

Note introductive pour la journée d'étude du 15 mars 2011 organisée par le Cabinet Emir Kir

Contexte d'évolution de l'emploi, du chômage et de la qualification des jeunes (via l'enseignement, la FP), constats généraux quant aux résultats et impacts des politiques sociales menées.

A l'attention du Cabinet du Ministre Emir Kir

Julien Winkel (jwl@alter.be)
Aude Garely (agy@alter.be)

Agence Alter
Rue Guillaume Tell 57 - 1060 Bruxelles
Tél. général : 02 541 85 20
Fax : 02 231 15 59

La situation de l'emploi à Bruxelles est problématique. Troisième région la plus riche d'Europe en 2006 en termes de PIB par habitant, quatrième au baromètre 2010 des villes d'affaire européennes publié par Cushman et Wakefield, Bruxelles souffre néanmoins de ce fameux « paradoxe urbain » qui voudrait que toute cette richesse créée ne se traduise pas forcément par une réduction d'une certaine fracture sociale dont notre capitale souffre, au même titre que d'autres grandes villes européennes. En effet, ces performances économiques ne semblent pas ou peu avoir d'effet sur la résorption du chômage sévissant en RBC. Ainsi, alors qu'au deuxième trimestre 2010 le taux de chômage national s'élevait à 8,2 %, la Région de Bruxelles-Capitale connaissait quant à elle un taux de chômage de 16,8% alors qu'à titre de comparaison celui de la Flandre s'élevait à 5,1% et celui de la Wallonie à 11,2%.

Des chiffres d'autant plus interpellants si l'on sait de plus que le poids relatif de la Région de Bruxelles-Capitale dans l'emploi intérieur belge est d'environ 16% (plus de 680 000 emplois en 2008) alors qu'elle représente un peu moins de 10% de la population totale du pays.

Des explications ?

Dans ce contexte, les chercheurs, sociologues ou politiques s'emploient, depuis de nombreuses années, à chercher une ou des explications à ce phénomène. Si des théories basées sur le faible taux de bilinguisme des travailleurs bruxellois ou le nombre important d'emplois occupés par des navetteurs issus de Wallonie ou de Flandre (359 000 en 2007) ont vu le jour, d'autres, que l'on pourrait qualifier de principalement centrées sur les jeunes ont également été avancées à de nombreuses reprises. Il faut dire qu'à **Bruxelles particulièrement, la situation de ces mêmes jeunes sur le marché de l'emploi n'est guère enviable.** En effet, si les 18-24 ans ne représentaient en octobre 2010 « que » 15,6% des demandeurs d'emplois inoccupés (les 25-44 comptent pour 58% et les 45 ans et plus pour 26,4%), leur taux de chômage est toutefois particulièrement préoccupant puisqu'il est en général admis que celui-ci est grosso modo deux fois plus élevé que celui des autres catégories et tourne autour des 32%. Localement, certaines communes sont plus touchées que d'autres puisqu'on notera qu'en 2010 le taux de chômage des moins de 25 ans était de 40 % à Molenbeek Saint-Jean, 37,9 % à Saint-Josse Ten-Noode, 35,5 % à Schaerbeek ou encore 33,2% à Anderlecht alors qu'il ne s'élevait qu'« à » 19,8 % à Woluwé Saint-Pierre ou 24,6% à Uccle.

On le voit, même si le jeune âge tend à faire grimper le taux de chômage (au regard de la moyenne régionale tous âges confondus) dans toutes les communes, il n'en reste pas moins qu'il est possible de penser que, outre une différence de qualification entre jeunes d'une commune à l'autre pouvant expliquer de telles différences (le caractère fortement inégalitaire de l'enseignement en Communauté française, et particulièrement à Bruxelles, est une donnée communément admise), **il existe également une forme de discrimination territoriale, voire basée sur l'origine, à l'œuvre sur le marché de l'emploi bruxellois.** Les communes où le chômage des jeunes est le plus élevé appartiennent en effet à celles abritant une population à forte proportion immigrée, caractérisée également par un profil socio-économique moins favorable, venant ainsi mettre en lumière la fameuse ségrégation socio-spatiale bruxelloise (le « croissant pauvre » autour du canal).

Plus loin, d'autres explications plus « pessimistes » peuvent être avancées. Ainsi, les exigences en termes de qualification, très élevées à Bruxelles, sont souvent pointées du doigt alors qu'une partie non négligeable de la population « jeune » est infra-qualifiée. A titre d'exemple, 71,4 % des jeunes de 20 à 24 ans étaient diplômés de l'enseignement secondaire supérieur en 2007 à Bruxelles contre 86,9% en Flandre et 79% en Wallonie alors que la moyenne de l'Union européenne s'élevait quant à elle à 78,1%. Autre chiffre, le pourcentage de la population âgée de 18 à 24 ans n'ayant pas terminé l'enseignement secondaire supérieur et ne se trouvant plus dans l'éducation (on parle dans ce contexte de « taux d'abandon scolaire précoce ») se situait, en 2009, à 15,6% pour la Région de Bruxelles-Capitale, 13,8% pour la Wallonie, et 11,1% pour la Belgique. Ceci alors qu'en 2007, 53% des emplois à Bruxelles étaient occupés par du personnel hautement qualifié, un phénomène dû entre autre à la « tertiarisation » du marché

de l'emploi à Bruxelles.

Dans ce contexte, il n'est dès lors pas étonnant de constater que **le niveau d'étude des jeunes inscrits auprès d'Actiris en décembre 2010 semblait particulièrement bas**. Ainsi, sur les 15.561 jeunes inscrits, seuls 1.303 (un peu plus de 8%) disposaient d'un niveau d'étude « supérieur » alors que 5.009 (un peu plus de 32%) émargeaient à la catégorie « niveau d'étude moyen » et 9.249 (un peu plus de 59%) à la catégorie dite « faible ».

On le voit, la question du diplôme a son importance, même si au regard des phénomènes de discrimination exposés plus haut, elle n'explique pas tout. Certaines études indiquent effectivement que le « taux de sortie » du chômage des habitants des communes favorisées est en effet, à diplôme égal, plus élevé que celui des individus issus des communes dites défavorisées... Un autre aspect de cette problématique réside aussi dans **le nombre de diplômés de l'étranger pour lesquels la procédure de reconnaissance ou de validation est soit trop longue, soit administrativement trop complexe pour la faire aboutir**. Indiquons enfin pour conclure qu'en 2008, 35,2% des jeunes demandeurs d'emploi non-soumis à l'obligation scolaire et qui étaient venus s'inscrire comme demandeur d'emploi en période d'attente pendant la période de juillet-octobre, étaient encore inscrits comme demandeurs d'emploi un an plus tard.

Politiques

Si l'on se penche sur les caractéristiques du modèle bruxellois en ce qui concerne la question de l'accès à l'emploi mais aussi de la formation et de l'enseignement, bref tout ce qui constitue ce qu'on appelle aujourd'hui la « transition », certaines composantes font régulièrement surface telles qu'un **système d'enseignement fortement inégalitaire** mais aussi et surtout **un marché du travail favorisant une forme de stabilité des salariés en place en développant, en parallèle, des « groupes cibles » relativement précarisés** (dont font partie les jeunes) ou encore **un système de protection sociale soumettant les jeunes à une « activation »** entrée aujourd'hui dans les mœurs. Une activation dans le cadre de laquelle les mesures et politiques d'intégration des jeunes prennent de plus en plus un caractère contraignant, souvent sous forme de contractualisation, comme l'obligation de construction d'un projet professionnel¹ pour les moins de 25 ans sortant des études, à Bruxelles, en atteste aujourd'hui.

Dans ce contexte, les jeunes dans leur ensemble (pas qu'à Bruxelles, mais dans l'ensemble du pays et en Europe) ont vu se mettre en place depuis une grosse vingtaine d'années une série d'outils et de mesures visant à faciliter leur insertion, en particulier pour les peu qualifiés, et ce tant à l'initiative du secteur public que de l'associatif et du privé. Conventions de premier emploi (CPE), contrat d'intégration des CPAS, création des missions locales, développement du secteur de l'insertion socioprofessionnelle, contrat pour l'économie et l'emploi (plan pour l'emploi des Bruxellois), plan pour l'emploi des Jeunes, le panel est vaste.

Malheureusement, pour beaucoup, **l'ensemble de ces dispositifs et stratégies composant cet espace transitionnel bruxellois ainsi constitué ne semble pas toujours s'enchâsser pour le mieux**. Nombreux, multiples, ces outils finissent premièrement, d'après certains, par créer un ensemble autonome, un secteur propre peu coordonné par des institutions cloisonnées dans lequel les usagers et les jeunes surtout se perdraient, devenant en quelque sorte des « spécialistes » de la transition, y tournant sans espoir de sortie faute d'une réelle « politique » de transition. Deuxièmement, **ces mêmes outils seraient de moins en moins adaptés à la « nouvelle » réalité du parcours de transition des jeunes**. Volatil, fait d'aller et de retour entre l'emploi, la formation ou le chômage, ce parcours serait à contrario toujours envisagé à l'heure actuelle sous une forme « classique » de type

1. Procédure établie entre Actiris et le demandeur d'emploi afin de définir clairement les actions à entreprendre pour réaliser le projet professionnel de ce dernier.

« sortie d'étude - travail - pension » qui correspondrait manifestement de moins en moins à la réalité.

Les outils développés pour appréhender ce parcours des jeunes souffriraient également des mêmes problèmes, se focalisant sur des approches limitées de la situation qui seraient ensuite souvent greffées les unes aux autres ou qui se trouveraient en décalage avec la réalité de par la nature même de leur méthode. Ainsi, à titre d'exemple, en ce qui concerne la notion d'« inoccupation » du demandeur d'emploi, le « compteur » de la durée d'inoccupation d'une personne telle que calculée notamment par l'ONEM est « remis à zéro » au moment où la personne s'inscrit comme demandeur d'emploi inoccupé, à condition qu'elle ait été « occupée » (mise à l'emploi, formation, dispense de l'obligation d'être inscrit comme demandeur d'emploi...) au cours des trois derniers mois. Lorsque l'on connaît la « **volatilité** » **du parcours des jeunes actuels dans l'emploi**, un tel critère laisse perplexe puisqu'un certain nombre de demandeurs d'emploi peuvent ainsi travailler régulièrement sans jamais dépasser une durée continue supérieure à trois mois tout en continuant d'être considérés comme « inoccupés ». A contrario, cet élément peut laisser penser que la situation des jeunes bruxellois sur le marché de l'emploi est peut-être moins catastrophique que ce que les chiffres peuvent laisser entrevoir. La question de la pertinence des mesures (du chômage, de la transition) est dès lors devenue centrale. **Des mesures dont les résultats sont souvent quantifiés en termes de volumes produits** (nombre de jeunes inscrits en formation, nombre de jeunes ayant signé tel ou tel contrat) **plutôt qu'en termes d'effets propres et de dynamique à long terme**. Ce qui pose également problème.

Dans ce contexte général, ils sont de plus en plus nombreux à plaider pour que l'on envisage la **transition** des jeunes comme un parcours intégré. La compréhension de la question de la transition (et de l'emploi) chez les jeunes nécessite de **considérer celle-ci comme un processus et un enjeu collectif impliquant l'ensemble des acteurs, structures et dispositifs**, loin de la vision tendant à la considérer comme un parcours individuel où seules les caractéristiques individuelles importeraient.

Et la formation dans tout ça ?

La formation a bien sûr un rôle, spécifique celui-là, à jouer dans l'intégration des jeunes à Bruxelles. Même si les phénomènes de ségrégation sur base territoriale et/ou de l'origine, on l'a vu, tendent parfois à diminuer l'impact d'un diplôme ou d'une qualification sur la mise à l'emploi et que le débat est actuellement animé en ce qui concerne la fameuse notion d'« employabilité ». Dans ce contexte, le chômage est parfois envisagé comme le résultat d'une inadéquation entre le niveau de qualification des demandeurs d'emploi et les besoins réels des entreprises. Pourtant, à Bruxelles au cours des deux dernières décennies, malgré les progrès généraux dans le niveau de scolarité global et une santé économique plutôt favorable, la situation du marché de l'emploi a continué à se dégrader. Une étude comparative entre les différents bassins d'emploi en Belgique menée par l'IGEAT a donné à ce propos des résultats intéressants : des villes comme Anvers ou Gand connaîtraient en effet des taux de chômage frôlant seulement les 8% avec une part de diplômés du supérieur (de 25 à 30%) bien inférieure à celle de Bruxelles (de plus de 35%).

Ceci dit, pour commencer à dresser un tableau complet de la situation à Bruxelles, remarquons tout d'abord qu'en **2009, ils étaient 1.966 demandeurs d'emplois de moins de 25 ans en formation auprès de Bruxelles Formation et ses partenaires, ce qui représentait 21,4% des demandeurs d'emploi inscrits** (au nombre de 9.185). A titre d'exemple, dans ces chiffres, les moins de 25 ans étaient au nombre de 1.057 sur 4.034 demandeurs d'emplois chez les opérateurs d'insertion socioprofessionnelle, soit un taux de 26,2%. Pour les pôles de Bruxelles Formation, ils étaient 810 sur 4.813 (16,8%) et en promotion sociale 149 sur 617 (24,1%).

Si ces chiffres peuvent paraître conséquents au regard du poids réel des jeunes dans les chiffres du chômage (les moins de 25 ans représentent, on l'a vu, 15,6% des demandeurs

d'emplois à Bruxelles), **une tendance inquiétante semble poindre le bout de son nez depuis quelques années : les jeunes paraissent perdre peu à peu le chemin de la formation.** Ainsi, en 2005, les moins de 25 ans demandeurs d'emploi et inscrits à Bruxelles Formation et ses partenaires n'étaient pas plus nombreux (1.930) qu'en 2009 mais représentaient 25,7% des demandeurs d'emploi, ce qui est beaucoup plus qu'en 2009. On le voit, si le nombre des moins des 25 ans n'augmente pas, le nombre global des demandeurs d'emploi lui, est en hausse, ce qui fait diminuer la proportion des jeunes. En 2005, il étaient ainsi 29,5% en ISP (26,2% en 2009), 27,5% en promotion sociale (24,1% en 2009) et 22% dans les pôles de Bruxelles Formation (16% en 2009).

Autre indicateur, **le taux d'abandon scolaire précoce** est également un bon moyen de se faire une idée de cette évolution puisqu'il reprend le pourcentage de jeunes qui sont sortis de l'enseignement secondaire et ne se trouvaient pas en formation dans les quatre semaines précédant l'enquête. En 2009, ce taux se situait, on l'a dit, à 15,6% pour la Région de Bruxelles-capitale, 13,8% pour la Wallonie, et 11,1% pour la Belgique. Ce qui est « remarquable » ici, c'est que ce chiffre indique en quelque sorte le taux de jeunes **quittant l'enseignement et qui ne sont pas ensuite « récupérés » par la formation. Un chiffre plus élevé à Bruxelles qu'en Wallonie ou dans l'ensemble du pays.**

Quelles sont les raisons de cette situation ? Si on peut raisonnablement penser que l'offre de formation en matière de « fonctions critiques », généralement centrées sur des secteurs comme l'HORECA ou la construction vers lesquelles les jeunes n'ont plus forcément envie de se diriger, joue un rôle, certains opérateurs au niveau des organismes d'insertion socioprofessionnelle avancent pour leur secteur une explication somme toute assez simple : suite à la mise en place de l'« activation », un grand nombre de personnes « activées » plus âgées se sont ainsi retrouvé orientées vers les OISP, venant ainsi diminuer le poids relatif des moins de 25 ans dans les populations en présence. Deuxième explication : une différence de comportement. Les jeunes se présenteraient dans les OISP « comme on vient dans une école », souvent après plusieurs échecs. Dans ce contexte, il ne serait pas rare de les voir s'inscrire en dernière minute alors que les plus âgés se présenteraient plus tôt dans l'année.

A parler d'« échec » des jeunes, la question semble également faire débat du côté de Bruxelles Formation dont la mission générale est plutôt centrée sur de la formation de reconversion ou de recyclage pour des profils déjà munis d'un certain bagage. Or, ici comme ailleurs, **on remarque que le niveau de qualification des jeunes à l'entrée en formation baisse**, ce qui n'est pas sans poser problème. Faire une formation qualifiante alors que l'on ne possède pas les compétences de base n'est évidemment pas facile. Il n'est dès lors plus rare qu'un jeune commençant une formation à Bruxelles Formation doive d'abord suivre une remise à niveau avant de pouvoir entamer la formation proprement dite.

Des solutions ?

Le parcours des jeunes vers et dans la formation et l'emploi s'est complexifié à l'extrême ces dernières années. Partie prenante d'un réseau touffu, ceux-ci dépendent d'un ensemble innombrable de paramètres, d'intervenants et d'acteurs. Il est loin le temps où l'on sortait de l'école pour occuper un poste pour les 40 ou 50 années à venir... Dans ce contexte, **c'est l'ensemble du « réseau » qui est peut-être à interroger, ainsi que sa gouvernance.**

De plus, « les jeunes » ne forment pas un ensemble homogène d'individus, sont porteurs de caractéristiques diverses et se révèlent quelques fois difficiles à appréhender. Dès lors, entre les parcours tels qu'ils sont balisés par les institutions et les trajectoires de ces jeunes subsistent des décalages qu'il conviendrait peut-être d'analyser mieux à défaut de pouvoir suivre les 18-24 ans un par un afin de voir « ce qui va ou ne va pas ». Quoique... L'idée d'une individualisation du parcours, de parcours de formations clef sur porte semble gagner du terrain parmi les acteurs de l'insertion et de la formation professionnelle.

Rayon « mesures et dispositifs », puisqu'il a beaucoup été question de chiffres dans ce

document, il serait peut-être opportun de se pencher plus sur ce que produisent vraiment les politiques en termes d'effets concrets. **Les résultats des mesures, on l'a dit, sont en effet souvent quantifiés en termes de volumes produits** (nombre de jeunes inscrits en formation, nombre de jeunes ayant signé tel ou tel contrat) **plutôt qu'en termes d'effets propres et de dynamiques à long terme.**

Enfin, parmi les enjeux à creuser entre professionnels, nous noterons trois thématiques particulièrement importantes :

- « **L' " approche " des jeunes : un nouveau défi ?** » : l'ensemble des mesures destinées à mettre les jeunes à l'emploi, dont la formation, ne touchent plus une frange grandissante d'entre-eux. Comment « approcher » ces jeunes ?
- « **Jeunes en formation : l'insertion et l'accrochage en question** » : échange et analyse de pratiques entre professionnels des politiques à destination des jeunes en recherche d'intégration économique et sociale (dont la formation professionnelle), notamment en ce qui concerne la problématique de l' « accrochage » des jeunes et de leurs difficultés à adhérer aux dispositifs de formation, à se les approprier;
- « **Offre de formation : présent et futur** » : questions à propos de l'état présent des formations et concernant leurs évolutions éventuelles. Comment la formation professionnelle peut-elle répondre aux besoins du marché de l'emploi, tout en valorisant les potentiels des jeunes et en attirant ceux-ci ? Comment réfléchir la séquence formation/mise à l'emploi, la durée des processus d'insertion et de formation ? Comment faire mieux collaborer opérateurs de formation et monde de l'entreprise ?

Sources et bibliographie

Documents utilisés et consultés :

- **Actiris** : « Rapport mensuel sur l'évolution du marché de l'emploi », octobre 2010
- **Alter-Echos n°283 du 27/10/2009** : « L'obligation du CPP menace-t-elle la formation ? »
- **Centre d'étude sociologique des Facultés universitaires Saint-Louis et Agence Alter asbl** pour le compte de la Commission consultative formation emploi enseignement (CCFEE) : « Cadre d'analyse et d'évaluation de l'action publique (en région de Bruxelles-Capitale) en matière de transition des jeunes entre l'enseignement et l'emploi », juillet 2009
- **Commission consultative formation emploi enseignement (CCFEE)** : Avis n°75 – « Etat des lieux de la formation professionnelle 2005-2006 »
- **Cushman & Wakefield** : « European Cities Monitor », 2010
- **Observatoire bruxellois de l'Emploi et Commission consultative Formation Emploi Enseignement (CCFEE)** : « Emploi et chômage en Région de Bruxelles capitale » (note produite pour la Conférence interministérielle sur les synergies Emploi Formation Enseignement du 23 mars 2009, Bruxelles)
- **Observatoire bruxellois de l'Emploi et Commission consultative formation emploi enseignement (CCFEE)** : « La formation professionnelle à Bruxelles – Enquête forces de travail – Opérateurs francophones » (note produite pour la Conférence interministérielle sur les synergies Emploi Formation Enseignement du 23 mars 2009, Bruxelles)
- **Observatoire bruxellois de l'emploi** : « Le marché du travail bruxellois : données statistiques – population active occupée et emploi intérieur », novembre 2010

- **Observatoire bruxellois de l'emploi** : « Le marché du travail bruxellois : données statistiques, caractéristiques des commune de la Région bruxelloise », novembre 2010
- **Observatoire bruxellois de l'emploi** : « Le marché du travail bruxellois : données statistiques, population active inoccupée », novembre 2010
- **Observatoire bruxellois de l'emploi** : « Evolution de l'emploi et du chômage en Région de Bruxelles-Capitale : 1989-2009 »
- **Service études de Bruxelles Formation** : « Les jeunes adultes en formation chez Bruxelles Formation et ses partenaires : où sont-ils ? », chiffres de 2005 et 2009
- **Service public fédéral économie** : « Indicateurs marché du travail 2Q2010 »

Entretiens :

- **Fédération bruxelloise des organismes d'insertion socioprofessionnelle et d'économie sociale d'insertion (Febisp)**, 13/01/2011
- **Observatoire bruxellois de l'emploi**, 12/01/2011
- **Service études de Bruxelles Formation**, 10/01/2011