spectre. Les employeurs ne peuvent pas échapper à leur responsabilité sociale en la matière.

Du reste, tout le monde, même l'employeur lui-même, a intérêt à ce que le processus d'intégration sur le marché du travail soit mise en marche. Un marché du travail qui tourne facilement et qui donne à l'employeur un accès maximal au capital humain disponible est, comme on l'a vu, un instrument important pour le développement économique. Au niveau de l'entreprise même, un personnel diversifié constitue une source de créativité et un instrument permettant d'élargir le contact avec une société pleine de clients, de fournisseurs, de partenaires ou de collaborateurs potentiels.

44. Une politique de diversité voulue et proactive offre aux employeurs le moyen de pouvoir répondre de manière positive aux défis d'une société multi-ethnique, d'adapter leur politique du personnel à la société et de contribuer à la résolution du problème de l'intégration. La diversité permet d'éviter un modèle conflictuel dans lequel le problème de l'intégration est résolu par une judiciarisation, par des plaintes et des procès dont se passeraient bien les employeurs.

Le présent rapport ne plaide pas en faveur des systèmes de quotas, au contraire. **Les quotas posent problème, et ce, pour différentes raisons.** Les quotas obligatoires impliquent ou tendent intrinsèquement vers l'une ou l'autre forme de discrimination à rebours qui n'est pas compatible avec le devoir de neutralité dans le cadre de la lutte contre la discrimination.⁷⁰ Ils ne font qu'accentuer les différences, les préjugés et renforcer la segmentation, du moins sur le plan psychologique. Ils stigmatisent souvent les bénéficiaires. En outre, il s'agit essentiellement d'une solution de facilité qui permet de racheter la diversité par le biais d'un quota superficiel, tandis que les véritables courants de fond du marché du travail et de la politique du personnel restent inchangés.

45. Ces dernières années en Belgique, différents niveaux de pouvoir ont sensibilisé plusieurs groupes cibles à la diversité sur le lieu de travail et en dehors, et ce, souvent en concertation avec les employeurs et les syndicats. Ces initiatives ont certes été utiles, mais elles ont enregistré relativement peu de résultats et n'ont en tout cas pas permis de réaliser une percée en la matière. Vu la gravité du problème, cette percée doit absolument se faire sous la prochaine législature. Il y a encore énormément d'espace pour développer la diversité sans qu'elle ne découle sur une société de quotas.

L'heure d'une mobilisation générale en faveur de la diversité sur le lieu de travail a sonné. Le gouvernement doit, au cours de la prochaine législature, réunir tous les niveaux de pouvoirs et tous les partenaires sociaux pour planifier, instaurer et exécuter un large plan d'action qui dépasse la phase volontaire en matière de diversité. Les partenaires sociaux se sont déjà engagés à prendre des initiatives dans le cadre de l'accord interprofessionnel qui est actuellement en cours, mais ils se limitent surtout aux appels et à l'instrumentaire juridique. Il faut mener une action axée sur la réalité et sur les résultats, et soutenir celle-ci par tout un arsenal d'avis, de screening et de monitoring et d'expertise. L'on peut s'inspirer de l'expérience et des pratiques des autres pays, et plus particulièrement des pays anglo-saxons.

L'introduction des nouvelles lois sur la discrimination au terme de la législature précédente peut être l'occasion à saisir pour donner au Centre pour l'Égalité des Chances et de Lutte contre le Racisme un rôle proactif de développement. Si l'on veut pouvoir réaliser des avancées sous la prochaine législature, l'on peut envisager une obligation de mener une politique de diversité dans le chef de l'employeur (secteurs public et privé) qui occupe au moins 250 travailleurs, avec possibilité de réduire ce seuil progressivement. Les employeurs doivent à cet égard pouvoir faire appel à un soutien et à un accompagnement externes qui rendent l'application de l'obligation tout aussi efficace que réelle. **L'accompagnement dans le cadre de la politique de diversité ne doit pas être synonyme de bureaucratie, mais plutôt reposer sur des instruments et des points d'action très concrets, pratiques et pragmatiques.**

Dans tout ce processus, les autorités publiques jouent elles-mêmes un rôle de pionnier important, que ce soit sur le marché du travail ou en dehors de celui-ci. En tant qu'employeur, les autorités publiques doivent donner le bon exemple et introduire réellement une structure de diversité dans la politique des ressources humaines. À cet

⁷⁰ Cf. M. De Vos, *Positive Action*, Commission Européenne, sous presse.

égard également, les exemples donnés dans la pratique par d'autres pays peuvent nous inspirer..⁷¹

La marginalisation des travailleurs d'origine étrangère et des nouveaux Belges sur le marché du travail belge est dramatique et il faut agir. Le marché du travail est un instrument crucial pour une intégration sociale qui a échoué ailleurs. L'intégration, c'est une question de chances, de droits et de devoirs de tous les côtés du spectre. Les employeurs doivent eux aussi assumer leur responsabilité sociale, c'est aussi dans leur intérêt. La diversité constitue l'alternative positive à la judiciarisation.

⁷¹ Cf par ex. www.civilservice.gov.uk/diversity/ - www.diversityatwork.net

SECTION III.
ACTIVER L'ACTIVATION

Numéros 46-50:

IDÉE 7

Orienter la politique du marché du travail vers des mesures d'activation axées sur une amélioration directe du processus de matching entre le demandeur d'emploi et l'employeur plutôt que sur le placement de demandeurs d'emploi dans toutes sortes de programmes de formation et de mise au travail subventionné.

Numéros 51-56:

IDÉE 8

Repenser l'organisation de l'assurance-chômage comme un instrument d'une politique active du marché du travail. Activer les allocations de chômage en augmentant le budget total par chômeur et en le répartissant entre les allocations de chômage et les mesures d'activation en fonction du chômeur et du marché du travail local. Subordonner la clé de répartition à la durée du chômage et les allocations de chômage à la participation à des programmes d'activation lancés peu après le début de la période de chômage.

Numéros 57-61:

IDÉE 9

Responsabiliser tous les acteurs pour une activation réussie. Permettre aux travailleurs et aux employeurs de verser des cotisations sur un compte-chômage individuel qui internalise les frais et encourage l'activation. Aligner le droit de licenciement sur l'activation. Récompenser les autorités compétentes, les services de placement et leur personnel en fonction des résultats obtenus. Associer les syndicats, en tant que partenaires constructifs, aux processus d'activation et lier leur financement à l'activation plutôt qu'au chômage.

Numéros 62-65:

IDÉE 10

Promouvoir la mobilité professionnelle en octroyant une prime de mobilité temporaire aux travailleurs et/ou aux employeurs, en particulier en situation de chômage.

A. Se concentrer sur les mesures d'activation pour une amélioration du processus de matching

IDÉE 7

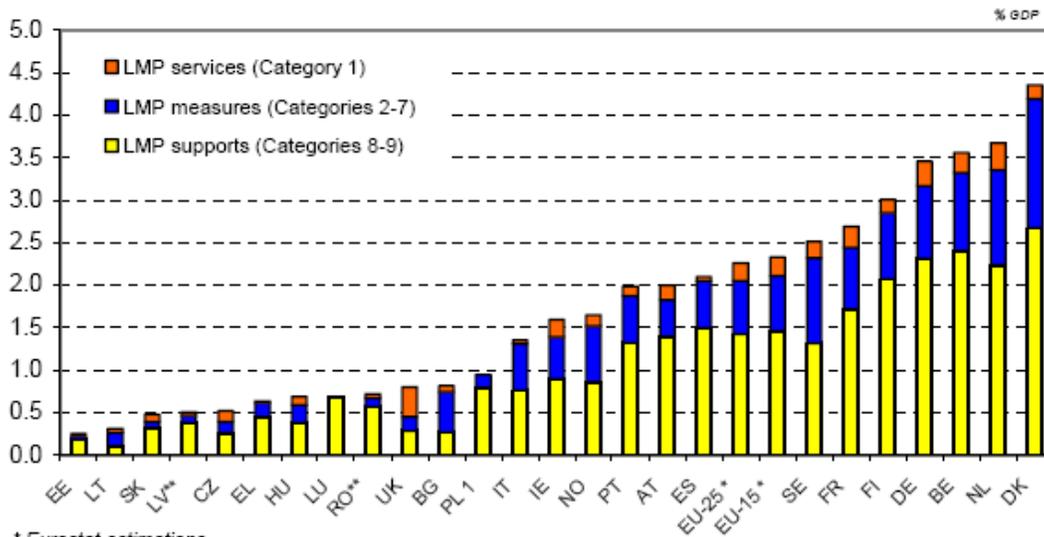
Orienter la politique du marché du travail vers des mesures d'activation axées sur une amélioration directe du processus de matching entre le demandeur d'emploi et l'employeur plutôt que sur le placement de demandeurs d'emploi dans toutes sortes de programmes de formation et de mise au travail subventionné.

46. La Belgique fait partie du groupe des pays de l'UE qui **qui dépensent le plus pour des mesures de fonctionnement du marché du travail**. Ainsi, en 2004, la Belgique a consacré 3,6 % de son PNB à des mesures liées au marché du travail contre 1,8 % du PNB en moyenne pour les 15 Etats membres de l'UE.⁷² Le graphique ci-dessous démontre que seuls les Pays-Bas et le Danemark dépensent à cet égard plus que la Belgique (leurs dépenses s'élèvent respectivement à 3,67 % et 4,37 % en 2003). *La méthode belge coûte donc aussi cher que la méthode néerlandaise, mais les résultats belges sont loin d'être aussi bons que les résultats néerlandais (ou danois).*

Graphique 6

Dépenses publiques dans le cadre des mesures liées au marché du travail

Graph 1 - Public expenditure on LMP as a percentage of GDP, 2004.



* Eurostat estimations.

** Data refer to 2003.

¹ OECD data.

Source : Eurostat, Labour Market Policy database, March 2006.

⁷² Commission Européenne, *Employment in Europe 2006*.

Le problème se situe au niveau de la manière de dépenser ces budgets. La Belgique ne consacre qu'un tiers de ses dépenses totales à des **mesures d'activation**. Deux tiers de ces dépenses sont consacrés à des **mesures passives**, dont les allocations de chômage et les prépensions. Pas moins de la moitié des mesures actives portent sur la *subvention de l'emploi au sein de la fonction publique*, contre une moyenne de 16,2 %⁷³ parmi les 15 États membres de l'UE.

Comme l'indique la Section I^{ère}, la Belgique figure parmi les moins bons élèves de la classe lorsqu'il s'agit du taux d'emploi, du taux de chômage et de la durée de chômage, et ce, **malgré le niveau relativement élevé des dépenses consacrées aux mesures liées au marché du travail**. Ces dernières années, la faible efficacité apparente des politiques actives de marché du travail et la persistance d'un taux de chômage élevé dans beaucoup de pays européens ont engendré toute une série de réformes, afin de réaliser les objectifs de Lisbonne – à savoir un taux d'emploi élevé, une croissance durable et la prospérité. Le plus grand défi consistait à mettre en place les recommandations souvent citées par l'OCDE, visant à instaurer un marché du travail mobile et flexible sans devoir abandonner le modèle social européen de sécurité sociale. C'est ainsi qu'est né le concept de **flexicurity** ou flexisécurité (voir Encadré 3), qui est expressément soutenu par l'Union Européenne.

En termes de marché du travail, la flexicurity représente une évolution de la sécurité de l'emploi vers la sécurité du travail, défendue et appliquée au contexte belge à travers ce rapport. En échange d'une sécurité de l'emploi plus restreinte et de plus changements de carrière, la transition vers de nouveaux emplois se trouve facilitée et offre, dans une économie moderne telle que nous la connaissons, plus de chances de trouver un emploi et donc plus de sécurité du travail (cf. n° 15-17).⁷⁴ Cette évolution requiert une politique active de marché du travail visant à faciliter la rotation et la circulation sur le marché du travail.

47. Différentes études d'évaluation se sont penchées sur l'efficacité des mesures d'activation classiques, des plans d'embauche.⁷⁵ Une analyse macro-économique au niveau des différents pays de l'OCDE permet souvent d'établir un lien entre les dépenses liées à de telles mesures et un recul du taux de chômage. Toutefois, si l'on se base sur des études d'évaluation ex post au niveau micro (et donc sur les individus qui ont participé à un programme) dans les différents pays, il semble n'exister **aucun lien conséquent entre les programmes d'activation et l'exode du chômage**. Souvent, l'image est aussi faussée parce que les demandeurs d'emploi qui prennent part à un programme d'activation, ne sont, dans un certain nombre de pays, plus comptabilisés

⁷³ Eurostat (données pour 2004)

⁷⁴ Commission Européenne, *Employment Outlook 2006*; Commission Européenne et Conseil européen, *Gezamenlijk verslag over de werkgelegenheid 2006/2007*, 6706/07; *De modernisering van het arbeidsrecht met het oog op de uitdagingen van de 21^{ste} eeuw*, COM(2006) 708def.

⁷⁵ Cf. principalement OCDE, *Employment Outlook 2006*; Calmfors, L. (2004). 'Activation versus Other Employment Policies – Lessons from Germany', *CESifo Forum*, Vol.5, No 2; Kluve, J. (2006). The effectiveness of European active labor market policy. *IZA DP No.* 2018.

dans le groupe des chômeurs. Il apparaît alors évident que la macro-analyse puisse établir un lien statistique entre les dépenses liées à l'activation et le chômage.⁷⁶

Encadré 3 : Qu'est-ce que la Flexicurité ?

Il existe différentes interprétations du concept de flexicurité. Une définition courante se base sur celle de Wilthagen* et identifie quatre éléments liés à la dimension de **flexibilité** :

- Flexibilité externe : cet élément renvoie à la facilité ou à la difficulté de recrutement et de licenciement des travailleurs.
- Flexibilité interne : cet élément renvoie à la facilité ou à la difficulté d'intégrer plus ou moins de travailleurs dans les entreprises sans devoir recourir au recrutement ou au licenciement (par ex. en ayant recours aux heures supplémentaires, au travail à temps partiel, etc.).
- Flexibilité fonctionnelle : cet élément renvoie à la manière dont on peut adapter l'organisation du travail (par ex. le *multitasking*).
- Flexibilité salariale : cet élément renvoie à la sensibilité du salaire aux chocs économiques.

La dimension **sécurité** s'articule également autour de quatre éléments :

- Sécurité de l'emploi : la durée prévue pour un certain emploi.
- Sécurité du travail : la durée prévue pour trouver du travail (et donc pas nécessairement auprès du même employeur).
- Sécurité de revenus : le degré de sécurité de revenus lorsqu'un emploi rémunéré est supprimé temporairement.
- Sécurité de combinaison : la possibilité de combiner une activité rémunérée avec d'autres activités privées ou sociales (équilibre vie-travail).

Un certain nombre de pays tels que le Danemark, les Pays-Bas et la Grande-Bretagne sont parvenus avec succès, chacun avec ses propres accents et son contexte institutionnel spécifique, à franchir l'étape du système de flexicurité, avec des effets très positifs sur l'ensemble du marché du travail. Les exemples provenant des pays étrangers ne peuvent pas être repris purement et simplement, car ils reposent tous sur un mélange national spécifique de composants économiques, institutionnels, budgétaires et culturels pertinents. ** Ainsi, le modèle danois se caractérise par des allocations de chômage généreuses en combinaison avec des dépenses importantes consacrées aux mesures d'activation. Des pays où la durée de chômage est relativement longue – comme la Belgique – qui souhaiteraient reprendre ce modèle seront confrontés à court terme à une forte augmentation des dépenses destinées à la politique du marché du travail, ce qui peut produire des effets fiscaux inverses.

* Cf. Commission Européenne, *Employment in Europe*, 2006.

** Comp. J. Zhou, *Danish for All? Balancing Flexibility with Security: The Flexicurity Model*, IMF Working Paper WP/07/36, 2007.

48. Quelles leçons peut-on tirer de l'expérience des autres pays ? Les résultats des différentes études d'évaluation ex post sont décourageants. Tout d'abord, **les programmes de formation mis en place par les autorités semblent, dans la plupart des cas, ne pas avoir d'effet voire avoir un effet négatif** sur les futures perspectives

⁷⁶ Cf. J. Albrecht, *Is Denmark Europe's workgelegenheidskampioen?*, Itinera Institute, Memo 5/2006.

d'emploi. Ensuite, l'emploi subventionné (surtout dans le secteur privé), augmente les chances des participants de trouver un emploi, et ce, également lorsque le programme est terminé. Et ces effets sont de plus en plus importants à mesure que le programme de subvention se rapproche du travail régulier. Cependant, ces mesures **produisent souvent un effet d'éviction**, ou 'crowding-out', des emplois réguliers, évalué entre 60 et 70%. En d'autres termes, sur 10 places comblées par des mesures subventionnées, 7 auraient également été occupées par des travailleurs qui ne participent pas au programme d'activation et seules 3 places sont occupées grâce au programme de subvention. Ce phénomène est aussi appelé *déplacement* ou *substitution*. Cet effet joue surtout un rôle dans le cadre de programmes destinés aux jeunes. Si l'on tient compte de tous les coûts qu'engendrent la mise sur pied et l'organisation de tels programmes, le faible gain d'emploi ne justifie pas l'effort. Ce type de mesures est aussi souvent associé à une diminution de la mobilité et à un renforcement de la segmentation du marché du travail, ce qui ne favorise pas l'évolution nécessaire vers une sécurité du travail.⁷⁷ En outre, ils sont également à l'origine d'effets pervers pour le marché du travail (cf. Section II, C).

49. Malgré les dépenses importantes consacrées à une politique active de marché du travail en Belgique, le taux de chômage reste considérable et le nombre d'emplois vacants augmente. L'on parle ici de professions confrontées à une pénurie, ce qui rend bien compte de la gravité du 'mismatch' qui règne en Belgique. La conclusion qu'il faut tirer de ce qui précède va donc de soi. **Il faut réorienter la politique active de marché du travail et la cibler sur des mesures d'activation axées sur une amélioration immédiate du processus de *matching* entre le demandeur d'emploi et l'employeur.** L'OCDE aussi plaide en faveur d'une telle politique d'activation davantage axée sur le processus.⁷⁸ Ces dernières années, différents pays tels que le Danemark, l'Irlande, la Grande-Bretagne, les Pays-Bas, la Suède et, plus récemment, l'Allemagne ont procédé à cette réorientation, et ce n'est pas un hasard si ce sont tous des pays où le marché du travail a récemment connu une évolution favorable (cf. aussi Encadré 4).

Encadré 4: Politique active du marché du travail au Danemark*

Au Danemark on observe à la fois une compensation relativement élevée du chômage et des règles strictes d'activation destinées à améliorer le processus de 'matching'. Ainsi, les chômeurs qui ne sont pas disponibles sur le marché du travail perdent leur droit à l'allocation de chômage pendant cinq semaines. S'ils refusent un emploi ou une offre d'activation sans raison valable, ils ne peuvent prétendre à une allocation. En résumé, le chômeur doit satisfaire aux conditions suivantes :

- Le chômeur dispose d'un délai d'un mois maximum pour enregistrer son CV dans les offres d'emplois vacants et dans la banque de CV du centre de placement.
- Il doit accepter dans la journée un travail ordinaire qu'il est capable de faire, à condition que le temps de déplacement vers le lieu de travail n'excède pas 3 à 4 heures. Ce temps de déplacement ne vaut pas pour les chômeurs qualifiés.
- Le chômeur doit rechercher activement un emploi et pouvoir prouver le caractère actif de

⁷⁷ Frederiksson, P. et P. Johansson (2003). 'Employment, Mobility and Active Labour Market Programmes', IFAU WP 2003:3

⁷⁸ OCDE, *Employment Outlook 2006*.

cette recherche.

- Le chômeur doit accepter les mesures d'activation proposées (par ex. une formation) et doit se rendre aux rendez-vous fixés par le centre de placement. Durant la période d'activation, il doit continuer à postuler et accepter tout travail ordinaire.

* Comité économique et social européen, '*Flexicurity au Danemark*', ECO/167, 2006.

50. L'ensemble de mesures visant à favoriser le processus de 'matching' peut être très vaste, mais une bonne coordination et un bon suivi sont souvent importants à cet égard. Parmi ce package, on retrouve les types de mesures suivants : conversations intensives (counseling) avec le demandeur d'emploi, contact régulier entre le demandeur d'emploi et les agences de placement, renforcement des exigences et prévision d'incitants pour pousser le demandeur d'emploi à chercher un job qui lui convienne, élaboration de plans d'action individuels pour le chômeur, renforcement des exigences pour accepter un job plus rapidement et renforcement de la sanction lorsque le chômeur refuse un emploi, et enfin, obligation de prendre en charge certaines tâches lorsqu'il s'agit d'une aide au revenu de longue durée.

Malgré le niveau élevé des dépenses consacrées à une politique active de marché du travail en Belgique, le taux de chômage reste élevé et le nombre de postes vacants augmente. Des évaluations ex post de mesures d'activation réalisées dans différents pays font apparaître la nécessité d'une réorientation de l'activation destinée à améliorer directement l'exode des chômeurs vers des emplois réguliers dans le secteur privé.

B. Activer l'assurance-chômage et l'allocation de chômage

IDÉE 8

Repenser l'organisation de l'assurance-chômage comme un instrument d'une politique active du marché du travail. Activer les allocations de chômage en augmentant le budget total par chômeur et en le répartissant entre les allocations de chômage et les mesures d'activation en fonction du chômeur et du marché du travail local. Subordonner la clé de répartition à la durée du chômage et les allocations de chômage à la participation à des programmes d'activation lancés peu après le début de la période de chômage.

51. La recherche aussi bien théorique qu'empirique démontre la grande importance que revêt l'assurance-chômage dans le cadre de l'interaction cruciale entre les mesures de marché du travail actives et passives.⁷⁹ La manière dont est organisée l'assurance-chômage peut donc influencer considérablement la prestation du marché du travail d'un pays.⁸⁰ En Belgique, l'assurance-chômage *fait partie intégrante de la sécurité sociale* : il s'agit d'une garantie de revenu pour ceux qui se retrouvent involontairement au chômage et restent disponibles sur le marché du travail. De par cette origine historique, **l'assurance-chômage belge n'a jamais été conçue comme un instrument de politique active de marché du travail**. La preuve en est que l'assurance-chômage, faisant partie de la sécurité sociale, est restée une compétence fédérale, tandis que l'accompagnement et le suivi des chômeurs sont des compétences qui ont été régionalisées.

Étant donné que le lien intrinsèque entre chômage et marché du travail n'a pas été reprise dans la structure de base de l'assurance-chômage belge, la dimension 'marché du travail' a longtemps été négligée dans le cadre de l'assurance-chômage en Belgique. Ce n'est qu'il y a quelques années, sous la pression des évolutions et institutions internationales, qu'une transition de la politique vers davantage d'activation dans le chômage est progressivement devenue envisageable. Cette transition a déjà produit des effets certes visibles mais encore relativement limités. Les caractéristiques structurelles de l'assurance-chômage n'ont jusqu'à présent jamais été modifiées. Quiconque qui observe l'organisation de l'assurance-chômage belge du point de vue de l'activation et de la stimulation de la participation au marché du travail constate de ce fait une série d'anomalies qui prennent la forme d'incitants contre la participation au marché du travail :

⁷⁹ Boone, J. et Van Ours, J. (2004). "Effective Active Labour Market Policies", Discussion Paper CEPR, 4707; OCDE, *Employment Outlook*, 2006.

⁸⁰ Cf. Commission Européenne, *Employment in Europe 2006*.

- Dans le système d'allocations d'attente, aucune expérience professionnelle préalable n'est requise pour prétendre aux allocations de chômage.
- Les allocations peuvent être octroyées en cas de chômage dans un 'emploi convenable' au travailleur et qui tient compte, entre autres, de la formation professionnelle suivie. Cela laisse peu de place à une dynamique d'adaptation de l'individu aux besoins du marché du travail.
- L'investissement dans la formation et l'accompagnement des chômeurs ont longtemps été négligés et ce n'est que récemment que l'on a commencé à investir dans ces domaines, encore souvent par le biais de processus formalistes et sans couverture générale.
- Contrairement à de nombreux pays, une allocation est garantie pour une longue période voire pour une durée indéterminée.
- Les centres de placement et leur personnel est insuffisamment incités financièrement à mettre les gens au travail plus rapidement.
- La différence entre les faibles revenus proposés pour de nombreux premiers emplois et l'indemnité de chômage, avantages fiscaux inclus, est limitée.

Si elle veut améliorer la performance de son marché du travail, pour qu'il offre plus de chances aux chômeurs, la Belgique doit repenser l'organisation de son assurance-chômage comme instrument d'une politique active de marché du travail.

52. Il y a tout d'abord les **allocations de chômage**. Elles offrent une garantie de revenu en cas de chômage et représentent une subvention qui favorise le processus de recherche dans le sens d'un 'jobmatch' de qualité. Cependant, les allocations de chômage augmentent le revenu dit « de réservation », à savoir le revenu qu'un chômeur souhaite recevoir avant d'accepter un job. Lorsqu'il est possible de compter sur des allocations de chômage pendant une durée prolongée, la situation peut devenir problématique.

La Belgique est pratiquement le seul pays où l'allocation de chômage est illimitée dans le temps, même si elle est soumise à conditions.⁸¹ À titre de comparaison : la durée moyenne d'octroi d'une allocation de chômage est de 34 mois dans les pays scandinaves, de 18 mois dans les pays d'Europe occidentale et de 5 mois en Grande-Bretagne (cf. Tableau 16). La combinaison d'allocations de chômage relativement élevées et illimitées dans le temps et d'avantages financiers limités si l'on va travailler, souvent pour des raisons fiscales, confronte surtout les personnes peu qualifiées au fameux « **piège à l'emploi** », et encourage par conséquent le chômeur à s'installer dans le chômage. (cf. Encadré 5).

⁸¹ Le système du chômage de longue durée comporte une soupape de sécurité qui permet les suspensions sous certaines conditions.

Encadré 5 : Pièges à l'emploi

Dans presque tous les pays européens, le fonctionnement du marché du travail est perturbé par différents pièges liés au chômage ou à l' (in)activité. Les **pièges à l'emploi** consistent en général en des seuils qui maintiennent le chômeur dans un contexte de chômage. Ces seuils peuvent être de différentes natures : le manque de qualification, le manque de mobilité géographique, les obligations familiales ou tâches ménagères etc. *Les pièges financiers à l'emploi surviennent lorsque la différence entre le revenu produit par une activité et le revenu produit par le chômage est trop faible voire négative.* Dans ce cas, le chômeur n'est pas incité à s'intégrer sur le marché du travail, au contraire il est plutôt dissuadé de le faire, ce qui conduit le chômeur à tomber dans le piège de l'inactivité.

Les pièges financiers du chômage sont le fruit des effets conjugués des allocations et des impôts. Au niveau fédéral, plusieurs mesures ont été prises ces dernières années pour supprimer les pièges financiers de l'inactivité en rendant le travail plus rentable, notamment grâce au bonus à l'emploi pour les travailleurs à faible revenu, à la ristourne à l'emploi, à la réforme de l'allocation de garantie de revenu, à la prime de reprise du travail pour les chômeurs âgés et au paiement temporaire d'une allocation familiale majorée aux anciens chômeurs de longue durée. Dans le fond, le système des titres-services suit une philosophie analogue. Toutes ces mesures – comme c'est souvent le cas en matière de politique du marché du travail – ont, marginalement, apporté des modifications en introduisant de nouveaux systèmes, des allocations et des subventions, sans toutefois modifier l'essence même du système. Une étude menée dernièrement sur le marché du travail en Flandre a fait apparaître que 15 % des chômeurs flamands de longue durée tombent encore dans le piège financier du chômage.*

Une étude plus ancienne de l'Onem (2001) démontre que les pièges financiers du chômage peuvent également se manifester à un niveau plus élevé sur l'échelle salariale, et ce, à cause de la manière dont les allocations belges sont typiquement liées au revenu que le chômeur percevait auparavant. Pour un échantillon représentatif de combinaisons relatives au niveau salarial (exprimé par opposition à un revenu minimum), à la situation familiale (célibataire, marié sans enfants, marié avec enfants) et au nombre d'heures prestées ($\frac{1}{4}$, $\frac{1}{2}$, $\frac{3}{4}$, temps plein), il s'avère globalement que dans 65 % de ces situations le chômeur ne gagne pratiquement pas plus d'argent net s'il accepte un emploi. Le pourcentage de 65 % est également lié à l'hypothèse selon laquelle un chômeur est prêt à perdre de son temps libre pour un revenu supplémentaire de 15 %. Ces 15 % doivent suffire à couvrir les frais liés à l'exercice d'un emploi (frais de déplacement, frais de garde, ...). L'Onem suggère lui-même que les chômeurs estiment que 15 % ne suffisent pas à compenser ces frais.

*Vlaams Actieplan Werkloosheidsvallen 2007.

53. Le piège à l'emploi semble difficile à concilier avec le constat selon lequel les allocations belges de chômage sont, après un certain temps, plutôt faibles par rapport aux allocations dans les autres pays. Le taux de remplacement, à savoir l'allocation de chômage par rapport au dernier salaire gagné, s'élève à 61 % en Belgique, contre une moyenne de plus de 70 % dans la plupart des pays européens (cf. Tableau 6). Derrière cette moyenne relativement faible se cachent bien entendu des différences. Ainsi, la

charge familiale entraîne une majoration des allocations pour le chômeur, ce qui augmente le risque de piège financier du chômage pour le groupe concerné. En outre, l'allocation de chômage ne constitue qu'une part de la situation de revenus. Ce qui compte, c'est l'offre totale des allocations et autres indemnités, dont les avantages en nature tels qu'un logement largement subventionné, des allocations familiales majorées en fonction des frais d'habitation, les interventions supplémentaires en matière de soins de santé, des bourses d'études, des tarifs sociaux et des transports en commun à tarif réduit. En outre, l'on doit tenir compte du fait que le revenu de remplacement est souvent plus intéressant fiscalement. La combinaison du travail au noir et d'une allocation contribue au piège financier du chômage et l'on ne peut lutter efficacement contre ce phénomène qu'en modifiant le système d'allocation lui-même.

La taxation effective moyenne sur les bas revenus – calculée sur la base de l'allocation de chômage qui est supprimée et des impôts qui doivent être payés sur le salaire issu d'une activité professionnelle – s'élève à 80 % dans l'UE et à plus de 100 % dans certains cas. En ce qui concerne les revenus plus faibles, la Belgique se situe aux alentours de la moyenne européenne. Cela signifie qu'un chômeur qui accepte un emploi ne reçoit en moyenne que 20 % de revenus en plus. Concernant les salaires les moins élevés, la taxation effective s'élève déjà rapidement à 100 %, en fonction de la situation familiale, si bien que le fait d'accepter un emploi ne représente aucune amélioration nette du revenu. Le coût d'opportunité de l'échange de temps libre contre du temps de travail, souvent lié à la nécessité d'assumer autrement les tâches ménagères, constituera à chaque fois un obstacle pour la ré-intégration sur le marché du travail.

Tableau 6
Allocations de chômage nettes dans une perspective internationale

Région	Taux de remplacement	Durée (en mois)
Europe anglophone	51	11
Irlande	49	15
Grande-Bretagne	54	6
Pays scandinaves	71	34
Danemark	70	48
Finlande	70	23
Norvège	68	36
Suède	75	28
Europe du Centre Ouest	70	18
Autriche	63	9
Belgique	61	indéterminée
France	75	23
Allemagne	69	12
Pays-Bas	74	24
Suisse	77	24
Europe méridionale	65	16
Grèce	55	12
Italie	54	6
Portugal	83	24

Espagne	67	21
Europe de l'Est	55	9

Source : OCDE (2006)

54. Selon l'un des modèles les plus cohérents qui découle d'une enquête économique, l'exode vers le travail (et non vers une assistance) augmente clairement lorsque **l'allocation de chômage est limitée dans le temps**, car les chômeurs recherchent un emploi de manière plus intensive et acceptent plus facilement un emploi à mesure que la fin de la période donnant droit à une allocation approche.⁸² La durée est souvent plus importante que le **montant de l'allocation**. En outre, il y a lieu de souligner que **les pays octroyant des allocations de chômage élevées investissent aussi souvent dans l'activation**, de manière à ce que celle-ci puisse compenser les effets négatifs d'une allocation élevée sur le comportement du chômeur.

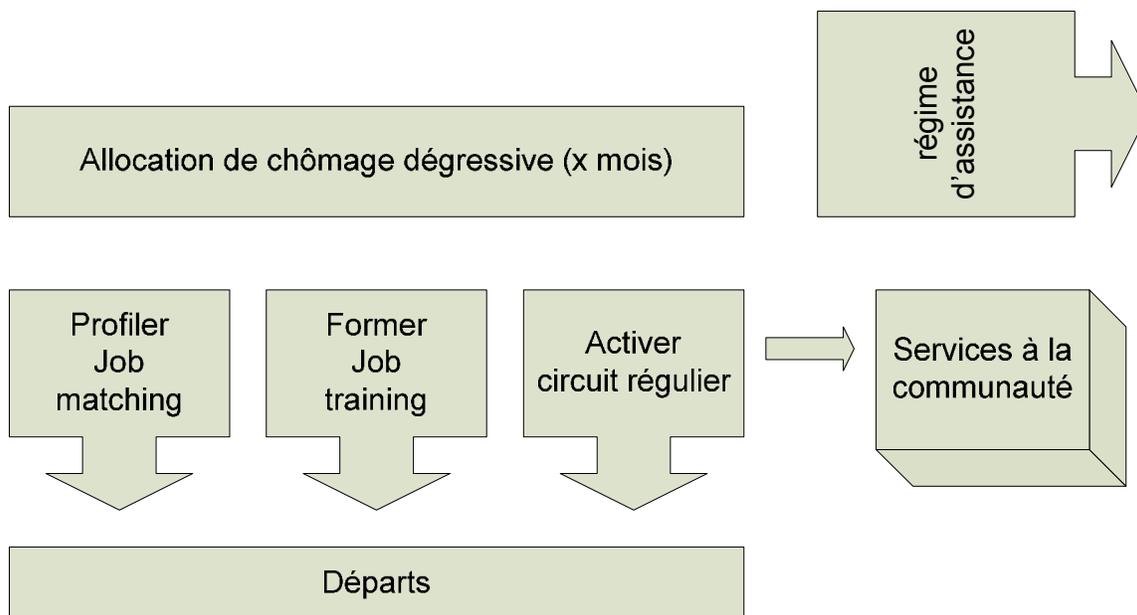
Il est dès lors primordial d'adapter les mesures d'activation au mode d'organisation de l'allocation de chômage. L'on peut partir d'un **budget fixe par chômeur** pour l'aider sur le marché du travail, mais **dont la composition change en fonction de la durée de la période de chômage**. À cet égard, **l'élément passif** ou **l'allocation de chômage** doit être prépondérant au début de la période de chômage, de manière à ce que l'intéressé(e) bénéficie d'un taux de remplacement élevé qui favorise une amélioration qualitative du processus de 'jobmatching'. On peut même envisager une allocation plus élevée qu'aujourd'hui.

La part de l'allocation de chômage dans le budget total doit cependant diminuer au profit de mesures d'activation à mesure que le temps passe. Ces mesures d'activation deviennent progressivement prépondérantes dans le budget et doivent surtout envisager une aide au niveau du *jobmatching* à proprement parler. Cette proposition implique par conséquent des allocations dégressives dans le temps, mais au profit d'allocations progressives destinées à des mesures actives, ce qui favorise la sortie du le marché du travail. **La durée de ces périodes respectives peut être partiellement liée à l'expérience professionnelle du chômeur**, de manière à valoriser son expérience du passé. Les mesures d'activation peuvent être très différentes, mais il est important d'élaborer un système dans lequel les nouvelles mesures d'activation puissent **être évaluées ex post**. Ce sont souvent les **mesures à petite échelle adaptées à l'individu et au marché du travail local** qui ont produit les meilleurs résultats dans plusieurs pays européens. Il est préférable de coordonner l'activation au niveau local.

55. Le schéma ci-dessous montre comment ce système est appliqué, et comment l'allocation de chômage, combinées à des mesures d'activation, peut maximaliser l'exode vers le marché du travail. Si cet exode vers le marché du travail régulier ne se concrétise pas après une période déterminée, l'on passe à un régime d'assistance moins généreux et à une obligation de **prestation de services d'intérêt général**. Même au sein du régime d'assistance, l'activation doit toujours être présente, et la prestation de services en fait

⁸² Cf. aperçus dans Commission Européenne, *Employment in Europe 2006*; OCDE, *Employment Outlook*, 2006.

partie. Certes, les personnes concernées n'ont pas véritablement un emploi mais leur implication dans la société est entretenue et leur participation à une activité qui a du sens sur le plan social en échange d'allocations est préférable à une situation de chômage pur et simple. Nous abordons ici une **dimension culturelle importante de la philosophie de l'activation**, qui est très présente dans les pays-modèles scandinaves.



L'association de l'activation au principe de l'assurance contre le chômage **confère donc au chômeur aussi bien des droits que des devoirs en matière d'activation et augmente ses chances de trouver un emploi qui lui convient**. La philosophie de base de l'assurance-chômage s'inspire alors d'un contrat social par lequel la solidarité à l'égard du bénéficiaire implique aussi pour lui des devoirs sociaux (cf. n°6).

56. Une activation automatique soumise à des conditions strictes – phasées pour les différents groupes – peut contribuer à stimuler davantage les demandeurs d'emploi. Les chômeurs risquent de se décourager et perdront leurs compétences s'ils ne participent pas à des mesures d'activations telles que des formations spécifiques ou des recyclages. Un contact régulier est essentiel si l'on veut faciliter l'exode vers le marché du travail. **L'allocation peut dès lors être subordonnée au respect des engagements du chômeur vis-à-vis du centre de placement.** Ainsi, l'on peut prévoir un bonus supplémentaire qui vient s'ajouter à l'allocation de chômage lorsque le chômeur participe à des mesures d'activation concrètes pendant la période de chômage. Il est primordial de **démarrer le processus d'activation dans un délai relativement bref après le début de la période de chômage avec un screening très poussé**, dans les deux mois par exemple, de manière à susciter une certaine ambition et à inciter à trouver un nouvel emploi, afin que le chômeur ne s'installe pas mentalement dans une situation de chômage.

L'assurance-chômage belge n'a jamais été conçue comme un instrument de politique active du marché du travail. L'organisation structurelle de cette assurance comporte divers éléments qui ralentissent l'accès au marché du travail, comme le système des allocations de chômage, par exemple. Les pièges à l'emploi restent une réelle priorité. Une limitation des allocations de chômage dans le temps peut favoriser considérablement les perspectives d'emploi pour les chômeurs si elle est associée à un ensemble global de mesures d'activation adaptées.

C. Responsabiliser tous les acteurs

IDÉE 9

Responsabiliser tous les acteurs pour une activation réussie. Permettre aux travailleurs et aux employeurs de verser des cotisations sur un compte-chômage individuel qui internalise les frais et encourage l'activation. Aligner le droit de licenciement sur l'activation. Récompenser les autorités compétentes, les services de placement et leur personnel en fonction des résultats obtenus. Associer les syndicats, en tant que partenaires constructifs, aux processus d'activation et lier leur financement à l'activation plutôt qu'au chômage.

57. Une activation réellement réussie nécessite un changement général de politique et des mentalités, dans le chef de tous les acteurs : chômeurs, travailleurs, employeurs, autorités, centres de placement et syndicats. L'activation sera donc optimale lorsque les différents acteurs seront encouragés et responsabilisés, ce qui n'est aujourd'hui pas encore suffisamment le cas.

La responsabilisation du **chômeur** peut se réaliser par le biais de l'activation de l'assurance-chômage vers une histoire réciproque de droits et devoirs, comme décrite dans les paragraphes précédents.

58. Mais la responsabilisation est déjà envisageable et souhaitable dans le chef du travailleur. Une étude récente démontre que le fait d'étendre le principe d'assurance à l'individu augmente la transition entre les différents emplois et réduit par conséquent le taux de chômage.⁸³ Le problème du système actuel des allocations de chômage consiste en un manque d'internalisation des coûts sociaux de la part des acteurs principaux, à savoir les employeurs et les travailleurs. **Les travailleurs épargneraient donc mieux une partie de leur salaire sur un compte-chômage individuel.** Ils pourraient alors puiser dans cette épargne lorsqu'ils se retrouvent au chômage, soit par une augmentation de l'allocation de base qu'ils reçoivent, soit en consacrant ces moyens à une formation supplémentaire. Dans un système d'allocations dégressif dans le temps, les travailleurs qui ont déjà travaillé depuis plusieurs années peuvent retarder la diminution des allocations en retirant de l'argent de leur compte-chômage individuel. En fin de carrière, le solde de ce compte peut être transformé en pension complémentaire. Ce système intensifie la recherche du chômeur et entraîne une sortie plus rapide du chômage et donc un recul du chômage de manière générale.

L'avantage du compte-chômage individuel tient dans le fait que les travailleurs qui se retrouvent au chômage ont intérêt à retrouver un emploi rapidement parce que le compte-

⁸³ Brown, A., Orszag, J., Snower, D. (2006). 'Unemployment Accounts and Employment Incentives', *IZA Discussion Papers*, No. 2105

chômage individuel est considéré comme une tirelire que l'on peut emporter d'un emploi à l'autre. La tirelire se remplit au fur et à mesure que l'on travaille, et constitue par conséquent un incitant financier supplémentaire qui pousse à retrouver un emploi rapidement. Cependant, un nouvel emploi va souvent de pair avec une perte de salaire étant donné qu'un nouvel employeur réclamera d'autres compétences. C'est pourquoi l'on peut envisager de puiser, pendant une période de courte durée, sur le compte-chômage, en guise de complément d'un revenu moins élevé (cf. n° 62-65).

Le compte-chômage individuel permet également de prendre des mesures de redistribution au profit des revenus moins élevés. Le risque de se retrouver au chômage est plus élevé dans les groupes à faibles revenus. Il s'agit souvent de jeunes, d'étrangers et de personnes peu qualifiées. Ainsi, l'on peut percevoir des impôts sur les comptes-chômage individuels, ce qui permet de taxer plus lourdement les revenus plus élevés au profit d'une subvention des faibles revenus.

Encadré 6 : Compte-licencier individuel en Autriche depuis 2003

En 2003, un nouveau système de paiement d'indemnités de licenciement a vu le jour en Autriche. Ce système présente des similitudes avec un compte-chômage individuel. Dans l'ancien système, les travailleurs licenciés recevaient une prime de licenciement basée sur le nombre d'années de service. Dans le nouveau système, les employeurs contribuent au compte-épargne individuel du travailleur à concurrence d'un pourcentage fixe du salaire brut. En cas de licenciement, le travailleur a le choix de demander une indemnité de licenciement financée par son compte-épargne individuel ou de transférer le solde de son compte vers son nouvel emploi. Du point de vue du travailleur, ce système offre une série d'avantages importants. Premièrement, ce compte-épargne peut servir de complément de pension. Deuxièmement, il conserve ses droits même s'il quitte volontairement l'entreprise. Troisièmement, il est incité à chercher un nouvel emploi. Mais le système présente également des avantages notoires pour l'employeur, notamment le fait de pouvoir ainsi prévoir et calculer (au moment du licenciement) des indemnités de licenciement souvent imprévisibles (au moment du recrutement).

59. En faisant également cotiser l'**employeur**, le système du compte-chômage permet aussi d'internaliser les frais de chômage ou de générer plusieurs montants pour les groupes à risques. Le compte-chômage peut alors par exemple être associé à l'*experience rating* qui fait varier les cotisations de l'employeur en fonction du *track record* de l'entreprise en matière de licenciement pour des raisons économiques (cf. n° 37). Ce système présente des similitudes avec la dernière réforme du droit de licenciement en Autriche (Encadré 6) et avec les propositions de "*Wage Loss Insurance*" aux États-Unis.⁸⁴ De toute façon, l'activation et l'emploi sont servis par une **réforme du droit de licenciement** est favorable à l'activation et à l'emploi qui demande que l'employeur investisse une partie de l'indemnité de licenciement ou la consacrer à la **réintégration et à la sécurité du travail du travailleur licencié** (cf. n° 35-37).

⁸⁴ J. Kling, *Fundamental Restructuring of Unemployment Insurance: Wage-Loss Insurance and Temporary Earnings Replacement Accounts*, Brookings, 2006.

60. Les autorités et les centres de placement jouent un rôle intermédiaire important dans la réalisation de l'activation. Il importe dès lors qu'ils soient encouragés financièrement à obtenir des résultats. Une activation réussie doit être récompensée. En Belgique, cela implique une réforme institutionnelle, car la séparation mentionnée entre le chômage et le placement ne récompense pas la région compétente pour les économies engendrées par sa politique d'activation à l'égard de la sécurité sociale fédérale. Il est indiqué d'instaurer l'incitant financier au niveau le plus bas possible, jusqu'à l'échelon communal ou local, là où l'activation se produit réellement. Aux Pays-Bas comme au Danemark, la décentralisation financière a contribué au succès de la politique d'activation.⁸⁵ **L'organisation du personnel au sein même des centres de placement** peut aussi favoriser l'activation par le biais d'une politique salariale qui motive les consultants et les récompense en fonction des résultats obtenus.

61. Le dernier acteur institutionnel en matière d'activation, c'est le **syndicat**. Si les syndicats sont déjà impliqués au niveau de la formation et de l'apprentissage, leur rôle dans l'activation n'est pas bien défini à l'heure actuelle. Les syndicats jouent encore trop souvent le rôle d'opposition lorsqu'ils soutiennent les chômeurs syndiqués qui sont convoqués pour un contrôle ou dans le cadre de l'activation. Le chômage constitue un intérêt financier objectif pour les syndicats. Une importante de leur financement provient en effet d'un *overhead* administratif sur le paiement des allocations de chômage à leurs affiliés (cf. Tableau 7).

Tableau 7
Les syndicats : organismes de paiement

Syndicat	Frais administratifs *	Indemnités payées *	Tarif
CSC	68	3244	2,10%
FGTB	61	3009	2,03%
CGSLB	12	448	2,68%
Total	168	7664	2,19%

* En millions d'euros (2006). Source : Onem Rapport annuel 2006, calculs propres

Il est souhaitable de renverser cette logique financière et de récompenser les syndicats qui contribuent à la diminution du taux de chômage par le biais de l'activation. Ceci devient possible si l'on attribue aux syndicats le rôle de prestataire de services œuvrant au développement de l'assurance-chômage dans le sens de l'activation et de la sécurité du travail. En effet, ce développement requerra beaucoup plus d'efforts, d'autant plus variés, en matière d'activation. Les syndicats connaissent bien le terrain des entreprises et du marché du travail et peuvent, dans cette optique, être un partenaire utile et constructif dans le cadre de l'activation des chômeurs. Par la même mesure, les syndicats peuvent immédiatement adopter une position axée sur l'avenir au sein de la sécurité. Dans notre ère de l'électronique, la fonction d'un organisme de paiement devient en effet pratiquement insignifiante. Dans l'ère du papier, les organismes de paiement constituaient un maillon administratif important. À l'heure où le processus administratif

⁸⁵ R. Cox, *The Ideas and Politics of Labour Market Reform*, Itinera Institute, Memo 2/2007.

peut se faire par voie électronique et automatique, il est nécessaire de leur conférer une dimension moderne. La politique d'activation peut en être un moyen.

Une activation réellement réussie nécessite un changement général de politique et de mentalité, dans le chef de tous les acteurs : chômeurs, travailleurs, employeurs, autorités, centres de placement et syndicats. L'activation sera donc optimale lorsque les différents acteurs seront encouragés et responsabilisés par le biais d'incitants adaptés.

D. Promouvoir la mobilité du travail en cas de chômage

IDÉE 10

Promouvoir la mobilité professionnelle en octroyant une prime de mobilité temporaire aux travailleurs et/ou aux employeurs, en particulier en situation de chômage.

62. L'économie est confrontée à un processus de transformation continu qui a connu une accélération au cours des dernières années, à la suite surtout de deux évolutions récentes. La première, poussée par la **rapidité des développements technologiques**, c'est l'augmentation considérable de la demande de nouveaux services (principalement dans le domaine de l'informatique et de la communication) et à l'informatisation du processus de production. La deuxième est due à **l'accélération du processus d'intégration économique au niveau international** (élargissement de l'UE, développements en Chine et en Inde, etc.), il s'agit de la transformation essentielle du mode de production, en vertu de laquelle la production doit se situer aujourd'hui dans une *'supply chain'*. Face à cette mondialisation de l'économie, les entreprises doivent pouvoir réagir rapidement à des chocs économiques internationaux plus fréquents.

La transformation continue du paysage économique génère une très grande hétérogénéité dans le processus de création de travail. En période de bonne conjoncture comme en période de mauvaise conjoncture, il existe un processus continu de **création et de destruction d'emplois simultanées**, que l'on appelle 'destruction créatrice d'emplois' (cf. aussi n° 32, Encadré 2). Dans ce contexte, **une bonne mobilité sur le marché du travail est nécessaire pour répondre à l'hétérogénéité et à la variabilité du facteur travail**. Bien qu'elle ne constitue pas un objectif en soi dans la politique d'emploi, la mobilité peut, si l'offre de travail est mieux adaptée à la demande, contribuer à court terme à une meilleure exploitation des moyens et au soutien de la croissance économique et de l'emploi en général.

63. On distingue trois formes de mobilité professionnelle. Il y a tout d'abord la *mobilité socio-économique*, ce sont les transitions entre le travail, le chômage et l'inactivité. Une deuxième dimension porte sur la *mobilité fonctionnelle et professionnelle*, qui reprend les changements de fonctions ou d'employeur. Enfin, il y a la *mobilité géographique*, que ce soit à l'intérieur de la Belgique ou par le biais de flux migratoires internationaux. Le dernier rapport annuel du Conseil Supérieur de l'Emploi a étudié ces trois formes de mobilité professionnelle pour la Belgique et observe chaque fois des **résultats extrêmement faibles pour le marché du travail belge**.⁸⁶ La mobilité socio-économique est rare et/ou lente, surtout du chômage vers le marché du travail. La mobilité

⁸⁶ Conseil supérieur de l'Emploi, *Rapport annuel 2006*.

fonctionnelle et professionnelle subit l'influence négative de la segmentation du marché du travail et de la moyenne de l'ancienneté (cf. aussi Section I^{ère}).

La mobilité géographique sur le marché du travail belge est franchement préoccupante. Sur les 15 pays de l'UE, seule l'Italie présente des différences régionales plus marquées que la Belgique entre le taux d'emploi et le taux de chômage. La dispersion du chômage dans les différentes provinces est considérable en Belgique et constitue carrément un obstacle dans une petite économie comme la nôtre. De grandes différences au niveau régional et au niveau provincial dans un petit pays révèlent un manque criant de mobilité géographique. En moyenne, les travailleurs wallons ne font plus la navette jusqu'en Flandre que ne la font les travailleurs flamands jusqu'en Wallonie, malgré les différences énormes entre les deux régions au niveau des perspectives d'emploi. La corrélation normale entre le trafic des navetteurs et les différences au niveau de l'emploi fait aussi défaut entre les provinces. Hormis Bruxelles et son pôle d'attraction la mobilité professionnelle s'arrête à la frontière linguistique ou à la frontière des provinces. Alors que des milliers d'emplois vacants sont libres, que les travailleurs d'Europe de l'Est viennent s'installer en Belgique et que des chômeurs français migrent vers la Flandre occidentale, le chômeur belge, lui, reste confiné.

64. Le présent rapport a présenté de nombreuses réformes structurelles en vue d'améliorer la dynamique et donc la mobilité professionnelle sur le marché du travail belge. Si l'on veut accélérer ce processus et continuer à baisser le seuil de mobilité professionnelle, un système de primes de mobilité adaptées peut s'indiquer, et plus particulièrement dans le contexte du chômage.

Un chômeur a souvent acquis **des compétences et des connaissances** qu'il pouvait surtout exploiter chez son employeur précédent. La perte d'un emploi implique dès lors une perte et une dévalorisation partielles de ces atouts. Si le travailleur licencié reste en outre trop longtemps au chômage, il perd rapidement l'expertise qu'il a pu acquérir. La valeur de ce chômeur aux yeux d'une nouvelle entreprise est donc aussi diminuée, ce qui ne lui permettra d'accéder qu'aux offres d'emploi proposant un salaire inférieur. La perte de revenus constitue évidemment une entrave importante à l'exode vers le marché du travail, mais elle peut donc être nécessaire parce qu'un salaire inférieur reflète la perte de compétences exploitables du travailleur. La perte de revenus reflète aussi souvent une partie des coûts de formation qui vont de pair avec l'arrivée des nouveaux travailleurs et qui sont à charge de l'employeur.

Dans ce contexte, la **prime de mobilité** vise à favoriser la **rapidité de transition** d'un emploi à l'autre en dépit d'une éventuelle perte au niveau du salaire.⁸⁷ Elle motive davantage le travailleur à accepter rapidement un nouvel emploi moins bien rémunéré, étant donné qu'elle compense temporairement ou partiellement la perte au niveau du salaire. De ce fait, le chômeur maintient ses compétences professionnelles à niveau et les réoriente, de manière à pouvoir à terme progresser dans sa nouvelle fonction et à pouvoir

⁸⁷ Cette prime de mobilité est comparable à une subvention salariale. J. Kluve (2006) dans 'The effectiveness of European Active Labor Market Policy', IZA DP 2018 analyse l'efficacité des mesures d'activation en Europe et démontre que ce sont surtout des mesures de ce type qui fonctionnent bien.

espérer, dans une perspective positive, une rémunération plus élevée. Pour les entreprises, c'est une manière d'investir dans de nouveaux travailleurs et de les former afin de combler rapidement des postes vacants depuis longtemps.

65. La prime de mobilité fait partie intégrante de la stratégie d'activation dans le contexte du chômage. Elle peut être attribuée à titre de mesure d'activation au lieu d'une formation ou d'un recyclage. Plus particulièrement, elle peut contribuer à une **amélioration urgente de la mobilité interrégionale et interprovinciale des chômeurs.** En dehors du contexte de l'assurance-chômage à proprement parler, le travailleur peut la financer par le biais d'un compte-chômage individuel (cf. n° 58), ou la prime de mobilité peut être liée au volet activation de la politique de licenciement menée par l'employeur (cf. n° 35-37). Le fonds de formation auquel les employeurs peuvent faire appel dans le cadre d'un recrutement suite à une restructuration, se fonde sur une philosophie similaire (cf. n° 82).

Une bonne mobilité sur le marché du travail est nécessaire pour répondre à l'hétérogénéité et à la variabilité du facteur travail. Cependant, le marché du travail belge se caractérise par une mobilité du travail particulièrement faible. Une prime de mobilité peut contribuer à améliorer la situation, en particulier en tant qu'élément de l'activation dans l'assurance-chômage.

SECTION IV.
VALORISER LE VIEILLISSEMENT

Numéros 66-69 :

IDÉE 11

Poursuivre et élargir le Pacte de solidarité entre générations et lui permettre de déboucher sur une réforme de la politique articulée autour de différents axes afin de réaliser un "New Deal" pour l'âge sur le marché du travail belge.

Numéros 70-73 :

IDÉE 12

Réduire drastiquement l'impôt implicite sur le travail des plus de 55 ans, notamment via une réforme du système de bonus limité pour les pensions en un système de bonus-malus poussé. Il convient d'accorder autant d'attention à la limite d'âge qu'à l'ampleur du bonus-malus. Limiter en principe les assimilations à de l'activité pour le calcul de la carrière à des périodes d'inactivité involontaire.

Numéros 74-78 :

IDÉE 13

Faire évoluer la carrière professionnelle vers une vie professionnelle. Elaborer un cadre au sein duquel les employeurs comme les travailleurs sont responsables de la diffusion d'une culture de la formation permanente. Permettre au travailleur salarié d'investir également dans sa propre formation. Instaurer un système d'épargne-temps accompagné d'un compte épargne individuel avec respect de la portabilité afin que le travailleur salarié acquière le droit à moins d'activité ou à une activité différente sur la base de sa propre activité.

Numéros 79-85 :

IDÉE 14

Abandonner progressivement la prépension et d'autres régimes de sortie prématurée tels que le statut de chômeur âgé non-demandeur d'emploi. Il y a lieu de s'attaquer à la pension anticipée dans le secteur public également. Accompagner cet abandon d'un "New Deal" d'activation pour l'âge, par exemple en permettant d'investir une partie des indemnités en cas de restructuration dans un fonds de formation.

Décider aujourd'hui d'augmenter progressivement demain l'âge légal de la pension. Accepter un cumul illimité entre travail et pension, ainsi que des formules de pension et de travail à temps partiel.

A. L'indispensable New Deal en matière d'âge sur le marché du travail : aller au-delà du Pacte de solidarité entre générations

IDÉE 11

Poursuivre et élargir le Pacte de solidarité entre générations et lui permettre de déboucher sur une réforme de la politique articulée autour de différents axes afin de réaliser un "New Deal" pour l'âge sur le marché du travail belge.

66. La Section I^{ère} de ce rapport a démontré la situation allarmante des personnes âgées sur le marché du travail belge. Pour ce qui est des travailleurs âgés, le marché du travail belge figure parmi les pires d'Europe pour presque tous les paramètres (cf. n° 11-12) :

- taux d'activité très bas ;
- chômage de longue durée très élevé ;
- possibilités d'embauche après 50 ans très faibles ;
- mobilité professionnelle fort réduite.

Nous avons vu que cette situation est **intenable d'un point de vue économique, budgétaire et social et doit être rectifiée d'urgence afin de pouvoir compenser le vieillissement** qui frappera véritablement le marché du travail à partir de 2011 (cf. n° 5 et 9-10).

La marginalisation des personnes âgées sur le marché du travail belge est due à la combinaison de certains facteurs qui poussent et qui chassent les personnes âgées du marché du travail. Parmi les **facteurs de qui poussent**, nous retrouvons une politique du personnel pauvre et frileuse en matière de l'âge, de la discrimination et les coûts élevés qu'implique l'emploi de personnes âgées au niveau des salaires, des assurances complémentaires et du licenciement final. Parmi les **facteurs qui tirent**, nous retrouvons le manque de perspectives sur le marché du travail pour le travailleur lui-même, des formules attractives de sortie anticipée, une fiscalité qui récompense insuffisamment le travail, ainsi qu'une mentalité qui considère la sortie anticipée comme normale, voire comme un droit.

67. Tout un chacun porte donc une partie de la responsabilité dans l'exclusion des personnes âgées du marché du travail : l'employeur au niveau de sa politique du personnel et de licenciement, les autorités dans leur approche légale du travail et de la pension, les partenaires sociaux au niveau de leur définition des conditions salariales, de travail et de licenciement ainsi que le travailleur âgé lui-même pour ce qui est des choix qu'il opère dans la vie. Chacun devra également assumer ses responsabilités si la Belgique entend parvenir à l'inclusion de sa population âgée et en phase de

vieillesse, afin d'être préparée en termes sociaux, économiques et budgétaires au vieillissement poussé de la population du 21^e siècle.

Un tel « **New Deal** » en matière d'âge requiert une réforme de la politique articulée autour de plusieurs axes, dont certains ont déjà été abordés dans ce rapport :

- Une législation différente en matière de licenciement afin de promouvoir la mobilité et la sécurité du travail: cf. Section II, D.
- Des barèmes salariaux différents amoindrissant l'effet de l'âge ou de l'ancienneté sur les frais salariaux : cf. Section II, E.
- Une attention poussée portée à la diversité, en ce compris la diversité d'âge, en matière de politique du personnel : cf. Section II, F.
- Activation marquée et efficace des chômeurs, notamment des chômeurs âgés : cf. Section III.
- La promotion d'une vie professionnelle dans le cadre de laquelle on pourra travailler plus longtemps et différemment.
- La promotion du travail et le démantèlement de systèmes incitant à l'inactivité, notamment à la sortie anticipée du marché du travail.

Ces deux dernières composantes seront abordées dans la Section IV de ce rapport. En ce qui concerne ces composantes, la politique a amorcé l'évolution par le biais dudit Contrat de solidarité entre générations.

68. L'introduction de ce Pacte de solidarité entre générations fut un véritable calvaire, tant pour les partenaires sociaux que pour le monde politique. Le Pacte de solidarité entre générations présente deux limites importantes. Il cible essentiellement une seule des dimensions de la problématique de l'âge, à savoir celle de la pension anticipée. Cette approche sélective fait croire à une régression sociale et provoque des réflexions d'intérêt personnel et à court terme. Il est essentiel de concevoir une politique qui intègre et combine l'ensemble des dimensions de la problématique, en ce compris les dimensions positives. La deuxième limite du Pacte de solidarité entre générations est sa modestie. Le Pacte est un mélange tentateur de mesures limitées qui reflètent son degré de compromis (cf. Encadré 7).

Le Conseil supérieur des Finances, le Conseil supérieur de l'Emploi, le FMI et l'OCDE soulignent à l'unisson que le Pacte de solidarité entre générations ne constitue que l'amorce d'une réaction au vieillissement de la population sur le marché du travail belge. À court terme, le Pacte coûtera d'ailleurs plus qu'il ne rapporte en termes budgétaires, puisqu'il penche davantage pour la carotte que pour le bâton.⁸⁸ L'impact quantifiable du Pacte sur le taux d'emploi reste lui aussi modeste : 0,7 points de pourcentage du taux d'emploi global d'ici 2030.⁸⁹

⁸⁸ Conseil supérieur des Finances, Comité d'étude sur le vieillissement, Rapport annuel 2006.

⁸⁹ Banque nationale de Belgique, Rapport annuel 2006. Le calcul s'appuie sur un nombre limité de mesures quantifiables du Contrat de solidarité entre générations.

Dans cette optique, le principal mérite du Pacte est probablement plus d'ordre psychologique qu'économique : il a fait en sorte que l'inéluctabilité du prolongement de la vie professionnelle active soit inscrite à l'ordre du jour et gravée dans les esprits.

Encadré 7 : Le Pacte de solidarité entre générations et le vieillissement

Le Pacte comprend quatre ensembles de mesures dont deux sont ciblés sur le vieillissement et sur le taux d'activité des personnes âgées.

Promouvoir le prolongement de la vie professionnelle :

- Un bonus pension à partir de 62 ans : des droits de pension supplémentaires sont accordés aux travailleurs salariés et aux travailleurs indépendants qui continuent à travailler au-delà des 62 ans jusqu'à l'âge légal de la pension.
- L'extension de la possibilité de combiner pension et revenu professionnel, en augmentant la limite du cumul tant pour les *pensions de retraite* que pour les *pensions de survie*.
- Le calcul individuel du montant de la pension. Indépendamment de la nature de sa carrière, toute personne doit pouvoir obtenir à terme un calcul individuel du montant de sa pension. À partir de 55 ans, ce calcul doit se faire annuellement, de manière automatisée.
- Emplois de fin de carrière : afin d'éviter un départ anticipé du marché du travail, les travailleurs âgés de plus de 55 ans peuvent faire appel à un crédit-temps de 4/5.
- Le passage à un emploi plus léger pour les travailleurs qui exercent une fonction lourde. Si le passage s'accompagne d'une perte de revenus, une compensation est prévue sous la forme d'une diminution des cotisations ONSS personnelles ou d'une prime forfaitaire versée par le Fonds de l'expérience professionnelle.

Freiner les départs à la retraite anticipée :

- Dès 2008, la prépension ne sera plus possible à 58 ans que pour les hommes ayant déjà travaillé 35 ans ou pour les femmes ayant travaillé 30 ans.
- Dès 2012, la prépension ne sera plus possible à 58 ans que pour les hommes ayant déjà travaillé 38 ans ou pour les femmes ayant travaillé 35 ans.
- Des catégories spécifiques de métiers lourds pourront encore bénéficier de la possibilité de prépension à 56 ans, à condition de disposer d'une carrière de 35 ans (régime des ouvriers invalides du bâtiment et des travailleurs en équipes ou de nuit).
- Réduire la prépension à la dernière option, notamment dans le cadre de licenciements collectifs.
- Augmenter le coût de la prépension pour l'employeur en instaurant une obligation de cotisation. À partir de janvier 2006, les indemnités dites Canada Dry sont soumises aux cotisations de sécurité sociale.

69. Ce rapport entend non seulement poursuivre le Pacte de solidarité entre générations, mais il veut également l'élargir par une large approche permettant davantage de réformes dans le cadre d'un processus commun de transition vers une société et un marché du travail différents qui donne à la personne âgée bien plus de possibilités d'activité et de travail adapté.

La position marginale des personnes âgées sur le marché du travail belge est intenable d'un point de vue économique, budgétaire et social et doit être rectifiée d'urgence pour pouvoir compenser le vieillissement qui frappera véritablement le marché du travail à partir de 2011. L'exclusion des personnes âgées du marché du travail est causée par une combinaison de facteurs de répulsion et d'attraction dont tout un chacun est coresponsable: les employeurs, les autorités, les partenaires sociaux ainsi que les travailleurs âgés eux-mêmes. Le Pacte de solidarité entre générations n'est que l'amorce et une composante d'une réforme globale nécessaire pour un New Deal en matière d'âge sur le marché du travail belge.

B. Promouvoir le travail en réduisant radicalement l'impôt implicite sur le travail.

IDÉE 12

Réduire drastiquement l'impôt implicite sur le travail des plus de 55 ans, notamment via une réforme du système de bonus limité pour les pensions en un système de bonus-malus poussé. Il convient d'accorder autant d'attention à la limite d'âge qu'à l'ampleur du bonus-malus. Limiter en principe les assimilations à de l'activité pour le calcul de la carrière à des périodes d'inactivité involontaire.

70. Les recettes produites par le travail ont une incidence importante sur le comportement professionnel et sur la disponibilité à travailler. Ces recettes font référence non seulement au salaire net reçu lorsqu'on est actif, mais aussi à la pension attendue. Un individu qui choisit de rester au travail un an de plus, a droit à une pension annuelle majorée. Or, il profitera moins longtemps de cette pension. C'est pourquoi, le montant attendu total du futur revenu de la pension peut diminuer si l'on travaille plus longtemps. Cela rend la carrière prolongée financièrement moins intéressante, raison pour laquelle on parle d'un impôt implicite sur le travail.⁹⁰ Cet impôt implicite est largement déterminé par le traitement fiscal du travail d'une part et des allocations de pension d'autre part.

71. Le Graphique 7 montre que des incitants fiscaux peuvent donner lieu à des changements de comportement et contribuer ainsi considérablement à l'augmentation du taux d'activité des personnes âgées. La diminution, pour plusieurs pays, du taux de participation des personnes âgées de 50 à 54 ans, par rapport aux personnes âgées de 55-59 ans, y est illustrée comme étant fonction de l'impôt implicite local sur le travail pour les personnes entrant en ligne de compte pour des schémas de sortie anticipée du marché du travail entre 55 et 59 ans. Il existe clairement un lien important entre l'impôt implicite sur le prolongement de la carrière professionnelle dans le pays et le choix individuel de sortir du marché du travail. **Le niveau élevé de l'impôt implicite sur le travail des personnes âgées explique en grande partie le faible taux de participation** pour cette tranche d'âge. Le lien fort entre l'impôt implicite sur le travail et le changement du taux

⁹⁰ En cas d'arrêt de la carrière en l'an i , d'une pension annuelle de P et de décès en l'an D ,

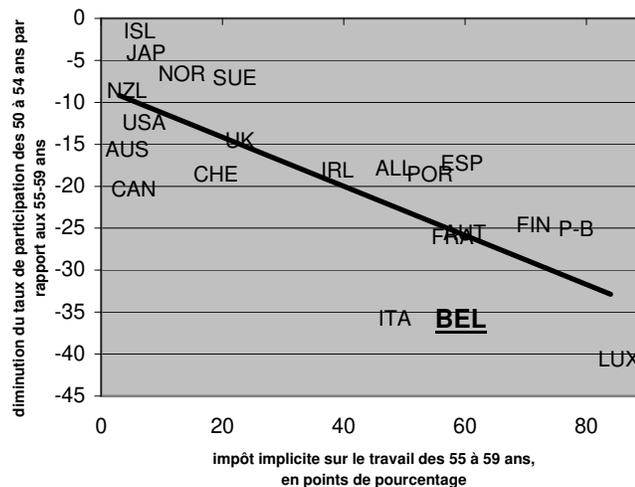
$$TP_i = \sum_{t=i}^D P_t / (1+r)^t \text{ est l'actuelle valeur escomptée de la pension totale à percevoir.}$$

L'impôt implicite sur le prolongement de la carrière est alors défini comme $(TP_{i+1} - TP_i) / (\text{netto loon})$ (salaire net) lorsque $(TP_{i+1} - TP_i)$ est négatif. Cf. ex. de Bruber et Wise, (1998), "Social security and declining labor-force participation: here and abroad," *American Economic Review*, 88(2).

de participation des personnes âgées démontrent qu'il existe une importante marge potentielle pour une politique.

72. Le Graphique 7 suggère que si la Belgique parvenait à réformer son régime fiscal à l'instar, par exemple, de la Suède, la diminution du taux de participation après 55 ans peut être considérablement réduite (de -35% actuellement à -7%). Cela se voit confirmé également dans une étude approfondie de Dellis et al.⁹¹ qui, sur la base de données micro-économiques relatives au comportement sur le marché du travail de milliers de travailleurs belges réalise plusieurs simulations. Cette étude examine notamment l'effet de l'introduction d'un régime simplifié fixant l'âge normal de la pension à 65 ans et offrant la possibilité d'un départ à la retraite anticipé à partir de 60 ans moyennant une perte de 6% du montant de la pension par année de départ anticipé. Il en résulte une augmentation attendue de l'âge moyen de départ qui passe de 58 à 61 ans. Une telle augmentation est, d'un point de vue budgétaire, un « couteau à triple tranchant », puisqu'elle fait à la fois augmenter le nombre de personnes actives et diminuer le nombre d'ayant-droits à la pension ainsi que le nombre d'années de versement de la pension.

Graphique 7
Impôt indirect sur le travail et taux d'activité



Source : Duval, R. (2003) *The retirement effects of old-age pension and early retirement schemes in OECD countries*, OECD working paper 370.

Comparée à d'autres pays, la Belgique enregistre donc un très mauvais score en termes d'impôt implicite sur le travail des personnes âgées (cf. Graphique 7). Jusqu'à présent, le Pacte de solidarité entre générations n'a introduit qu'un modeste bonus pension. Le fait de travailler plus longtemps est récompensé de manière limitée : travailler une année de plus

⁹¹ Dellis, A. Jousten, A. et Perelman, S., 2001. "[Micro-Modelling of Retirement in Belgium](#)," [CEPR Discussion Papers](#) 2795.

après son 62^{ème} anniversaire rapporte une pension mensuelle supplémentaire de 52 euros. Pour une pension brute de 1000 euros, ceci donne quelque 5%, tandis que pour les pensions plus élevées, la différence devient vite très petite. D'autres pays également essayent de réduire l'impôt implicite sur le travail afin d'augmenter l'âge effectif de la pension, tout en utilisant à cette fin un système non seulement de bonus, mais également de malus (cf. Encadré 8).

Encadré 8 : Régimes bonus-malus dans d'autres pays.

Nombre de pays connaissent un système de bonus-malus visant à promouvoir la carrière prolongée et décourager la sortie anticipée. Aux **États-Unis**, l'on reçoit un bonus de 8% sur la pension annuelle par année de travail après l'âge normal de la pension de 65 ans. Une sortie anticipée d'un an représente une perte de 6,6%. **La Suède** utilise quasiment les mêmes pourcentages (respectivement 8 et 6%) et un âge de la pension identique de 65 ans. **L'Autriche** a introduit en 2000 une augmentation de l'âge statutaire de la pension à 65 ans (60 pour les femmes) ainsi qu'un malus de 3% par année de sortie anticipée (avec un maximum de 15%) et un bonus de 4% par année de carrière supplémentaire. **L'Allemagne** applique quant à elle un bonus de 6% et un malus de 3,6% (avec un maximum de 10,8%).

73. La Belgique est pour l'instant dépourvue d'un régime malus freinant l'inactivité. Qui plus est, elle connaît une tradition d'*encouragement* des pensions anticipées. Si le Pacte de solidarité entre générations affaiblit cet encouragement, il n'inverse pas pour autant la tendance en direction d'un ralentissement. La Belgique accumule également les « périodes d'inactivité assimilées au travail » au niveau du calcul de la carrière professionnelle pour la détermination de la pension, ce qui fait que l'inactivité concernée n'est pas escomptée. Il est recommandé de limiter en principe de telles assimilations aux cas d'*inactivité involontaire*. Pour des périodes d'inactivité volontaire liées à certaines causes qui méritent un encouragement, des exceptions sont envisageables, mais il importe également de rester attentif à l'activation pour ces cas mêmes. Ainsi, il est préférable d'encourager les naissances par le biais de subsides et de systèmes de garde d'enfants plutôt que par le biais de l'inactivité subventionnée des parents.⁹²

Un malus pension peut être introduit par année de départ à la retraite anticipé avant l'âge de 63 ans. Des études économiques démontrent effectivement l'importance de l'effet potentiel de l'élaboration d'un système bonus-malus en Belgique. Puisque les modèles de comportement et d'attente ne muent que lentement, il est toutefois probable qu'il faille plusieurs années avant que ces effets ne se manifestent. Un régime malus permet également de dégager une plus grande marge budgétaire permettant d'encourager l'activité au moyen d'un bonus important. Un système de bonus isolé représente en effet

⁹² K. Daly, *Gender Inequality, Growth and Global Ageing*, Goldman Sachs Global Economics Paper 154, avril 2007; OCDE, *Going for Growth 2007*, 132.

une charge de financement pour le régime pension, abstraction faite de l'effet-retour escompté en raison d'une hausse du taux d'activité.

Les incitants fiscaux poussant à travailler plus longtemps sont un instrument efficace de promotion du taux d'activité des travailleurs âgés. La Belgique connaît un impôt implicite trop élevé sur le travail, qui réduit ainsi les incitants à l'activité
. Dans plusieurs pays, le régime de pension est doté d'un système de bonus-malus approfondi. La Belgique ne connaît qu'un système de bonus modeste et ne dispose d'aucun système de malus.

C. Travailler autrement tout au long d'une vie professionnelle

IDÉE 13

Faire évoluer la carrière professionnelle en une vie professionnelle. Elaborer un cadre au sein duquel les employeurs comme les travailleurs sont responsables de la diffusion d'une culture de la formation permanente. Permettre au travailleur salarié d'investir également dans sa propre formation. Instaurer un système d'épargne-temps accompagné d'un compte épargne individuel avec respect de la portabilité afin que le travailleur salarié acquière le droit à moins d'activité ou à une activité différente sur la base de sa propre activité.

74. Comme indiqué ci-dessus, le faible taux d'activité des personnes âgées est loin d'être exclusivement dû aux sorties anticipées volontaires. L'organisation de la politique du personnel frileuse en matière d'âge pousse les travailleurs âgés à quitter le marché du travail trop tôt (cf. n° 66-67). Une part importante des départs anticipés sont imposés par l'employeur.⁹³ Les employeurs représentent donc une partie du problème. Ils peuvent tout aussi bien devenir une partie de la solution, si l'on instaure un cadre régulateur intelligent.

La carrière moyenne actuelle est comparable à un récif : à mesure que le travailleur devient plus âgé, son ancienneté au sein de la même organisation augmente, de même que son coût salarial jusqu'à ce qu'il atteigne le sommet du récif et disparaisse ensuite soudainement du marché du travail. Afin de réagir au vieillissement et de pousser davantage de personnes à travailler plus longtemps, la carrière doit devenir un plateau sur lequel le travailleur peut évoluer au fil de plusieurs sentiers. **La carrière professionnelle doit évoluer vers une vie professionnelle.**

75. Un volet de cette évolution est indubitablement représenté par les **conditions et circonstances de travail que développent les entreprises au sein de leur organisation**. Souvent, des conditions de travail exigeantes telles que celles du travail en équipes, du travail temporaire, des heures supplémentaires irrégulières ou encore du travail le week-end, sont plus difficiles à supporter pour les travailleurs âgés et les poussent anticipativement vers le départ. La politique du personnel interne des entreprises doit tenir compte de l'intérêt croissant d'un maintien plus long des travailleurs âgés. Les travailleurs âgés représentent souvent un capital humain précieux doté d'une grande

⁹³ Elchardus, M. et J. Cohen, (2003) "De vroege uittrede uit de arbeidsmarkt. Exploratie van de factoren die bijdragen tot een vroege arbeidsmarktexit." Dans : De arbeidsmarkt in Vlaanderen. Jaarboek, Edition Garant, Anvers, pp. 149-161.

expérience. Sur un marché du travail en vieillissement graduel, il sera de plus en plus important d'attirer et de conserver les travailleurs âgés.⁹⁴

76. La position des travailleurs âgés au sein de l'entreprise et sur le marché du travail **est également déterminée par leurs compétences**. La diminution constante de la demande relative de travail peu qualifié est une tendance significative à long terme. Dans ce contexte, les travailleurs âgés sont particulièrement vulnérables car ils sont à la fois généralement moins qualifiés et souvent plus chers en raison des indexations salariales automatiques et des primes d'ancienneté. La **formation permanente** peut donc contribuer de manière considérable à l'activation de travailleurs âgés. La formation permanente des travailleurs (l'apprentissage tout au long de la vie) permet d'augmenter la valeur d'un travailleur sur le marché du travail et de contrecarrer de la sorte la pension anticipée (obligatoire). En moyenne, les travailleurs âgés dotés d'un niveau de formation plus élevé restent actifs plus longtemps⁹⁵. Selon l'OCDE, le fait d'augmenter de 10% le temps consacré à la formation d'un individu augmente de 0,4% la probabilité pour celui-ci de rester actif.⁹⁶

L'apprentissage tout au long de la vie ne présente pas des avantages que pour *l'individu participant*. Ainsi, les connaissances acquises sont par exemple transmises aux collègues sur les lieux de travail. Une enquête récente démontre effectivement que *les entreprises* qui consentent plus d'efforts afin d'instruire et de former en permanence leur personnel, enregistrent des prestations substantiellement supérieures aux entreprises semblables qui ne font pas ces efforts.⁹⁷ Même au niveau national, la formation permanente peut aider à répondre à la demande croissante de personnel qualifié et à renforcer ainsi la compétitivité sur le plan international. Des comparaisons internationales soulignent un lien fort entre l'apprentissage permanent, la croissance économique et le taux d'emploi général.⁹⁸

La formation peut également stimuler le travailleur âgé en termes de *mobilité sur le marché du travail*. La sphère d'intérêt des travailleurs âgés englobe des champs extérieurs au lieu de travail.⁹⁹ Une formation adaptée peut permettre aux travailleurs d'opérer un changement de carrière. La mobilité de carrière constitue une composante de l'évolution de la carrière professionnelle vers la vie professionnelle.

⁹⁴ Manpower, *The New agenda for an Older Workforce*, 2007.

⁹⁵ Les travailleurs âgés plus qualifiés travaillent également plus longtemps parce que la chute du revenu en cas de retraite est plus importante pour eux et parce qu'ils exercent moins souvent des professions physiquement éprouvantes.

⁹⁶ OCDE, *Employment Outlook 2004*.

⁹⁷ Van Reenen, J. et al (2006). "The impact of training and productivity and wages: evidence from British Panel Data", CEP discussion paper 674, London School of Economics.

Bartel, A. (2000), "Measuring the Employer's Return on Investments in Training: Evidence from the Literature", *Industrial Relations* 39 pp. 502-524.

⁹⁸ OCDE (2004), *Employment Outlook*.

⁹⁹ Elchardus, M., Cohen, J. et Van Thielen, L. (2003) "Verwachtingen in verband met het einde van de loopbaan." Deelrapport 5: naar een eindloopbaanbeleid. Onderzoeksgroep TOR, Vakgroep Sociologie, Vrije Universiteit Brussel.

77. L'apprentissage et la formation tout au long de la vie jouent donc un rôle crucial dans l'amélioration de la position des travailleurs âgés sur le marché du travail. **Pour promouvoir les perspectives d'emploi des travailleurs âgés, les employeurs et les travailleurs eux-mêmes doivent développer une véritable culture de formation permanente.** En la matière, les partenaires sociaux portent une responsabilité importante, puisque les efforts en formation ont encore souvent tendance à diminuer en fonction de l'âge du travailleur. Divers systèmes et techniques sont envisageables, soit au sein des entreprises, soit par le biais d'un cadre réglementaire général. Un système d'accréditation des compétences non-formelles permet aux travailleurs âgés d'évaluer et de valoriser l'expérience acquise. Dans un contexte d'épargne-temps, l'on peut instaurer des périodes de congé d'étude ou sabbatique, ou des formes de suspension temporaire avec droit au retour dans l'ancienne fonction. Les travailleurs doivent accéder à une évaluation de la carrière et à une évaluation des compétences à des moments réguliers tout au long de leur carrière professionnelle. La planification et l'accompagnement de la carrière peuvent contribuer à la réussite de la politique du personnel.

Il importe d'adapter les initiatives à la *position de carrière individuelle du travailleur concerné*. Il est également recommandé de réclamer *un co-investissement personnel du travailleur dans la formation ou dans l'accompagnement*. Ceci constitue un incitant solide pour garantir l'efficacité de la formation.

78. La formation permanente et le temps vont de pair. *Les travailleurs doivent trouver le temps nécessaire pour suivre la formation élaborée à la mesure de leurs souhaits et besoins.*¹⁰⁰ Dans la même lignée, **la flexibilité temporelle est un instrument très important qui permet de combiner une vie et une carrière professionnelle plus longues, dans le cadre d'une vie professionnelle qui doit également s'accompagner d'un emploi en fin de carrière.**

Ladite **épargne-temps** peut y contribuer. L'épargne-temps permet au travailleur de travailler de manière plus ou moins souple, afin de pouvoir - par exemple - consacrer temporairement plus de temps à sa famille. En épargnant du temps de travail **sur un compte épargne-temps individuel et transférable** (exemple : en prenant moins de congés d'ancienneté, en prestant davantage d'heures supplémentaires), il est possible d'épargner un crédit qui pourra, par la suite, être consommé de manière à travailler moins ou différemment. L'épargne-temps peut également être considérée comme un complément du deuxième, voire du troisième pilier du régime de pension lorsqu'un travailleur travaille aujourd'hui plus longtemps pour recevoir demain un montant plus élevé (épargne-argent) ou prendre sa retraite plus tôt (épargne-temps). Un tel système **existe déjà aux Pays-Bas et en Allemagne**. Une enquête récente démontre que **les travailleurs âgés consacrent beaucoup d'attention à la souveraineté temporelle** : selon un sondage, lorsque la possibilité est offerte de codéterminer les heures de travail, plus de 30% des personnes âgées de 45 à 65 ans indiquent souhaiter travailler plus longtemps. Si du reste, une réduction du temps de travail peut être obtenue, 45% des travailleurs interrogés indiquent vouloir travailler plus longtemps.¹⁰¹

¹⁰⁰ OCDE, *Live Longer, Work Longer*, 121.

¹⁰¹ Elchardus, M., Cohen, J. et Van Thielen, L. "Verwachtingen in verband met het einde van de loopbaan."

La formule du compte d'épargne-temps représente un important avantage par rapport aux autres formules telles que le crédit-temps actuel ou l'interruption de carrière. Il s'agit en effet d'une **formule qui permet au travailleur d'épargner des droits grâce à et par le biais de l'activité**. La flexibilité de la carrière est basée sur l'activité et encourage l'activité. Il ne s'agit pas d'une forme d'inactivité financée par la société.

Le faible taux d'activité des travailleurs âgés est en partie dû à une politique tenant insuffisamment compte de l'âge voire frileuse par rapport à celui-ci. Les entreprises ne sont pas suffisamment conscientes de l'intérêt croissant des travailleurs âgés. L'apprentissage tout au long de la vie apporte des avantages pour l'individu, pour l'entreprise ainsi que pour l'ensemble de l'économie et de la société. La formation permanente et le temps vont de pair.

D. Une pension plus tardive et différente

IDÉE 14

Abandonner progressivement la prépension et d'autres régimes de sortie prématurée tels que le statut de chômeur âgé non-demandeur d'emploi. Il y a lieu de s'attaquer à la pension anticipée dans le secteur public également. Accompagner cet abandon d'un "New Deal" pour l'âge, par exemple en permettant d'investir une partie des indemnités en cas de restructuration dans un fonds de formation.

Décider aujourd'hui d'augmenter progressivement demain l'âge légal de la pension. Accepter un cumul illimité entre travail et pension, ainsi que des formules de pension et de travail à temps partiel.

a. Abandonner progressivement le régime de la pension anticipée

79. La pension anticipée sous une forme ou l'autre est l'autoroute par laquelle les travailleurs âgés quittent, volontairement ou non, le marché du travail belge avant d'avoir atteint l'âge légal de la pension. L'OCDE estime que pas moins de 75% de tous les travailleurs qui quittent anticipativement le marché du travail belge ont recours à un régime de pension anticipée ; il s'agit là d'un record européen.¹⁰² La fréquence de la pension anticipée contribue au fait que l'écart moyen entre l'âge légal et l'âge réel de la pension est aussi l'un des plus élevés d'Europe.

La tradition de la pension anticipée sur le marché du travail belge – symbolisée par la prépension dans le secteur privé – est née suite au chômage massif dû à la première crise pétrolière, alors qu'on était encore convaincu du fait que la pension anticipée des personnes âgées facilitait l'accès des jeunes chômeurs au marché du travail. Ce système s'est progressivement dilué et a dégénéré en une technique de licenciement facilité des travailleurs âgés partiellement à charge de la société, notamment dans le cadre de restructurations et ce, à la satisfaction tant des employeurs que des syndicats, qui ont ancré le système dans des CCT sectorielles.

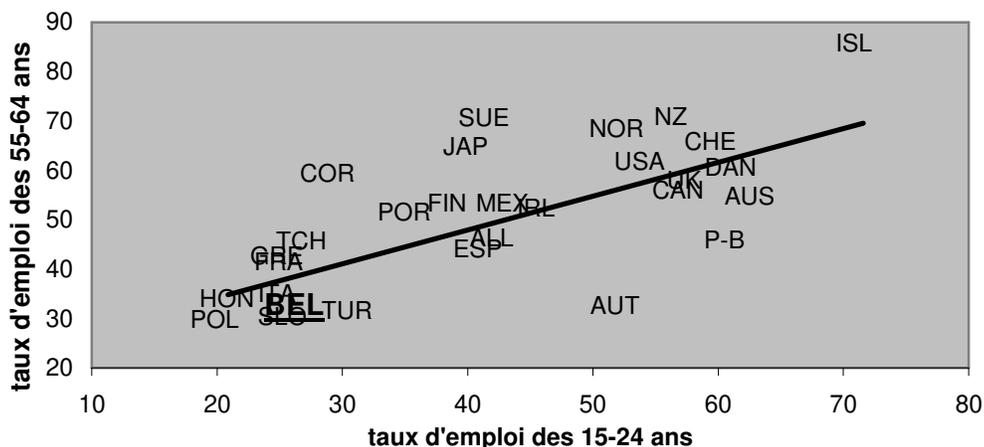
80. Pour certains cas individuels, le remplacement d'un travailleur âgé par un chômeur plus jeune est bien entendu envisageable. Au niveau macroéconomique, le marché du travail dans son ensemble, la conviction selon laquelle le chômage peut diminuer grâce au remplacement de travailleurs âgés actifs par de jeunes chômeurs est toutefois fort contestable, et ce, pour deux raisons. Premièrement, travailleurs et chômeurs ne sont souvent pas interchangeables du point de vue *qualitatif*, de sorte que l'élimination des premiers ne libère pas toujours de la place pour les seconds si ce n'est

¹⁰² OCDE, *Live Longer, Work Longer*, 43

au détriment de la productivité. Deuxièmement, l'hypothèse de remplacement s'appuie sur le phénomène de "lump of labour fallacy", à savoir l'illusion selon laquelle le marché du travail offre une quantité fixe d'emplois qu'il suffit de répartir le mieux possible entre les demandeurs d'emploi. Or, la réalité veut que la quantité d'emplois soit une fonction dynamique du développement économique. Les départs anticipés peuvent ralentir le développement économique, a fortiori s'ils doivent être financés par des impôts, amoindrissant ainsi les possibilités de travail pour les jeunes au lieu de les renforcer.

L'expérience prouve que le remplacement des personnes âgées par les jeunes n'est qu'un mythe. Les pays dont le taux d'emploi des personnes âgées se situe parmi les plus élevés n'ont pas le taux d'emploi des jeunes le plus faible, mais au contraire, le taux d'emploi des jeunes le plus élevé. Inversement, les pays dont le taux d'emploi des personnes âgées est parmi les plus faibles présentent aussi un taux d'emploi des jeunes de faible niveau.¹⁰³ C'est pourquoi le faible niveau combiné du taux d'emploi des personnes âgées et du taux d'emploi des jeunes signale plutôt un ralentissement du taux d'activité lié à des facteurs généraux.

Graphique 8
Le taux d'emploi des personnes âgées et des jeunes



81. Le Pacte de solidarité entre générations a renforcé les conditions de la prépension, en rehaussant notamment la limite d'âge, de manière limitée et graduelle. Dans une perspective de politique du marché du travail, il est indiqué de poursuivre cette démarche. En effet, la Belgique doit combler son retard en la matière car l'échec du système a été démontré sur plus de trois décennies. En outre, la progression graduelle du vieillissement mènera, finalement, à une diminution de la population en âge de travailler, de sorte que toute logique d'exclusion anticipée du marché du travail disparaîtra.¹⁰⁴

¹⁰³ Duval, R. (2003) *The retirement effects of old-age pension and early retirement schemes in OECD countries*, OECD working paper 370; OCDE, *Live Longer, Work Longer*, 140.

¹⁰⁴ OCDE, *Vieillesse et politiques de l'emploi : Belgique*, 2003, 38-40.

Le prochain gouvernement devra donc poursuivre le Pacte de solidarité entre générations pour permettre **la disparition progressive de la prépension**, en relevant graduellement l'âge effectif minimal de la pension. **La lutte contre la pension anticipée doit également être menée au sein du secteur public.** Le secteur public a relativement plus souvent recours à la pension anticipée que le secteur privé.¹⁰⁵ La situation est inquiétante, si l'on tient compte de l'ampleur du secteur public, de la pyramide des âges dans la fonction publique et des pensions très avantageuses des fonctionnaires.

En outre, la prépension ne constitue que l'une des techniques qui permettent d'organiser le départ anticipé des personnes âgées du marché du travail et qui nécessitent donc un démantèlement, en vue de l'amélioration nécessaire du taux d'emploi des personnes âgées. **Le statut du chômeur âgé non-demandeur d'emploi est une autre raison de la marginalisation des personnes âgées** sur le marché du travail belge.¹⁰⁶ Dans le cadre de ce statut, des chômeurs âgés peuvent être placés dans le régime de l'assurance-chômage sans obligation de rester disponible sur le marché du travail.¹⁰⁷ Ainsi, à partir de l'âge de 58 ans, les chômeurs peuvent percevoir des allocations de chômage inconditionnellement, tandis que la période de chômage est prise en compte à titre d'années de carrière dans le calcul de la pension. L'inactivité de la personne âgée est donc encouragée de deux côtés, ce qui doit être compensé d'autre part par des plans d'embauche censés promouvoir l'engagement de chômeurs âgés par le biais de subventions et de réductions des cotisations.

82. Il est évident que le démantèlement de la pension anticipée et des statuts intermédiaires analogues doit s'accompagner d'un ensemble de mesures améliorant radicalement la position des travailleurs âgés sur le marché du travail. La plupart de ces mesures ont été développées ailleurs dans ce rapport comme un élément du New Deal en matière d'âge sur le marché du travail (n° 66-69). Le lien entre la prépension et le licenciement mérite encore une certaine attention puisque, dans le cadre de l'assainissement d'entreprises, la prépension sert habituellement de refuge. Il est souhaitable de renforcer encore davantage la combinaison entre l'évolution du licenciement vers la sécurité du travail (n° 35-37) et la nécessité de la formation permanente (n° 76-78) dans le contexte des restructurations. Ainsi, l'on peut envisager de **redéfinir partiellement l'affectation des indemnités en cas de restructuration en direction de la formation.** Plus spécifiquement, une partie de l'indemnité/prime de licenciement peut être directement versée à un fonds de formation. De nouveaux employeurs potentiels pourront, par la suite, puiser dans ce fonds lorsqu'ils reprendront des travailleurs licenciés par des entreprises en restructuration. Cela permet de diminuer les coûts d'engagement et de (re)formation auprès du nouvel employeur et contribue à une activation plus rapide après le licenciement.

b. Augmenter progressivement l'âge légal de la pension

¹⁰⁵ OCDE, *Vieillesse et politiques de l'emploi : Belgique*, 2006, 68 : en 2000, la fréquence de la pension anticipée au sein du secteur public était de trois fois supérieure à celle dans le secteur privé.

¹⁰⁶ OCDE, *Vieillesse et politiques de l'emploi : Belgique*, 2003, 78-80.

¹⁰⁷ Art. 89 Arrêté chômage.

83. Le vieillissement est la combinaison d'une natalité en diminution, d'une espérance de vie en augmentation et d'une transition historique de la génération du baby boom (cf. n° 5). L'augmentation de l'espérance de vie fait de sorte que les pensionnés peuvent se réjouir de pouvoir, en règle générale, bénéficier d'une pension pendant une période de plus en plus longue, tout en étant en meilleure santé. De 1970 à 2004, le pensionné moyen au sein de l'OCDE pouvait s'attendre à pouvoir profiter de sa pension 7 années de plus grâce à l'augmentation de l'espérance de vie.¹⁰⁸ Cette évolution se poursuivra encore. Selon les projections pour 2050, les hommes et les femmes vivront encore environ 6,5 années de plus¹⁰⁹.

Dans ce contexte, il est logique que les futures générations, qui vivront plus longtemps, connaissent également des carrières professionnelles actives plus longues. Plusieurs pays ont déjà revu l'âge légal de la pension à la hausse. Ainsi, en Allemagne, l'âge de la pension est passé de 65 à 67 ans (pour les personnes nées après 1964) et la sortie anticipée a été rendue plus difficile. Dans le système suédois, il n'y a pas d'âge officiel pour prendre sa pension, mais le montant total versé pour la pension est automatiquement calculé sur la base du nombre d'années de travail et de l'espérance de vie estimée. En Suède, depuis les réformes du système de pension en 1999, l'âge moyen de la pension est passé de 61 à 63 ans (cf. Encadré 9). Depuis, un système similaire a été introduit en Pologne.¹¹⁰

Encadré 9 : Réforme des pensions en Suède

En 1999, la Suède a réformé en profondeur son régime de pension. L'ancien système suédois présentait d'importantes similitudes avec la situation actuelle en Belgique, avec pour principal pilier de pension un régime légal de répartition assurant un taux de remplacement de 60%, ainsi que l'absence de réserves de pension considérables. Les principaux éléments de la réforme étaient les suivants :

- Le montant de la pension n'est plus fixe, mais dépend de la croissance économique ainsi que de l'espérance de vie.
- L'âge « normal » de la pension n'est pas fixe mais fonction de l'espérance de vie dont il suit donc lentement la hausse.
- L'on peut prendre sa pension plus tôt, le montant total versé en fonction de l'espérance de vie estimée reste le même et diminue donc en cas de départ anticipé.
- Des comptes-pension notionnels qui visent à produire un effet de capitalisation tout en continuant à s'appuyer en grande partie sur la répartition. Une indexation variable pour assurer la viabilité du système si les charges deviennent trop lourdes.

¹⁰⁸ OCDE, *Live Longer, Work Longer*, 32.

¹⁰⁹ INS, modèle d'hypothèse EUROSTAT.

¹¹⁰ J. Perry, "Sweden's Pension Antidote Finds a Global Audience", *Flexible Payout System Puts Onus on Individual; A Private-Account Rule*. WSJE, le 5 mars 2007.

84. Si l'on observe la situation sous l'angle de la pension en Belgique, il n'est pas urgent d'augmenter l'âge légal de la pension, qui est aujourd'hui de 65 ans. Il est beaucoup plus urgent de faire en sorte que l'âge réel de la pension s'approche de l'âge légal de la pension. Cependant, à la lumière des futurs glissements démographiques, une évolution de l'âge légal de la pension s'avérera finalement nécessaire également en Belgique. Une bonne gestion consiste à instaurer de telles réformes indispensables longtemps à l'avance et de manière très graduelle, de manière à pouvoir forger les espérances des futures générations au lieu de devoir les modifier par la suite. **Le gouvernement suivant devrait donc décider, pour l'avenir, d'une augmentation de l'âge de la pension, devra pour la réaliser très progressivement et en plusieurs étapes d'ici 2025, par exemple.** Une solution alternative qui consiste à rendre endogène le risque dans le régime pension inhérent au vieillissement en déterminant et en introduisant des variables à cette fin, selon l'exemple suédois.

c. Autoriser cumul et combinaison

85. Partant du constat que travailler plus longtemps n'interfère pas avec l'emploi d'autrui mais peut, à l'inverse, contribuer à un taux d'emploi général plus élevé (cf. n° 80), l'on peut **réfuter le principe selon lequel le droit à la pension est lié, a priori, à la cessation de toute activité professionnelle.** Celui qui a effectivement travaillé assez longtemps que pour entrer en ligne de compte pour la pension légale doit pouvoir en bénéficier, tout en poursuivant une activité professionnelle. La possibilité de prolonger sa vie professionnelle et de l'associer à la pension incite à travailler, ce qui cadre avec la philosophie de la vie professionnelle. Elle permet aux travailleurs les plus productifs de contribuer davantage et plus longtemps. En travaillant plus longtemps, l'intéressé(e) contribue également au financement de la sécurité sociale. D'autre part, la suppression des limites du cumul permettra évidemment le versement de pensions qui, sinon, se heurteraient à la limite du cumul.¹¹¹ S'il est vrai que le solde budgétaire mérite une attention particulière, l'inactivité obligatoire n'a, toutefois, plus sa place sur le marché du travail de l'avenir, marché pour lequel il faudra mobiliser l'ensemble des forces.

Il est donc préférable de permettre le cumul de la pension légale et d'une activité professionnelle, pour arriver à un cumul illimité à partir de l'âge légal de la pension. L'on peut également envisager **des formules de travail à temps partiel et de pension à temps partiel.** En effet, les centres d'intérêt des travailleurs plus âgés se rapportent davantage à des thèmes situés hors de la sphère professionnelle et s'avèrent difficilement conciliables avec une position à temps plein.¹¹² Une réduction flexible du temps de travail des travailleurs âgés et la stimulation de l'association de la pension (à temps partiel) à un emploi (à temps partiel) peuvent ainsi contribuer à garder plus de personnes sur le marché du travail, fût-ce partiellement.

¹¹¹ Conseil supérieur des finances, Comité d'étude sur le vieillissement, Rapport annuel 2006.

¹¹² Elchardus, M., Cohen, J. et Van Thielen, L. (2003) "Verwachtingen in verband met het einde van de loopbaan." Deelrapport 5: naar een eindloopbaanbeleid. Onderzoeksgroep TOR, Vakgroep Sociologie, Vrije Universiteit Brussel.

Dans ce cadre, la formule d'une pension à temps partiel peut se révéler préférable à un régime de crédit-temps à temps partiel étant donné que le travailleur financerait ainsi son inactivité sur la base d'années de pension déjà prestées et consommerait une partie de la pension dont la constitution ne sera plus poursuivie. En d'autres termes, la pension à temps partiel constitue un régime permettant d'une part une sortie flexible du marché de l'emploi et, d'autre part, elle internalise une partie des frais pour la société. L'expérience acquise à l'étranger nous apprend qu'il importe de moduler le système de sorte à présenter la pension à temps partiel comme l'ultime option à ceux qui, sinon, quitteraient *de toute manière* le marché du travail, plutôt que de la présenter comme une option alternative à ceux qui resteraient normalement au travail à temps plein.¹¹³

La pension anticipée, sous une forme ou l'autre, est par laquelle certains travailleurs âgés quittent, volontairement ou non, le marché du travail. Au niveau du marché du travail, la conviction selon laquelle la pension anticipée crée de l'emploi pour les jeunes chômeurs se révèle fort contestable. Quoi qu'il en soit, dans le contexte du futur vieillissement de la population, une sortie anticipée du marché du travail est dénuée de toute logique. Une interdiction de cumul est d'ailleurs tout aussi contre-productive. Une bonne gestion impliquerait de décider, promptement, des réformes indispensables du régime des pensions, tout en mettant celles-ci en œuvre le plus lentement possible, de sorte à forger les espérances des futures générations et à ne pas devoir les modifier par la suite.

¹¹³ Cf. OCDE, *Live Longer, Work Longer*, 2006.

**SECTION V.
MAÎTRISER LES COÛTS SALARIAUX ET AMÉLIORER LA
FORMATION SALARIALE**

Numéros 86-92 :

IDÉE 15

Veiller à une réduction des charges générale et liée au niveau de salaire sans multiplication des groupes-cibles. Introduire un système de progressivité au niveau des cotisations de sécurité sociale se traduisant par une réduction des cotisations pour tous les salaires mais avec plus de réductions pour les salaires modestes que pour les salaires plus élevés.

Numéros 93-95 :

IDÉE 16

Réduire drastiquement la complexité de la structure fiscale et parafiscale des salaires. Elaborer un cadre légal uniforme et unique reprenant au maximum une poignée de statuts alternatifs simples, entourés d'une sécurité juridique et orientés vers l'avenir, tels que la pension complémentaire, les soins de santé complémentaires, la formation et la participation financière. Charger un panel d'experts de l'élaboration budgétaire et juridique selon un calendrier clair.

Numéros 96-101 :

IDÉE 17

Affiner la norme salariale et en améliorer l'application via les actions suivantes :

- Prêter un caractère plus obligatoire et automatique au mécanisme légal de correction.**
- Freiner de manière préventive tout dérapage dans à la fixation de la norme salariale.**
- Fondre les "accords salariaux all-in" dans des dispositions légales.**
- Lier davantage la norme salariale à la productivité, tant sur le plan international qu'en Belgique.**
- Tenir compte du handicap en termes de coût salarial lors du calcul de la norme salariale.**
- Axer de manière plus explicite la norme salariale sur la modération des salaires nets.**

Numéros 102-106 :

IDÉE 18

Améliorer la formation des salaires en suivant un processus de décentralisation de l'organisation de la concertation salariale sectorielle. Introduire une inversion conditionnelle de la pyramide des CCT afin que les CCT sectorielles puissent être modulées en fonction des conditions de l'entreprise. Assurer la variabilité sur le plan légal d'une part de l'évolution sectorielle des salaires dans le cadre d'une participation des travailleurs aux bénéfices ou aux résultats.

A. Diminuer de manière généralisée et progressive les cotisations de sécurité sociale.

IDÉE 15

Veiller à une réduction des charges générale et liée au niveau de salaire sans multiplication des groupes-cibles. Introduire un système de progressivité au niveau des cotisations de sécurité sociale se traduisant par une réduction des cotisations pour tous les salaires mais avec plus de réductions pour les salaires modestes que pour les salaires plus élevés.

86. La croissance économique élevée et le nombre important de postes vacants non pourvus suggèrent qu'il ne serait pas très sensé d'accorder encore beaucoup d'attention à la politique salariale. Or, rien n'est moins vrai, et ce, en raison de différents arguments.

Premièrement, la Belgique compte parmi les pays affichant le coût salarial total par travailleur le plus élevé au sein de l'OCDE. Dans le contexte d'une **économie toujours plus mondialisée**, engendrant une mobilité de plus en plus aisée des travailleurs et des entreprises, ces dernières comparent les coûts salariaux de pays à productivité comparable lors du choix de la localisation de leurs investissements étrangers. Cette situation est d'autant plus néfaste pour les 'personnes peu qualifiées' puisque, d'une part, l'offre mondiale de travail peu qualifié a connu une augmentation énorme et que, d'autre part, l'évolution technologique soutenue a déclenché un glissement relatif de la demande de travail au détriment des personnes peu qualifiées.

Le coût salarial en Belgique se compose – pour schématiser - du **salaire brut** majoré des cotisations patronales à la sécurité sociale¹¹⁴. Le **salaire net** que perçoit le travailleur constitue le salaire brut dont ont été réduits les versements anticipés d'impôts sur les revenus ainsi que les cotisations de sécurité sociale du travailleur. L'écart entre le salaire net perçu par le travailleur et le coût salarial pour l'employeur est appelé **le coin salarial** . Le Graphique 9 illustre clairement que la Belgique appartient au groupe des pays dont le coin salarial est le plus élevé, les charges sur le travail représentant en moyenne plus de 50% du coût salarial total. **Différentes instances, tels l'OCDE et le FMI ont considéré cette pression (para)fiscale élevée comme l'une des principales causes du taux de participation faible et du taux de chômage élevé.**

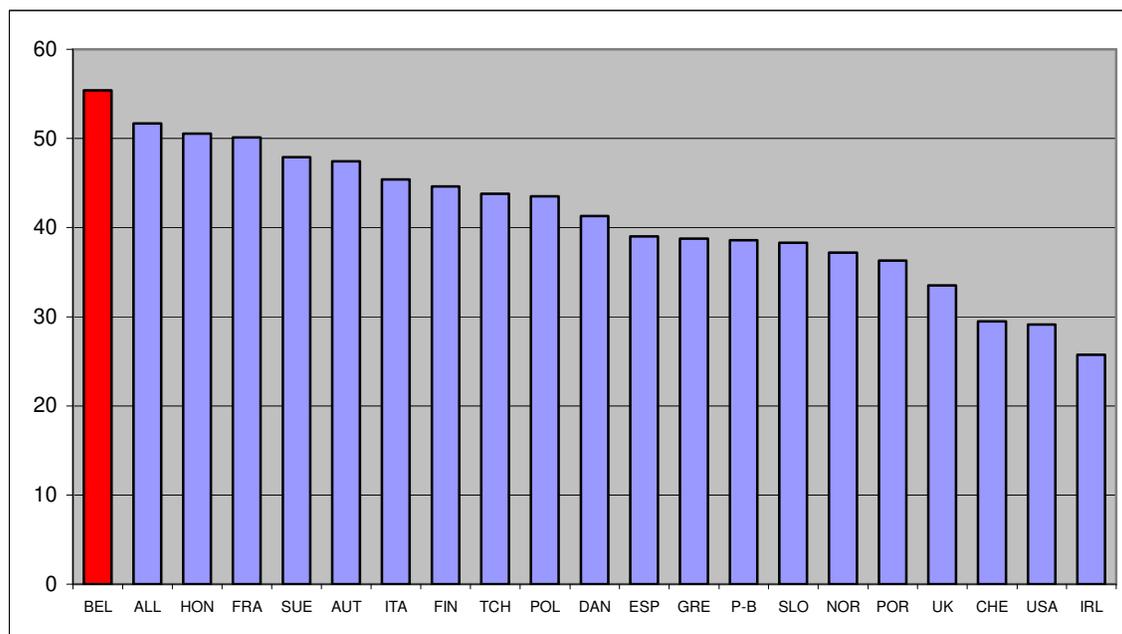
87. Il est clair qu'une discussion sur la réduction des charges sur le travail en Belgique n'est pas un phénomène isolé. Elle s'inscrit dans un **marché du travail réglé par des institutions** , notamment pour ce qui est de l'organisation des négociations salariales et de

¹¹⁴ En outre, le coût salarial comprend des primes et suppléments, pécule de vacances, assurances-groupe, etc.

la manière dont les allocations de chômage et les mesures d'activation sont organisées et financées. Par conséquent, deux dimensions en découlent. D'une part, nous avons l'écart entre le coût salarial et le salaire net, le coin salarial. D'autre part, nous avons l'augmentation brute/nette du salaire qui fait l'objet de négociations. Il importe que, lors des négociations, la réduction des charges va de pair avec une modération salariale disciplinée, pour que les réductions des charges ne soient pas affectées à une hausse des salaires nets et qu'elles atteignent effectivement leur objectif, à savoir la création d'emplois.

Graphique 9

Comparaison internationale de la charge salariale exprimée en pourcentage du coût salarial

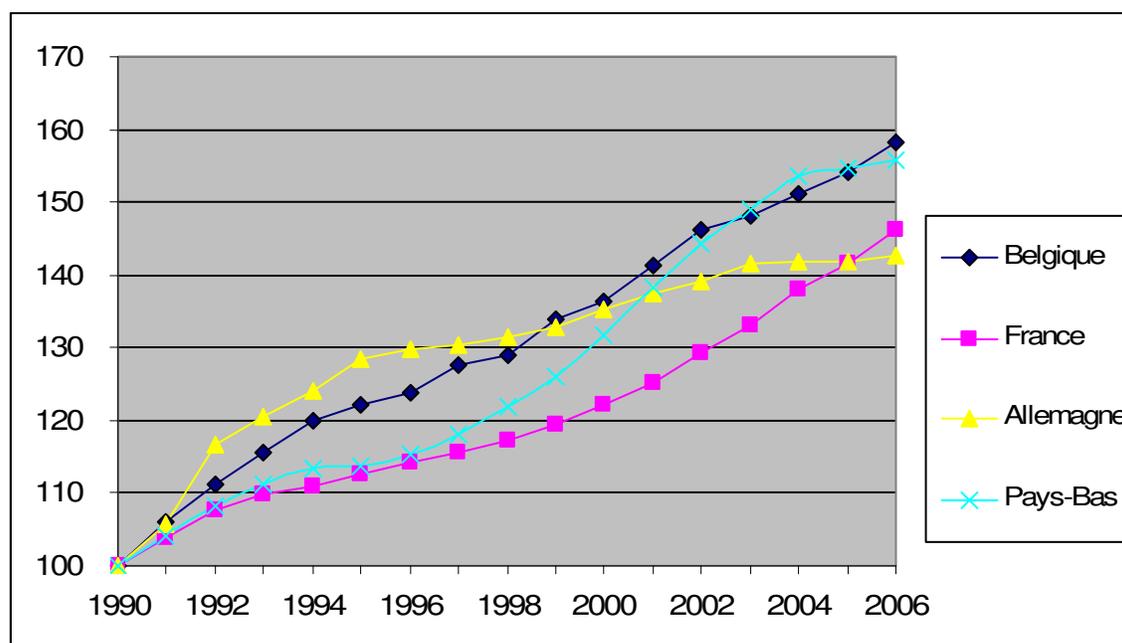


Source : OCDE, 2005

88. L'augmentation annuelle des coûts salariaux totaux constitue **une deuxième raison** pour laquelle il convient d'être attentif à la politique salariale, d'autant plus que le niveau des coûts salariaux en Belgique est déjà relativement élevé. En effet, l'évolution du coût salarial en Belgique telle qu'illustrée par le Graphique 10 contraste fortement avec les efforts consentis par notre principal partenaire commercial en matière de coûts salariaux, l'Allemagne, depuis la moitié des années 1990. Sur une période de 16 ans, les coûts salariaux totaux, inflation comprise, ont connu une augmentation de 60% en Belgique ; ce qui correspond à une augmentation annuelle moyenne de 3,75%, augmentation comparable, depuis quelques années, à celle enregistrée aux Pays-Bas et en France, mais dépassant largement celle affichée en Allemagne. En outre, n'oublions pas l'expérience de nos voisins néerlandais qui sont parvenus, pendant les années 1980 et 1990, à une position compétitive solide, notamment grâce à une politique de modération salariale

soutenue dans le cadre dudit *poldermodel*. Position qu'ils ont toutefois dû céder à partir de la moitié des années 1990, faute de respect de la modération salariale.

Graphique 10
Évolution du coût salarial total. 1990=100



Source : OCDE, 2006

89. Quelle est la politique menée jusqu'à présent? Depuis les années 1990, plusieurs gouvernements ont pris des mesures visant à diminuer les coûts salariaux. Au début des années 1990, il y eut les mesures Maribel (de Maribel I à IV), remplacées en 1999 par une **réduction générale et structurelle des charges**. En raison de la fréquence des modifications apportées à l'approche de la diminution des coûts du travail, il est difficile d'avoir un aperçu global clair. Aussi n'allons-nous pas énumérer ici en détail les plus de 90 mesures différentes.¹¹⁵

Le Tableau 8 donne un aperçu des mesures, l'accent étant mis sur la réduction des cotisations de sécurité sociale. Nous constatons que les diminutions inconditionnelles, notamment la rubrique « Maribel+bas salaires+réductions structurelles », représentent le poste principal. Il s'agit de réductions de charges *inconditionnelles* dans la mesure qu'aucune condition d'engagement n'y est liée et qu'elles s'appliquent également aux

¹¹⁵ Pour un aperçu détaillé, nous nous référons au site web du SPF Emploi : <http://www.emploi.belgique.be/home.aspx>.

travailleurs déjà embauchés. En 2007, le montant total abordé dans le Tableau 8 représente 2,7% du PIB.

90. L'Encadré 10 donne un aperçu des différentes études internationales et nationales portant sur l'effet d'une réduction de charges sur la création d'emploi. Il en ressort qu'il est communément reconnu qu'**une réduction des charges sur le travail est favorable à l'emploi et que cette conclusion** vaut également pour la Belgique. S'il est des différences entre pays, elles peuvent être dues à un contexte institutionnel différent, tel que l'organisation des négociations salariales et la sécurité sociale. **L'effet positif sur l'emploi** qu'exercent des mesures **qui ciblent les travailleurs à bas salaire est plus important que celui des mesures non-ciblées**. Rien d'étonnant à cela, puisque les travailleurs à bas salaires sont typiquement les travailleurs peu qualifiés. Ceci suggère que des mesures ciblées se révèlent les plus indiquées.

Tableau 8
Résumé réductions des charges (millions d'euros)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
<u>Cotisations patronales</u>				3.534	3.684	4.269	4.826	5.078	5.400
Maribel social				275	377	396	414	438	438
Structurelles				2.801	2.851	3.280	3.710	3.511	3.556
Groupes cibles						144	227	359	554
Emplois d'expert								328	350
ACS				110	106	193	204	212	214
Divers				348	350	256	270	230	288
<u>Cotisations des travailleurs</u>				93	136	157	230	537	643
<u>Total des cotisations sociales (empl. & trav.)</u>	1.987	2.818	3.508	3.627	3.819	4.426	5.056	5.615	6.043
<u>Autres mesures :</u>						80	320	1.047	1.454
TOTAL	1.987	2.818	3.508	3.627	3.819	4.506	5.376	6.662	7.497
En % du PIB	0,8%	1,1%	1,4%	1,4%	1,4%	1,6%	1,8%	2,1%	2,3%

Source : Verslagen sociale zekerheid; Cockx, Sneessens en Van Der Linden (2005), "Vermindering van de werkgeversbijdragen voor sociale zekerheid, Waarom, Voor wie en Hoe?", *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, 4.

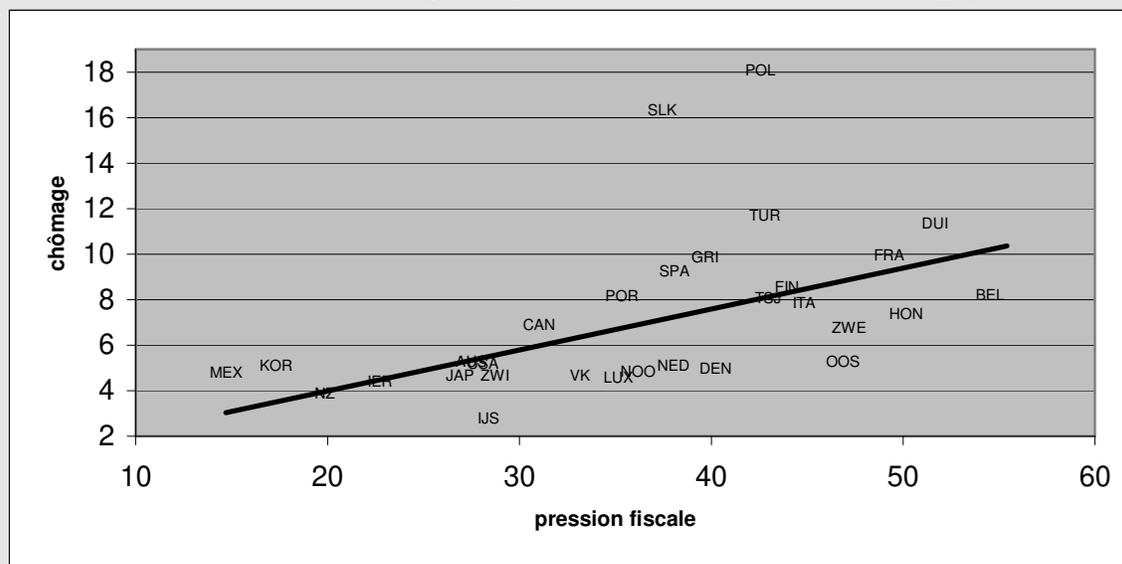
91. Un problème important dans le cadre de la mise en œuvre de mesures ciblées concerne la multitude de groupes cibles concernés par certaines mesures. La complexité et la multitude de mesures créent une gamme de mesures opaque, ce qui entrave toute évaluation ex post. Qui plus est, il est de plus en plus difficile d'y avoir recours, notamment pour les petites et moyennes entreprises. Certaines études ont également démontré qu'une **substitution/éviction** peut se manifester en raison des mesures concentrées sur des groupes-cibles. Il ne paraît d'ailleurs point évident de définir ce qu'est une qualification insuffisante : il s'agit en effet plutôt d'une qualification appropriée ou non.

Il est néanmoins clair que les effets d'une réduction de charges sont les plus manifestes pour les bas salaires. C'est pourquoi une réduction de charges générale et liée au niveau du salaire est une mesure simple mais efficace puisqu'elle touche surtout les bas salaires dont relèvent généralement les différents groupes cibles. D'autre part, les coûts salariaux ne sont pas la panacée non plus, bien entendu. En effet, un taux d'emploi bas est également lié à un manque de qualifications appropriées, à une productivité limitée, à des pièges à l'activité ou encore à des conditions de travail non attractives. Il est dès lors indiqué d'y associer une politique d'activation efficace.

Encadré 10 : Réduction des charges et création d'emploi

Dans son 2006 Employment Outlook, l'OCDE donne un aperçu de différentes études économétriques portant sur l'effet des réductions de charges sur le chômage et l'emploi. Il ressort de ces études qu'une pression fiscale élevée est associée à un chômage élevé et une participation faible. C'est ce que suggère également une simple comparaison internationale de la pression fiscale sur l'emploi et du taux de chômage, comme l'illustre la figure ci-dessous.

Relation entre le taux de chômage et la pression fiscale sur le travail dans les pays de l'OCDE



Source : OCDE, 2006

Pour la Belgique, Joyeux et Stockman (2003) ont étudié les effets des différentes réductions de charges introduites entre 1995 et 2000. Ils estiment que la réduction des cotisations patronales a permis la création de 12.200 emplois en 1995 et de 35.700 emplois en 2000, au moins. L'expérience des subventions Maribel va dans un même sens. Ces dernières consistaient en une réduction des charges sur le travail manuel au sein de certains secteurs. Seulement, ces subventions ont été considérées par la Commission Européenne comme une distorsion de la concurrence. La Belgique a dès lors été obligée de les supprimer, en 1996, voire de récupérer les montants versés auprès des entreprises concernées. Une récente étude de Goos et Konings³ analyse l'effet de ces anciennes subventions générales Maribel. Ils constatent des effets positifs de taille sur la création d'emploi. Pour conclure, Cox et al⁴ ont démontré que les réductions de charges générales et structurelles ont, en Belgique, des effets positifs majeurs sur la création d'emploi. Le récent rapport du Conseil central de l'économie fait le même constat.

- 1 Bassanini et Duval (2006), "Employment Patterns in OECD Countries: Reassessing the Role of Policies and Institutions", OECD Economics Department Working Paper 486, pp.127.
- 2 Joyeux et Stockman (2003), "Een macro-economische evaluatie van de werkgeversbijdragenverminderingen in 1995-2000, Federaal Planbureau Working Paper 14-03.
- 3 Goos, M. & J. Konings (2007), "The Impact of Payroll Tax Reductions on Employment and Wages: A Natural Experiment Using Firm Level Data", *LICOS Centre for Institutions and Economic Performance Discussion Paper 178*, University of Leuven, pp. 30
- 4 Cockx, B., Sneessens, H. et Vanderlinden, B. (2005). "Evaluations Micro en Macroéconomiques des Allégements de la (para)fiscalité en Belgique", IRES UCL.

92. Si les bas salaires profitent relativement plus d'une réduction des charges, il est évident qu'une telle réduction des charges est, en général particulièrement utile, eu égard au coin salarial et au retard de la Belgique en matière de coûts salariaux par rapport à nos principaux concurrents et partenaires commerciaux sous et malgré le régime de la norme salariale. Le défi consiste à concilier les deux objectifs : une réduction des charges ciblée pour les bas salaires *ainsi qu'une* réduction générale des charges. La clé de cette combinaison magique peut être **l'introduction d'un système de progressivité dans les cotisations de sécurité sociale, permettant d'imposer moins de cotisations sur l'ensemble des salaires, mais encore moins sur les bas salaires que sur les salaires plus élevés.**

Un tel système part d'une **diminution générale des pourcentages actuels fixes de cotisation.** *Sur le plan des recettes,* une forte simplification de la structure fiscale et parafiscale (cf. n°. 93-95) et la poursuite du financement alternatif de la sécurité sociale permettraient d'y arriver. *Sur le plan des dépenses,* l'organisation plus efficace de la sécurité sociale s'impose. Seul le volet traitant de l'activation est concerné par ce rapport. La poursuite du financement alternatif est sensée. En effet, *toutes les formes d'impôt ne frappent pas l'économie de manière identique.* D'un point de vue économique, accises et impôts sur la consommation sont souvent préférables à une fiscalité sur le travail.¹¹⁶ Accises et impôt sur la consommation se défendent aussi sur le plan social, à titre d'instrument de promotion d'emploi et de financement de la sécurité sociale dont la branche soins de santé, en particulier, couvre beaucoup plus que les risques liés au travail.

Dans une seconde phase, **des échelles salariales et des pourcentages de cotisation progressifs seront définis** afin que les bas salaires bénéficient surtout de la réduction générale des charges.

Si elles désirent rencontrer des besoins d'emploi particuliers, les autorités peuvent opter, dans une troisième phase facultative, pour des **réductions de charges forfaitaires et complémentaires au profit de sous-catégories en bas de l'échelle ou au profit d'autres groupes cibles tels que les travailleurs âgés.** Une réduction forfaitaire des charges peut contribuer au renforcement du caractère progressif de la structure de cotisation.

¹¹⁶ Cf. J. Clemens, N. Veldhuis et M. Palacios, *Tax Efficiency: Not All Taxes Are Created Equal*, The Fraser Institute, 2007.

La Belgique compte parmi les pays de l'OCDE où les charges (para)fiscales sur le travail sont les plus élevées. L'évolution du coût salarial en Belgique contraste fort avec les efforts consentis en matière de coûts salariaux par notre principal partenaire commercial, l'Allemagne. Différentes études démontrent que des coûts salariaux élevés chassent l'emploi, en particulier l'emploi peu qualifié. Des réductions de charges ciblées ont déjà eu une incidence positive sur l'emploi en Belgique. La réduction des charges idéale associe une réduction générale des charges à un ciblage sur les bas salaires.

B. Simplifier la structure fiscale et parafiscale des charges salariales

IDÉE 16

Réduire drastiquement la complexité de la structure fiscale et parafiscale des salaires. Elaborer un cadre légal uniforme et unique reprenant au maximum une poignée de statuts alternatifs simples, entourés d'une sécurité juridique et orientés vers l'avenir, tels que la pension complémentaire, les soins de santé complémentaires, la formation et la participation financière. Charger un panel d'experts de l'élaboration budgétaire et juridique selon un calendrier clair.

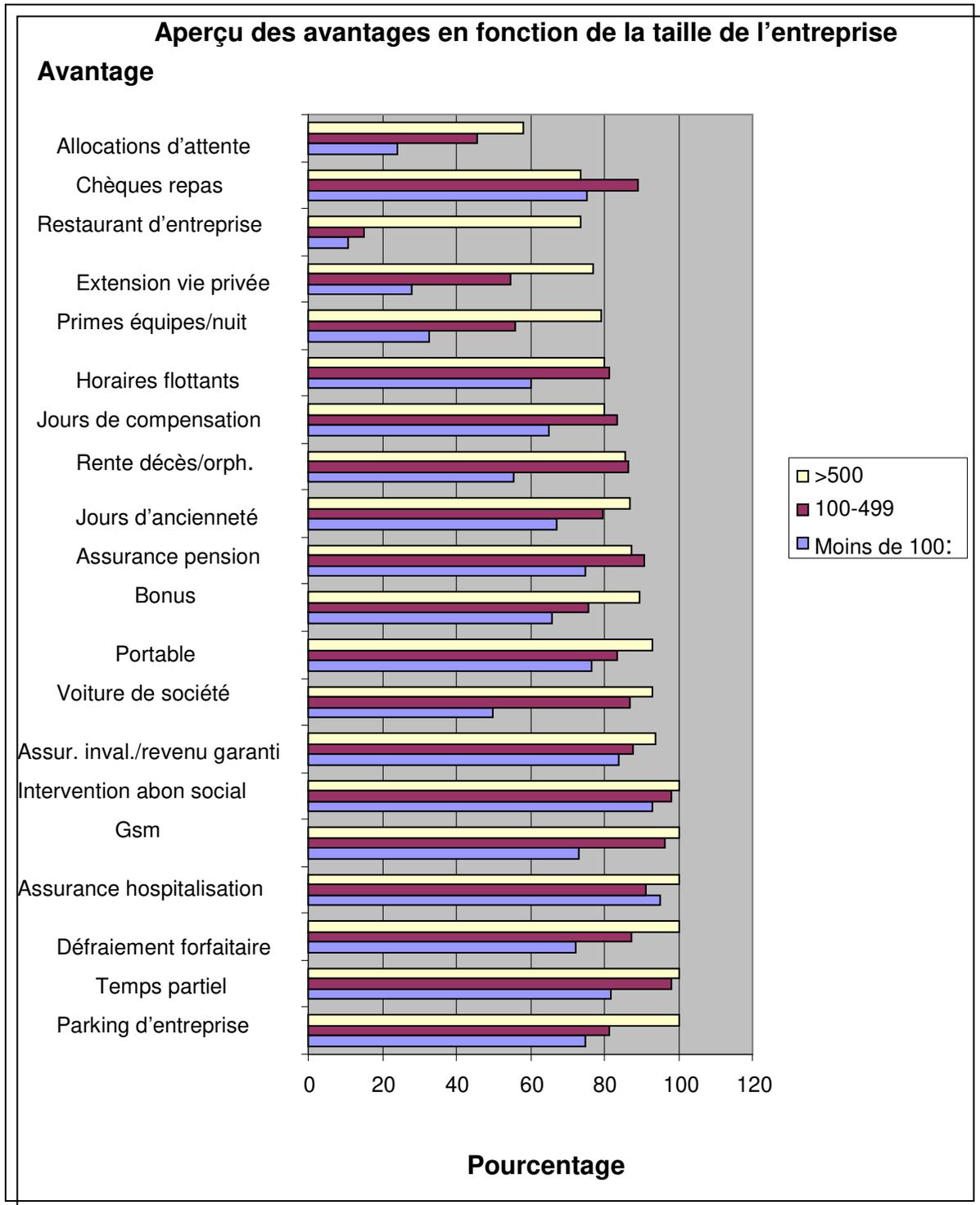
93. En Belgique, le coût salarial et l'emploi souffrent non seulement de charges fiscales et parafiscales très élevées, mais aussi de la complexité de la structure des charges salariales.

Si tous deux sont, in fine, des composantes du coût salarial et vont également de pair dans le cadre de la politique salariale des entreprises, l'impôt fiscal sur le revenu et les cotisations parafiscales de sécurité sociale sont réglés de manière totalement séparée. La fiscalité relève du Code des impôts sur les revenus tandis que les cotisations de sécurité sociale découlent de la législation ONSS. Les deux législations connaissent leurs propres principes, règles et exceptions, ce qui complique inutilement l'organisation juridique de la politique salariale.

Cette complexité inutile constitue un coût du travail en tant que tel, puisqu'elle augmente considérablement les coûts du respect et de l'administration de la politique salariale. Des armées entières d'experts, conseillers - *compensation & benefits*, avocats, fiscalistes, secrétariats sociaux, comptables, services juridiques internes - sont nécessaires pour assurer le bon déroulement de la politique salariale. Cette industrie salariale est également stimulée par la recherche permanente de l'optimisation des coûts salariaux. Au fil du temps sont nées des dizaines de formes salariales particulières, soumises à une taxation différente voire nulle, soit en termes de fiscalité, soit au niveau de l'ONSS, soit sur les deux plans, sous des conditions uniformes ou non. Une tentative d'inventorisation donne *plus de cinquante statuts salariaux particuliers, tant au niveau de l'ONSS que de la fiscalité, chacun lié à un régime propre, à ses règles, limites ou exceptions propres* (cf. Annexe 2 de ce rapport).

Graphique 10

L'utilisation d'avantages salariaux alternatifs en fonction de la taille de l'entreprise



Source : Compensation & Benefits Praktijk 2006, Kenniscentrum SD Worx

94. L'éventail des statuts salariaux particuliers, aussi vaste qu'en constante évolution, contribue à fausser la **fiscalisation de la politique salariale des employeurs**. Les employeurs sont incités à adapter leur politique salariale non pas en fonction des besoins de la politique du personnel, mais bien en fonction des besoins d'optimisation des coûts et d'évasion fiscale. Une fois encore, en résultent bien évidemment des coûts d'organisation, d'administration et de transaction.

Il est à tout le moins remarquable que pour nombre d'entreprises en Belgique, la rémunération du travail doit passer par des voitures de société, portables, gsm et chèques de toute sorte, souvent en partenariat avec des fournisseurs spécialisés en la matière qui n'existent que par la grâce de mesures prévoyant des faveurs fiscales et parafiscales. Le Graphique 10 illustre la forte prolifération de formes salariales alternatives de ce type sur le marché du travail belge. Les grandes entreprises peuvent plus facilement se permettre la complexité d'une politique salariale qui optimise au maximum les coûts. Les petites et moyennes entreprises et leurs travailleurs recourent à relativement moins d'avantages et doivent assumer relativement plus de charges (cf. Graphique 10).

95. Ni l'emploi, ni la concurrence équitable, ni la justice sociale ne sont donc servis par l'actuelle structure fiscale et parafiscale bien trop complexe des charges salariales. Ils bénéficieraient par contre d'**une simplification poussée permettant de diminuer le coût du système et d'en augmenter la transparence et l'utilité**. Une simplification de cet ordre doit commencer par une table rase sur le plan juridique et organiser l'impôt fiscal et parafiscal sur le revenu dans un cadre uniforme unique. Dans cette optique, tous les statuts salariaux particuliers et distincts sont en principe supprimés, en échange d'une réduction générale des taux de cotisation (cf. n°. 86-92). D'autre part viendront se greffer sur cette fondation plane un nombre très limité de structures visant une meilleure imposition voire une exonération des avantages salariaux, lesquelles soutiendront des objectifs sociaux stratégiques et visionnaires, tels que :

- le financement complémentaire de la pension ;
- l'assurance complémentaire soins de santé et hospitalisation ;
- l'enseignement et la formation en vue de l'apprentissage tout au long de la vie ;
- la participation financière des travailleurs ou la répartition des bénéfices.

Les modalités de ces régimes particuliers doivent être définies avec simplicité et être entourées d'une sécurité juridique. D'autres régimes sont envisageables, mais il est essentiel de limiter les statuts particuliers au strict minimum et d'instaurer **un moratoire légal de sorte qu'un prochain législateur ne puisse introduire de nouveaux régimes sans en supprimer d'autres**.

En début de législature, le gouvernement peut composer un panel d'experts qui ébauchera tant la dimension budgétaire que juridique selon un échéancier d'implémentation étalé sur

la même législature et associé à la stratégie parallèle d'une réduction poussée des charges salariales (n° 86-92).

En Belgique, le coût salarial et l'emploi souffrent non seulement de charges fiscales et parafiscales très élevées, mais aussi de la complexité de la structure des charges salariales. Cette complexité inutile constitue un coût salarial en tant que tel, puisqu'elle augmente considérablement les coûts du respect et de l'administration de la politique salariale. L'éventail des statuts salariaux particuliers, aussi vaste qu'en constante évolution, contribue à fausser la fiscalisation de la politique salariale des employeurs, laquelle peut être exploitée en particulier par les employeurs de grandes entreprises.

C. Affiner la norme salariale et améliorer son application

IDÉE 17

Affiner la norme salariale et en améliorer l'application via les actions suivantes :

- **Prêter un caractère plus obligatoire et automatique au mécanisme légal de correction.**
- **Freiner de manière préventive tout dérapage dans la fixation de la norme salariale.**
- **Fondre les "accords salariaux all-in" dans des dispositions légales.**
- **Lier davantage la norme salariale à la productivité, tant sur le plan international qu'en Belgique.**
- **Tenir compte du handicap en termes de coût salarial lors du calcul de la norme salariale.**
- **Axer de manière plus explicite la norme salariale sur la modération des salaires nets.**

96. Différents facteurs sont à la base de l'augmentation des coûts salariaux en Belgique. Citons tout d'abord le financement de la sécurité sociale via les cotisations des employeurs et travailleurs, lequel est responsable d'un **écart salarial surdimensionné** (cf. n° 86). Ensuite, la dimension collective des négociations salariales. L'infrastructure belge des négociations salariales présente différentes caractéristiques qui accélèrent de manière intrinsèque l'évolution des coûts salariaux :

- La Belgique est quasiment le seul pays de l'UE25 où la législation sur les conventions collectives de travail (CCT) rend les accords salariaux conclus avec les syndicats véritablement contraignants pour l'ensemble des employeurs du secteur privé.¹¹⁷ L'intervention des syndicats dans la concertation salariale entraîne des hausses de salaire pour l'ensemble de l'économie agrégée ; des situations qui, dans le système belge de CCT contraignantes, se généralisent.¹¹⁸
- En outre, les négociations salariales ont lieu à différents niveaux (interprofessionnel, sectoriel et d'entreprise) ; une succession de niveaux multiplie les discussions en faveur de hausses salariales.
- Dans le cadre des négociations salariales belges, l'accent est mis sur le niveau sectoriel et les négociations sectorielles mènent plus souvent à des niveaux de salaire inadapés (cf. n° 102-104).

¹¹⁷ Cf. "Pay-setting Systems in Europe: On-Going Developments and Possible Reforms", in EEAG Report on the European Economy 2004, CESifo.

¹¹⁸ Cf. "Pay-setting Systems in Europe: On-Going Developments and Possible Reforms", in EEAG Report on the European Economy 2004, CESifo.

- Contrairement à la majorité des membres de l'OCDE, la Belgique, connaît l'indexation automatique des salaires en fonction de l'évolution de l'inflation, via l'indice santé prévue dans les règlements sectoriels.
- Les augmentations salariales automatiques découlent également de la technique des barèmes qui accorde automatiquement aux travailleurs une hausse de salaire lors du passage à un autre barème en raison de l'ancienneté ou de l'âge.

Depuis le milieu des années 1970, le législateur a tâché de modérer les négociations salariales au sein du secteur privé via une cascade de mesures temporaires. Tantôt sous la forme de sauts d'index ou d'indexation écrêtée, tantôt via de véritables gels des salaires (1981, 1985-1986 et 1994-1996), le législateur est à plusieurs reprises intervenu dans les négociations salariales entre partenaires sociaux. Pour ce faire, le législateur dispose depuis 1989 d'une plate-forme légale visant la sauvegarde de la compétitivité qui, depuis 1996, sert de base de départ pour la législation actuelle sur la norme salariale.

Tous les deux ans, les partenaires sociaux négocient la marge maximale de l'évolution des coûts salariaux. Au niveau central, syndicats et employeurs négocient un accord interprofessionnel dans le cadre duquel l'augmentation salariale maximale autorisée est déterminée par la **norme salariale** macroéconomique basée sur une prévision de l'évolution des coûts salariaux pour les deux années à venir aux Pays-Bas, en France et en Allemagne. La prévision est basée sur les rapports du Conseil central de l'économie (CCE). La norme salariale ne touche pas à l'indexation automatique. L'on part de la norme et en déduit l'indexation escomptée. Le reste est affecté à la hausse réelle du pouvoir d'achat des travailleurs. La norme salariale interprofessionnelle sert à son tour de cadre pour déterminer les normes salariales sectorielles au sein des différents secteurs d'entreprises. Contrairement à la loi, dans la pratique, la norme interprofessionnelle a perdu son statut de norme pour ne devenir qu'une indication pour les secteurs. La norme salariale est donc essentiellement un instrument symbolique disciplinaire plutôt qu'une véritable norme contraignante.

Ce rapport ne plaide pas pour une suppression du système des normes salariales. Au sein d'une économie ouverte comme celle de la Belgique, les coûts salariaux représentent l'un des principaux instruments de la compétitivité. **Tant qu'une diminution substantielle des coûts salariaux est impossible en Belgique, un instrument de coordination s'imposera pour la modération des salaires afin d'agir comme une vanne de sécurité dans le cadre des négociations salariales collectives.**

97. Il existe néanmoins un besoin manifeste d'affinement de la norme salariale et d'amélioration de son application. Ce besoin naît du constat selon que le **système des normes salariales n'est pas parvenu à atteindre l'objectif qui a entraîné sa création**, à savoir s'assurer que l'évolution maximale des coûts salariaux en Belgique suive celle des pays de référence Allemagne, France et Pays-Bas. En 1996, avant l'instauration des normes salariales, la Belgique enregistrait un handicap en termes de coût salarial par rapport aux pays de référence. Depuis, ce handicap n'a cessé de s'accroître.¹¹⁹

¹¹⁹ M. De Vos, G. Janssens et J. Van Overtveldt, *De concurrentiepositie van België anno 2004: het falen van de loonnorm*, VKW Denktank, 2004.

Le Tableau 9 illustre l'évolution de la norme salariale. Il en ressort que le dérapage prolongé du coût salarial en Belgique provient essentiellement de la **surestimation quasi systématique de l'augmentation du coût salarial par heure dans les pays voisins** au moment de la fixation de la norme salariale. La norme salariale belge est notamment perturbée par la modération salariale stricte appliquée en Allemagne depuis 1996. La position de la Belgique en termes de salaires s'est par contre renforcée par rapport aux Pays-Bas, notamment en raison de la brusque accélération de l'évolution des coûts salariaux aux Pays-Bas après des années de modération. Par rapport à la France, un léger progrès a été enregistré.

Tableau 9
L'évolution de la norme salariale

	1997-98	1999-00	2001-02	2003-04	2005-06	2007-08
NORME SALARIALE CCE	6,5%	5,9%	6,4%	6,0%	5,3%	5,5%
NORME SALARIALE RÉELLE	6,1%	5,9%	6,4-7%	5,4%	4,5%	5,0%
ÉVOLUTION DES COÛTS SALARIAUX P-B/AL/FR	3,4%	5,4%	6,7%	4,7%	3,8%	
ÉVOLUTION DES COÛTS SALARIAUX BELGIQUE	4,0%	5,2%	7,4%	4,5%	4,7%	
DÉRAPAGE (+) OU RATTRAPAGE (-) BELGIQUE	0,7%	-0,2%	0,6%	-0,1%	0,9%	

L'écart entre l'évolution escomptée des coûts salariaux dans les pays de référence, telle que traduite dans la norme salariale, et l'évolution finale des coûts salariaux dans ces pays, n'est pas anormal. Il est en effet très difficile de prédire l'avenir. C'est précisément la raison pour laquelle la législation sur la norme salariale comporte un mécanisme de correction. Or, il s'est avéré que les partenaires sociaux n'ont pas pu appliquer ce mécanisme de correction de manière appropriée tandis que les autorités n'ont pas voulu le faire.¹²⁰

Il est donc nécessaire de donner au **mécanisme légal de correction un caractère plus contraignant et automatique**. Il est en outre indiqué de **freiner préventivement le dérapage** en négociant, dès la fixation de la norme salariale biannuelle, l'adaptation qui sera apportée au cas où l'évolution intermédiaire objective dans les pays de référence la rendrait objectivement nécessaire. par ailleurs, il serait utile d'**ancrer le système des "accords salariaux all-in" dans la loi**. Dans ce système, les augmentations salariales conventionnelles sont obtenues de manière variable afin de permettre de compenser une

¹²⁰ M. De Vos, G. Janssens et J. Van Overtveldt, *De concurrentiepositie van België anno 2004: het falen van de loonnorm*, VKW Denktank, 2004.

indexation plus forte qu'escomptée. De la sorte, l'on maintient l'indexation tout en s'inscrivant dans la droite ligne de l'objectif de la norme salariale.

98. Outre une amélioration de l'efficacité de la norme salariale, un affinement de la définition de la norme en tant que telle s'impose. Plusieurs éléments sont importants en la matière.

Premièrement, il y a lieu de prendre conscience du fait que l'évolution des coûts salariaux en Belgique ne peut suivre aveuglement celle des autres pays, mais doit avant tout *refléter les évolutions respectives de productivité du travail des pays intégrés dans le calcul*. Une hausse des salaires est en effet justifiée voire souhaitable dans les situations d'augmentation de la productivité.¹²¹ Or, l'évolution de la productivité en Belgique peut être différente de celle de tout autre pays de référence en raison, notamment, de la structure sectorielle et régionale différente de l'économie de notre pays. Des différences de productivité peuvent également naître d'une organisation différente du travail, négociée entre les partenaires sociaux, comme l'instauration du travail flexible et l'adaptation du nombre d'heures de travail.

Dans le récent « country report » du FMI consacré à la Belgique (2007), l'on apprend que la chute de la position compétitive des entreprises actives dans les secteurs industriels est due à des augmentations trop importantes des coûts salariaux qui ne sont pas justifiées par des augmentations de la productivité. Le FMI affirme que la norme salariale en est partiellement responsable. C'est pourquoi il y a lieu de tenir également compte, lors du calcul de la norme salariale, de **l'évolution relative escomptée de la productivité du travail entre la Belgique et les pays de référence**.

99. En outre, l'on parviendra davantage à relier positivement la norme salariale et la productivité en **améliorant la structure de la concertation collective sur laquelle s'appuie la norme salariale**. Cette réflexion s'ajoute à la révision nécessaire de la structure des commissions paritaires destinée à les rapprocher de la réalité économique (cf. Section II, B). Le **remplacement de l'actuelle norme salariale interprofessionnelle par une série limitée de normes salariales multi-professionnelles pourrait faire office de piste alternative**. Cela permettrait l'élaboration de normes salariales pour des pôles de commissions paritaires qui, en termes de productivité et de position économique, appartiennent substantiellement au même secteur.

Les différences individuelles parfois très grandes entre entreprises d'un même secteur doivent aussi pouvoir être intégrées dans les calculs. En ce qui concerne son application au niveau sectorielle, la norme salariale interprofessionnelle est parfois, notamment parce qu'elle est principalement dominée par des indexations automatiques et des augmentations barémiques, psychologiquement considérée comme un minimum plutôt qu'un maximum. L'architecture de la concertation collective sociale doit autoriser une **forme de flexibilité qui permette aux entreprises d'opter pour la norme la plus sévère**. Cela pourrait aider les petites entreprises en particulier (cf. n° 103-104).

¹²¹ G. Everaert e.a., *Loonvorming, concurrentiekracht en werkgelegenheid in België*, Sherppa, Universiteit Gent, 2006.

100. La définition de la norme salariale peut aussi être améliorée en tenant compte des différences de niveau existantes entre la Belgique et les pays de référence. Actuellement, la norme salariale est liée à l'**évolution** des coûts salariaux des principaux partenaires commerciaux. Au cours de la période de référence de la norme salariale, le **changement** au niveau du coût salarial est en principe limité au changement moyen des coûts salariaux français, allemand et néerlandais. La norme salariale n'est toutefois pas basée sur une comparaison du **niveau** des coûts salariaux. Cela pose problème à l'économie belge qui est caractérisée par un handicap salarial trop important.

Supposons que la norme salariale belge suive parfaitement, au cours de chaque période intermédiaire, l'augmentation salariale moyenne des trois partenaires commerciaux. Dans ce scénario, la norme salariale sera respectée, mais la différence absolue en niveaux de salaire entre la Belgique et la moyenne des trois partenaires commerciaux ne cessera d'augmenter puisque l'augmentation belge part d'un niveau salarial plus élevé que celles des pays de référence. **C'est pourquoi le handicap en termes de coût salarial doit être intégré dans le calcul de la norme salariale.**

101. Pour conclure, il devrait être possible de **cibler plus nettement la norme salariale sur la modération des salaires nets**. En principe, la norme salariale porte non seulement sur le salaire net proprement dit, mais aussi sur les charges salariales parafiscales. Une diminution des charges salariales peut ainsi être parfaitement convertie en augmentations des salaires nets, annulant ainsi son effet sans compromettre la norme salariale en tant que telle. Ce fut le cas des réductions de charges sous Verhofstadt I. La marge dont on dispose pour réduire les charges salariales en Belgique est à ce point limitée que le législateur peut décider d'exclure une réduction de charges réalisée pour l'escompte dans la norme salariale.

Tant qu'une diminution substantielle des coûts salariaux est impossible en Belgique, un instrument de coordination s'imposera pour la modération des salaires afin d'agir comme une vanne de sécurité dans le cadre des négociations salariales collectives. Il existe néanmoins un besoin manifeste d'affinement de la norme salariale et d'amélioration de son application. Le système des normes salariales n'est pas parvenu à atteindre l'objectif qui a justifié sa création. Le dérapage prolongé du coût salarial en Belgique provient essentiellement de la surestimation quasi systématique de l'augmentation du coût salarial par heure dans les pays voisins au moment de la fixation de la norme salariale. Outre une amélioration de l'efficacité de la norme salariale, un affinement de la définition de la norme en tant que telle s'impose.

D. Libérer plus de marge pour des négociations salariales décentralisées

IDÉE 18

Améliorer la formation des salaires en suivant un processus de décentralisation de l'organisation de la concertation salariale sectorielle. Introduire une inversion conditionnelle de la pyramide des CCT afin que les CCT sectorielles puissent être modulées en fonction des conditions de l'entreprise. Assurer la variabilité sur le plan légal d'une part de l'évolution sectorielle des salaires dans le cadre d'une participation des travailleurs aux bénéfices ou aux résultats.

102. Les conditions salariales et les conditions de travail dans le secteur privé belge sont d'abord fixées via les négociations collectives entre organisations d'employeurs et syndicats. Le modèle de concertation belge est une fusée à trois paliers comprenant les niveaux suivants : l'interprofessionnel, le sectoriel et l'entreprise. Le niveau sectoriel est le plus important et situe la Belgique dans un modèle de concertation collective intermédiaire où les secteurs fixent les conditions salariales et les conditions de travail dans le respect de balises interprofessionnelles très générales.¹²²

Les négociations salariales collectives revêtent une autre signification pour le marché du travail. D'un point de vue strictement économique, les CCT sont des conventions de cartel puisque les négociateurs imposent le "prix" du travail qu'ils ont négocié collectivement à l'ensemble du marché et des entreprises, aidés en cela par les autorités qui déclarent les CCT généralement contraignantes.¹²³ Sur le plan social, les CCT renforcent la position de négociation des travailleurs par l'intermédiaire des syndicats et assurent des salaires minimaux qui excluent une concurrence salariale vers le bas. Étant donné que les CCT règlent du même coup les conditions de travail, elles constituent aussi un instrument de négociation efficace pour les employeurs. La concertation sectorielle permet même aux entreprises d'externaliser largement le coût de la négociation des conditions salariales et des conditions de travail et de sous-traiter le processus de négociation à des négociateurs professionnels. Les CCT sont également propices à la paix sociale, ce qui est bien entendu important d'un point de vue économique.

¹²² Cf. aussi J. Van Overtveldt, G. Janssens et S. Huyghe, *Het Qwerty-model. Sociaal-economisch overleg in België*, VKW-Metena, 2006.

¹²³ Cf. l'aperçu dans l'ouvrage de M. De Vos, "Collective Labour Agreements and European Competition Law: an Inherent Contradiction?", M. De Vos (ed.), *A Decade Beyond Maastricht: the European Social Dialogue Revisited*, Kluwer, 2003.

Les négociations salariales collectives sont donc utiles en termes économiques et sociaux. Il importe d'en optimiser les avantages et d'en minimiser les inconvénients. Dans ce contexte, la dominance du niveau sectoriel dans la fixation collective des conditions salariales et des conditions de travail constitue le point délicat. Cette dominance requiert trois mesures de politique importantes, dont deux ont déjà été abordées dans ce rapport. Premièrement, *les secteurs doivent être bien choisis*, afin que les négociations salariales soient conformes à la réalité économique. Cela demande une modernisation approfondie de l'ancienne architecture des commissions paritaires (cf. Section II, B.). Par la suite, un *instrument interprofessionnel ou multi-professionnel efficace est utile pour parvenir à discipliner les secteurs* dans le cadre des négociations salariales. Les négociations sectorielles ne sont pas suffisamment tentées ou à même de prendre en compte l'effet des salaires propres sur l'ensemble de l'économie. Elles n'internalisent donc pas assez les effets macroéconomiques de la formation salariale. De la sorte, des pays à forte concertation sectorielle courent plus de risques de dérapage salarial et, par conséquent, d'augmentation du chômage.¹²⁴ C'est pourquoi la Belgique nécessite un instrument de contrôle sous la forme d'une norme salariale affinée et mieux appliquée (Section V, C).¹²⁵

103. Si la concertation salariale sectorielle a des limites macroéconomiques, elle en présente également au niveau microéconomique ; il s'agit souvent de la deuxième meilleure option après les négociations salariales au niveau de l'entreprise. Un système de formation salariale au niveau de l'entreprise tient compte un maximum de la rentabilité et des rapports sociaux de l'entreprise. Ce système se traduit par un éventail différencié de salaires qui reflète la possibilité de payer dans l'économie. Qui plus est, les salaires suivent alors, avec une certaine flexibilité, les chocs économiques inhérents à une économie de marché mondiale.

Dans ce sens, les négociations sectorielles ne tiennent pas suffisamment compte de l'importante hétérogénéité entre entreprises issues du même secteur. Le risque existe également de voir la hausse salariale dans les entreprises les plus lucratives présentée comme étant la norme. En outre, de grandes entreprises domineront souvent les négociations, de sorte que leur position sera répercutée sur l'ensemble du secteur. Cela peut être néfaste pour de plus petites entreprises qui ne disposent pas du pouvoir ou de la marge financière pour respecter aisément les conventions conclues (au niveau central). Étant donné que les salaires sectoriels sont fixés pour deux ou plusieurs années pour l'ensemble du secteur, il est plus difficile de les aligner sur les évolutions au sein des différentes entreprises. Les négociations sectorielles accusent un retard par rapport à l'évolution économique des entreprises, de sorte que les hausses et les corrections des salaires sectoriels, plus que des salaires d'entreprise, interviennent souvent tardivement.

Pour ces raisons, un système sectoriel de formation salariale est considéré comme moins performant qu'un système propre à une entreprises ou encore qu'un système central de

¹²⁴ CESifo, "Pay-setting Systems in Europe: On-Going Developments and Possible Reforms", in EEAG Report on the European Economy 2004; OCDE, *Employment Outlook 2006*.

¹²⁵ D. Hofman en J. Zhou, *Belgium – Selected Issues*, FMI, 2005.

négociation qui fonctionne correctement.¹²⁶ La Belgique enregistre donc un mauvais score à l'échelon international et on lui recommande de décentraliser ses processus de négociation. **La combinaison d'une bonne norme salariale centrale et d'une variabilité suffisamment décentralisée est nécessaire pour améliorer la formation salariale et, ce faisant, promouvoir la compétitivité et lutter contre le chômage.**¹²⁷

104. La Belgique doit donc laisser plus de marge de manœuvre aux négociations salariales décentralisées au niveau des entreprises. Différentes gradations de décentralisation sont envisageables. **Ainsi, les négociations sectorielles peuvent tout d'abord anticiper les différences locales dans la manière de fixer les augmentations salariales**, par exemple en se contentant de déterminer une marge tout en laissant sa concrétisation aux entreprises. Une variante serait l'élaboration de CCT « à la carte » qui laissent aux entreprises le choix entre plusieurs formes d'avantages. L'inconvénient de ces formes de décentralisation est qu'elles dépendent entièrement de l'accord des négociateurs sectoriels et n'offrent donc aucune garantie. Il serait préférable **d'intégrer une forme de décentralisation dans le cadre légal**. Certains pays, dont l'Allemagne, ont pris des mesures dans ce sens ces dernières années, avec des résultats favorables (cf. Encadré 11).

Encadré 11 : Décentralisation des négociations salariales en Allemagne*

Ces dernières années, l'Allemagne a eu plus fréquemment recours aux dites clauses opening ou opt-out. La législation allemande n'autorise des dérogations aux conventions collectives de travail que lorsqu'elles sont avantageuses pour les travailleurs (*principe d'avantage*). Sous la pression politique croissante (Agenda 2010 de l'ancien chancelier Schröder), les partenaires sociaux ont utilisé des clauses opt-out. Cette approche était souhaitable en raison du chômage général, des grandes disparités en termes de prestations économiques entre entreprises et régions, entre autres en Allemagne de l'Est, ainsi qu'à la lumière de la concurrence internationale croissante.

Initialement, ces accords ont été essentiellement appliqués à la réglementation relative à la *durée du travail*. Ainsi, au niveau des entreprises, des accords ont été conclus sur la prolongation de la semaine de travail pour certaines catégories de travailleurs. En outre, l'épargne-temps a été plus fréquemment utilisée, ce qui signifie dans la pratique que le nombre *moyen* d'heures de travail sur une période plus longue reste constant, mais que l'on travaille plus en période intense et moins en période creuse. Lors d'une deuxième phase, des conventions d'entreprise sont devenues possibles en matière de *salaire*, telles que des salaires plus modestes pour les nouveaux travailleurs et des primes de vacance réduites. Les pactes d'entreprises constituent une variante. Ils permettent de convenir d'une perte de revenus en échange d'une sécurité du travail. Par le biais d'une modération salariale volontaire, les partenaires sociaux allemands ont ainsi joué un rôle crucial dans la récente relance économique et dans la croissance de l'emploi de leur pays.

* Bosch, G. (2003). The Changing Nature of Collective Bargaining in Germany, in eds. H. Katz, *The New Structure of Labor Relations: Tripartism and Decentralization*, Cornell University Press.

¹²⁶ Calmfors-Driffill (1988), "Bargaining Structure, Corporatism and Macroeconomic Performance", *Economic Policy*, 3, (6), p. 13-61; OCDE, *Employment Outlook 2006*.

¹²⁷ CESifo, "Pay-setting Systems in Europe: On-Going Developments and Possible Reforms", in EEAG Report on the European Economy 2004; OCDE, *Employment Outlook 2006*.

La forme la plus claire de décentralisation légale revient à **inverser la pyramide entre les CCT du niveau sectoriel et celles du niveau d'entreprise**. Dans le cadre légal actuel, une CCT d'entreprise ne peut aller à l'encontre d'une CCT sectorielle. En inversant cette logique, une entreprise pourrait laisser de côté une CCT sectorielle si, au sein de l'entreprise même, un autre accord était dégagé. Ainsi, l'on pourrait certainement améliorer le fonctionnement des CCT sectorielles au niveau des techniques du marché du travail : lorsqu'elles conservent leur valeur ajoutée, elles continuent à être appliquées. Si elles requièrent des adaptations, des négociations peuvent être menées au sein de l'entreprise. Le législateur peut élaborer les conditions concrètes et les modalités procédurales permettant de canaliser ce processus.

Pour que les négociations au niveau de l'entreprise aboutissent au travail sur mesure escompté, il faut que les partenaires compétents se retrouvent autour de la table. **Une décentralisation réussie requiert également une culture de négociation décentralisée**, culture trop peu développée en Belgique, vu sa tradition de concertation sectorielle. Employeurs comme syndicats devront s'y adapter. Les employeurs ont souvent l'habitude de confier les négociations salariales à la concertation collective au niveau sectoriel. Les syndicats, quant à eux, ont souvent l'habitude de laisser à des secrétaires syndicaux, plutôt qu'aux délégués syndicaux locaux, le soin de mener les négociations au niveau de l'entreprise.

105. Pour la Belgique, la possibilité de moduler ainsi des CCT sectorielles au niveau de l'entreprise permet de répondre en partie à la régionalisation marquée sur le marché du travail, laquelle n'alimente pas assez la concertation sociale élaborée sur une base nationale. Les salaires étant fixés au niveau national, l'économie wallonne ou bruxelloise ne peut, vis-à-vis de la Flandre, réaliser la diminution salariale qui lui permettrait d'engager une manœuvre de rattrapage en faveur d'une croissance économique accélérée. La régionalisation de la concertation salariale n'apporte pas de réponse toute faite, puisque non seulement la région, mais aussi le secteur et la position de l'entreprise jouent un rôle. Des CCT sectorielles individuellement modulables offrent une meilleure approche sur mesure.

106. Une autre forme de décentralisation peut consister en la variabilité légale **d'une part de l'évolution salariale qui est déterminée au niveau sectoriel**. Cela permettrait au législateur d'élaborer un cadre de participation aux bénéfices ou aux résultats pour les travailleurs (cf. n° 95). Les entreprises pourraient remplacer une part à déterminer de l'augmentation salariale sectorielle par une part variable dont le rendement ne serait pas connu d'avance.

Les entreprises qui ont le vent en poupe pourront alors verser un revenu supérieur à leurs travailleurs, lequel dépassera ce qui avait été fixé au niveau sectoriel. Les entreprises en difficulté devront assumer moins d'augmentations de coûts (salariaux) que dans un système d'augmentation salariale sectorielle uniforme minimale. D'une part, la participation aux bénéfices ou aux résultats peut servir une politique moderne du personnel qui laisse participer les travailleurs au succès de l'entreprise. D'autre part, la

participation des travailleurs pourra contribuer à une augmentation du taux d'activité et à une diminution du chômage, en raison de la possibilité d'assumer des résultats moindres et d'éviter des licenciements.¹²⁸

Les négociations salariales collectives sont utiles en termes économiques et sociaux. Il importe d'en optimiser les avantages et d'en minimiser les inconvénients. Dans ce contexte, la dominance du niveau sectoriel dans la définition collective des conditions salariales et des conditions de travail constitue le point délicat. Si la concertation salariale sectorielle a des limites macroéconomiques, elle en présente également au niveau microéconomique. Ils s'agit souvent de la deuxième meilleure option après les négociations salariales au niveau de l'entreprise. La combinaison d'une bonne norme salariale centrale et d'une variabilité suffisamment décentralisée est nécessaire pour améliorer la formation salariale et, ce faisant, promouvoir la compétitivité et lutter contre le chômage. La décentralisation permet aussi de rencontrer la régionalisation marquée sur le marché du travail belge.

¹²⁸ L'idée initiale de participation aux bénéfices remonte à M. Weitzman, "Profit Sharing as Macroeconomic Policy", *American Economic Review*, 1985.

ANNEXES

Annexe 1 :

Les commissions paritaires pour la concertation sociale au sein du secteur privé

I. Commissions paritaires compétentes pour les travailleurs salariés et leurs employeurs

- [100](#) COMMISSION PARITAIRE AUXILIAIRE POUR OUVRIERS
- [101](#) COMMISSION NATIONALE MIXTE DES MINES
- [102](#) COMMISSION PARITAIRE DE L'INDUSTRIE DES CARRIÈRES
- [102.01](#) SOUS-COMMISSION PARITAIRE DE L'INDUSTRIE DES CARRIÈRES DE PETIT GRANIT ET DE CALCAIRE À TAILLER DE LA PROVINCE DE HAINAUT
- [102.02](#) SOUS-COMMISSION PARITAIRE DE L'INDUSTRIE DES CARRIÈRES DE PETIT GRANIT ET DE CALCAIRE À TAILLER DES PROVINCES DE LIÈGE ET DE NAMUR
- [102.03](#) SOUS-COMMISSION PARITAIRE DES CARRIÈRES DE PORPHYRE DE LA PROVINCE DE HAINAUT ET DES CARRIÈRES DE QUARTZITE DE LA PROVINCE DU BRABANT WALLON
- [102.04](#) SOUS-COMMISSION PARITAIRE DE L'INDUSTRIE DES CARRIÈRES DE GRÈS ET DE QUARTZITE DE TOUT LE TERRITOIRE DU ROYAUME, À L'EXCEPTION DES CARRIÈRES DE QUARTZITE DE LA PROVINCE DU BRABANT WALLON
- [102.05](#) SOUS-COMMISSION PARITAIRE DE L'INDUSTRIE DES CARRIÈRES DE KAOLIN ET DE SABLE EXPLOITÉES À CIEL OUVERT DANS LES PROVINCES DU BRABANT WALLON, DE HAINAUT, DE LIÈGE, DE LUXEMBOURG ET DE NAMUR
- [102.06](#) SOUS-COMMISSION PARITAIRE DE L'INDUSTRIE DES CARRIÈRES DE GRAVIER ET DE SABLE EXPLOITÉES À CIEL OUVERT DANS LES PROVINCES D'ANVERS, DE FLANDRE OCCIDENTALE, DE FLANDRE ORIENTALE, DE LIMBOURG ET DU BRABANT FLAMAND
- [102.07](#) SOUS-COMMISSION PARITAIRE DE L'INDUSTRIE DES CARRIÈRES, CIMENTERIES ET FOURS À CHAUX DE L'ARRONDISSEMENT ADMINISTRATIF DE TOURNAI
- [102.08](#) SOUS-COMMISSION PARITAIRE DE L'INDUSTRIE DES CARRIÈRES ET SCIERIES DE MARBRES DE TOUT LE TERRITOIRE DU ROYAUME
- [102.09](#) SOUS-COMMISSION PARITAIRE DE L'INDUSTRIE DES CARRIÈRES DE CALCAIRE NON TAILLÉ ET DES FOURS À CHAUX, DES CARRIÈRES DE DOLOMIES ET DES FOURS À DOLOMIES DE TOUT LE TERRITOIRE DU ROYAUME
- [102.10](#) SOUS-COMMISSION PARITAIRE DE L'INDUSTRIE DE LA RÉCUPÉRATION DE TERRILS
- [102.11](#) SOUS-COMMISSION PARITAIRE DE L'INDUSTRIE DES ARDOISIÈRES, DES CARRIÈRES DE COTICULES ET PIERRES À RASOIR DES PROVINCES DU BRABANT WALLON, DE HAINAUT, DE LIÈGE, DE LUXEMBOURG ET DE NAMUR
- [104](#) COMMISSION PARITAIRE DE L'INDUSTRIE SIDÉRURGIQUE
- [105](#) COMMISSION PARITAIRE DES MÉTAUX NON-FERREUX
- [106](#) COMMISSION PARITAIRE DES INDUSTRIES DU CIMENT
- [106.01](#) SOUS-COMMISSION PARITAIRE POUR LES FABRIQUES DE CIMENT

- [106.02](#) SOUS-COMMISSION PARITAIRE DE L'INDUSTRIE DU BÉTON
- [106.03](#) SOUS-COMMISSION PARITAIRE POUR LE FIBROCIMENT
- [107](#) COMMISSION PARITAIRE DES MAÎTRES-TAILLEURS, DES TAILLEUSES ET COUTURIÈRES
- [109](#) COMMISSION PARITAIRE DE L'INDUSTRIE DE L'HABILLEMENT ET DE LA CONFECTIION
- [110](#) COMMISSION PARITAIRE POUR L'ENTRETIEN DU TEXTILE
- [111](#) COMMISSION PARITAIRE DES CONSTRUCTIONS MÉTALLIQUE, MÉCANIQUE ET ÉLECTRIQUE
- [112](#) COMMISSION PARITAIRE DES ENTREPRISES DE GARAGE
- [113](#) COMMISSION PARITAIRE DE L'INDUSTRIE CÉRAMIQUE
- [113.01](#) SOUS-COMMISSION PARITAIRE DE L'INDUSTRIE DE LA FAÏENCE ET DE LA PORCELAINÉ, DES ARTICLES SANITAIRES ET DES ABRASIFS ET DES POTERIES CÉRAMIQUES
- [113.02](#) SOUS-COMMISSION PARITAIRE DES ENTREPRISES DE CARREAUX CÉRAMIQUES DE REVÊTEMENT ET DE PAVEMENT
- [113.03](#) SOUS-COMMISSION PARITAIRE DES PRODUITS RÉFRACTAIRES
- [113.04](#) SOUS-COMMISSION PARITAIRE DES TUILÉRIES
- [114](#) COMMISSION PARITAIRE DE L'INDUSTRIE DES BRIQUES
- [114.01](#) SOUS-COMMISSION PARITAIRE DE L'INDUSTRIE DES BRIQUES DES PROVINCES DE FLANDRE ORIENTALE ET DE FLANDRE OCCIDENTALE
- [114.02](#) SOUS-COMMISSION PARITAIRE DE L'INDUSTRIE DES BRIQUES DE LA PROVINCE D'ANVERS
- [114.03](#) SOUS-COMMISSION PARITAIRE DE L'INDUSTRIE DES BRIQUES DE LA PROVINCE DE LIMBOURG ET DU BRABANT FLAMAND
- [114.04](#) SOUS-COMMISSION PARITAIRE DE L'INDUSTRIE DES BRIQUES DES PROVINCES DE LIÈGE, DE LUXEMBOURG, DE NAMUR ET DE HAINAUT ET DU BRABANT WALLON
- [115](#) COMMISSION PARITAIRE DE L'INDUSTRIE VERRIÈRE
- [116](#) COMMISSION PARITAIRE DE L'INDUSTRIE CHIMIQUE
- [117](#) COMMISSION PARITAIRE DE L'INDUSTRIE ET DU COMMERCE DU PÉTROLE
- [118](#) COMMISSION PARITAIRE DE L'INDUSTRIE ALIMENTAIRE
- [119](#) COMMISSION PARITAIRE DU COMMERCE ALIMENTAIRE
- [120](#) COMMISSION PARITAIRE DE L'INDUSTRIE TEXTILE ET DE LA BONNETÉRIE
- [120.01](#) SOUS-COMMISSION PARITAIRE DE L'INDUSTRIE TEXTILE DE L'ARRONDISSEMENT ADMINISTRATIF DE VERVIERS
- [120.02](#) SOUS-COMMISSION PARITAIRE DE LA PRÉPARATION DU LIN
- [120.03](#) SOUS-COMMISSION PARITAIRE DE LA FABRICATION ET DU COMMERCE DE SACS EN JUTE OU EN MATÉRIEAUX DE REMPLACEMENT
- [121](#) COMMISSION PARITAIRE POUR LES ENTREPRISES DE NETTOYAGE ET DE DÉSINFECTION
- [124](#) COMMISSION PARITAIRE DE LA CONSTRUCTION

- [125](#) COMMISSION PARITAIRE DE L'INDUSTRIE DU BOIS
- [125.01](#) SOUS-COMMISSION PARITAIRE POUR LES EXPLOITATIONS FORESTIÈRES
- [125.02](#) SOUS-COMMISSION PARITAIRE DES SCIERIES ET INDUSTRIES CONNEXES
- [125.03](#) SOUS-COMMISSION PARITAIRE POUR LE COMMERCE DU BOIS
- [126](#) COMMISSION PARITAIRE DE L'AMEUBLEMENT ET DE L'INDUSTRIE TRANSFORMATRICE DU BOIS
- [127](#) COMMISSION PARITAIRE POUR LE COMMERCE DE COMBUSTIBLES
- [127.02](#) SOUS-COMMISSION PARITAIRE POUR LE COMMERCE DE COMBUSTIBLES DE LA FLANDRE ORIENTALE
- [128](#) COMMISSION PARITAIRE DE L'INDUSTRIE DES CUIRS ET PEAUX ET DES PRODUITS DE REMPLACEMENT
- [128.01](#) SOUS-COMMISSION PARITAIRE DE LA TANNERIE ET DU COMMERCE DE CUIRS ET PEAUX BRUTS
- [128.02](#) SOUS-COMMISSION PARITAIRE DE L'INDUSTRIE DE LA CHAUSSURE, DES BOTTIERS ET DES CHASSEURS
- [128.03](#) SOUS-COMMISSION PARITAIRE DE LA MAROQUINERIE ET DE LA GANTERIE
- [128.05](#) SOUS-COMMISSION PARITAIRE DE LA SELLERIE, DE LA FABRICATION DE COURROIES ET D'ARTICLES INDUSTRIELS EN CUIR
- [128.06](#) SOUS-COMMISSION PARITAIRE POUR LES CHAUSSURES ORTHOPÉDIQUES
- [129](#) COMMISSION PARITAIRE POUR LA PRODUCTION DES PÂTES, PAPIERS ET CARTONS
- [130](#) COMMISSION PARITAIRE DE L'IMPRIMERIE, DES ARTS GRAPHIQUES ET DES JOURNAUX
- [132](#) COMMISSION PARITAIRE POUR LES ENTREPRISES DE TRAVAUX TECHNIQUES AGRICOLES ET HORTICOLES
- [133](#) COMMISSION PARITAIRE DE L'INDUSTRIE DES TABACS
- [136](#) COMMISSION PARITAIRE DE LA TRANSFORMATION DU PAPIER ET DU CARTON
- [139](#) COMMISSION PARITAIRE DE LA BATELLERIE
- [139.01](#) SOUS-COMMISSION PARITAIRE POUR LE REMORQUAGE
- [140](#) COMMISSION PARITAIRE DU TRANSPORT
- [142](#) COMMISSION PARITAIRE POUR LES ENTREPRISES DE VALORISATION DE MATIÈRES PREMIÈRES DE RÉCUPÉRATION
- [142.01](#) SOUS-COMMISSION PARITAIRE POUR LA RÉCUPÉRATION DE MÉTAUX
- [142.02](#) SOUS-COMMISSION PARITAIRE POUR LA RÉCUPÉRATION DE CHIFFONS
- [142.03](#) SOUS-COMMISSION PARITAIRE POUR LA RÉCUPÉRATION DU PAPIER
- [142.04](#) SOUS-COMMISSION PARITAIRE POUR LA RÉCUPÉRATION DE PRODUITS DIVERS
- [143](#) COMMISSION PARITAIRE DE LA PÊCHE MARITIME
- [144](#) COMMISSION PARITAIRE DE L'AGRICULTURE
- [145](#) COMMISSION PARITAIRE POUR LES ENTREPRISES HORTICOLES
- [146](#) COMMISSION PARITAIRE POUR LES ENTREPRISES FORESTIÈRES
- [147](#) COMMISSION PARITAIRE DE L'ARMURERIE À LA MAIN

- [148](#) COMMISSION PARITAIRE DE LA FOURRURE ET DE LA PEAU EN POIL
- [148.01](#) SOUS-COMMISSION PARITAIRE DE LA COUPERIE DE POILS
- [148.03](#) SOUS-COMMISSION PARITAIRE DE LA FABRICATION INDUSTRIELLE ET DE LA FABRICATION ARTISANALE DE FOURRURE
- [148.05](#) SOUS-COMMISSION PARITAIRE POUR LES TANNERIES DE PEAUX
- [149](#) COMMISSION PARITAIRE DES SECTEURS CONNEXES AUX CONSTRUCTIONS MÉTALLIQUE, MÉCANIQUE ET ÉLECTRIQUE
- [149.01](#) SOUS-COMMISSION PARITAIRE DES ÉLECTRICIENS : INSTALLATION ET DISTRIBUTION
- [149.02](#) SOUS-COMMISSION PARITAIRE POUR LA CARROSSERIE
- [149.03](#) SOUS-COMMISSION PARITAIRE POUR LES MÉTAUX PRÉCIEUX
- [149.04](#) SOUS-COMMISSION PARITAIRE POUR LE COMMERCE DU MÉTAL
- [150](#) COMMISSION PARITAIRE DE LA POTERIE ORDINAIRE EN TERRE COMMUNE
- [152](#) COMMISSION PARITAIRE POUR LES INSTITUTIONS SUBSIDIÉES DE L'ENSEIGNEMENT LIBRE

II. Commissions paritaires compétentes pour employés et leurs employeurs

- [200](#) COMMISSION PARITAIRE AUXILIAIRE POUR EMPLOYÉS
- [201](#) COMMISSION PARITAIRE DU COMMERCE DE DÉTAIL INDÉPENDANT
- [202](#) COMMISSION PARITAIRE POUR LES EMPLOYÉS DU COMMERCE DE DÉTAIL ALIMENTAIRE
- [202.01](#) SOUS-COMMISSION PARITAIRE POUR LES MOYENNES ENTREPRISES D'ALIMENTATION
- [203](#) COMMISSION PARITAIRE POUR EMPLOYÉS DES CARRIÈRES DE PETIT GRANIT
- [204](#) COMMISSION PARITAIRE POUR EMPLOYÉS DES CARRIÈRES DE PORPHYRE DU CANTON DE LESSINES, DE BIERGHES-LEZ-HAL ET DE QUENAST
- [205](#) COMMISSION PARITAIRE POUR EMPLOYÉS DES CHARBONNAGES
- [207](#) COMMISSION PARITAIRE POUR EMPLOYÉS DE L'INDUSTRIE CHIMIQUE
- [209](#) COMMISSION PARITAIRE POUR EMPLOYÉS DES FABRICATIONS MÉTALLIQUES
- [210](#) COMMISSION PARITAIRE POUR LES EMPLOYÉS DE LA SIDÉRURGIE
- [211](#) COMMISSION PARITAIRE POUR EMPLOYÉS DE L'INDUSTRIE ET DU COMMERCE DU PÉTROLE
- [214](#) COMMISSION PARITAIRE POUR EMPLOYÉS DE L'INDUSTRIE TEXTILE ET DE LA BONNETERIE
- [215](#) COMMISSION PARITAIRE POUR EMPLOYÉS DE L'INDUSTRIE DE L'HABILLEMENT ET DE LA CONFECTION
- [216](#) COMMISSION PARITAIRE POUR LES EMPLOYÉS OCCUPÉS CHEZ LES NOTAIRES
- [217](#) COMMISSION PARITAIRE POUR LES EMPLOYÉS DE CASINO
- [218](#) COMMISSION PARITAIRE NATIONALE AUXILIAIRE POUR EMPLOYÉS

- [219](#) COMMISSION PARITAIRE POUR LES ORGANISMES DE CONTRÔLE AGRÉÉS
- [220](#) COMMISSION PARITAIRE POUR LES EMPLOYÉS DE L'INDUSTRIE ALIMENTAIRE
- [221](#) COMMISSION PARITAIRE DES EMPLOYÉS DE L'INDUSTRIE PAPETIÈRE
- [222](#) COMMISSION PARITAIRE DES EMPLOYÉS DE LA TRANSFORMATION DU PAPIER ET DU CARTON
- [223](#) COMMISSION PARITAIRE NATIONALE DES SPORTS
- [224](#) COMMISSION PARITAIRE POUR LES EMPLOYÉS DES MÉTAUX NON-FERREUX
- [225](#) COMMISSION PARITAIRE POUR LES EMPLOYÉS DES INSTITUTIONS DE L'ENSEIGNEMENT LIBRE SUBVENTIONNÉ
- [226](#) COMMISSION PARITAIRE POUR LES EMPLOYÉS DU COMMERCE INTERNATIONAL, DU TRANSPORT ET DES BRANCHES D'ACTIVITÉ CONNEXES
- [227](#) COMMISSION PARITAIRE POUR LE SECTEUR AUDIO-VISUEL

III. Commissions paritaires compétentes pour les travailleurs en général ainsi que pour leurs employeurs

- [300](#) CONSEIL NATIONAL DU TRAVAIL
- [301](#) COMMISSION PARITAIRE DES PORTS
- [301.01](#) SOUS-COMMISSION PARITAIRE POUR LE PORT D'ANVERS, DÉNOMMÉE "NATIONAAL PARITAIR COMITÉ DER HAVEN VAN ANTWERPEN"
- [301.02](#) SOUS-COMMISSION PARITAIRE POUR LE PORT DE GAND
- [301.03](#) SOUS-COMMISSION PARITAIRE POUR LE PORT DE BRUXELLES ET DE VILVORDE
- [301.04](#) SOUS-COMMISSION PARITAIRE POUR LES PORTS D'OSTENDE ET DE NIEUPOORT
- [301.05](#) SOUS-COMMISSION PARITAIRE POUR LE PORT DE ZEEBRUGGE
- [301.06](#) SOUS-COMMISSION PARITAIRE POUR LE PORT DE BRUGES
- [302](#) COMMISSION PARITAIRE DE L'INDUSTRIE HÔTELIÈRE
- [303](#) COMMISSION PARITAIRE DE L'INDUSTRIE CINÉMATOGRAPHIQUE
- [303.01](#) SOUS-COMMISSION PARITAIRE POUR LA PRODUCTION DE FILMS
- [303.02](#) SOUS-COMMISSION PARITAIRE POUR LA DISTRIBUTION DE FILMS
- [303.03](#) SOUS-COMMISSION PARITAIRE POUR L'EXPLOITATION DE SALLES DE CINÉMA
- [303.04](#) SOUS-COMMISSION PARITAIRE POUR LES INDUSTRIES TECHNIQUES DU FILM
- [304](#) COMMISSION PARITAIRE DU SPECTACLE
- [305](#) COMMISSION PARITAIRE DES SERVICES DE SANTÉ (ABROGÉES, MAIS CONTINUENT À EXISTER JUSQU'À LA DATE DE L'INSTALLATION DES COMMISSIONS PARITAIRES N° 330, 331 ET 332)
- [305.01](#) SOUS-COMMISSION PARITAIRE POUR LES HÔPITAUX PRIVÉS (ABROGÉES, MAIS CONTINUENT À EXISTER JUSQU'À LA DATE DE L'INSTALLATION DES COMMISSIONS PARITAIRES N° 330, 331 ET 332)
- [305.02](#) SOUS-COMMISSION PARITAIRE POUR LES ÉTABLISSEMENTS ET LES SERVICES DE SANTÉ (ABROGÉES, MAIS CONTINUENT À EXISTER JUSQU'À LA DATE DE L'INSTALLATION DES COMMISSIONS PARITAIRES N° 330, 331 ET 332)

- [305.03](#) SOUS-COMMISSION PARITAIRE DE LA PROTHÈSE DENTAIRE (ABROGÉES, MAIS CONTINUENT À EXISTER JUSQU'À LA DATE DE L'INSTALLATION DES COMMISSIONS PARITAIRES N° 330, 331 ET 332)
- [306](#) COMMISSION PARITAIRE DES ENTREPRISES D'ASSURANCES
- [307](#) COMMISSION PARITAIRE POUR LES ENTREPRISES DE COURTAGE ET AGENCES D'ASSURANCES
- [308](#) COMMISSION PARITAIRE POUR LES SOCIÉTÉS DE PRÊTS HYPOTHÉCAIRES, D'ÉPARGNE ET DE CAPITALISATION
- [309](#) COMMISSION PARITAIRE POUR LES SOCIÉTÉS DE BOURSE
- [310](#) COMMISSION PARITAIRE POUR LES BANQUES
- [311](#) COMMISSION PARITAIRE DES GRANDES ENTREPRISES DE VENTE AU DÉTAIL
- [312](#) COMMISSION PARITAIRE DES GRANDS MAGASINS
- [313](#) COMMISSION PARITAIRE POUR LES PHARMACIES ET OFFICES DE TARIFICATION
- [314](#) COMMISSION PARITAIRE DE LA COIFFURE ET DES SOINS DE BEAUTÉ
- [315](#) COMMISSION PARITAIRE DE L'AVIATION COMMERCIALE
- [315.01](#) SOUS-COMMISSION PARITAIRE DE LA COMPAGNIE AÉRIENNE SABENA
- [315.02](#) SOUS-COMMISSION PARITAIRE DES COMPAGNIES AÉRIENNES AUTRES QUE LA S.A. SABENA
- [316](#) COMMISSION PARITAIRE POUR LA MARINE MARCHANDE
- [317](#) COMMISSION PARITAIRE POUR LES SERVICES DE GARDE
- [318](#) COMMISSION PARITAIRE POUR LES SERVICES DES AIDES FAMILIALES ET DES AIDES SENIORS
- [318.01](#) SOUS-COMMISSION PARITAIRE POUR LES SERVICES DES AIDES FAMILIALES ET DES AIDES SENIORS DE LA COMMUNAUTÉ FRANÇAISE, DE LA RÉGION WALLONNE ET DE LA COMMUNAUTÉ GERMANOPHONE
- [318.02](#) SOUS-COMMISSION PARITAIRE POUR LES SERVICES DES AIDES FAMILIALES ET DES AIDES SENIORS DE LA COMMUNAUTÉ FLAMANDE
- [319](#) COMMISSION PARITAIRE DES ÉTABLISSEMENTS ET SERVICES D'ÉDUCATION ET D'HÉBERGEMENT
- [319.01](#) SOUS-COMMISSION PARITAIRE DES ÉTABLISSEMENTS ET SERVICES D'ÉDUCATION ET D'HÉBERGEMENT DE LA COMMUNAUTÉ FLAMANDE
- [319.02](#) SOUS-COMMISSION PARITAIRE DES ÉTABLISSEMENTS ET SERVICES D'ÉDUCATION ET D'HÉBERGEMENT DE LA COMMUNAUTÉ FRANÇAISE, DE LA RÉGION WALLONNE ET DE LA COMMUNAUTÉ GERMANOPHONE
- [320](#) COMMISSION PARITAIRE DES POMPES FUNÈBRES
- [321](#) COMMISSION PARITAIRE POUR LES GROSSISTES-RÉPARTITEURS DE MÉDICAMENTS
- [322](#) COMMISSION PARITAIRE POUR LE TRAVAIL INTÉRIMAIRE ET LES ENTREPRISES AGRÉÉES FOURNISSANT DES TRAVAUX OU SERVICES DE PROXIMITÉ
- [322.01](#) SOUS-COMMISSION PARITAIRE POUR LES ENTREPRISES AGRÉÉES FOURNISSANT DES TRAVAUX OU SERVICES DE PROXIMITÉ
- [323](#) COMMISSION PARITAIRE POUR LA GESTION D'IMMEUBLES ET LES TRAVAILLEURS DOMESTIQUES

- [324](#) COMMISSION PARITAIRE DE L'INDUSTRIE ET DU COMMERCE DU DIAMANT
- [324.01](#) SOUS-COMMISSION PARITAIRE POUR LE SCIAGE DU DIAMANT
- [324.02](#) SOUS-COMMISSION PARITAIRE POUR LE SECTEUR DES PETITES MARCHANDISES DANS L'INDUSTRIE ET LE COMMERCE DU DIAMANT
- [324.03](#) SOUS-COMMISSION PARITAIRE POUR LA FORMATION PROFESSIONNELLE DANS L'INDUSTRIE ET LE COMMERCE DU DIAMANT
- [325](#) COMMISSION PARITAIRE POUR LES INSTITUTIONS PUBLIQUES DE CRÉDIT
- [326](#) COMMISSION PARITAIRE DE L'INDUSTRIE DU GAZ ET DE L'ÉLECTRICITÉ
- [327](#) COMMISSION PARITAIRE POUR LES ENTREPRISES DE TRAVAIL ADAPTÉ ET LES ATELIERS SOCIAUX
- [327.01](#) SOUS-COMMISSION PARITAIRE POUR LES ENTREPRISES DE TRAVAIL ADAPTÉ SUBSIDIÉES PAR LA COMMUNAUTÉ FLAMANDE OU PAR LA COMMISSION COMMUNAUTAIRE FLAMANDE ET LES ATELIERS SOCIAUX AGRÉÉS ET/OU SUBSIDIÉS PAR LA COMMUNAUTÉ FLAMANDE
- [327.02](#) SOUS-COMMISSION PARITAIRE POUR LES ENTREPRISES DE TRAVAIL ADAPTÉ SUBSIDIÉES PAR LA COMMISSION COMMUNAUTAIRE FRANÇAISE
- [327.03](#) SOUS-COMMISSION PARITAIRE POUR LES ENTREPRISES DE TRAVAIL ADAPTÉ DE LA RÉGION WALLONNE ET DE LA COMMUNAUTÉ GERMANOPHONE
- [328](#) COMMISSION PARITAIRE DU TRANSPORT URBAIN ET RÉGIONAL
- [328.01](#) SOUS-COMMISSION PARITAIRE DU TRANSPORT URBAIN ET RÉGIONAL DE LA RÉGION FLAMANDE
- [328.02](#) SOUS-COMMISSION PARITAIRE DU TRANSPORT URBAIN ET RÉGIONAL DE LA RÉGION WALLONNE
- [328.03](#) SOUS-COMMISSION PARITAIRE DU TRANSPORT URBAIN ET RÉGIONAL DE LA RÉGION DE BRUXELLES-CAPITALE
- [329](#) COMMISSION PARITAIRE POUR LE SECTEUR SOCIO-CULTUREL
- [330](#) COMMISSION PARITAIRE DES ÉTABLISSEMENTS ET DES SERVICES DE SANTÉ
- [331](#) COMMISSION PARITAIRE POUR LE SECTEUR FLAMAND DE L'AIDE SOCIALE ET DES SOINS DE SANTÉ
- [332](#) COMMISSION PARITAIRE POUR LE SECTEUR FRANCOPHONE, GERMANOPHONE ET BICOMMUNAUTAIRE DE L'AIDE SOCIALE ET DES SOINS DE SANTÉ
- [333](#) COMMISSION PARITAIRE POUR LES ATTRACTIONS TOURISTIQUES

Annexe 2 :
Avantages salariaux qui font l'objet d'un traitement fiscal ou parafiscal (ONSS) particulier.

	AVANTAGE	ONSS	NIVEAU FISCAL
1	Complément avantages sécurité sociale	Exonéré ou cotisation spéciale	Taxe particulière
2	Participation des travailleurs	Exonéré ou cotisation de solidarité	Taxe particulière
3	Complément indemnités accident de travail / maladie professionnelle	Exonéré	/
4	Indemnités de fermeture	Exonéré	/
5	Dommages et intérêts en cas de cessation	Exonéré partiellement	/
6	Indemnité d'éviction	Exonéré	/
7	Frais de déplacement	Exonéré partiellement	Exonéré partiellement
8	Frais à charges de l'employeur	Exonéré	Exonéré
9	Outils et vêtements de travail	Exonéré	Exonéré
10	Logement et nourriture	Exonéré	Exonéré (construction)
11	Indemnités de grève	/	Exonéré
12	Prime syndicale	Exonéré	/
13	Indemnité kilométrique déplacement à vélo	Exonéré	Exonéré
14	Prime de camp	Exonéré conditionnellement	/
15	Timbres fidélité et intempéries (construction)	Exonéré	/
16	Indemnités de surveillance dans l'enseignement	Exonéré	/
17	Indemnité de deuxième semaine de salaire garanti	Exonéré	/
18	Indemnité d'incapacité de travail avec complément ou avance	Exonéré	/
19	Indemnité de salaire pour jour férié ou jour de remplacement en période de chômage temporaire	Exonéré	/
20	Repas	Exonéré	Exonéré
21	Chèques restaurant ou chèques repas	Exonéré conditionnellement	Exonéré conditionnellement
22	Dons	Exonéré conditionnellement	Exonéré conditionnellement

23	Option sur titres	Exonéré conditionnellement	Avantage imposable forfaitairement
24	Produits, biens et services d'entreprise	Exonéré	Exonéré
25	Compléments double pécule de vacances (CCT)	Exonéré	/
26	Allocations qui ne représentent pas un avantage accordé en raison de l'entrée en service	Exonéré	Exonéré
27	Allocations qui ne représentent pas un salaire car le salarié n'y a pas droit en raison de son entrée en service	Exonéré	Exonéré
28	Indemnités de frais de déplacement exceptionnels auxquels les salariés sont amenés à la suite de la variabilité de leur centre d'opération ou du siège de leur travail, comme les représentants de commerce ou les ouvriers portuaires...	/	Exonéré
29	Indemnité de mobilité	Exonéré conditionnellement	Exonéré partiellement
30	Prêt sans intérêt ou prêt à taux d'intérêt réduit accordé à un salarié	/	Forfait
31	Disposition gratuite de biens immobiliers ou de parties de biens immobiliers	/	Forfait
32	Salariés qui disposent gratuitement d'une seule pièce	/	Forfait
33	Approvisionnement gratuit en chauffage et électricité	/	Forfait
34	Disposition gratuite d'employés de maison, de gens de maison, de jardiniers, de chauffeurs	/	Forfait
35	Avantages gens de maison	/	Forfait
36	Approvisionnement gratuit en nourriture des marins et ouvriers du bâtiment en raison de l'éloignement du chantier	/	Forfait
37	Utilisation personnelle voiture de société	Cotisation de solidarité	Forfait
38	PC Privé	Exonéré	Exonéré
39	Avantages collectifs	/	Exonéré
40	Avantages mais pas de rémunération effective	/	Exonéré
41	Chèques week-end	/	Exonéré

42	Primes uniques d'innovation	Exonéré conditionnellement	Exonéré conditionnellement
43	Engagements et cotisations de pension individuels et collectifs	Cotisation spéciale	Exonéré
44	Assurance indemnités complémentaires en cas de décès ou d'incapacité de travail	/	Exonéré
45	Assurance frais médicaux et hospitalisation	Cotisation spéciale	Exonéré
46	Assurance dépendance, affections graves et autres assurances personnelles	/	Exonéré
47	Plus-values sur des biens mobiliers ou immobiliers utilisés dans l'exercice de la profession	/	Pas de rémunération
48	Prix, subsides, rentes ou pensions aux savants, écrivains ou artistes	/	Pas de rémunération
49	Jours de chômage temporaire (construction)	Cotisation spéciale annuelle	/
50	Indemnités bénévolat	Exonéré conditionnellement	Exonéré conditionnellement
51	Prépension et pseudo-prépension	Cotisation spéciale	Exonéré conditionnellement
52	Chèques sport et culture	Exonération conditionnelle	Exonéré conditionnellement

BIBLIOGRAPHIE

- J. Albrecht, *Is Denemarken Europees werkgelegenheidskampioen?*, Itinera Institute, Memo 5/2006.
- A. Bartel, *Measuring the Employer's Return on Investments in Training: Evidence from the Literature*, Industrial Relations 39 pp. 502-524, 2000.
- Bassanini et Duval, *Employment Patterns in OECD Countries: Reassessing the Role of Policies and Institutions*, OECD Economics Department Working Paper 486, 2006.
- C. Bayart, *Discriminatie tegenover differentiatie*, Larcier, 2004.
- O. Blanchard et F. Giavazzi, *Macroeconomic effects of regulation and deregulation in goods and labor markets*, Quarterly Journal of Economics, August 2003.
- R. Blanpain, *Sire, zijn er domme werknemers in ons land?*, die Keure, 2001.
- J. Boone et J. Van Ours, J., *Effective Active Labour Market Policies*, Discussion Paper CEPR, 4707, 2004.
- G. Bosch, *The Changing Nature of Collective Bargaining in Germany*, in eds. H. Katz, *The New Structure of Labor Relations: Tripartism and Decentralization*, Cornell University Press, 2003.
- A. Brown, J. Orszag et D. Snower, *Unemployment Accounts and Employment Incentives*, IZA Discussion Papers, No. 2105, 2006.
- P. Cahuc et A. Zylberberg, *Le chômage, fatalité ou nécessité?*, Editions Flammarion, 2004.
- Calmfors et Driffill, *Bargaining Structure, Corporatism and Macroeconomic Performance*, Economic Policy, 3, (6), p. 13-61, 1988.
- L. Calmfors, *Activation versus Other Employment Policies – Lessons from Germany*, CESifo Forum, Vol.5, No 2;
- D.E. Card et P.B. Levine, *Extended benefits and the duration of UI spells: evidence from the New Jersey extended benefit program*, Journal of Public Economics 78, 2000.
- CESifo, *EEAG Report on the European Economy*, 2004.
- J. Clemens, N. Veldhuis et M. Palacios, *Tax Efficiency: Not All Taxes Are Created Equal*, The Fraser Institute, 2007.
- P. Conway, V. Janod, et G. Nicoletti, *Product market regulation in OECD countries: 1998 to 2003*, Economics Department Working Paper No.419, 2003.
- B. Cockx, H. Sneessens et B. Van Der Linden, *Vermindering van de werkgeversbijdragen voor sociale zekerheid, Waarom, Voor wie en Hoe?*, Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid, 4, 2005.
- B. Cockx, H. Sneessens et B. Van Der Linden. *Evaluations Micro et Macroéconomiques des Allègements de la (para)fiscalité en Belgique*, IRES UCL, 2005.
- R. Cox, *The Ideas and Politics of Labour Market Reform*, Itinera Institute, Memo 2/2007.
- R. Cox, *The social construction of an imperative: why welfare reform happened in Denmark and the Netherlands but not in Germany*, World Politics 53 (3), 2001.
- K. Daly, *Gender Inequality, Growth and Global Ageing*, Goldman Sachs Global Economics Paper 154, april 2007.
- A. Dar et Z. Tzannatos, *Active labor market programs: A review of the evidence from evaluation*, Social Protection Discussion Paper Series No.9901, The World Bank, 1999.
- K. De Leus, *Naar grijsland*, Roularta, 2005.
- J. De Loecker et J. Konings, *Job Reallocation and Productivity Growth: Evidence for Slovenia*, European Journal of Political Economy, 2006.
- R. de Mooij, *Reinventing the welfare state*, CPB Document No.60, March 2006.
- M. De Vos, *De grondwettigheid van het onderscheid tussen arbeiders en bedienden: het Arbitragehof volhardt in de boosheid*, RW, 2001-2002, 274-275.

- M. De Vos, *Collective Labour Agreements and European Competition Law: an Inherent Contradiction?*, in M. De Vos (ed.), *A Decade Beyond Maastricht: the European Social Dialogue Revisited*, Kluwer, 2003.
- M. De Vos, G. Janssens et J. Van Overtveldt, *De concurrentiepositie van België anno 2004: het falen van de loonnorm*, VKW Denktank, 2004.
- M. De Vos, *De vergrijzing ontcijferd*, Itinera Institute, Nota 18/2006.
- M. De Vos, *Positive Action*, Europese Commissie, 2007.
- A. Deelen, E. Jongen et S. Visser *Employment Protection Legislation, Lessons from theoretical and empirical studies from the Dutch case*, CPB Nr.135, 2006.
- A. Dellis, A. Jousten et S. Perelman, *Micro-Modelling of Retirement in Belgium*, CEPR Discussion Paper 2795, 2001.
- R. Duval, *The retirement effects of old-age pension and early retirement schemes in OECD countries*, OECD working paper 370, 2003.
- M. Elchardus et J. Cohen, *De vroege uitrede uit de arbeidsmarkt. Exploratie van de factoren die bijdragen tot een vroege arbeidsmarktexit*, in: *De arbeidsmarkt in Vlaanderen, Jaarboek Editie Garant*, Antwerpen, pp. 149-161, 2003.
- M. Elchardus, J. Cohen et L. Van Thielen, *Verwachtingen in verband met het einde van de loopbaan*, Deelrapport 5: naar een eindeloopbaanbeleid, Onderzoeksgroep TOR, Vakgroep Sociologie, Vrije Universiteit Brussel, 2003.
- G. Everaert e.a., *Loonvorming, concurrentiekracht en werkgelegenheid in België*, Sherppa, Universiteit Gent, 2006.
- M. Evers, R. de Mooij et D. Van Vuuren, *What explains the variation in estimates of labour supply elasticities?*, CESifo Working Paper No.1633, 2005.
- Banque centrale européenne, *Gross Job Flows and Institutions in Europe – WP 318*, 2004.
- Commission Européenne, *Employment in Europe 2006*.
- Commission Européenne et Conseil européen, *Rapport commun sur l'emploi 2006/2007*, 6706/07. *De modernisering van het arbeidsrecht met het oog op de uitdagingen van de 21ste eeuw*, COM(2006).
- Eurostat, *Yearbook 2006-07*.
- Eurostat, *Expenditure on Labour Market Policies in 2004*, Statistics in Focus, Population and Social Conditions 12/2006.
- M. Eyskens, *De houdbaarheid van de welvaartsstaat. De onmogelijkheid van het noodzakelijke?*, VKW-Metena, 2004.
- Federgon, *Conjunctuurnota uitzendarbeid in België*, maart 2007.
- FOD Economie, *Enquête naar de structuur en de verdeling van de lonen*.
- FOD Economie, *Trends op de arbeidsmarkt tussen 1986 en 2006*, 26 april 2007.
- P. Frederiksson et P. Johansson, *Employment, Mobility and Active Labour Market Programmes*, IFAU WP 2003:3.
- Garibaldi, Konings et Pissarides, *Gross Job Reallocation and Labour Market Policy*, in Snower en de la Dehesa, *Unemployment Policy*, Cambridge Un. Press, 1997.
- M. Goos et J. Konings, *The Impact of Payroll Tax Reductions on Employment and Wages: A Natural Experiment Using Firm Level Data*, LICOS Centre for Institutions and Economic Performance Discussion Paper 178, University of Leuven, 2007.
- Conseil supérieur des finances, Comité d'étude sur le vieillissement, *Rapports annuels 2002-2006*.
- Conseil supérieur de l'emploi, *Rapport 2006*.
- D. Hofman et J. Zhou, *Belgium – Selected Issues*, IMF, 2005.
- P. Humblet, *Iedereen beschermd*, Personeelszaken 2003, nr. 5.
- FMI, *World Economic Outlook*, Chap. 5, avril 2007.

- Joyeux et Stockman, *Een macro-economische evaluatie van de werkgeversbijdragenverminderingen in 1995-2000*, Federaal Planbureau Working Paper 14-03, 2003.
- J. Kling, *Fundamental Restructuring of Unemployment Insurance: Wage-Loss Insurance and Temporary Earnings Replacement Accounts*, Brookings, 2006.
- J. Kluve, *The effectiveness of European active labor market policy*. IZA DP No.2018, 2006.
- Manpower, *The New agenda for an Older Workforce*, 2007.
- Ministère des Affaires sociales, *Sterkte/zwakteanalyse van de sociale bescherming voor werknemers in België*, 2001; RSZ, *Werknemers onderworpen aan de sociale zekerheid naar plaats van tewerkstelling*, 2005;
- Banque nationale de Belgique, *Rapport annuel 2006*.
- G. Nicoletti et S. Scarpetta, *Regulation, productivity and growth: OECD evidence*, Economic Policy April 2003, pp.9-72.
- OCDE, *Viellissement et politiques de l'emploi: Belgique*, 2000.
- OCDE, *Viellissement et politiques d'emploi: Belgique*, 2003.
- OCDE, *Employment Outlook*, 2004.
- OCDE, *Employment Outlook - Boosting Jobs and Incomes*, 2006.
- OCDE, *Live Longer, Work Longer*, 2006.
- OCDE, *Going for Growth*, 2007.
- OCDE, *Economic Survey, Belgium*, 2007.
- J. Pacolet et V. Coudron, *De lokale overheidssector in perspectief*, HIVA, 2002.
- J. Perry, *Sweden's Pension Antidote Finds a Global Audience, Flexible Payout System Puts Onus on Individual. A Private-Account Rule*, WSJE, 5 maart 2007.
- ONSS, *Werknemers onderworpen aan de sociale zekerheid naar plaats van tewerkstelling*, 2005;
- ONEM, *Rapport annuel 2006*.
- G. Saint-Paul, *Why are European Countries Diverging in their Unemployment Experience?*, *Journal of Economic Perspectives*, 2004/4, 49-68.
- L. Sels, *Op weg naar een eenheidsstatuut?*, Wetenschappelijk essay in opdracht van het Vlaams Economisch Verbond, KULeuven, 2001.
- A. Stelling, *Sortir de l'immobilité sociale à la Française*, Institut Montaigne, 2006.
- G. van Buul et J. Maas, *Levensfasengericht personeelsbeleid*, Fontys Hogeschool voor Personeel en Arbeid, 2004.
- W. van Eeckhoutte, *Sociaal Compendium arbeidsrecht 2006-07*.
- J. Van Ours, *Leaving "Hotel California", How incentives affect flows of benefit recipients in the Netherlands*, Center Discussion Paper No.2006-116, Tilburg University, 2006.
- J. Van Overtveldt, G. Janssens et S. Huyghe, *Het Qwerty-model. Sociaal-economisch overleg in België*, VKW-Metena, 2006.
- J. Van Reenen et al., *The impact of training and productivity and wages: evidence from British Panel Data*, CEP discussion paper 674, London School of Economics, 2006.
- J. Van Ruysseveldt, *Het belang van overleg. CAO-onderhandelingen in België*, Leuven/Apeldoorn, Acco, 2000.
- M. Weitzman, *Profit Sharing as Macroeconomic Policy*, American Economic Review, 1985.
- J. Zhou, *Reforming Employment Protection Legislation in France*, IMF Working Paper 06/108, 2006.
- J. Zhou, *Danish for All? Balancing Flexibility with Security: The Flexicurity Model*, IMF Working Paper WP/07/36, 2007.

www.civilservice.gov.uk

www.diversityatwork.net

www.sd.be

www.vdab.be

www.emploi.belgique.be