

**ITINERA**

Expertise - Pathways - Impact

En quoi l'ambition belge de relever le taux d'emploi à 80% d'ici 2030 est-elle unique ?

La Belgique veut **faire passer le taux d'emploi de 70 à 80 %** en moins de 10 ans.

Les Pays-Bas et l'Allemagne l'ont fait, mais il leur a fallu des réformes très profondes et pas moins de **22 et 14 ans respectivement pour y parvenir.**

L'ambition de la Belgique est un **défi majeur.**

Résumé

Le gouvernement fédéral entend porter le taux d'emploi à 80% d'ici 2030, ce qui correspond à une augmentation de 10% en une décennie. Il est essentiel de relever sensiblement le niveau d'emploi pour sortir les finances publiques de la zone rouge. Mais en quoi cet objectif est-il à la fois unique et réalisable ? Dans un passé récent, seule l'Estonie est parvenue à faire passer son taux d'emploi de 70 à 80% en dix ans, mais cette augmentation résultait avant tout d'une reprise après la chute considérable du niveau d'emploi dans la foulée de la crise économico-financière. Même après les interventions majeures des réformes Hartz, l'Allemagne a eu besoin de 14 années pour faire passer son taux d'emploi de 70 à 80%. Les Pays-Bas, eux aussi, ont réussi dans cette entreprise, mais ont dû l'étaler sur 22 ans. À défaut de réformes fondamentales du marché du travail, de la sécurité sociale et de la fiscalité, cette ambition unique que nourrit la Belgique risque fort de rester un rêve inaccessible.



Introduction

Le coronavirus amplifie les défis budgétaires auxquels notre pays doit faire face. Compte tenu des déficits budgétaires enregistrés pour 2020, 2021 et 2022, la dette publique menace de flamber à 125% du PIB en 2022. Ce challenge budgétaire est en outre exacerbé par le coût croissant du vieillissement de la population. Les dépenses cumulées pour les retraites et les soins de santé entraîneront dès lors une hausse de 4,7% du PIB entre 2018 et 2040¹.

Nombreux sont ceux qui estiment que le relèvement du taux d'activité ou d'emploi est la condition sine qua non pour sortir les finances publiques de la zone à risque. Lorsque les gens sont plus nombreux à travailler, l'assiette fiscale s'élargit et les allocations d'inactivité diminuent. D'autant qu'un emploi est bien plus qu'une simple source de revenus professionnels. Avoir sa place sur le marché du travail offre également la possibilité de nouer des contacts interpersonnels et constitue pour beaucoup une source importante de sens et d'estime de soi.

Un historique de grandes ambitions

Le gouvernement fédéral, lui aussi, ambitionne d'augmenter le taux d'emploi. On peut ainsi lire dans l'accord de gouvernement : « D'ici 2030, l'objectif consiste à atteindre un taux d'emploi de 80%. Il faut pour cela aussi travailler sur le taux d'inactivité, qui s'élève pour le moment à 22,8% dans la catégorie des 25 à 64 ans. À cette fin, le gouvernement fédéral organisera une conférence annuelle sur l'emploi afin d'élaborer et d'évaluer des plans d'action concrets avec les entités fédérées, les partenaires sociaux et les autres parties prenantes. »²

L'élévation du taux d'emploi³ de 70,5% en 2019 à 80% en 2030 semble réalisable dans la mesure où, aux Pays-Bas comme en Allemagne, un peu plus de 80% de la population occupent actuellement une activité professionnelle. Sans compter que nos pays voisins ne roulent même pas en tête de peloton. En Europe, les chefs de file sont la Suède, l'Islande et la Suisse qui se démarquent avec un taux d'emploi d'environ 82,5% (voir le tableau 1).

La Belgique aspire à juste titre à prendre place parmi le peloton de tête européen en matière d'emploi. Mais cette ambition n'a rien de nouveau. Cela fait un quart de siècle déjà que nous voulons relever notre niveau d'emploi. Dans son Pacte de Vilvorde et ses « 21 objectifs pour le 21^e siècle »⁴, le gouvernement flamand nourrissait en 2001 l'ambition de porter son taux d'emploi à 70% en 2010 – un objectif qui a fini par être concrétisé, bien qu'avec plusieurs années de retard. En 2005, le Pacte des générations du gouvernement Verhofstadt II⁵ entendait notamment limiter l'accès à la prépension afin de renforcer le taux d'activité du groupe d'âge des plus de cinquante ans. De même, dans son « Pacte 2020 » de 2009, le gouvernement flamand formulait un objectif en termes d'emploi à l'horizon 2020 – en l'occurrence 76% en 2020 contre 72,3% en 2009 – un résultat qui a par ailleurs été pratiquement atteint⁶.

1 https://www.plan.be/uploaded/documents/201907091054110.perscom_CEV2019_FR.pdf

2 https://www.belgium.be/sites/default/files/Accord_de_gouvernement_2020.pdf

3 Cette publication utilise des chiffres d'Eurostat qui expriment le taux d'emploi sous la forme d'un pourcentage de la population âgée de 20 à 64 ans. Dans bon nombre de pays, les statistiques nationales relatives à l'emploi sont établies sur la base de la population âgée de plus de 18 ans, voire de 16 ans.

4 <https://www.serv.be/serv/publicatie/pact-vilvoorde-21-doelestellingen-21ste-eeuw>

5 https://web.archive.org/web/20070207064004/http://www.premier.fgov.be/nl/051011_generatiepact.pdf

6 Ghiotto, Simon (2020). Pact 2020, de proef op de som ? Itinera Institute Analyse 2020/10, <https://www.itinerainstitute.org/wp-content/uploads/2020/12/Pact-2020.pdf>



Tous ces objectifs et toutes ces mesures ont certainement exercé un impact, mais dans les autres pays de la zone euro le taux d'emploi a davantage progressé qu'en Belgique depuis 2000. Cette année-là, le taux d'emploi belge se classait, avec ses 65,8%, juste au-dessus de la moyenne des pays de la zone euro (voir le tableau 1). En revanche, en 2019, le taux d'emploi de la zone euro était supérieur de 2,2% à celui de la Belgique (72,7% contre 70,5%). Aujourd'hui, la Belgique se traîne en queue de peloton européen tandis que l'Allemagne, par exemple, a réussi à donner le coup de reins nécessaire pour rejoindre le groupe de tête. En outre, on soulignera à quel point les déclarations relatives aux performances inférieures de notre pays par rapport aux autres États de la zone euro suscitent remarquablement peu d'intérêt.

Tableau 1 – Taux d'emploi (% de la population, 20-64 ans)

| | 2000 | 2019 | +/- |
|-------------|------|------|------|
| Zone euro | 65,6 | 72,7 | 7,1 |
| Belgique | 65,8 | 70,5 | 4,7 |
| Pays-Bas | 74,3 | 80,1 | 5,8 |
| Allemagne | 68,7 | 80,6 | 11,9 |
| France | 68,1 | 71,6 | 3,5 |
| Danemark | 78 | 78,3 | 0,3 |
| Suède | 76,8 | 82,1 | 5,3 |
| Finlande | 71,6 | 73,4 | 1,8 |
| Norvège | 80,3 | 79,5 | -0,8 |
| Islande | 84 | 82,3 | -1,7 |
| Estonie | 66,6 | 80,3 | 13,7 |
| Lettonie | 63,6 | 77,4 | 13,8 |
| Lituanie | 65,5 | 78,2 | 12,7 |
| Pologne | 61,0 | 73,0 | 12,0 |
| Autriche | 71,4 | 76,8 | 5,4 |
| Suisse | 78 | 82,5 | 4,5 |
| Italie | 57,4 | 63,5 | 6,1 |
| Portugal | 73,5 | 75,4 | 1,9 |
| Espagne | 60,7 | 68 | 7,3 |
| Slovénie | 69,4 | 76,4 | 7 |
| Tchéquie | 71 | 80,3 | 9,3 |
| Bulgarie | 55,3 | 75 | 19,7 |
| Hongrie | 61,2 | 75,3 | 14,1 |
| Royaume-Uni | 74 | 79,3 | 5,3 |

Source : Eurostat (2021). Taux d'emploi par sexe, groupe d'âge 20-64 ans,
https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/t2020_10/default/table?lang=en



Dans quelle mesure l'ambition belge exprimée récemment est-elle unique ?

Combien d'autres pays européens sont-ils arrivés à faire passer leur taux d'emploi de 70 à 80% ? Et surtout, de combien d'années ont-ils eu besoin pour y parvenir ? Bref, combien d'États ont réussi dans un passé récent ce que la Belgique ambitionne de réaliser d'ici 2030 ?

Le tableau 1 atteste qu'une augmentation substantielle du taux d'emploi n'est pas exceptionnelle sur une période de près de 20 ans. Entre 2000 et 2019, six pays européens ont réussi à relever leur taux d'emploi de plus de 10% : l'Allemagne (+11,9%), la Pologne (+12%), l'Estonie (+13,7%), la Lettonie (+13,8%), la Lituanie (+12,7%), la Hongrie (+14,1%) et la Bulgarie (+ 19,7%). Dans les pays qui pouvaient déjà compter sur un taux d'activité élevé en 2000, la hausse est généralement très limitée, voire parfois négative. Là aussi, il apparaît que les derniers gains marginaux ont été très chèrement acquis. Au Danemark – pourtant l'un des pionniers de la flexicurité – le taux d'emploi est passé de 78% en 2000 à 78,3% en 2019. En Norvège, ce même taux a reculé de 80,3% en 2000 à 79,5 en 2019. Et l'Islande a également vu son taux d'activité initialement très élevé se replier légèrement.

Les économies en transition font-elles la course en tête ?

Les pays affichant une forte augmentation de leur taux d'emploi partagent un trait commun : en 2000, leur économie se trouvait encore en phase de transition (douloureuse) entre une économie planifiée et centralisée et une économie de marché. À l'exception de l'Allemagne, tous ces pays ont dû implémenter des réformes socio-économiques uniques dans un cadre temporel extrêmement limité et la plupart du temps sans véritable préparation digne de ce nom. Sous l'effet de la transition vers une économie de marché et de la création de marchés du travail classiques axés sur la demande, l'emploi a considérablement fluctué dans ces pays. Ainsi, avant l'implosion de l'Union soviétique, il n'y avait officiellement pas de chômage dans les pays baltes. Ce n'est qu'après l'indépendance obtenue en 1991 que l'on a pu recenser les emplois qui avaient survécu à la douloureuse transition vers l'économie de marché. Le taux d'emploi s'y est dès lors effondré avant de retrouver progressivement des couleurs, au bout d'un certain temps.

Lors de réunification de 1990, la nouvelle Allemagne a dû réformer l'ancienne économie planifiée de la RDA et l'intégrer au modèle économique de la République fédérale allemande. Cette intégration a été plus laborieuse que prévu, mais elle a constitué le terreau de réformes menées en profondeur qui ont permis à l'économie allemande dans son ensemble de fonctionner plus efficacement à partir de 2005. Le relèvement significatif du taux d'emploi en Allemagne est imputé aux réformes Hartz⁷ du marché du travail, menées entre 2003 et 2005. Axées sur le fonctionnement de ce marché, ces réformes ont été soutenues par d'autres menées dans le secteur de la sécurité sociale ainsi que par des réformes fiscales (en particulier celles sur l'imposition des bas revenus professionnels). Une partie de ces réformes étaient tout sauf populaires et certaines étaient même controversées. Mais l'Allemagne ne pouvait se permettre le luxe d'une récession économique de longue haleine qui serait automatiquement

7 Il existe une littérature abondante qui traite de l'impact des réformes Hartz. Pour en avoir un aperçu correct, référez-vous à Burda, M. en Seele, S. (2020). Reevaluating the German labor market miracle, GERMAN ECONOMIC REVIEW, Vol.21(2), 139-179, DOI: 10.1515/ger-054-19, et Carrillo-Tudela, C., Launov, A. en Robin, J.-M. (2021). The fall in german unemployment: A flow analysis, EUROPEAN ECONOMIC REVIEW, Vol.132, Article N° 103658, DOI: 10.1016/j.eurocorev.2021.103658



associée au projet de réunification politique. Le taux d'emploi allemand est donc passé de 70 à 80% entre 2005 et 2019. Malgré l'impact drastique des réformes Hartz, il a fallu 14 ans pour relever le taux d'activité de 10%. À titre comparatif, les Pays-Bas ont eu besoin de 22 ans pour amener leur taux d'emploi de 70% en 1997 à 80% en 2019. Ex-économie planifiée, la Tchéquie a atteint l'objectif en 15 ans alors que l'Estonie a mis tout le monde d'accord et décroché les lauriers grâce à la hausse significative de son taux d'emploi – de 70 à 80% – en 8 ans à peine.

À quelle vitesse les pays exemplaires ont-ils réglé la question ?

En marge de la forte augmentation du taux d'emploi dans ces « économies en transition », d'autres pays comme les Pays-Bas (+5,8%), la Suède (+5,3%), l'Autriche (+5,4%) et le Royaume-Uni ont réussi à accroître leur taux d'activité de plus de 5% – alors qu'ils partaient déjà d'un niveau relativement haut en 2000. En principe, la Belgique doit pouvoir suivre la même évolution, mais elle entend relever à relativement court terme son taux d'emploi de 10% et non de 5.

Le tableau 2 illustre le nombre d'années dont les pays européens les plus performants ont eu besoin pour faire passer leur taux d'emploi de 70 à 75%, de 75 à 80% et éventuellement de 70 à 80%. Ce tableau a été établi au départ des données d'Eurostat⁸, étant entendu que, pour bon nombre de pays, ces dernières ne sont disponibles qu'à partir de 1995, voire encore plus tard. Comme le taux d'emploi d'un pays comme la Suède a toujours été supérieur à 70%, le tableau 2 ne précise pas le nombre d'années qu'il lui a fallu pour le faire passer de 70 à 75%. Un pays comme le Danemark ne figure pas dans ce tableau parce que le taux d'emploi y a toujours varié entre 75% et 80%.

Le tableau 2 révèle que l'objectif belge de porter le taux d'emploi à 80% d'ici 2030 s'apparenterait à un événement quasi unique en son genre. Dans le passé récent, seule l'Estonie a fait mieux, mais elle occupait une situation de départ totalement différente du contexte belge (voir plus loin). L'Allemagne, les Pays-Bas et la Tchéquie n'ont quant à eux pas réussi à réaliser ce que la Belgique ambitionne de faire aujourd'hui.

8 Les pourcentages de taux d'emploi pour 2020 ne sont pas encore connus pour tous les pays.



Tableau 2 – Phasage de l'augmentation du taux d'emploi en Europe

| | 70% -> 75% | 75% -> 80% | 70% -> 80% |
|-----------|----------------|----------------|----------------|
| Allemagne | 5 (2005-2010) | 9 (2010-2019) | 14 (2005-2019) |
| Pays-Bas | 4 (1997-2001) | 18 (2001-2019) | 22 (1997-2019) |
| Tchéquie | 11 (2004-2015) | 4 (2015-2019) | 15 (2004-2019) |
| Estonie | 4 (2011-2015) | 4 (2015-2019) | 8 (2011-2019) |
| Suède | | 8 (1999-2007) | |
| Portugal | 20 (1998-2018) | | |
| Slovénie | 14 (2004-2018) | | |
| Autriche | 13 (2004-2017) | | |
| Finlande | 9 (1999-2008) | | |
| Hongrie | 3 (2016-2019) | | |
| Irlande | 3 (2016-2019) | | |
| Lettonie | 4 (2014-2018) | | |
| Lituanie | 3 (2013-2016) | | |
| Bulgarie | 2 (2017-2019) | | |

Source : composition personnelle sur la base des données Eurostat (2021). Taux d'emploi par sexe, groupe d'âge 20-64 ans, https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/t2020_10/default/table?lang=en

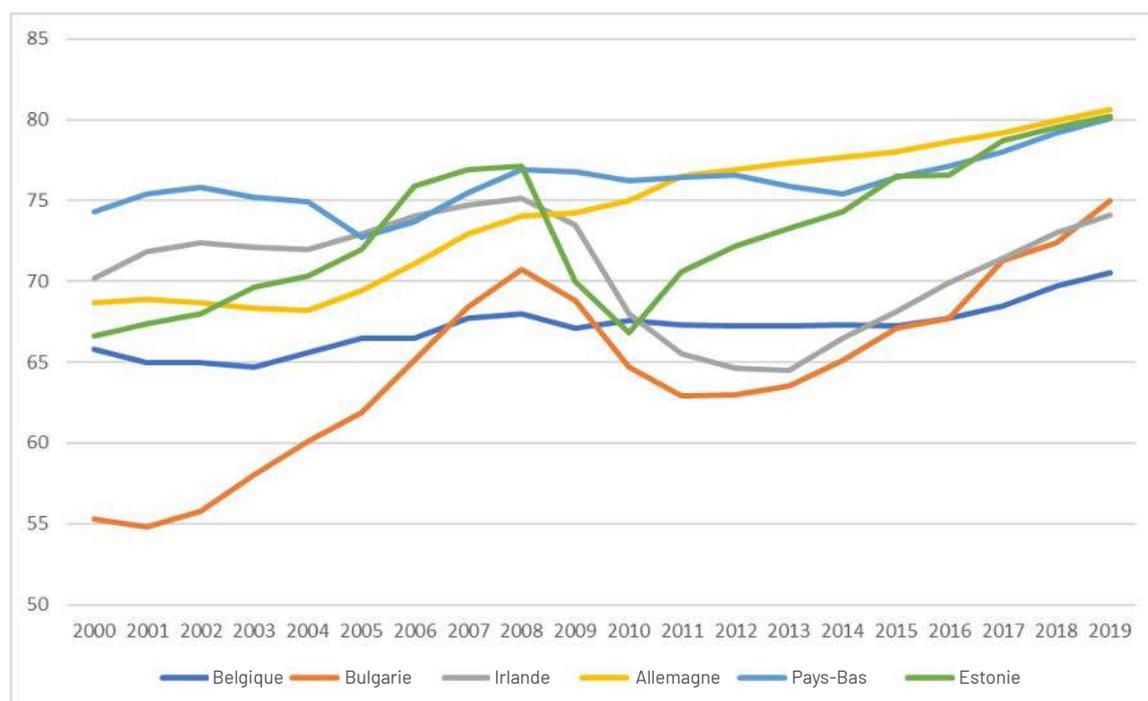
De nombreux pays ont été en mesure de relever leur taux d'emploi de 70 à 75%. Au Portugal, l'opération a toutefois mis 20 ans à se concrétiser tandis que l'Autriche, la Slovénie et la Tchéquie ont également eu besoin de plus de 10 ans pour y parvenir. Par ailleurs, bon nombre d'autres ont réussi à le porter à 75% en 3 à 4 ans à peine. C'est le cas des Pays-Bas (4 ans) et de l'Allemagne (5 ans) que l'on retrouve aux côtés de différents pays en transition. Enfin, le tableau 2 révèle que le passage de 75 à 80% dure beaucoup plus longtemps que l'élévation de 70 à 75%. Les Pays-Bas ont dû patienter 18 ans avant de franchir le cas des 80%. La Suède et l'Allemagne ont pour leur part eu respectivement besoin de 8 et 9 ans. L'Estonie et la Tchéquie, en revanche, ont réussi à augmenter leur taux d'emploi de 75 à 80% en 4 ans seulement.

L'Estonie

Entre 2011 et 2019, l'Estonie est parvenue à porter son taux d'emploi de 70 à 80%. Mais cet exploit est surtout le résultat involontaire de la crise économique-financière à la suite de laquelle le taux d'emploi estonien avait chuté de 77,1% en 2008 à 66,8% en 2010. Lors de la reprise qui a suivi cette crise majeure, l'Estonie a réussi à relever son taux d'emploi à 80,2% en 2019. La figure 1 montre la fluctuation importante du taux d'emploi en Estonie. En Bulgarie – l'autre économie en transition illustrée sur la figure 1 –, on relève une variation comparable, mais encore plus marquée. Dans ces deux pays, le niveau d'activité professionnelle réagit fortement à la conjoncture internationale. C'est également le cas de l'Irlande où le taux d'emploi a chuté de 75 à 65% à la suite de la crise économique-financière et où il est, aujourd'hui, toujours inférieur à son niveau de 2008.



Figure 1 – Évolution du taux d'emploi dans une sélection de pays



Source : Eurostat (2021). Taux d'emploi par sexe, groupe d'âge 20-64 ans,
https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/t2020_10/default/table?lang=en

L'Allemagne se démarque nettement sur la figure 1 parce qu'il est manifeste que le taux d'emploi n'y a pas été impacté par la crise économique-financière. Aux Pays-Bas, ce taux est resté stable durant la crise, mais a reculé – certes dans une mesure limitée – à la suite de la crise de l'euro. Ce n'est qu'après 2014 que le taux d'emploi néerlandais a progressivement remonté jusqu'à atteindre 80% à l'heure actuelle. Mais la Belgique se distingue également sur la figure 1 : la crise économique-financière, puis celle de l'euro n'y ont pas eu le moindre impact sur le niveau d'activité professionnelle. L'économie européenne était ébranlée de partout, mais le taux d'emploi belge n'a pas cédé. Et fort opportunément, il y a même progressé entre 2003 et 2008 ainsi qu'après 2015.

Au cours des 20 dernières années, la Belgique a surtout connu un taux d'emploi stable, voire statique. Le contraste avec les autres pays représentés sur la figure 1 est important, mais peut être imputé à des facteurs fortuits, de sorte que l'ambition de porter le taux d'emploi à 80% reste réalisable. Mais l'aspect plat de cette courbe peut également nous confronter à une économie extrêmement statique, tout simplement incapable de réagir avec célérité à des stimuli externes et endogènes. Dans cette hypothèse, l'ambition de porter le taux d'activité de 70 à 80% en 2030 est proprement utopique, indépendamment du constat qu'un seul pays européen est parvenu à réaliser cette gageure en une décennie seulement.

Conclusions

Le gouvernement fédéral entend porter le taux d'emploi à 80% d'ici 2030, ce qui correspond à une augmentation de 10% en une décennie. Il est essentiel de relever sensiblement le niveau d'emploi pour sortir les finances publiques de la zone rouge. Les ambitions belges sont louables, mais n'ont rien de neuf, si l'on s'en réfère au Pacte de Vilvorde de 2001 et au Pacte des générations de 2005. Plus grave encore, entre l'an 2000 et aujourd'hui, le taux d'emploi a progressé davantage dans les autres pays de la zone euro que chez nous. Quant à la question de savoir pourquoi la Belgique est moins performante que les autres pays européens, elle n'est que rarement posée – si tant est qu'elle le soit.

Dans un passé récent, seule l'Estonie est parvenue à faire passer son taux d'emploi de 70 à 80% en dix ans, mais cette progression résultait avant tout d'une reprise après la chute considérable du niveau d'emploi dans la foulée de la crise économique-financière. Même après les interventions majeures des réformes Hartz, l'Allemagne a eu besoin de 14 années pour faire passer son taux d'emploi de 70 à 80%. Les Pays-Bas, eux aussi, ont réussi dans cette entreprise, mais ont dû l'étaler sur 22 ans. Les ambitions de la Belgique sont tout simplement uniques dans le contexte européen et doivent être rapidement étayées par des réformes tout aussi ambitieuses du marché du travail, de la sécurité sociale et de la fiscalité.

L'analyse révèle que bon nombre de pays européens ont réussi à porter leur taux d'emploi de 70 à 75%, parfois même en 4 à 5 ans à peine. C'est plus particulièrement l'étape suivante, de 75 à 80%, qui s'avère peu évidente. En outre, il est frappant de noter qu'en période de turbulences économiques comme lors des crises économique-financière ou de l'euro, le taux d'emploi belge est resté très stable. Si cette courbe trahit une économie extrêmement statique qui s'avère tout simplement incapable de réagir avec célérité à des stimuli externes et endogènes, un relèvement substantiel du taux d'emploi risque fort de rester une chimère.

