

Emploi, ni régionalisation ni statuquo

Opposer une Wallonie qui manque d'emplois et une Flandre qui manque de bras caricature une situation qui est, en réalité, plus nuancée. Il existe des alternatives à la régionalisation des politiques d'emploi, qui combinent mieux l'objectif d'assurer contre le risque de chômage et la nécessité de responsabiliser les Régions. Ensuite, si une plus grande différenciation sous-régionale des couts salariaux se justifie, il y a mieux à faire que de régionaliser la négociation salariale.

Bruno Van der Linden

Bruno Van der Linden est chercheur au Fonds national de la recherche scientifique et professeur à l'Institut de recherches économiques et sociales de l'université catholique de Louvain.

En cette époque où la croissance de l'emploi est notable et le chômage persistant à Bruxelles et en Wallonie, les préoccupations principales à l'égard du marché du travail sont de plusieurs ordres. Il y a les tensions sur le marché du travail, caractérisées par des emplois vacants difficiles à pourvoir. Même si les statistiques de chômage sont à manipuler avec prudence, il y a à nouveau un contraste entre l'ampleur de la baisse récente du chômage en Flandre et les évolutions dans les autres Régions. La réalité du vieillissement capte fortement l'attention, car elle met en doute notre capacité à financer notre sys-

tème de sécurité sociale. La menace des délocalisations, plus que leur ampleur avérée dans le passé, fait redouter le pire pour l'emploi.

Dans ce cadre, un diagnostic prévaut de plus en plus: le Nord et le Sud du pays connaissent des problèmes diamétralement opposés. Toutes les Régions ont ou prennent peur pour leur avenir. Bien des voix au Nord plaident pour un approfondissement de l'autonomie régionale en matière de politiques d'emploi. Avant d'examiner cette revendication, il importe de souligner la coexistence de deux phénomènes: des différences évidentes entre

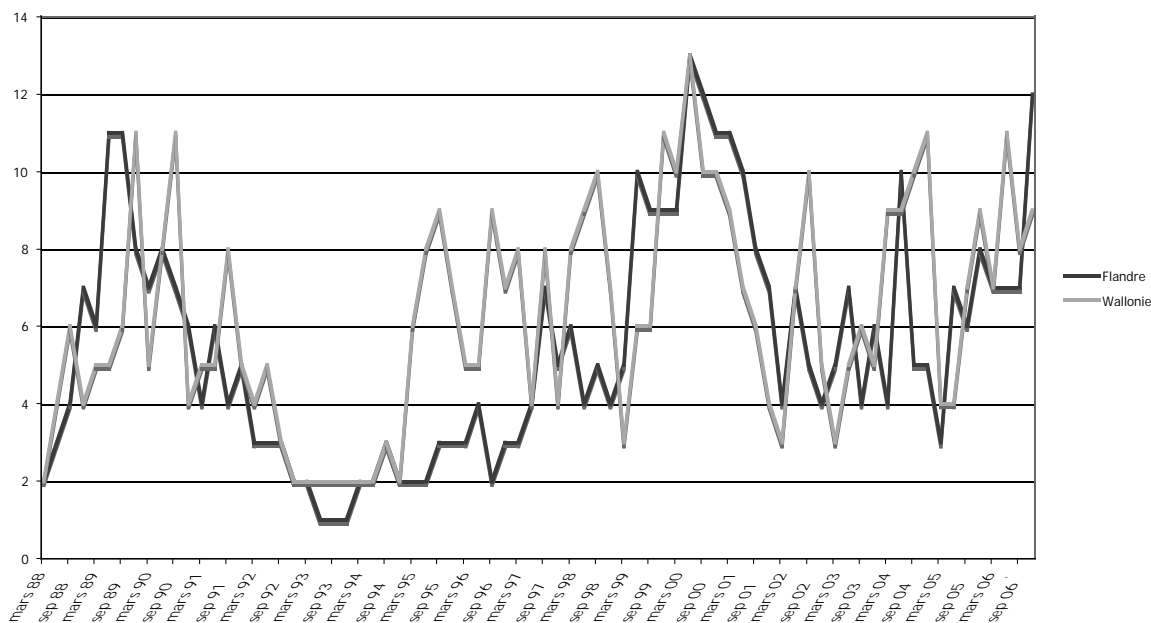
sous-Régions d'une part, la présence de problèmes communs d'autre part. Dans les limites de ce court texte, il n'est pas possible d'approfondir l'analyse des faits. Soulignons néanmoins que les problèmes communs sont notamment: la montée dans toutes les régions de tensions similaires dans l'industrie en cas de reprise de l'activité économique (voir graphique 1); l'existence d'un chômage élevé par rapport à la moyenne régionale pour les peu qualifiés, les jeunes (voir tableau 1) et les travailleurs d'origine extra-européenne; l'existence d'entreprises et de secteurs menacés occupant des travailleurs de plusieurs Régions. La caricature du Sud qui manque d'emplois et du Nord qui manque de bras est un simplisme dangereux.

Tableau 1. Taux de chômage BIT 2004

	Région Bruxelles-Capitale	Région flamande	Région wallonne
<i>Taux de chômage relatif par rapport aux diplômés de l'enseignement postsecondaire</i>			
Primaire ou sans diplôme	3,4	2,8	3,8
Secondaire inférieur	2,9	2	3
Secondaire supérieur	2,2	1,7	2,1
Postsecondaire	1	1	1
<i>Taux de chômage relatif par rapport à la catégorie 25-49 ans</i>			
De 15 à 24 ans	2,2	2,9	3,0
De 25 à 49 ans	1	1	1

Source: Enquête sur les forces de travail, INS; calculs propres

Graphique 1. Proportion d'entreprises industrielles contraintes par un manque de cadres ou de main-d'œuvre qualifiée, par Région



Source: BNB, Enquêtes sur la conjoncture

RÉGIONALISER DAVANTAGE LES « POLITIQUES D'EMPLOI » ?

La régionalisation des « politiques d'emploi » peut être comprise en sens divers. Les Communautés et Régions disposent déjà des compétences en matière de placement, de remise au travail (y compris les politiques d'accompagnement et d'orientation) et de formation professionnelle. Aussi, compte tenu des prises de position des derniers mois, on assimilera ici la régionalisation des « politiques d'emploi » à celle de l'assurance-chômage (indemnisation et contrôle des chômeurs). Celle-ci est une compétence fédérale. L'Office national de l'emploi (Onem) en est en charge¹. En 2005, les dépenses de l'Onem représentaient environ 8 milliards d'euros, dont à peu près 4 pour l'indemnisation des demandeurs d'emploi et 2,5 pour celle des non-demandeurs d'emploi.

Maintenir un système national d'assurance-chômage présente certains avantages. Premièrement, une meilleure capacité d'assurer les risques issus de chocs socioéconomiques propres à une Région ou plus intenses dans une Région (disparition de secteurs économiques, chocs démographiques...).

Deuxièmement, des coûts administratifs moindres d'une part, pour les entreprises présentes dans plusieurs Régions et d'autre part, de gestion de l'assurance-chômage si les rendements d'échelle sont croissants.

Le maintien d'une assurance-chômage nationale présente aussi des inconvénients. Tout d'abord, une moins bonne prise en compte de particularités régionales: si

cela apparaît nécessaire, un système national d'assurance empêche d'appliquer des règles d'indemnisation différentes dans une Région. Ensuite, quand des institutions régionales ou communautaires sont responsables de la mise en œuvre de volets de la sécurité sociale ou de politiques connexes (remise au travail des chômeurs, etc.), les conséquences budgétaires de leurs choix ne sont pas ressenties directement par le niveau où les décisions se prennent (problème d'incitation); on court alors par exemple le risque d'applications divergentes de réglementations nationales.

Les avantages d'un système national sont-ils de nos jours plus limités que les inconvénients? La question n'a pas de réponse claire. L'objectif d'assurer le mieux possible est prioritaire: il incite à gérer l'assurance à un niveau où les risques sont diversifiés au mieux (niveau national, voire à terme européen). Cependant, l'objectif d'assurance est menacé par le problème d'incitation énoncé à l'instant. Envisageons deux scénarios.

Tout d'abord, la régionalisation de l'assurance-chômage. Le gain escompté est, primo, de pouvoir adapter les allocations et leur activation ainsi que le contrôle des chômeurs au contexte régional et secundo, de gagner en cohérence en regroupant sous une autorité politique unique l'indemnisation et les politiques de remise au travail des chômeurs. Il reste à démontrer que l'adaptation de l'assurance-chômage au contexte régional est une priorité. J'ai identifié des réformes qui concernent le pays tout entier et me paraissent plus im-

¹ L'Onem est aussi en charge du soutien aux travailleurs occupés (politiques d'activation, occupation dans un atelier protégé) et en formation, du soutien à l'aménagement du temps de travail (crédit temps, interruption de carrière, préretraite à temps partiel), des allocations aux non-demandeurs d'emploi (dispensés pour raisons sociales et familiales, préretraite à temps plein...), du chômage temporaire.

portantes (Van der Linden 2007). Le gain en cohérence n'est en outre pas automatique. Il dépendra des incitations fournies à la coopération entre l'institution régionalisée en charge de l'assurance-chômage d'une part, et les instances régionales en charge du placement et des politiques actives d'autre part.

Le second scénario maintiendrait l'assurance-chômage au niveau fédéral, mais il donnerait davantage d'incitations aux Communautés et Régions afin que leurs décisions prennent mieux en compte (« internalisent ») le coût du financement de l'assurance-chômage et de l'octroi d'indemnités aux inactifs pour la collectivité fédérale. Même si les récents efforts de coordination et de coopération entre les Régions sont importants², il me paraît nécessaire d'aller plus loin. J'envisage alors deux voies, où, à chaque fois, il serait essentiel d'impliquer les partenaires sociaux.

Une première voie serait de développer une « méthode ouverte de coordination interne à la Belgique », inspirée des pratiques au niveau européen. Une instance reconnue par tous les niveaux de pouvoir en Belgique (le Conseil supérieur de l'emploi ou une autre instance à créer) définirait des objectifs plus ou moins précis pour chaque entité ayant en Belgique des compétences en matière de fonctionnement du marché du travail. Chacune d'elles en déduirait un plan d'action, dont l'application serait surveillée par l'instance évoquée à l'instant. Celle-ci aurait assurément un pouvoir moral, mais pas de pouvoir de sanctionner les manquements.

L'alternative proposée ci-dessous introduirait plus de contraintes et serait de ce fait plus crédible. Trois composantes devraient être combinées. En voici les principes généraux :

Le point de départ serait une analyse approfondie des trois situations régionales prenant notamment en compte d'une part, le coût des indemnités de chômage payées dans chaque Région et les contributions sociales relatives à la couverture du risque de chômage perçues dans chaque Région; de l'autre, un calcul analogue concernant les non-demandeurs d'emploi indemnisés. À partir de cet état des lieux, en concertation avec les partenaires sociaux, les ministres ayant l'emploi dans leurs compétences négocieraient un engagement chiffré de réduction du taux de chômage indemnisé et du taux d'inactivité indemnisée (par l'Onem) endéans une période donnée. Comme chaque Région, en particulier la Région bruxelloise, crée de l'emploi dont bénéficient les navetteurs, un objectif supplémentaire de création d'emplois serait adjoint. Afin de prendre en compte les chocs macroéconomiques, sans que les mesures des autres Régions n'interfèrent dans le calcul, les objectifs seraient modulés selon la croissance du PIB d'une zone de référence (par exemple, la moyenne dans les trois pays voisins)³.

Ensuite, pour aider les Régions à résorber leur chômage, le système des « droits de tirage » devrait être appliqué selon sa philosophie d'origine. Lors de la régionalisation de 1989, le législateur était conscient des risques engendrés par la

² Accord de coopération d'avril 2004 entre le fédéral et les Régions et Communautés, accord entre les Régions et les Communautés de février 2005 relatif à la transmission automatique d'informations concernant les postes vacants, échanges de dossiers de demandeurs d'emploi entre le VDAB, le Forem et l'Orbem/BDGA pour ceux qui le souhaitent, etc.

³ Prendre en compte un taux de chômage moyen de la zone européenne considérée soulève un problème de comparabilité des taux de chômage. Dans la mesure où le taux de chômage indemnisé est une mesure par essence administrative, la comparaison internationale de tels taux n'est pas fiable.

nouvelle répartition des compétences. Il a alors instauré un système de « droits de tirage » prévoyant l'octroi aux entités fédérées d'un transfert par chômeur complet indemnisé remis au travail, en compensation de la baisse de dépenses d'allocations de chômage⁴. Chaque placement de chômeur par une Région dans un emploi donnerait lieu à un transfert forfaitaire du fédéral à cette Région et ce, quelle que soit la localisation géographique de la personne placée⁵. En cas d'occupation à temps partiel, le transfert serait réduit de manière proportionnelle. Grâce aux banques de données actuellement disponibles, il serait aussi possible de tenir compte de la durée durant laquelle la personne sortie du chômage a conservé un emploi. En ce qui concerne la mise au travail de personnes inactives indemnisées, on procéderait selon la même philosophie. Pour ne pas reproduire les erreurs du passé, le budget fédéral et les transferts forfaitaires devraient être fixés de manière telle que le mécanisme n'épuise normalement pas le budget.

Enfin, au terme prévu, les écarts observés entre les engagements pris et les réalisations entraîneraient un remboursement des Régions au bénéfice de la sécurité sociale fédérale. Les modalités doivent être précisées. Si, comme suggéré ci-dessus, l'objectif convenu est triple et porte sur l'accès des chômeurs à l'emploi, sur l'accès des inactifs à l'emploi et sur la création d'emplois, on pourrait par exemple n'introduire de pénalité financière que si deux des trois objectifs n'ont pas été atteints⁶.

Bien des choses doivent naturellement être précisées aux trois niveaux. Les notions d'emploi, de chômage et de remise à l'emploi doivent en particulier être clairement délimitées et mesurées en toute indépendance. En outre, l'accent sur les personnes sans emploi et indemnisées peut faire craindre un processus de sélection en défaveur de catégories sans emploi ni indemnité.

Les deux voies esquissées ci-dessus suggèrent qu'il y a moyen de privilégier l'objectif d'assurance (le maintien de l'assurance-chômage au niveau fédéral) tout en instaurant un mécanisme crédible d'incitations.

RÉGIONALISER LA FORMATION DES SALAIRES?

Dans l'industrie entre 1995 et 2001, la productivité apparente du travail⁷ est plus faible en Wallonie qu'en Flandre et l'écart se creuse (Michiels et al, 2004). En 2004, tous secteurs confondus, cette productivité apparente est supérieure de 14 % en Flandre, mais la moyenne cache des réalités sectorielles contrastées (Dejemeppe et Van der Linden 2006).

Néanmoins, lorsqu'une Région comme la Wallonie connaît un chômage plus important (depuis plus de trente ans) et une productivité moyenne du travail plus faible dans une majorité de ses secteurs, il serait normal que les coûts salariaux y soient plus faibles. Diverses statistiques et études montrent qu'ils le sont (avec une dispersion de situation)⁸. Malgré ces écarts, les coûts salariaux par unité produite sont dans une majorité de secteurs

⁴ Vu l'enveloppe budgétaire prévue, celle-ci a très rapidement été saturée. Depuis, l'enveloppe est répartie selon une clé de répartition de 8,02 % pour la Région de Bruxelles-Capitale, 38,14 % pour la Région wallonne et 53,84 % pour la Région flamande. L'enveloppe, revue à certaines occasions, s'élève en 2006 à 486 millions d'euros.

⁵ Cela afin de soutenir le processus récent de coopération entre le VDAB, le Forem et l'Orbem/BDGA.

⁶ Les trois composantes du mécanisme pourraient être étendues aux bénéficiaires du revenu d'intégration.

⁷ C'est-à-dire la valeur ajoutée moyenne par travailleur, compte non tenu du temps du travail. Le plus souvent, les statistiques ne distinguent pas les composantes salariées et non salariées de ce ratio.

⁸ Pour plus de détails, voir Dejemeppe et Van der Linden (2006). On consultera aussi Plasman et al (2006, 2007).

plus faibles en Flandre qu'en Wallonie (Dejemeppe et Van der Linden, 2006). Parmi les travailleurs les moins scolarisés, c'est-à-dire ceux dont l'emploi est le plus sensible au cout du travail, on ne voit en outre pas d'écart salarial significatif selon la région de résidence (idem). Comme, au stade actuel des connaissances en Belgique, la demande de travail (l'offre d'emplois) sectorielle et globale décroît en fonction du cout salarial, des couts salariaux plus faibles en Wallonie, et en l'occurrence un approfondissement de l'écart de cout par rapport à la Flandre, seraient une manière de limiter l'étendue du chômage et de ses couts⁹.

Dans le secteur privé belge, la négociation salariale s'effectue au niveau fédéral au plan interprofessionnel. En aval, de manière très schématique, le niveau national est souvent important ou très important, y compris là où la négociation d'entreprise est prépondérante, car il s'agit typiquement d'entreprises ayant des sièges d'exploitation dans plus d'une région¹⁰. Un abandon du niveau fédéral signifierait que les niveaux de négociation nationaux céderaient la place à des instances régionales. Même si les conséquences sont multiples, on se concentrera ici sur les retombées en matières salariales.

On pense souvent qu'il suffirait de régionaliser la négociation collective pour que celle-ci reflète mieux les réalités régionales. Ainsi, s'attend-on à ce que la faiblesse du taux de chômage moyen en Flandre entraîne une augmentation salariale accrue après l'abandon du cadre fédéral. C'est une manière de stimuler la participation

au marché du travail en Flandre. Au Sud, le chômage important renforcerait la modération salariale. Moyennant une remise en question de l'indexation automatique, on pourrait y assister à une baisse des salaires réels. Tous effets pris en compte, cela devrait induire une hausse de l'emploi au Sud.

Divers arguments plaident pourtant en défaveur d'une régionalisation de la négociation salariale.

Primo, la Belgique fédérale est déjà fort complexe pour les entreprises, en particulier pour celles présentes dans plusieurs Régions. La régionalisation de la négociation introduirait un niveau de complexité supplémentaire pour ces dernières et donc un alourdissement des couts. On doit en attendre un impact défavorable sur l'emploi.

Secundo, l'effet du chômage sur le niveau des salaires est faible en Belgique et rien n'indique qu'il en soit autrement en Wallonie. Le chômage de (très) longue durée y est en effet important. Or, pour diverses raisons, ce chômage a un effet modérateur moindre sur les salaires. Par conséquent, la régionalisation des négociations salariales pourrait être un instrument de discipline salariale bien moins efficace que certains ne l'imaginent.

Tertio, les observateurs de la négociation salariale sont convaincus de la présence d'effets de comparaison parmi les travailleurs: les résultats d'une négociation se jugent à l'aune de ce que d'autres secteurs ont obtenu (voir par exemple Denayer et Tollet, 2002, Deschamps,

⁹ De plus, si l'élasticité de la demande de travail au salaire est à terme supérieure à 1, la masse salariale augmente lorsque le salaire unitaire baisse et donc les recettes de sécurité sociale croissent également. Est-il plausible que cette élasticité soit au moins unitaire à long terme en Wallonie. Selon Konings (2005), qui exploite des données d'entreprises de taille moyenne et grande, à long terme, cette élasticité à output donné vaut 0,45 dans l'industrie et 0,6 dans les services en Wallonie. Or, l'effet des salaires sur l'output tend généralement à renforcer sensiblement l'élasticité de la demande de travail. Donc, une élasticité de long terme au moins unitaire — sans être prouvée — est plausible.

¹⁰ Banques, assurance, grande distribution, etc.

2003). Si donc on découpe les commissions paritaires sectorielles nationales en commissions (sous-)régionales, on doit s'attendre à un effet de comparaison encore plus puissant entre les ex-membres de la même commission paritaire nationale. Dans un tel contexte, on démontre aisément que l'issue d'une négociation décentralisée est dominée, en termes d'emploi, par une négociation centralisée — en l'occurrence nationale. Intuitivement, en cas de négociation décentralisée, chaque instance de négociation subit une perte de satisfaction du fait des hausses salariales obtenues par les autres (on parle d'externalité négative) et elle y réagit par un renforcement de ses propres exigences salariales. Ce renforcement est dans une large mesure stérile puisqu'il va à son tour engendrer une réaction des autres instances. On démontre que la négociation au niveau national évite cet enchaînement de réactions stériles¹¹. Une régionalisation des négociations sectorielles est donc moins efficace pour toutes les Régions qu'une négociation nationale qui prend en compte les spécificités régionales.

Encore faut-il que la négociation puisse conduire à une différenciation des salaires selon les spécificités (sous)régionales.

Cela pourrait se faire en décidant au niveau sectoriel de hausses salariales différentes selon les (sous)Régions¹². Une alternative serait la décentralisation de la négociation au niveau de l'entreprise. Elle aurait l'avantage de se baser sur une information à propos de la situation spécifique de l'entreprise. Hormis dans les grandes entreprises, les effets de comparaison seraient sans doute moins puissants en raison du nombre de lieux de négociation.

CONCLUSION

Cet article n'a très certainement pas fait le tour de toutes les revendications de régionalisation dans les matières touchant au fonctionnement du marché du travail. En prenant les exemples importants de l'assurance-chômage et de la négociation salariale, il a toutefois mis en évidence que les arguments en faveur de la régionalisation ne sauraient être balayés d'un revers de main : ils ont des fondements autres qu'idéologiques. En même temps, sans qu'elles soient évidentes dans leur mise en œuvre, des alternatives sérieuses me paraissent exister. Il y a donc un espace de choix possibles qui ne se réduit ni au statu quo ni à une acceptation passive des revendications de régionalisation. ■

¹¹ La norme salariale indicative fixée au niveau interprofessionnel depuis 1996 en est un exemple. Voir par exemple Denayer et Tollet (2002) et Bodart et al (2002). La norme n'a cependant à ce jour jamais été ventilée par (sous)Région.

¹² Accorder un rôle plus important à la négociation dans les sous-commissions paritaires (associées souvent à des sous-Régions ou des bassins locaux d'emploi) n'est pas nécessairement une bonne réponse. Les effets de comparaison sont sans doute puissants. Toutefois, l'information sur les conditions des entreprises locales est meilleure à ce niveau. Si le niveau national ne peut accéder à cette information, l'intérêt de donner une importance accrue aux sous-commissions paritaires grandit.

Cet article est un extrait de « Politique d'emploi : quelques enjeux fédéraux majeurs », *Regards économiques*, Institut de recherches économiques et sociales, université catholique de Louvain, n° 50 d'avril 2007. L'article complet est disponible sur <<http://www.uclouvain.be/regardseconomiques>>. Je remercie pour leurs commentaires et remarques Vincent Bodart, Bart Cockx, Muriel Dejemppe, Jean Hindriks, François Maniquet, Philippe Van Parijs ainsi que les autres intervenants au séminaire du 9 mars 2007 à Louvain-la-Neuve. Ce texte n'engage cependant que son auteur.

Bibliographie

- Bodart V., Jacquet L. et Br. Van der Linden (2002), « Salaires et norme salariale en Belgique », *Regards économiques*, 6, <<http://www.uclouvain.be/regardseconomiques>>.
- Dejemeppe M. et Van der Linden Br. (2006), « Actions du plan Marshall sur le marché du travail wallon », dans Hanin B. et Lemaître J.-P., *Le plan d'actions prioritaires de la Région wallonne*, UCL, Presses universitaires de Louvain, p. 69-75, <<http://www.i6doc.com/doc/actions-prioritairesrw>>.
- Denayer L. et Tollet R. (2002), « Mécanismes institutionnels de la formation des salaires en Belgique », dans Pochet Philippe (dir.), *Politique salariale dans la zone euro*, Presses interuniversitaires européennes – Peter Lang, coll. « Travail & Société », n° 36, Bruxelles.
- Deschamps R. (2003), « Faut-il régionaliser la négociation salariale? », *Reflets et perspectives de la vie économique*, XLII, 4, p. 71 – 80.
- Konings J. (2005), « Loonkosten en jobcreatie: regionale en sectorale verschillen », *Beleidsnota 5, VKW Metena*, Christelijke Wergeversorganisatie, <<http://www.vkwmetena.be/index.php?navtop=1&navleft=12&arc=1>>.
- Michiels P.-F., Mignolet M. et Mulquin M.-E. (2004), « La croissance régionale en Belgique et ses déterminants: une comparaison Flandre-Wallonie entre 1995 et 2001 », *Tendances économiques*, 27, IWEPS, Jambes-Namur, 87-103, <http://statistiques.wallonie.be/dyn/14/article13.ihtml?ID_SITE=14&ID_CATEGORIE=234&ID_ARTICLE=711&NOM_CATEGORIE=0BGB&CAT=13>.
- Plasman R., Rusinek M., Tojerow I. (2007) « La régionalisation de la négociation salariale en Belgique: vraie nécessité ou faux débat? », Working paper 07-04.RS, Dulbéa, ULB, <<http://dev.ulb.ac.be/dulbea/fr/publication.php>>.
- Plasman R., Rycx F. et Tojerow I. (2006), « Industry wage differentials, unobserved ability and rent sharing: Evidence from matched worker-firm data, 1995-2002 », National Bank of Belgium, working paper 90, <<http://www.bnb.be/doc/ts/publications/wp/wp90En.pdf>>.
- Van der Linden Br. (2007), « Politique d'emploi: quelques enjeux fédéraux majeurs », *Regards économiques*, Institut de recherches économiques et sociales, université catholique de Louvain, n° 50, avril 2007, <<http://www.uclouvain.be/regardseconomiques>>.