

Evolution démographique, population active, migration internationale et pénurie de main-d'œuvre en Belgique. Premières analyses

Serge Feld
Université de Liège (GRESF), Belgique

Introduction

Toutes les projections démographiques disponibles actuellement annoncent sans ambiguïté une évolution vers, d'une part, un déclin du volume et, d'autre part, un vieillissement marqué de la population de tous les pays d'Europe occidentale. La Belgique s'inscrit dans la tendance moyenne de ce mouvement. Il convient néanmoins de faire la distinction entre ces deux phénomènes. Alors que le vieillissement est inéluctable et ne fait que prolonger un mouvement déjà engagé depuis plus d'un siècle, la diminution du volume de la population ne surviendra pour quelques pays seulement que d'ici 25 ans et se déroulera selon un rythme assez faible. Une première question qui se pose est de savoir quelles répercussions aura cette évolution démographique sur le volume et la composition de la main-d'œuvre.

Pour aborder cette question de manière concrète, il convient d'abord de déterminer l'horizon envisagé. Pour que les principales hypothèses concernant l'évolution des événements démographiques sortent pleinement leurs effets, il faut considérer la population à l'échéance d'au moins 50 ans. Par contre, si l'on privilégie l'analyse des effets de ces évolutions sur le marché du travail, on ne peut raisonnablement envisager un terme trop lointain car, d'une part, les niveaux de participation au marché du travail des hommes, des femmes et des actifs âgés risquent de connaître des changements significatifs en fonction des modifications législatives et de la conjoncture économique et d'autre part, les flux migratoires dépendent largement d'aléas géopolitiques qui limitent fortement les possibilités de prévisions à long terme.

Deux démarches s'offrent donc qui ont chacune leur logique propre et qui répondent à des préoccupations distinctes. La première consiste à construire l'évolution de la population à long terme, un siècle en général, et d'analyser l'impact de diverses hypothèses démographiques. Les résultats pour tous les pays d'Europe occidentale aboutissent généralement à des conclusions alarmistes quant à la taille de la population, à son vieillissement et à l'alourdissement de la charge de dépendance. C'est le but de l'exercice produit par l'Onu dans son rapport "*Replacement Migration : Is it A Solution to Declining and Ageing Population?*". Cependant, le sens de ces scénarios a été largement mal interprété.

En effet, ils indiquent non pas ce qui se produira inévitablement mais plutôt dans quelle mesure certains paramètres démographiques et sociaux sont irréalisables à long terme et donc suggèrent implicitement les adaptations sociales et économiques qu'elles requièrent.

On adopte ici une autre démarche qui est circonscrite dans le court terme, à 10 ans, et le moyen terme, à 20 ans, c'est-à-dire des horizons compatibles avec des choix actuels de politique économique et de politique migratoire.

La problématique examinée peut être formulée de manière très succincte : l'évolution démographique va-t-elle nécessairement provoquer une pénurie de main-d'œuvre et dans l'affirmative la migration internationale permettra-t-elle de compenser ce déficit. La réponse doit s'articuler à partir des phases successives du raisonnement et des données empiriques recueillies. Pour la Belgique, on a par conséquent d'abord évalué le mouvement de la population totale jusqu'en 2020. Les données observées permettent de prévoir les changements qui surviendront dans le volume et la structure de la population potentiellement active. Ensuite pour obtenir la population réellement active, il convient de prendre en compte des facteurs démographiques mais aussi, pour une très large part, des facteurs de comportements qui influencent les taux de participation au marché du travail des différentes composantes de la main-d'œuvre. La croissance de la population active fournit déjà des premières indications quant à la probabilité d'un éventuel déficit. Il est cependant préférable de passer du calcul des taux d'activité à celui du taux d'emploi qui permet d'estimer les capacités de mobilisation d'une réserve potentielle de main-d'œuvre au sein du sous-emploi.

C'est à ce stade qu'interviennent les mouvements migratoires. Quelle est leur ampleur et leur impact sur le marché du travail ? Représentent-ils un facteur indispensable de compensation ou bien ne jouent-ils qu'un rôle d'ajustement conjoncturel ou sectoriel ? Dans la première hypothèse, les flux migratoires contribuent à assurer l'équilibre entre la demande et l'offre globale de travail ; dans le second cas, les migrations interviennent dans le processus d'adaptation de la main-d'œuvre aux changements économiques. Cette fonction peut alors s'exercer par le biais d'une flexibilité accrue du marché du travail mais surtout par l'apport de travailleurs étrangers dans les situations des pénuries sectorielles. C'est donc l'ampleur et les causes de ces pénuries qu'il faut analyser et ensuite mesurer la place des migrations parmi l'éventail des politiques sociales et économiques qui sont activées pour y faire face.

1.1 Evolution et structure de la population totale

Une première observation générale doit être faite d'emblée. Le volume de la population totale de la Belgique, comme pour tous les pays de l'Europe occidentale, continuera à croître au cours des prochaines années. Afin de couvrir l'éventail des évolutions les plus probables, on présente ici les 4 projections les plus récentes : celle réalisée par l'ONU (dernière révision), celle d'Eurostat, celle réalisée en 1996 par l'Institut National de Statistique ainsi que les dernières perspectives de population de l'INS publiées en décembre 2001. Pour chacune d'entre elles, on n'a retenu que le scénario médian

Tableau 1 : Evolution de la population totale

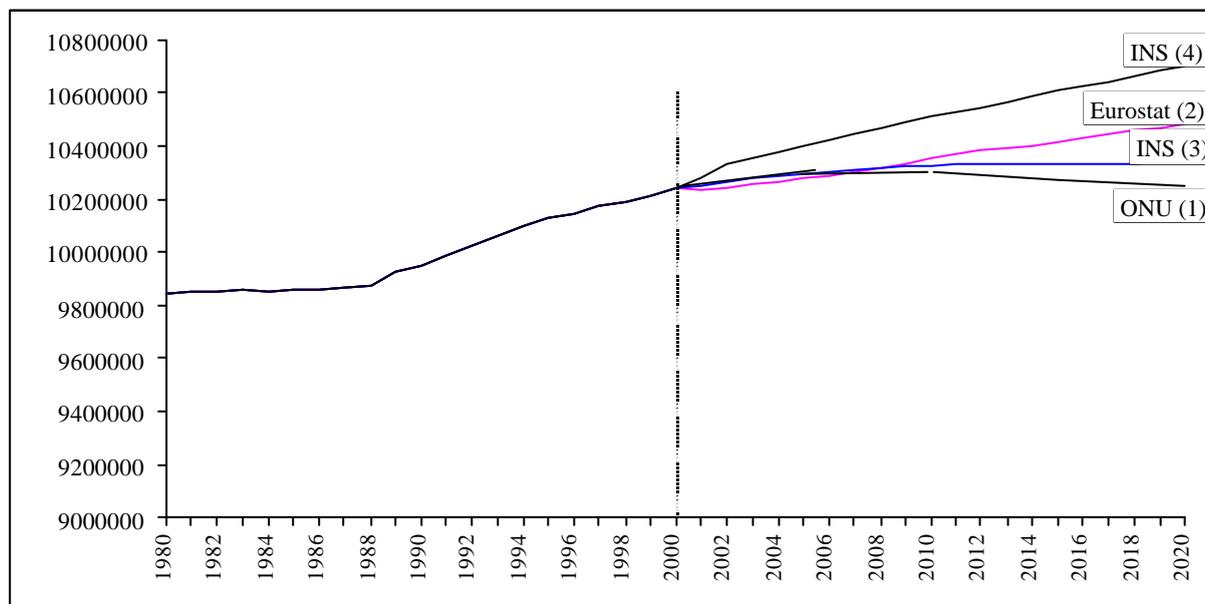
| 1/1/1980 | 1/1/1990 | 1/1/2000 | | 2005 | 2010 | 2015 | 2020 | Var. 2000-2010 | Var. 2000-2020 |
|-----------|-----------|------------|---------------------------|------------|------------|------------|------------|-------------------|-------------------|
| 9 844 697 | 9 947 782 | 10 239 085 | ONU(1) | 10 297 000 | 10 296 000 | 10 272 000 | 10 244 000 | 0,32% | -0,19% |
| | | | Eurostat (2) | 10 278 591 | 10 352 142 | 10 418 949 | 10 482 861 | 0,86% | 2,14% |
| | | | INS-Bureau Plan (3) | 10 297 494 | 10 328 233 | 10 336 430 | 10 338 171 | 0,63% | 0,73% |
| | | | INS-Bureau du Plan (4) | 10 403 151 | 10 509 854 | 10 606 368 | 10 703 966 | 2,64% | 4,54% |

Sources : 1980, 1990 et 2000 : Institut National de Statistique, chiffres de population au 1/1 de l'année considérée, selon le Registre National

- (1) Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat, "World Population Prospects : The 2000 Revision", www.un.org/esa/population/demobase.
- (2) Eurostat, données 1999, Direction E : *Statistiques sociales, régionales et système d'information géographique*, Unité E4 : *Comptes et indicateurs régionaux, population et système d'information géographique*, Secteur *Population, recensements et migrations, projections*.
- (3) « *Perspectives de Population 1995-2050* », INS, Bruxelles, décembre 1996, 343p.
- (4) « *Perspectives de Population 2000-2050 par arrondissement* », INS, Bruxelles, décembre 2001, 358p.

L' écart entre ces estimations à l' horizon de 2020 est très réduit : il est compris entre -0,19% et +4,54% et en considérant les hypothèses hautes et basses de chacune des projections, on constate qu'elles se recouvrent largement. Les chiffres de l'ONU sont les plus bas. Ils indiquent cependant une croissance pendant près de 17 ans et une quasi-stagnation à l' échéance de 2020. Les dernières perspectives de l'INS de 2001 apportent une révision substantielle par rapport à celles de 1996. Celle-ci s'explique essentiellement par des hypothèses d'espérance de vie plus élevées et une augmentation assez nette du solde migratoire prévu¹.

Graphique 1 : Evolution de la population totale, 1980-2020



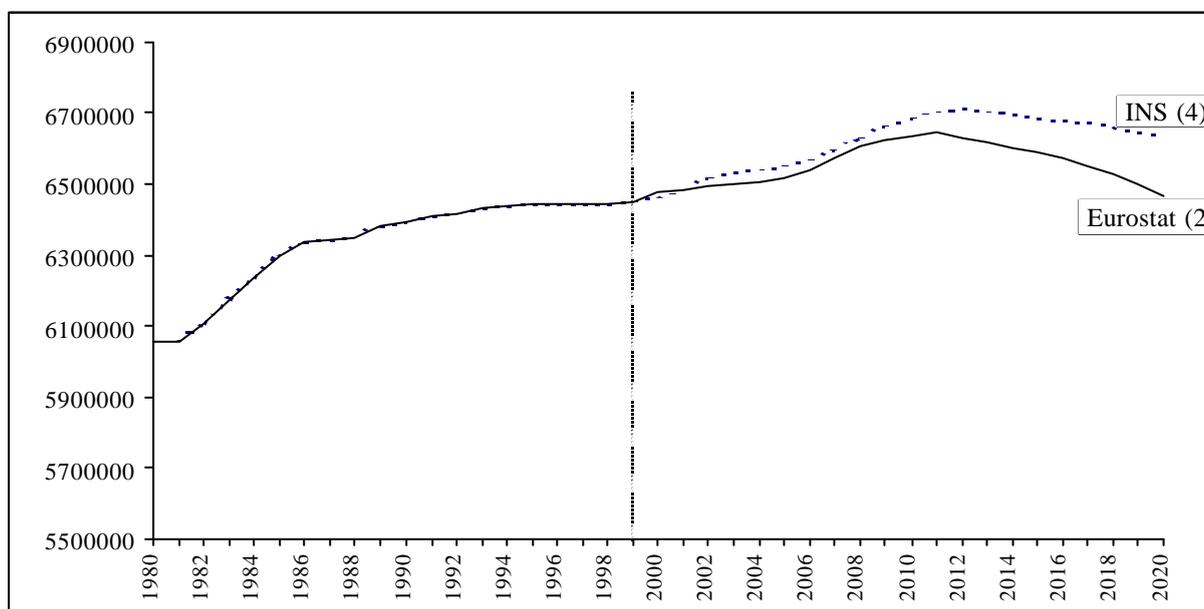
¹ Hypothèses : TFR : (1) 2000-2005 / 2015-2020 : 1,48 / 1,53 (2) 2000 / 2020 : 1,54 / 1,74 (4) 2000 / 2020 : 1,62 / 1,68
 E_0 M : (1) 2000-2005 / 2015-2020 : 75,7 / 78,1 (2) 2000 / 2020 : 74,8 / 78,7 (4) 2000 / 2020 : 75,1 / 79,2
 E_0 F : (1) 2000-2005 / 2015-2020 : 81,9 / 83,7 (2) 2000 / 2020 : 80,9 / 84,0 (4) 2000 / 2020 : 81,5 / 84,9
 Solde migratoire : (1) 2000-2005 / 2015-2020 : 13000 / 13000 (2) 2000 / 2020 : 10204 / 15000
 (3) 2000 / 2020 : 9 351 / 4 810 (4) 2000 / 2020 : 18 445 / 17 153

Dans ce rapport, on utilisera principalement les données d'Eurostat, qui ont l'avantage d'être issues de la même source selon la même méthodologie et qui permettent ainsi plus aisément des comparaisons internationales.

L'analyse des changements qui affecteront la structure de la population totale permet de souligner les tendances suivantes. Si l'on considère le groupe d'âge des 18 à 65 ans (âge de fin de l'obligation scolaire et âge officiel de la retraite) on constate une quasi-stagnation. Ce groupe d'âge représente les "potentiellement actifs" qui sont soumis à des "propensions" à participer à la population active. Etant donné que la période envisagée est assez courte, il est normal qu'il n'y ait que peu de différences entre les projections d' Eurostat et celle de l'INS. Par rapport à 1980 l'augmentation en 2020 est substantielle. Sur la période 2000 à 2020, on enregistre d'abord une augmentation constante des potentiellement actifs jusqu'en 2011/2012 puis la tendance s'inverse.

Le ratio des 18 à 25 ans/60 à 65 ans fournit des indications claires quant au taux de renouvellement de la population potentiellement active. Celui-ci décroît de 2,70 en 1980 à 1,18 en 2020 (1,05 selon Eurostat). Un premier effet de cette tendance est d'améliorer très nettement la situation des jeunes générations en âge de se présenter sur le marché du travail. Alors que le nombre d'entrants potentiels était 3 fois supérieur à celui des sortants potentiels, ce rapport est proche de l'unité en 2020. Sans qu'on ne puisse imputer à ce seul facteur démographique la chute du chômage des jeunes, il n'en reste pas moins que cette évolution a contribué à l'amélioration de leur position lors de la recherche d'un premier emploi et que cette tendance va se prolonger de nouveau à partir de 2004.

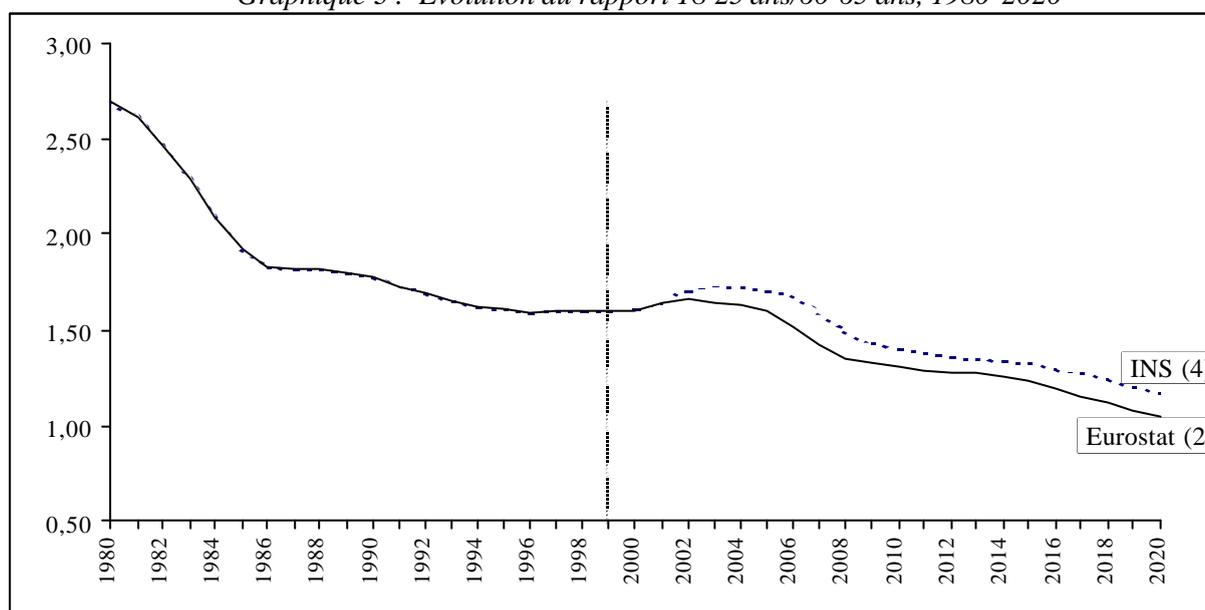
Graphique 2 : Evolution des 18-65 ans, 1980-2020



Source : INS 2001 et Eurostat 1999, calculs propres.

Le profil de ce ratio, illustré au graphique 3, appelle quelques précisions. D'abord, on observe une chute très brusque de 40% de ce ratio entre 1980 et 1993, suivi d'une phase de stabilisation d'une dizaine d'années et ensuite d'une légère augmentation jusqu'en 2005 avant de décroître régulièrement jusqu'en 2020. Ce mouvement est le résultat de tendances divergentes des 2 catégories d'âge. On peut distinguer 2 périodes. La première de 1980 à 1993 est caractérisée par une chute très forte et rapide de la catégorie des 18-25 ans et une augmentation du nombre des 60-65 ans qui s'accélère. Cela traduit une conjoncture spécifique : l'arrivée des catégories d'âge des générations d'après le baby-boom et la sortie concomitante des générations creuses d'après la 1^{ère} guerre mondiale. Au cours de la 2^{ème} période, la baisse du ratio s'explique uniquement par l'augmentation considérable de la catégorie 60-65 ans (+25%) alors que l'effectif total de la catégorie des jeunes reste remarquablement stable

Graphique 3 : Evolution du rapport 18-25 ans/60-65 ans, 1980-2020



Source : INS 2001 et Eurostat 1999, calculs propres

Ces deux groupes sont, bien entendu, ceux qui sont plus les sujets aux variations des taux d'activité. Il convient d'ajouter qu'en plus des déterminants socio-économiques habituels des taux d'activité, la taille d'une génération, son effectif total influe sur l'intensité de sa participation au marché du travail.

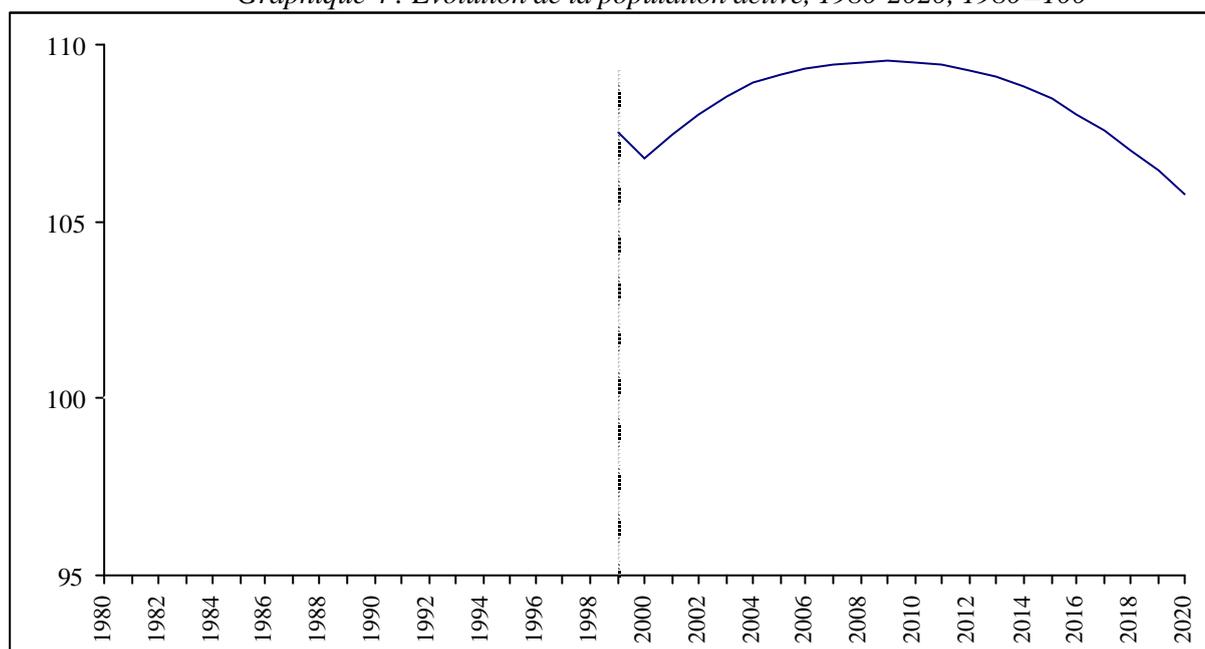
1.2 La population active

L'évolution de la population active repose pour les années 1980 à 2000 sur les données provenant du MET et pour les années jusqu'en 2020 sur un scénario que l'on a réalisé en combinant l'hypothèse "baseline" démographique d'Eurostat et un scénario "médian" de légère progression des taux d'activité. Les données sont désagrégées par sexe et par catégorie d'âge d'un an pour chacune des années. Ce choix peut paraître trop "conservateur" mais constitue un axe général suffisamment fiable à partir duquel des hypothèses différentes

peuvent s'élaborer et mettre en relief les effets des différentes options de politique économique et sociale.

Une première observation importante s'impose d'emblée : au cours des vingt prochaines années la tendance est nettement à l'augmentation du volume de la population active. Au niveau global, contrairement aux craintes souvent exprimées concernant un déclin du nombre d'actifs, l'effectif sera en croissance jusqu'en 2009 et puis diminuera pour atteindre en 2020 le niveau de 1994. La Belgique est le seul pays qui, à l'horizon retenu, enregistre un volume de population active quasiment stable, l'Italie, la Finlande et l'Espagne connaîtront une diminution et tous les autres pays de l'Union européenne enregistreront une croissance.

Graphique 4 : Evolution de la population active, 1980-2020, 1980=100²



Source : MET 1999 et Eurostat 1999, calculs propres

Au terme de la projection, en 2020, la taille de la population active sera de plus de 5% supérieure à celle de 1980 (annexe1). Cette évolution repose sur l'hypothèse d'un solde migratoire positif annuel de 15.000 migrants. Les chiffres absolus sont présentés à l'annexe 1 et résultent des 2 déterminants que sont la démographie et la participation au marché du travail. Il convient de noter à ce propos que la croissance modérée de la population active au

² La rupture dans la série résulte de différences de définitions :

Selon le MET, la population active est définie comme la part de la population qui travaille ou qui est prête à travailler, indépendamment du fait qu'elle a trouvé ou non du travail. Elle comprend toutes les personnes de plus de 15 ans qui, durant la période de référence (au 30 juin), vivent en Belgique, travaillent (actifs occupés) ou souhaitent travailler (chômeurs demandeurs d'emploi).

Par contre, le CCE définit la population active selon le concept du Bureau du Plan pour qui la population active englobe aussi trois catégories de personnes ayant quitté anticipativement le marché du travail et qui bénéficient d'une allocation de l'Onem : les personnes en interruption de carrière à temps plein, les prépensionnés et les chômeurs âgés. Les travailleurs de la première catégorie se retirent temporairement du marché du travail tandis que, pour les travailleurs des deux autres catégories, il s'agit d'une situation quasiment définitive.

Comparaison des données relatives à la population active totale du MET (1999) et du CCE (1998)

| | 1980 | 1990 | 2000 |
|------------|-----------|-----------|--------------------|
| MET | 4 069 479 | 4 179 236 | (1999 : 4 375 075) |
| CCE | 4 069 400 | 4 250 900 | 4 435 000 |

cours des 15 dernières années dans les pays d'Europe occidentale était totalement le résultat de la croissance démographique, les taux de participation n'ayant eu qu'un effet nul ou même négatif dans la plupart des cas. La tendance s'inverse totalement dans le scénario proposé ici puisque l'effet de comportement compense presque l'effet démographique. Il conviendra donc au § suivant d'examiner la valeur des hypothèses qui tablent sur une inversion de la tendance à la diminution des taux de participation.

Tableau 2 : Décomposition de la variation de la population active en un effet démographique et un effet de comportement

| BELGIQUE | Population active | | Variation de la population active | | Effet démographique | Effet de comportement |
|----------|-------------------|---------|-----------------------------------|-------|---------------------|-----------------------|
| | 2000 | 2020 | Chiffres absolus | % | | |
| | 4 345 953 | 4304178 | -41775 | -0,96 | -6,47 | 5,51 |

Source : Eurostat 1999, calculs propres

L'offre totale de travail se caractérisera cependant par un vieillissement marqué de la main-d'œuvre, mais dans la mesure où la Belgique fut l'un des premiers pays engagé dans ce processus, cette tendance sera de beaucoup plus faible ampleur que dans d'autres pays européens (ratio des $-40/+40$ en 2000 : 1,35 et en 2020 : 1,04). Elle se marquera également par la poursuite modérée de la féminisation de la population active (hommes 57,0% / femmes 43,0% en 2000 et en 2020 hommes 55,0 % / femmes 44,9%).

L'examen de l'évolution du ratio des actifs de la catégorie des 18-25 ans par rapport à la catégorie des 60-65 ans permet d'obtenir des premières indications quant aux potentialités de renouvellement sur le marché du travail et par conséquent quant à la "plasticité" de la main-d'œuvre par rapport aux modifications structurelles de l'économie.

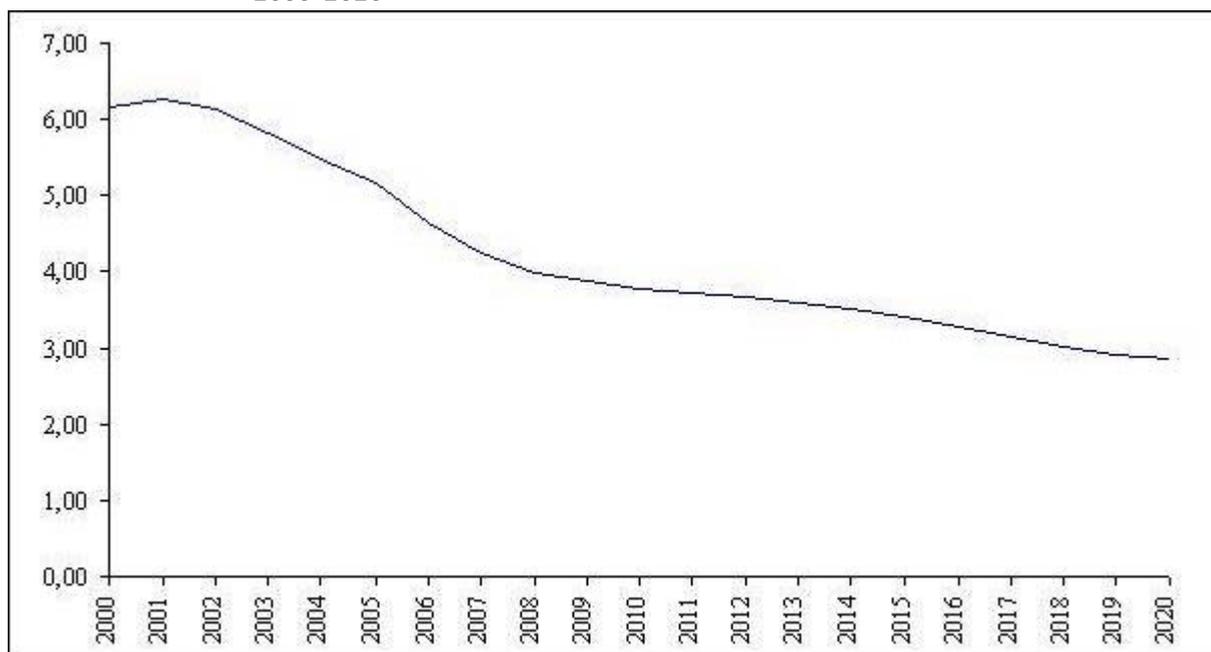
Le graphique 5 illustre la chute importante de ce ratio qui passe de 6,17 en 2000 à 2,85 en 2020. Cependant, il est important de noter que cette diminution est essentiellement le résultat de la croissance du dénominateur. En effet, alors que le nombre de jeunes actifs reste plus ou moins stable (diminution de 6% sur 20 ans) le nombre d'actifs âgés connaît un doublement.³

Les flux migratoires ne fournissent qu'une contribution très minime à la population active. Si l'on fait l'hypothèse que les immigrants ont les mêmes taux d'activité par âge et par sexe que les "nationaux" l'offre supplémentaire se situera entre 4.700 et 6.900 d'actifs⁴ soit 0,15% de la population active.

³ Selon les définitions retenues par les diverses institutions et administrations, le risque de confusion existe sur la mesure exacte du nombre d'actifs de ce groupe d'âge. En effet, convient-il de maintenir les prépensionnés et les chômeurs âgés non demandeurs d'emploi parmi les actifs?

⁴ Probablement le chiffre serait légèrement supérieur puisque les perspectives de population les plus récentes révisent à la hausse le solde migratoire.

Graphique 5 : Evolution du rapport population active 18-25 ans/population active 60-65 ans, 2000-2020



Source : Eurostat 1999, calculs propres

1.3 Les taux d'activité

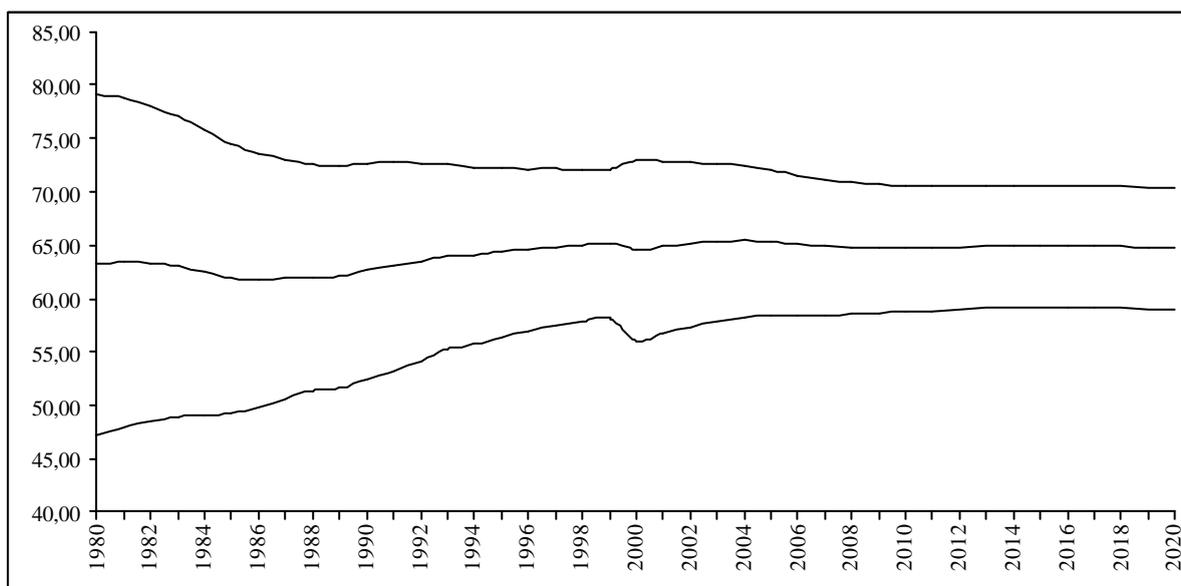
Cette croissance de la population active au cours des 20 prochaines années suppose, on l'a vu, une augmentation substantielle des taux d'activité des diverses catégories, jeunes, plus âgés, hommes et femmes. La question principale consiste donc à examiner la pertinence des hypothèses qui tablent sur une inversion de la tendance structurellement baissière qu'on a observée pour quelques catégories depuis une vingtaine d'années. Ainsi, le déclin de certains taux d'activité s'explique par des facteurs qui ont probablement déjà sorti tous leurs effets au cours des 10 dernières années tels que la chute de la participation des jeunes de moins de 24 ans et la forte diminution de la participation des hommes et des femmes de 55 à 65 ans. Les programmes des préretraites destinés à éviter le chômage des travailleurs âgés touchés par les grandes restructurations dans l'industrie et les services vont probablement atteindre leur limite. Par contre, comme l'indique déjà certaines données globales concernant l'ensemble de l'UE, l'augmentation du niveau général d'éducation influence positivement les taux de participation. On peut donc s'attendre à ce que lorsque les générations qui ont bénéficié de cet accroissement d'éducation seront plus âgées il en résultera une augmentation des taux de participation des hommes de +55ans. La même tendance, mais plus marquée encore, favorisera la poursuite de la hausse des taux féminins après 40 ans.

Il faut aussi rappeler les variations de la "main-d'œuvre marginale" dont la "propension" à se présenter sur le marché du travail est principalement fonction de la conjoncture économique. Une croissance de la création d'emploi va dans une certaine mesure, ramener vers la population active des franges de travailleurs "découragés".

En ce qui concerne la main-d'œuvre étrangère, son taux d'activité générale a fortement augmenté en 10 ans et a rejoint le niveau de celui des "nationaux". Alors qu'en 1989 le taux des nationaux était de 50,6% et celui des étrangers de 43,9%, en 1998, celui des nationaux est de 51,2% et celui des étrangers de 50,4%. Ce mouvement vers une uniformisation des taux d'activité s'explique évidemment par la convergence des structures démographiques et des comportements socio-économiques de la population étrangère vers la population d'accueil qui se déroule après une période plus ou moins longue selon le pays d'origine. Il en résulte que l'on ne doit pas s'attendre à ce que l'immigration joue un rôle quelconque dans la hausse des taux d'activité pour deux raisons. Premièrement, pour que le taux d'activité des migrants excède celui de la population belge, il faudrait un changement drastique de la politique migratoire à partir de pratiques fortement sélectives fondées sur les qualifications et l'âge. Deuxièmement, la faiblesse des effectifs des flux de migrants hommes et surtout femmes ne permet pas d'infléchir de manière significative les taux d'activité généraux. On retrouve sur cette matière un raisonnement très similaire à celui qui a consisté à démontrer que l'immigration n'était pas une solution durable pour empêcher le vieillissement de la population.

Par ailleurs, la comparaison des taux d'activité des hommes et des femmes par grandes catégories d'âge montre que la Belgique enregistre les niveaux les plus bas par rapport à ses pays voisins pour toutes les catégories (données Enquête force de travail). Le taux d'activité général tel qu'il est présenté au graphique 6 montre donc une certaine stabilité qui cache des fluctuations de certains taux spécifiques. Cet indicateur ne peut par conséquent être interprété de manière univoque car il dépend de plusieurs facteurs démographiques et socio-économiques. Il est donc préférable d'utiliser le taux d'emploi qui mesure la population réellement occupée et qui donne une estimation de la réserve de travail et fournit ainsi une première indication, strictement quantitative, de l'éventualité d'une pénurie de main-d'œuvre.

Graphique 6 : Evolution du taux d'activité total et selon le sexe, 1980-2020



Source : Bureau Fédéral du Plan 2001, MET 1999 et Eurostat 1999, calculs propres
 Selon la définition retenue : Population active/ pop 15-64ans

1.4 Le taux d'emploi

L'analyse du niveau et des tendances du taux d'emploi de la Belgique au cours des dernières années, sa comparaison avec la situation des autres pays européens et sa position par rapport aux objectifs fixés par l'UE constitue une première démarche essentielle pour estimer la réalité et l'ampleur d'une pénurie globale de main-d'œuvre. La méthodologie utilisée pour la mesure de cet indicateur n'est pas uniformisée et rend parfois malaisées les comparaisons dans le temps et entre pays. On a calculé ici le taux d'emploi en retenant la population effectivement occupée de 15 à 65 ans sur la population totale de 15 à 65 ans. On peut ainsi obtenir des indications sur le "taux de non-emploi", c'est à dire l'ampleur de la réserve potentielle de main-d'œuvre qui fait largement l'objet des programmes d'encouragement à l'emploi. Ce volant de "non-emploi" comprend plusieurs catégories dont la réduction requiert la mise en œuvre de moyens différents. Le chômage représente une première catégorie importante. Même si la situation économique s'est améliorée jusqu'à il y a peu de temps et qu'elle s'est concrétisée par une la tendance à la réduction du chômage, on doit toutefois souligner que cette amélioration est fragile et que la Belgique connaît des taux de chômage très élevés. Une autre catégorie englobe les bénéficiaires de tous les programmes sociaux (préretraites, pause carrière, chômeurs non demandeurs d'emploi) qui se sont fortement développés avec l'augmentation du chômage et qu'il est malaisé de résorber actuellement. Les deux dernières catégories sont constituées par la main-d'œuvre marginale et le noyau d'inactifs structurels.

La Belgique se caractérise par des taux d'emploi particulièrement bas en comparaison des autres pays de l'UE. Après avoir chuté jusqu'à 54,2% en 1984, le chiffre en 1999 est de 58,1% soit le même le niveau qu'en 1980 (Annexe 3). Il se situe à 3% en dessous de la moyenne européenne.

Le retard de la Belgique s'explique par la faiblesse des taux aux tranches d'âge extrêmes. Le taux d'emploi des hommes de moins de 25 ans est de 27,4%, soit le plus bas de tous les pays de l'UE dont la moyenne est de 42,2%. Le taux d'emploi des hommes de 55 à 64 ans est de 35,1%, soit l'avant-dernière place juste avant la France. Pour les femmes, la situation est encore plus défavorable. Le taux d'emploi des femmes de moins de 25 ans est de 23,3% alors que la moyenne de l'UE est de 35,1%. Le taux d'emploi des femmes âgées de 55 à 64 ans est très nettement le plus faible de tous les pays de l'UE : il n'est que de 14,7% (à comparer avec le niveau de la Suède qui est le plus élevé à 61,8%) et alors que la moyenne pour l'UE se situe à 27 %.

Ces comparaisons internationales sont importantes pour situer chaque pays dans le contexte européen mais certaines précautions doivent être prises pour éviter des conclusions hâtives. Ainsi, le taux très bas enregistré pour les jeunes de moins de 24 ans en Belgique s'explique essentiellement par des taux de scolarisation dans l'enseignement supérieur beaucoup plus élevés que dans d'autre pays. D'autre part, la croissance plus forte de taux d'emploi de certains pays (par ex. les Pays-Bas) résulte principalement de l'augmentation importante des emplois partiels. Il convient par conséquent pour une bonne appréciation des gains de taux d'emploi, de préciser la nature des emplois créés récemment et surtout distinguer entre emplois à temps plein et emplois à temps partiels.

Ces chiffres doivent être mis en perspective avec les objectifs stratégiques que se sont fixés les instances européennes pour la décennie en matière d'emploi.

Ainsi, lors du Sommet de Lisbonne des objectifs quantitatifs ont été fixés. Il s'agit pour l'Union européenne d'atteindre en moyenne d'ici à 2010 un taux d'emploi de 70% pour les hommes et de 60% pour les femmes.

Lors du Sommet de Stockholm en mars 2001 des objectifs intermédiaires ont été fixés à atteindre pour 2005, notamment 67% pour le taux d'emploi total et 57% pour les femmes. Il a par ailleurs été convenu de fixer un objectif d'emploi de 50% en moyenne pour les hommes et les femmes de 55 à 64 ans en 2010.

La simple comparaison des ces objectifs avec la situation actuelle (malgré les réserves exprimées ci-dessus) montre l'impossibilité de les réaliser. Ainsi, cela impliquerait une croissance de 15% du taux d'emploi général et de 240% de celui des femmes de 55 à 65 ans sur une période de 5ans!

Il faut rappeler, mais cela dépasse l'objet de ce rapport, qu'une panoplie de mesures très vaste est mise en place pour résorber ce niveau de sous-emploi et qu'elle fait l'objet d'évaluation lors de la présentation des PAN (programme d'action nationale lors des sommets européens de l'emploi). En plus des objectifs quantitatifs clairement énoncés dans la stratégie européenne pour l'emploi, il convient d'ajouter que la Présidence belge de l'Union européenne lors du sommet de Laeken en décembre 2001 a permis d'obtenir l'adoption d'une batterie d'indicateurs de qualité de l'emploi. Cette approche qualitative du contenu des emplois aura également un impact certain sur les taux d'emploi.

En résumé, on peut conclure que la réserve potentielle d'emploi de la Belgique est considérable et qu'un déficit généralisé de travail reste hautement improbable, du moins à l'horizon 2020.

2.1 Les pénuries professionnelles

Nous n'avons pas d'informations de travaux consacrés à des prévisions de pénuries de main-d'œuvre à court ou moyen terme réalisés par des organismes publics ou privés. Par contre, on dispose d'une enquête annuelle réalisée depuis 5 ans sur les pratiques des entreprises belges en matière de recrutement et de sélection⁵. Pour l'année 2000, marquée par une croissance du PIB de 4%, on a constaté une hausse du nombre des vacances d'emploi, conjuguée à la diminution des réserves de candidats qui a abouti à un accroissement des tensions sur le marché de l'emploi. La méthodologie de cette enquête est basée sur la construction de plusieurs indicateurs agrégés permettant d'obtenir un index synthétique traduisant l'intensité de la difficulté à pourvoir une fonction. Celles-ci sont ensuite classées selon l'acuité de la pénurie. Les fonctions difficiles à pourvoir sont celles qui sont restées vacantes pendant 3 mois ou plus mais qui ont été finalement pourvues. On ne relèvera ici que les "fonctions critiques" définies comme des fonctions qui sont restées vacantes pendant plus de 3 mois et que l'on n'a pas réussi à pourvoir soit pour des causes quantitatives (pénurie de candidats) soit

⁵ HIVA, novembre 2001, «*Les entreprises et le recrutement en Belgique en 2000*», enquête réalisée par le HIVA, Bruxelles, 192 p.

pour des causes qualitatives (les candidats ne répondent pas aux exigences) soit encore à causes des conditions de travail (type de travail, salaires etc).

Tableau 3 : Les 20 fonctions critiques les plus importantes, 2000, en %

| FONCTIONS | % |
|---|--------------|
| 1. Vendeurs | 5,8 |
| 2. Chauffeurs | 5,4 |
| 3. Employés administratifs | 4,7 |
| 4. Comptables et aides-comptables | 4,0 |
| 5. Secrétaires | 3,0 |
| 6. Serveurs / serveuses | 2,8 |
| 7. Electriciens | 2,7 |
| 8. Collaborateurs ou employés commerciaux | 2,7 |
| 9. Magasiniers ou manutentionnaires | 2,7 |
| 10. Techniciens ou responsables techniques | 2,7 |
| 11. Mécaniciens | 2,4 |
| 12. Employés de magasin | 2,2 |
| 13. Personnel de cuisine ou de friterie | 2,0 |
| 14. Menuisiers | 2,0 |
| 15. Piqueurs ou employés de la confection | 1,9 |
| 16. Ingénieurs | 1,9 |
| 17. Directeurs, managers ou personnel d'encadrement | 1,7 |
| 18. Responsables de filiales, managers de zone ou responsables de centres | 1,7 |
| 19. Couvreurs | 1,7 |
| 20. Infirmiers(ières) | 1,4 |
| Autres fonctions | 44,6 |
| TOTAL | 100,0 |

*ISCO III-digit

Le tableau 3 donne le classement pour les 20 premières fonctions critiques. Regroupées par grandes catégories, ces fonctions critiques se concentrent essentiellement dans les fonctions manuelles (40%) et des fonctions administratives (19%).

Si l'on distingue entre ouvriers et employés on peut mettre en évidence les problèmes suivants⁶. Les fonctions d'ouvriers les plus difficiles à pourvoir en Belgique sont celles d'électromécanicien, d'électricien, de soudeur, d'électronicien de technicien en électricité et de chauffeur de camion. En ce qui concerne les employés, ce sont les fonctions de secrétaire de direction, de comptable, d'ingénieur et de secrétaire qui sont les plus difficiles à pourvoir.

La conclusion la plus importante qui ressort de cette enquête concernant la problématique traitée dans ce rapport mérite d'être soulignée: "Quand on parle de fonctions difficiles à pourvoir ou de fonctions critiques, on a souvent tendance à regarder en direction des spécialistes des technologies de l'information et de la communication et vers ceux que l'on appelle les candidats à haut potentiel. Les résultats montrent toutefois que ce réflexe n'est pas fondé. En effet, les fonctions manuelles et administratives, c'est-à-dire les fonctions plutôt traditionnelles, représentent non seulement la moitié des engagements (50,4%) mais aussi

⁶ CEFORA en collaboration avec UPEDI, avril 2001, «Fonctions critiques et besoins de formation BELGIQUE (pour ouvriers et employés)», Enquête auprès des consultants en intérim, CEFORA-UPEDI, Bruxelles, 81p.

plus de la moitié des fonctions difficiles à pourvoir (54,5%) et des fonctions critiques (58,7%). Ce sont là des chiffres qui nous contraignent au réalisme. La lutte contre les turbulences sur le marché de l'emploi passe par une politique réfléchie qui se défie des caprices et des modes" (HIVA, 2001, p135).

L'examen des causes de ces pénuries donne quelques pistes d'actions. Ainsi, tant en ce qui concerne les ouvriers que les employés ce sont des inadéquations qualitatives entre offre et demande qui forment les sources principales de pénurie de main-d'œuvre. Pour les ouvriers, l'inadéquation qualitative représente 66% du total. Plus particulièrement, il s'agit d'une expérience insuffisante, d'un niveau de formation insuffisant, de lacunes sur le plan des connaissances complémentaires et des connaissances linguistiques insuffisantes. Le déficit quantitatif représente 31% des causes répertoriées et les conditions de travail ne pèsent que très peu puisque ce facteur ne représente que 4% des causes citées.

En ce qui concerne les employés, les causes de déséquilibres sont aussi essentiellement de nature qualitative (73%) ensuite quantitative (24%) et loin derrière, celles liées aux conditions de travail défavorables (3%) n'interviennent que de manière infime.

Pour les employés, ce sont les formations linguistiques qui apparaissent les plus citées juste avant les formations spécifiques et les formations en informatiques parmi les moyens à mettre en œuvre pour que les candidats répondent mieux aux exigences actuelles du marché. Il convient ici de préciser que dans le cas particulier de la Belgique la demande de connaissances linguistiques signifie généralement la maîtrise de la deuxième langue nationale.

Certains résultats fournis par ces enquêtes apportent des éléments précieux d'appréciation du déséquilibre entre l'offre et la demande sur le marché du travail pour certaines professions mais ne permettent pas de mesurer une éventuelle aggravation du "mismatch" ni de conclure quant à un écart croissant entre les flux d'entrants et de sortants au cours des prochaines années. Comment faut-il interpréter ces pénuries ? Dans une période de dynamisme économique ou de profondes mutations sectorielles, le "turn-over" s'accroît normalement.

Une mobilité accrue implique des chaînes d'engagements et de vacances de postes de candidats qui répondent aux sollicitations du marché. Peut-on à partir de ces informations déterminer si le marché du travail enregistre de légères tensions temporaires des problèmes d'ajustements naturels ou s'il s'agit de déséquilibre structurels profonds et quels sont les politiques les plus adéquates?

2.2 Les pénuries et l'immigration

Les tensions sur le marché du travail font généralement l'objet de concertation entre les interlocuteurs sociaux Il est, par conséquent, utile de présenter brièvement l'analyse que font les organisations patronales face à ce risque de pénurie et les recommandations qu'elles proposent concernant la politique d'immigration. Contrairement aux positions affichées par les organisations patronales allemandes et italiennes, la FEB (Fédération des Entreprises de Belgique) ne préconise pas de modifications substantielles de la législation d'arrêt de l'immigration en vigueur depuis 1974. Elle formule essentiellement des propositions

d'aménagement de la législation actuelle concernant les dérogations à l'octroi de permis de travail qui devrait montrer plus de souplesse. La FEB inscrit sa position dans le cadre général du marché du travail en Belgique en insistant sur la persistance du taux de chômage élevé, la faiblesse des taux d'activité, les effets de la procédure de régularisation des ressortissants étrangers en séjour illégal (dont 80% des 50.000 seront probablement régularisés et dont une proportion élevée est déjà active) et les effets de l'élargissement de l'UE en matière de libre circulation des travailleurs.

Les propositions d'assouplissement de la législation actuelle concernent d'une part les travailleurs hautement qualifiés et d'autre part ceux disposant de qualifications plus basses (en fait définies à partir d'un seuil de revenu!).

Pour les hautement qualifiés, il ne semble pas que la FEB prévoit de difficultés puisqu'il s'agit de catégories qui font déjà largement l'objet de dérogations. Elle rejette l'instauration de "green card" et propose que des aménagements soient envisagés dont principalement la suppression de la limitation dans le temps de la période de prolongation du permis de travail B octroyé aux travailleurs hautement qualifiés (actuellement maximum de 4 ans) et l'octroi de ce permis B pour tous le personnel détaché d'une entreprise multinationale. Pour les travailleurs moins qualifiés il est recommandé principalement plus d'automatisme en recommandant l'élaboration de listes de qualifications critiques pour lesquelles des demandes de permis seraient automatiquement honorées. Par ailleurs, la FEB propose d'écourter au maximum les périodes transitoires concernant l'ouverture du marché du travail lors de l'adhésion des pays candidats à l'Union européenne.

Ces mesures d'adaptation ponctuelle de la législation relative à l'immigration afin de combler certaines pénuries devraient aller de concert avec des mesures complémentaires en vue d'activer la réserve de main-d'œuvre existante au niveau des migrants et du chômage

BIBLIOGRAPHIE

BUREAU DU PLAN, avril 2001, «*Perspectives économiques 2001-2006*», Bureau du Plan, Bruxelles, 148p.

CEFORA en collaboration avec UPEDI, avril 2001, «*Fonctions critiques et besoins de formation BELGIQUE (pour ouvriers et employés)*», Enquête auprès des consultants en intérim, CEFORA-UPEDI, Bruxelles, 81p.

CONSEIL CENTRAL DE L'ECONOMIE, février 1998, «*Le marché belge du travail : évolutions historiques et tendances récentes*», note d'étude rédigée par le secrétariat du Conseil Central de l'Economie à l'attention des interlocuteurs sociaux, Bruxelles, 107p.

CONSEIL SUPERIEUR DE L'EMPLOI, «*Rapport 2001- Partie 1 : Le marché du travail en Belgique en 2000*», MET, Bruxelles, 34p.

FEDERATION DES ENTREPRISES DE BELGIQUE, 2001 *Un cadre global et des assouplissements ponctuels. Les propositions de la FEB en matière de politique à l'immigration* Bulletin de la FEB nov 2001

FELD, S., 2000, «Active Population Growth and Immigration Hypotheses in Western Europe». *European Journal of Population* 16 : 3-40.

HIVA, novembre 2001, «*Les entreprises et le recrutement en Belgique en 2000*», enquête réalisée par le HIVA, Bruxelles, 192 p.

INS, décembre 1996, «*Perspectives de Population 1995-2050*», INS, Bruxelles, 343p.

INS, décembre 2001, «*Perspectives de Population 2000-2050 par arrondissement*», INS, Bruxelles, 358p.

MINISTERE FEDERAL DE L'EMPLOI ET DU TRAVAIL, «*La politique fédérale de l'emploi : rapport d'évaluation 2000 - Partie 1 : Description du marché du travail et de la politique de l'emploi* », MET, Bruxelles, pp35-80.

SOPEMI, 2001, «*Tendances des Migrations Internationales, Rapport annuel 2001*», OCDE, Paris, 393p.

UNITED NATIONS, 2000, «*Replacement Migration : Is it A Solution to Declining and Ageing Population?*», New York, Population Division, ESA/P/W.P.160, 143p.

UNITED NATIONS, 2000, «*World Population Prospects : The 2000 Revision*», New York, Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat.

ANNEXES

Annexe 1 : Population active totale, 1980-2020

| Année | Pop. active | Année | Pop. active | Année | Pop. active |
|--------------|--------------------|--------------|--------------------|--------------|--------------------|
| 1980 | 4 069 479 | 1994 | 4 291 709 | 2008 | 4 456 888 |
| 1981 | 4 093 666 | 1995 | 4 317 916 | 2009 | 4 458 914 |
| 1982 | 4 119 527 | 1996 | 4 328 875 | 2010 | 4 456 426 |
| 1983 | 4 137 451 | 1997 | 4 347 873 | 2011 | 4 452 723 |
| 1984 | 4 131 781 | 1998 | 4 358 594 | 2012 | 4 447 291 |
| 1985 | 4 111 928 | 1999 | 4 375 075 | 2013 | 4 438 820 |
| 1986 | 4 108 463 | 2000 | 4 345 953 | 2014 | 4 427 594 |
| 1987 | 4 114 809 | 2001 | 4 373 787 | 2015 | 4 413 862 |
| 1988 | 4 126 472 | 2002 | 4 397 034 | 2016 | 4 396 902 |
| 1989 | 4 144 310 | 2003 | 4 416 985 | 2017 | 4 377 300 |
| 1990 | 4 179 236 | 2004 | 4 431 952 | 2018 | 4 355 598 |
| 1991 | 4 210 452 | 2005 | 4 442 282 | 2019 | 4 330 952 |
| 1992 | 4 237 239 | 2006 | 4 448 456 | 2020 | 4 304 178 |
| 1993 | 4 278 251 | 2007 | 4 453 727 | | |

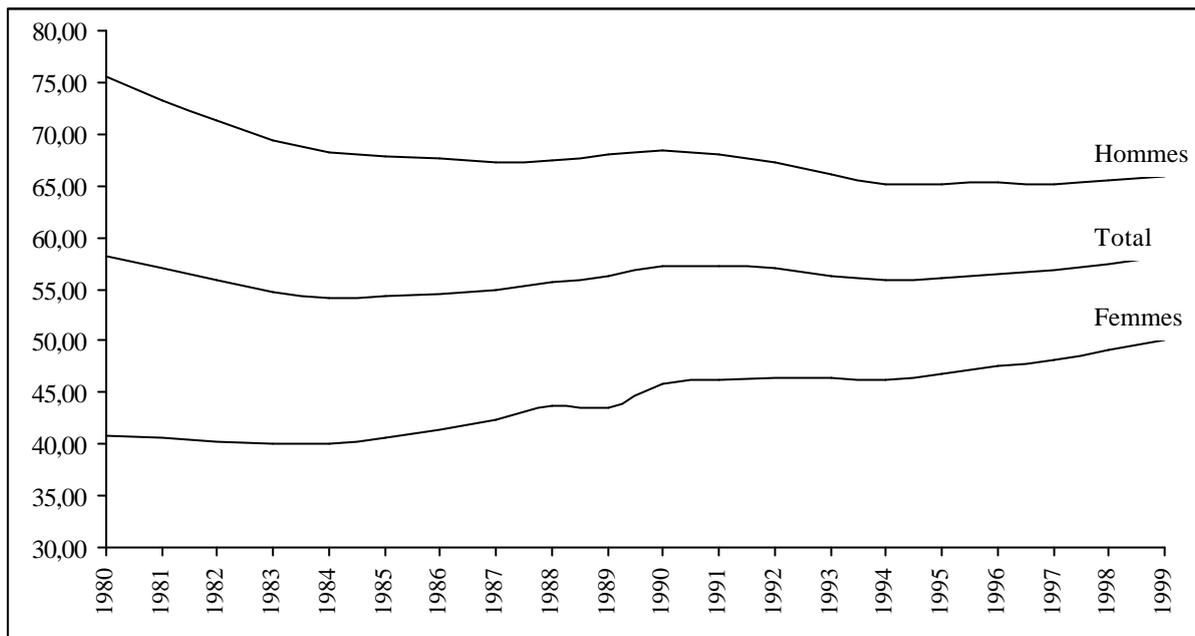
Source : M.E.T., 1999 et Eurostat, 1999, calculs propres

Annexe 2 : Evolution du rapport population active 18-25 ans/ population active 60-65 ans, 2000-2020

| | 18-25 ans (H+F) | 60-65 ans (H+F) | Rapport 18-25/60-65 | 18-65 ans (H+F) |
|-------------|------------------------|------------------------|--------------------------------|------------------------|
| 2000 | 487 867 | 79 050 | 6,17 | 4 319 081 |
| 2001 | 490 475 | 78 434 | 6,25 | 4 345 926 |
| 2002 | 491 458 | 79 996 | 6,14 | 4 367 897 |
| 2003 | 491 051 | 84 502 | 5,81 | 4 386 134 |
| 2004 | 489 875 | 89 594 | 5,47 | 4 399 142 |
| 2005 | 487 347 | 94 312 | 5,17 | 4 407 494 |
| 2006 | 483 576 | 104 124 | 4,64 | 4 412 284 |
| 2007 | 480 712 | 113 033 | 4,25 | 4 416 233 |
| 2008 | 481 502 | 120 526 | 4,00 | 4 417 751 |
| 2009 | 485 890 | 125 509 | 3,87 | 4 417 700 |
| 2010 | 489 910 | 129 771 | 3,78 | 4 413 152 |
| 2011 | 495 500 | 133 064 | 3,72 | 4 407 663 |
| 2012 | 498 205 | 136 065 | 3,66 | 4 398 684 |
| 2013 | 500 059 | 138 832 | 3,60 | 4 387 602 |
| 2014 | 499 025 | 142 154 | 3,51 | 4 374 293 |
| 2015 | 495 924 | 145 732 | 3,40 | 4 359 037 |
| 2016 | 489 399 | 149 245 | 3,28 | 4 340 995 |
| 2017 | 479 657 | 152 690 | 3,14 | 4 320 223 |
| 2018 | 470 126 | 155 800 | 3,02 | 4 296 915 |
| 2019 | 462 879 | 159 056 | 2,91 | 4 271 246 |
| 2020 | 458 183 | 160 765 | 2,85 | 4 243 850 |

Source : Eurostat, 1999, calculs propres

Annexe 3 : Evolution du taux d'emploi total et selon le sexe, 1980-1999



Source : Bureau Fédéral du Plan 2001 et MET 1999, calculs propres