

Manque d'emplois ou d'employabilité ?

La littérature spécialisée mentionne une grande variété de déterminants sur les causes du chômage urbain (et du chômage en général). Ceux-ci peuvent être classés en différents courants de pensée théoriques, impliquant des mesures politiques et économiques différentes. Dans cet article, nous nous concentrons sur deux grands courants de pensée visant à expliquer le chômage : la thèse de l'inadéquation des qualifications, s'inscrivant plus généralement dans une perspective d'offre, et celle qui privilégie la perspective de demande. Après une description générale de ces deux courants de pensée, nous montrerons sur base des données observées la prédominance de la perspective de demande pour expliquer le chômage. Plus spécifiquement, nous montrerons que le cas de Bruxelles est particulièrement illustratif de la dominance des facteurs de demande.

INADÉQUATION DES QUALIFICATIONS

La première perspective, celle de l'inadéquation des qualifications, apparaît comme le courant de pensée dominant. Selon cette thèse, le chômage est dû à une inadéquation des caractéristiques de l'offre de travail (les travailleurs) aux exigences de la demande de travail (les employeurs) par manque de formation adéquate ou d'ajustements salariaux. Cette perspective s'inscrit donc dans l'idée des économistes classiques selon laquelle les marchés tendent spontanément vers l'équilibre en l'absence d'obstacles qui seraient par nature dommageables (manque de formation, rigidités salariales, etc.). L'idée d'inadéquation des qualifi-

LES CAUSES DU CHÔMAGE URBAIN SONT-ELLES À CHERCHER DANS L'INADÉQUATION DES QUALIFICATIONS OU DANS L'INSUFFISANCE DE LA DEMANDE DE TRAVAIL ? LE CAS DE BRUXELLES PERMET D'Y VOIR PLUS CLAIR.

Marion Englert
Chercheuse au Dulbea

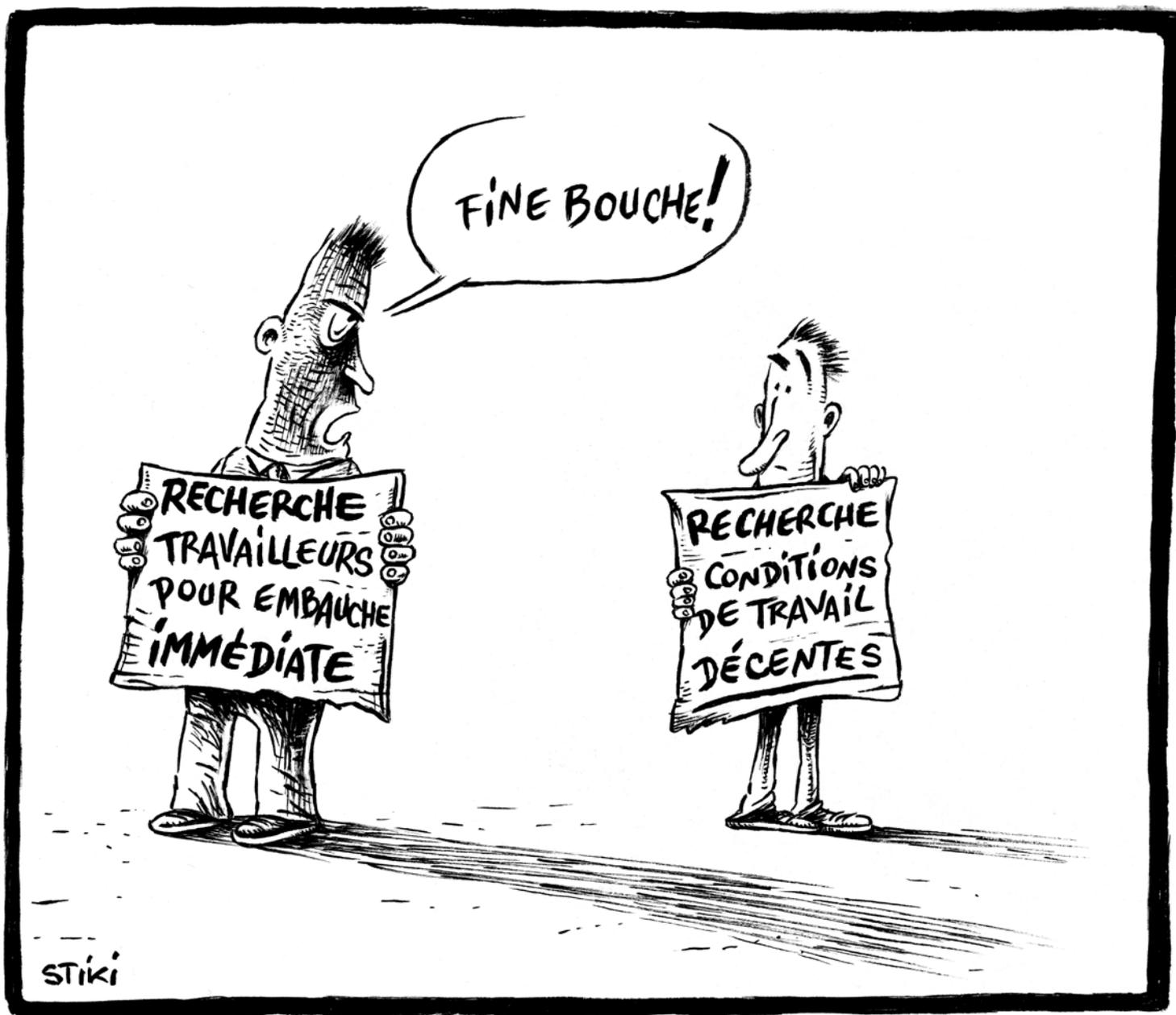
cations peut être replacée dans le concept plus général et plus englobant d'*employabilité*. Ce concept peut revêtir différentes définitions en fonction d'objectifs politiques ou d'inclinaisons idéologiques¹. Toutefois, la notion d'employabilité se réfère toujours à la "capacité" des personnes à obtenir et conserver un emploi. Cette capacité est généralement définie suivant certains facteurs individuels (niveau de formation, situation antérieure - en emploi ou au chômage -, ...). Certains auteurs interprètent le

concept d'employabilité de façon tellement étroite qu'il apparaît comme un phénomène "aspatial et intemporel", ne prenant donc pas en considération les caractéristiques au niveau de la demande de travail². La théorie de l'inadéquation des qualifications comme décrite ci-dessus et plus généralement la notion d'employabilité communément usitée reflètent donc l'idéologie dominante : cette conception tend à véhiculer l'idée de responsabilité individuelle des chômeurs (qui sont donc considé-

rés comme responsables de leur situation), ainsi que l'idée de la nécessité d'accroître ou en tout cas d'adapter l'offre de qualifications à la demande, par le biais de la formation. Outre le niveau de qualification de la main-d'œuvre considéré comme trop bas, l'idée que cette main-d'œuvre est trop peu flexible et peu mobile est également véhiculée. Ces caractéristiques sont souvent pointées du doigt comme des facteurs qui réduiraient la capacité de production de l'économie et donc la croissance économique.

La prédominance de cette vision d'offre se reflète au niveau des recommandations d'importantes institutions (comme l'OCDE ou la Commission européenne) et des politiques mises en œuvre dont les axes principaux visent généralement à accroître (ou adapter) les niveaux de formation et de qualification d'une part et à mettre en place des mesures d'activation des chômeurs d'autre part. En Belgique, l'introduction en 2004 du dispositif mettant en place des procédures "d'activation" par le renforcement du suivi et du contrôle des chômeurs dans leur recherche d'emploi s'inscrit bien dans cette logique idéologique. Liénard et Herman (2006) mettent en avant les changements idéologiques et politiques de ces dernières années concernant la façon d'aborder et de considérer le chômage. Jusque dans les années 80, le chômage était perçu comme "un risque social collectif

inhérent au fonctionnement du système socio-économique [...]. Les transformations politiques et idéologiques en cours stigmatisent l'État social d'hier désigné comme passif et mettent sur le pavé l'État social actif réputé positif. Elles mettent entre parenthèses un contexte social marqué par un manque structurel d'emplois et soulignent avec insistance la responsabilité individuelle du chômeur dans le fait de ne pas trouver ou de ne pas créer son emploi (et quasi n'importe quel emploi vu la relative dégradation de la notion d'emploi convenable). Cela consolide la stigmatisation du chômeur comme individu passif, responsable de sa situation". L'idéologie dominante relative à la prépondérance des facteurs d'offre se traduit notamment par l'usage du terme de "fonctions critiques" ou de pénuries (trop peu de candidats adaptés à la demande de certaines professions) ②.



Par ailleurs, cette vision dominante au sein des politiques et de diverses institutions est liée à la volonté de satisfaire au mieux les besoins des entreprises^①. Le plan d'activation du comportement de recherche d'emploi de 2004, par exemple, a été mis en place suite à des revendications émanant des fédérations d'entreprises^②. Cette vision est sous-tendue par l'idée que les politiques de lutte contre le chômage structurel doivent porter sur la gestion de l'offre de travail considérée comme le moteur de l'activité économique, et pas directement sur la demande de travail (nombre d'emplois, caractéristiques des emplois...). Ainsi, la responsabilité du chômage est essentiellement perçue comme étant du ressort du chômeur. Cette perspective (et les politiques qui

en découlent) est en fait empreinte d'une vision idéologique forte selon laquelle les individus doivent s'adapter aux besoins de l'économie et des entreprises. Cela entraîne une vision unilatérale et étroite de la pensée économique et donc des éventuelles mesures qui pourraient aller dans le sens inverse, c'est-à-dire de tendre vers l'adaptation du système économique aux besoins environnementaux, sociaux et sociétaux.

PROBLÈMES AU NIVEAU DE LA DEMANDE DE TRAVAIL

L'approche inverse, la perspective de demande, regroupe plusieurs approches théoriques qui mettent en évidence des phénomènes liés directement aux caractéristiques de la demande de travail pouvant constituer des facteurs de chô-

mage. Deux types de facteurs de demande peuvent être distingués :

- des facteurs *qualitatifs*, qui tiennent aux caractéristiques des emplois d'une part et aux critères de recrutement des employeurs d'autre part.
- Un facteur *quantitatif*, selon lequel le chômage s'expliquerait par un niveau structurellement insuffisant des offres d'emploi, susceptible d'entraîner une déqualification en cascade (cf. ci-dessous).

Dans le groupe des facteurs *qualitatifs*, le premier phénomène est celui d'éventuelles mauvaises conditions de travail (réelles ou perçues) ou de rémunérations insuffisantes, impliquant une réticence des travailleurs à postuler ou à rester dans certains secteurs ou à certains postes de travail, et donc des difficultés de recrutement. Le

deuxième phénomène concerne le rôle des critères de recrutement des employeurs : le fait que les employeurs peuvent surévaluer leurs critères de recrutement (par rapport à la fonction requise), les problèmes de discrimination à l'embauche, etc.

L'autre facteur repris dans ce courant (facteur *quantitatif*) trouve la cause du chômage urbain dans une insuffisance généralisée de la demande de travail, c'est-à-dire un niveau structurellement insuffisant d'offres d'emploi. Ce déficit d'emplois peut entraîner alors une déqualification en cascade (les travailleurs occupent des emplois pour lesquels ils sont surqualifiés), ce qui exclut *in fine* les travailleurs peu qualifiés du marché du travail. Cette vision est tout à fait distincte des autres théories et détermi-

nants ; en effet, dans le cas où elle vise à expliquer le chômage structurel (non conjoncturel), cette vision considère que l'on est dans un équilibre de sous-emploi keynésien (une situation de manque structurel d'emplois), par opposition à l'idée des économistes classiques (selon lesquels le marché du travail devrait être à l'équilibre - sans chômage - en l'absence de rigidité salariale, de problèmes de qualifications ou de mobilité, etc.).

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

met en évidence l'absence de lien entre le niveau de diplôme de la population et les taux de chômage^⑥. Or, si les "moins" diplômés étaient moins employables et responsables du chômage, les taux de chômage devraient être plus élevés dans les villes où ceux-ci sont proportionnellement plus nombreux. Il faut d'ailleurs souligner qu'à Bruxelles, bien que la part des diplômés de l'enseignement supérieur soit la plus élevée de l'échantillon, le taux de chômage y est des plus élevés également^⑦. Deuxièmement, il existe une corrélation entre les taux de chômage par niveau de diplôme^⑧. Autrement dit, là où le taux de chômage des faiblement diplômés est élevé, les taux de chômage des autres catégories de travailleurs sont, en moyenne, également élevés

des taux de chômage par niveau de diplôme relativement élevés pour toutes les catégories de travailleurs. Lorsque l'on considère la Région de Bruxelles-Capitale, comparée à un échantillon d'autres régions comprenant également une capitale ou une ville importante, on constate que Bruxelles présente non seulement le taux de chômage total le plus élevé, mais également le taux de chômage des diplômés de l'enseignement supérieur le plus élevé. Rappelons également la différence importante avec le reste de la Belgique : en 2007, le taux de chômage total en région bruxelloise est de 17 %, celui des diplômés du primaire/secondaire inférieur est de 30 %, celui des diplômés du secondaire supérieur est de 19 % et celui des diplômés du supérieur de 8,5 % ^⑨ ; chacun

élevée en Région de Bruxelles-Capitale que dans toutes les autres provinces belges et les autres "villes-régions" européennes étudiées^⑩. Autrement dit, pour un individu de caractéristiques données, le fait d'habiter à Bruxelles accroît fortement sa probabilité de chômage. Ce constat indique donc clairement l'existence d'un facteur important lié à la demande de travail qui explique le chômage à Bruxelles. De surcroît, il s'avère que le fait de résider à Bruxelles accroît de façon équivalente les probabilités de chômage des diplômés du supérieur et des non diplômés du supérieur.

On peut donc conclure sans nuance qu'il existe un manque d'emplois pour les Bruxellois. Simultanément, certains critères de recrutement paraissent favoriser les navetteurs au détriment des Bruxellois, puisque plus de 50 % des travailleurs à Bruxelles résident en Flandre (environ 2/3 des navetteurs) et en Wallonie. La présence importante et avérée de discrimination sur le marché du travail bruxellois^⑪, dans un contexte généralisé de manque d'emploi, pourrait notamment contribuer à ce phénomène. Concernant l'insuffisance généralisée de demande de travail, il est utile de rappeler également que, pour l'ensemble de la Belgique entre 1970 et 2010, la population active a augmenté de 1 300 000 personnes, alors que le nombre d'emplois disponibles n'a augmenté que d'environ 650 000 unités^⑫. De plus, malgré cette augmentation (insuffisante) de l'emploi, on peut montrer que le nombre d'heures totales prestées en 2010 est même inférieur à celui de 1970^⑬.

DES FORMATIONS AU SERVICE DES ENTREPRISES, PAS DES CHÔMEURS

Compte tenu de ces constats, on peut se poser la question de l'utilité de politiques ciblées uniquement sur la formation d'une part, et sur les politiques d'activation d'autre part. Van Hamme (2009) ^⑭ montre que les politiques d'intensification de la formation et l'amélioration du ni-

LES POLITIQUES D'INTENSIFICATION DE LA FORMATION ET L'AMÉLIORATION DU NIVEAU DES QUALIFICATIONS À BRUXELLES N'ONT PAS PERMIS DE RÉDUIRE LE TAUX DE CHÔMAGE ÉLEVÉ CES VINGT DERNIÈRES ANNÉES.

BRUXELLES MANQUE D'EMPLOIS

Peut-on sur base des observations disponibles, trancher en faveur de l'une des deux théories (approche d'offre versus approche de demande)? À noter que les facteurs d'offre comme de demande peuvent impliquer un chômage plus élevé chez les travailleurs les moins diplômés. Ainsi, le fait qu'il y ait une proportion plus importante de chômeurs parmi cette catégorie de travailleurs ne permet pas de conclusion quant aux causes du problème. Cependant, différents éléments indiquent la pertinence de l'approche de demande par rapport à l'approche d'offre pour expliquer le chômage en général, et pour Bruxelles en particulier. Premièrement, une étude des données portant sur des zones urbaines élargies^⑮ européennes

(en comparaison avec les autres villes). Cela pourrait indiquer que les différences de taux de chômage des faiblement diplômés entre zones urbaines reflèteraient l'importance de différences au niveau de la demande de travail (nombres d'emplois disponibles). Ce constat est à nouveau en opposition avec l'approche d'offre puisque si le chômage était dû aux caractéristiques des chômeurs, en l'occurrence ici leur niveau de diplôme, il n'y a aucune raison que les taux de chômage des différentes catégories de travailleurs (selon leur niveau de diplôme) soient liés. À ce propos, une typologie des zones urbaines élargies européennes établie suivant le classement des taux de chômage par niveau de diplôme, révèle que Bruxelles se trouve dans le groupe de zones urbaines présentant

de ces chiffres représente environ trois fois le chiffre correspondant pour le reste de la Belgique, et ce pour toutes les catégories de travailleurs (quel que soit le niveau de diplôme). Ces taux de chômage élevés pour toutes les catégories de travailleurs reflètent le problème essentiel de Bruxelles : "Donc, plutôt que d'affirmer que les efforts de formation réduisent le chômage, il est plus correct d'affirmer, surtout à Bruxelles, que les plus formés chôment statistiquement moins, ce qui n'est pas équivalent en matière de stratégie." ^⑯ Enfin, il apparaît que, pour un individu de mêmes caractéristiques (même niveau de diplôme, même sexe, même nationalité, même situation familiale et même situation sur le marché du travail l'année précédant l'observation), la probabilité de chômage est plus



veau des qualifications à Bruxelles n'ont pas permis de réduire le taux de chômage élevé ces vingt dernières années. Il souligne également que ces politiques d'accroissement des niveaux de formation et d'éducation n'atténuent pas les inégalités socio-spatiales car, dans les quartiers défavorisés, l'accès au diplôme est bien plus malaisé. De surcroît, à diplôme égal, l'accès au marché du travail est beaucoup plus difficile pour les personnes des quartiers pauvres ; à Bruxelles, à qualifications égales, la probabilité de chômage est bien plus élevée dans certains quartiers que dans d'autres : "Ainsi, dans les quartiers du croissant pauvre, l'absence de diplôme plus élevée que le niveau du secondaire inférieur génère des taux de chômage supérieurs à 40 %, alors que les habitants de Watermael-Boitsfort dans la même situation restent à des taux de chômage inférieurs à 20 %, voire à 10 %." ① Et les inégalités se sont même renforcées

pendant les années 1990 malgré la croissance considérable des niveaux de qualification. Van Hamme s'interroge alors sur la pertinence et les motifs des politiques intensives du "tout à la formation" : "[...] On est en droit de poser la question impertinente de savoir si les formations accrues, financées par les pouvoirs publics, ne sont pas en fin de compte des externalités positives dont les entreprises peuvent se saisir, des effets d'aubaine qui offrent aux employeurs une main-d'œuvre globalement mieux formée, mais sans que cet effort public de formation ne réduise en fin de compte la fracture sociale, en définitive responsable à la fois des différences de niveaux de formation elles-mêmes et des niveaux relatifs du chômage." ② On peut également s'interroger sur l'efficacité et surtout sur la légitimité des politiques d'activation des chômeurs dans un contexte de manque d'emploi et de critères de recrutement douteux. Cela revient

à faire payer aux plus démunis, aux plus précarisés les conséquences d'un marché du travail défaillant. Le chômage ne sera pas réduit par les politiques d'activation, au contraire : au lieu de se focaliser sur des politiques visant la réduction du chômage et de la pauvreté par des mesures de création massive d'emplois, d'amélioration des conditions de travail et de rémunérations ou de lutte contre la discrimination, elles orientent l'énergie politique et les budgets vers une politique non seulement inutile pour résoudre le problème du chômage, mais qui constitue également "une nouvelle offensive contre les droits sociaux" ③.

① Gore T. (2004), "Extending Employability or Solving Employers' Recruitment Problems? Demand-led Approaches as an Instrument of Labour Market Policy", *Urban Studies*, Vol. 42, N°2, pp. 341-353.

② Houston D. (2005), "Employability, Skills Mismatch and Spatial Mismatch in Metropolitan Labour Markets", *Urban Studies*, Vol. 42, No. 2, pp. 221-243.

③ Liénard G. et Herman G. (2006), "Le

manque structurel d'emploi et la responsabilité du chômeur. Le chômage : responsabilité et faute individuelle ou risque social structurel et responsabilité collective?" Colloque CERISIS, La Louvière 18/05/2006.

④ Concernant la formation, on peut citer la Fédération des entreprises de Belgique, partant du constat de la coexistence du chômage massif et des nombreux emplois non pourvus en Europe : "Les travailleurs européens ne disposent pas des compétences nécessaires aux besoins du monde des affaires modernes"... "Une série de programmes d'actualisation des compétences de grande envergure devront réorienter la force de travail afin qu'elle se conforme aux attentes des employeurs." Source : Euractiv (2009), <http://www.euractiv.com/fr/innovation/europe-face-inadquation-compences/article-17992>

⑤ Voir Lebrun M. (2007), "Bilan contrasté de l'activation du comportement de recherche d'emploi", *L'année sociale 2007*, Institut de sociologie, Université libre de Bruxelles.

⑥ Les zones urbaines élargies s'étendent au-delà des limites administratives de la ville : les frontières sont définies selon certains critères, notamment le bassin d'emploi.

⑦ Sur base d'une étude économétrique incluant un certain nombre de variables de contrôle (taux de chômage national, structure sectorielle de l'économie, etc.). Source : Englert M. et Plasman R., *Analyse des déterminants du chômage urbain et politique de rééquilibrage entre l'offre et la demande de travail en Région de Bruxelles-Capitale au travers de la création d'emplois centrés sur les besoins de la ville et les compétences actuelles des demandeurs d'emploi*, dans le cadre du programme Prospective Research for Brussels (IRSIB), à paraître.

⑧ Ce constat s'applique tant au niveau de la région bruxelloise qu'au niveau de la zone urbaine élargie de Bruxelles.

⑨ Englert M. et Plasman R., op. cit.

⑩ Définition du chômage au sens du Bureau international du travail (BIT). Les taux de chômage selon la définition du chômage au sens administratif sont encore plus élevés.

⑪ Vandermotten C. (2008), "Évolution socio-économique, reproduction sociale et formation à Bruxelles", *Commission consultative formation emploi enseignement*, p. 20.

⑫ Sur base d'une étude microéconométrique. Englert M. et Plasman R., op. cit.

⑬ Voir par exemple l'étude de Martens A, Ouali N. et al (2005), "Discrimination des étrangers et des personnes d'origine étrangère sur le marché du travail de la région de Bruxelles-Capitale", *Rapport de synthèse, Recherche dans le cadre du Pacte social pour l'emploi des Bruxellois*.

⑭ Defeyt Ph., *Institut pour un Développement Durable*, janvier 2010 : <http://www.iddweb.eu/>

⑮ Idem.

⑯ Van Hamme G., "La formation : réponse aux défis économiques et sociaux des métropoles ouest-européennes? Le cas bruxellois", *Espaces et sociétés 2009/1-2* n°136-137.

⑰ Vandermotten C. (2008), op. cit.

⑱ Vandermotten C. (2008) et Van Hamme G. (2009)

⑳ Lebrun M. (2007), op. cit.