

# RETOUR SUR LES RAILS. LIGNES DIRECTRICES POUR UNE RELANCE SOCIO-ECONOMIQUE

PAR IVE MARX et JEROEN HOREMANS

UAntwerpen

## 1. DE QUOI TRAITE CET ARTICLE ?

Il y a près de 30 ans, Bea Cantillon écrivait : « La sécurité sociale est devenue onéreuse et complexe et se heurte maintenant à des limites quantitatives et qualitatives. » « Il n'est donc pas étonnant que les résultats de la sécurité sociale soient énormes. Pourtant, malgré la sécurité sociale, plus d'un quart de la population reste précarisée et 6 % pauvre.<sup>1</sup> Ces chiffres permettent de conclure que le résultat de la sécurité sociale reste insuffisant. De plus, la sécurité sociale semble utiliser ses ressources de manière très inefficace : moins de la moitié des ressources disponibles sont utilisées pour combler l'écart de pauvreté. » (Cantillon, 1992).

Il s'agissait d'un message au ton pessimiste. Selon Cantillon, il serait difficile de continuer à progresser, vu les limites structurelles et les équilibres précaires entre les différents objectifs de la sécurité sociale. Elle avait raison. Près de 30 ans plus tard, force est de constater que nous n'avons effectivement pas progressé.

C'est même encore pire que ça. Nous avons perdu du terrain.

A l'époque, la Belgique disposait encore de l'un des systèmes de sécurité sociale les plus performants d'Europe (Deleeck, 1991 ; Deleeck et Van Den Bosch, 1992 ; Atkinson et al., 1995). C'est une image de nous-mêmes que nous chérissons toujours. Depuis quelque temps déjà, il est cependant clair que cela fait longtemps que nous ne sommes plus les « *primus inter pares* » des pays riches égalitaires sur le plan socio-économique (Cantillon et al., 2007 ; Van Dam et Bastiaens, 2019). Nous avons notamment perdu du terrain par rapport aux pays auxquels nous aimons nous comparer, comme nos voisins mais aussi les pays scandinaves.

Dans cet article, nous dessinons un certain nombre de lignes directrices pour que la Belgique (re)joigne les pays les plus performants en matière d'emploi et de prospérité, y compris de pauvreté. Commençons par faire le point sur la situation actuelle. En termes de pauvreté, mais aussi d'emploi et de productivité, la Belgique recule. Alors, nous demandons : pourquoi ? Nous pourrions pourtant faire mieux, comme le montrent d'autres pays. Où se situent les points névralgiques et quelles leçons pouvons-nous en tirer ?

(1) A l'époque, le Centre de politique sociale utilisait encore d'autres seuils de pauvreté (comme le fait encore aujourd'hui l'OCDE). Un seuil de pauvreté subjectif qui déterminait qui était « précarisé », et un seuil inférieur, défini statistiquement, qui s'élevait à 50 % du revenu équivalent moyen d'un ménage pour les personnes isolées (Van den Bosch, 2001).

Cet article se veut avant tout une invitation au débat. Les faits démontrent assez clairement que notre Etat-providence n'est plus ce qu'il était. Mais les avis divergent concernant ce qui ne va pas. Nous sommes bien conscients que nous ne présentons qu'un diagnostic limité et que celui-ci sera controversé sur certains points. Cela vaut également pour les lignes directrices. Par conséquent, considérez cela comme une amorce, un point de départ pour la discussion.

Cette note examine la situation structurelle telle qu'elle existait juste avant la crise du coronavirus, tout simplement parce que nous n'avons pas encore d'idée de l'impact exact de celui-ci sur notre système socio-économique. Cela prendra encore un certain temps, surtout en ce qui concerne les répercussions sur la prospérité et la pauvreté. N'oublions pas non plus que notre économie a été essentiellement « gelée » en 2020. On ne sait pas encore ce qui se passera une fois ces mesures levées. On peut s'attendre à ce que les problèmes structurels n'aient pas disparu, bien au contraire. Il existe par exemple de bonnes raisons de penser que l'inadéquation sur le marché du travail sera encore plus grande en raison de la contraction structurelle que connaissent (connaîtront) certaines activités. Nous avons aussi de bonnes raisons de croire qu'une partie des nombreuses personnes qui ont été longtemps inactives, par exemple parce qu'elles étaient au chômage temporaire, ne retrouveront pas le chemin du travail. Le flux entrant dans l'incapacité de travail de longue durée, qui était déjà en forte augmentation, pourrait encore être s'intensifier. Le coronavirus augmentera probablement encore l'urgence de la réforme.

## **2. AN INCONVENIENT THRUTH : LA BELGIQUE RECOULE DANS LE CLASSEMENT SOCIO-ECONOMIQUE DES PAYS**

Quel a été le score socio-économique de la Belgique au cours de la dernière décennie ? Dans cette première partie, nous montrons à l'aide de trois indicateurs clés de notre organisation socio-économique occidentale : (1) le risque de pauvreté monétaire, (2) le PIB réel/habitant et (3) le taux d'emploi. Dans ce cadre, nous positionnons d'abord la Belgique au sein d'une sélection la plus large que possible de pays européens. Nous examinons ensuite plus en détail la position de la Belgique par rapport à certains des pays les plus performants auxquels nous aimons nous comparer.

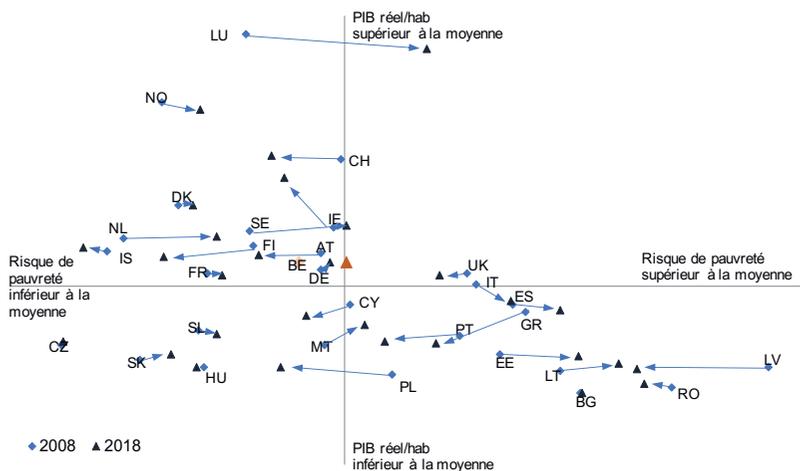
Tant la Figure 1 que la Figure 2 montrent que la Belgique recule relativement par rapport à d'autres pays européens en termes de résultats socio-économiques. La Figure 1 montre où la Belgique se positionne par rapport à 30 pays européens en matière de prospérité et de pauvreté. Elle montre également comment les pays ont évolué au cours de la dernière décennie (entre 2008 et 2018). La position de la Belgique peut difficilement être qualifiée autrement que de médiocre. Cela est dû au fait que, pour ces deux aspects, nous avons (encore) régressé pour nous rapprocher de la moyenne. Dans la Figure 2, nous remplaçons le niveau de prospérité par l'emploi. Dans cette figure, on constate qu'en 2018, la Belgique est même classée dans le groupe le moins performant de la comparaison par pays, à savoir un taux d'emploi inférieur à la moyenne combiné à un risque de pauvreté (tout juste) supérieur à la moyenne.

Lorsque nous sélectionnons des pays de la Figure 1 qui, pour l'année de revenus 2008, présentaient à la fois un PIB réel/habitant supérieur à la moyenne et un risque de

pauvreté inférieur à la moyenne, nous obtenons une liste de 13 pays riches au-dessus de la moyenne avec un risque de pauvreté monétaire inférieur à la moyenne : Belgique, Luxembourg, Norvège, Suisse, Danemark, Irlande, Suède, Pays-Bas, Finlande, Islande, Autriche, Allemagne et France. Il est frappant de constater que, lorsque nous établissons cette liste pour 2018, la Belgique, la Suède et le Luxembourg ne font plus partie du groupe de tête en raison d'un risque de pauvreté supérieur à la moyenne.

Les chiffres de la pauvreté repris dans les Figures 1 et 2 sont basés sur la mesure la plus utilisée pour les comparaisons temporelles et entre pays : le seuil de pauvreté relative. Celui-ci est défini sur la base du revenu médian disponible du ménage, corrigé en fonction de la taille du ménage. Cette correction est effectuée avec une échelle d'équivalence tenant compte des économies d'échelle réalisées dans la consommation. Une habitation et les frais correspondants, tels que le chauffage, peuvent en effet être partagés entre les membres de la famille. De ce fait, un couple n'a pas besoin d'un revenu deux fois plus élevé qu'un isolé pour avoir un niveau de vie identique. En principe, tous les revenus qui font partie du revenu du ménage sont pris en compte : salaires et allocations évidemment, mais aussi revenus des placements. Ceux qui ont un revenu inférieur à 60 % de la médiane du revenu du ménage dit équivalent sont considérés comme pauvres. Est-ce le « meilleur » moyen de mesurer la pauvreté ? Non, mais c'est pratiquement la meilleure mesure que nous ayons aujourd'hui si nous voulons comparer au fil du temps et avec d'autres pays. Il est également vrai que les limites de revenus que fournit la définition de la pauvreté relative pour la Belgique sont très proches des limites que nous obtenons par d'autres méthodes moins « arbitraires ». Par exemple, pour les budgets de référence, tant les gens ordinaires que les experts vérifient le coût d'un achat mensuel d'un panier de biens et services vitaux. L'étude est en fait assez univoque : les seuils de pauvreté que nous utilisons ont beau souvent être « relatifs », il s'agit de montants qui permettent à peine de mener une existence digne (Goedemé et al., 2017 ; Cantillon et al., 2020 ; Penne, 2020). Pour une personne isolée, le seuil de pauvreté relative s'élevait en 2019 à un peu plus de 1.200 euros net par mois. Ce montant doit être suffisant pour le loyer, l'électricité et le gaz, la nourriture, les assurances, les vêtements et toutes les autres dépenses possibles. Dans la pratique, il s'avère difficile de s'en sortir avec dignité avec un tel montant.

**FIGURE 1 :** BENCHMARKING DE LA BELGIQUE PAR RAPPORT A LA MOYENNE DE 30 PAYS EUROPEENS EN TERMES DE PIB REEL/HABITANT ET DE RISQUE DE PAUVRETE MONETAIRE, 2008 ET 2018<sup>(a)</sup>



Source : risque de pauvreté : Eurostat [ilc\_li02], sur la base EU-SILC 2008 et 2018 (années de revenus 2007 et 2017).

Source : PIB réel/habitant : Eurostat [ODD\_08\_10], pour les années 2007 et 2017.

<sup>(a)</sup> Pour l'Islande, les chiffres de la pauvreté sont basés sur EU-SILC 2017 (année de revenus 2016).

La Figure 2 présente le risque de pauvreté par rapport au taux d'emploi. Alors que la Belgique affiche un score moyen en termes de pauvreté monétaire, elle est un pays peu performant en termes d'emploi. Nous examinons ici le taux d'emploi des 20-64 ans. En 2018, la Belgique s'est encore éloignée de la moyenne par rapport à 2008 (passant de la 23<sup>e</sup> à la 27<sup>e</sup> place). La Belgique n'a manifestement pas réalisé l'objectif auquel elle s'était engagée dans le cadre de la stratégie Europe 2020.<sup>2</sup>

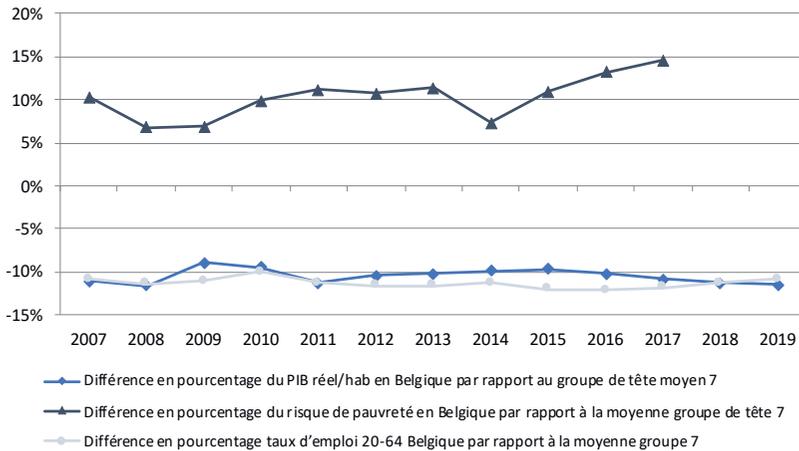
Nous faisons beaucoup moins bien que de nombreux pays auxquels nous n'aimons pas nous comparer. Si nous examinons les chiffres les plus récents pour 2019<sup>3</sup>, la Belgique se classe au même niveau que la Roumanie et le taux d'emploi surpasse seulement celui de la Grèce, l'Italie, la Croatie et l'Espagne. Pour les personnes moins qualifiées, nous enregistrons de mauvais résultats en matière d'emploi, ainsi que pour les personnes âgées, les personnes avec un handicap professionnel et les personnes issues de l'immigration. Nous y reviendrons.

(2) Les 75 % s'appliquent à l'UE globalement, chaque pays ayant un objectif propre sur cette base. Pour la Belgique, l'objectif est de 73,2 % d'emploi.

(3) Afin de répondre aux exigences européennes, l'enquête SILC a été profondément remaniée en 2019. Cette réforme permet de calculer plus précisément les résultats. Le questionnaire a également pu être raccourci, ce qui réduit considérablement la charge pour les ménages participants. En raison de ces changements, les résultats à partir de 2019 ne sont pas comparables à ceux des années précédentes, voir aussi : [https://statbel.fgov.be/sites/default/files/files/documents/Huishoudens/10.7%20Inkomen%20en%20levensomstandigheden/10.7.2%20Privation%20mat%C3%A9rielle/Technische%20nota%20-%20%20hervorming\\_NL.pdf](https://statbel.fgov.be/sites/default/files/files/documents/Huishoudens/10.7%20Inkomen%20en%20levensomstandigheden/10.7.2%20Privation%20mat%C3%A9rielle/Technische%20nota%20-%20%20hervorming_NL.pdf).



**FIGURE 3 : BENCHMARKING DE LA BELGIQUE PAR RAPPORT A LA MOYENNE DES 7 PAYS DIRECTEURS<sup>(a)</sup> EN TERMES DE RISQUE DE PAUVRETE MONETAIRE POPULATION TOTALE, PIB REEL/HABITANT ET TAUX D'EMPLOI 20-64 ANS, 2007-2019**



Source du risque de pauvreté : Eurostat [ilc\_li02], sur la base de EU-SILC 2008 à EU-SILC 2018 inclus (- années de revenus 2007 et 2017).

Source PIB réel/habitant : Eurostat [SDG\_08\_10], 2007-2019.

<sup>(a)</sup> Suède, Finlande, Danemark, Pays-Bas, Allemagne, France et Autriche.

Tout cela intervient dans un contexte où la Belgique a régressé dans d'autres résultats socio-économiques cruciaux. La croissance de la productivité est évidemment essentielle si nous voulons augmenter les salaires, les allocations et les prestations sociales. Un rapport de l'OCDE<sup>4</sup> de 2019 dresse un tableau décevant. De 1980 à 1998, notre croissance de productivité était comparable à celle des pays riches de l'OCDE et de nos voisins, soit 2,1 % par an. Depuis lors, elle est de 0,8 %, contre 1,4 % dans les autres pays riches de l'OCDE et de 1,0 % chez nos voisins. L'OCDE (2019) calcule que, sur les 20 dernières années, nous avons reculé de 20 à 25 %. Au cours de la dernière décennie, la croissance n'a été que de 0,3 % par an. C'est beaucoup moins que ce que la commission d'étude estime nécessaire, par exemple, pour le vieillissement afin de pouvoir supporter raisonnablement les coûts de celui-ci.

L'image devient encore plus navrante si nous examinons tout cela dans le contexte de ce que nous dépensons en tant que pays. Nous avons les dépenses publiques les plus élevées d'Europe, des déficits budgétaires quasi chroniques et notre dette publique est largement supérieure aux normes européennes auxquelles nous avons souscrit. A cela s'ajoutent les projections des coûts élevés du vieillissement. Le coronavirus a aggravé encore largement une situation structurellement mauvaise. Examinons en détail ce qui ne va pas, surtout sur le plan du travail et de la prospérité.

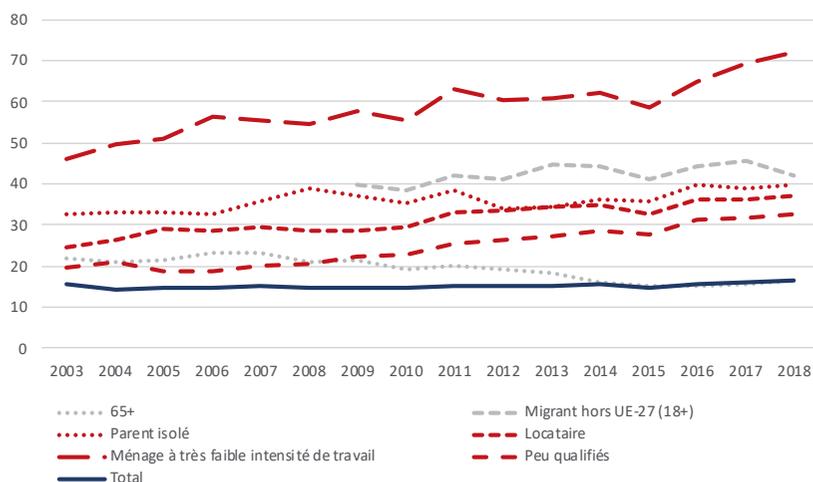
(4) OCDE : Organisation de coopération et de développement économiques.

### 3. LE DIAGNOSTIC : QU'EST-CE QUI NE VA PAS ?

#### 3.1. LA PAUVRETE A AUGMENTE DANS LES GROUPES DEJA FAIBLES

Globalement, la pauvreté est restée relativement stable au cours des 15 dernières années. Pour être très précis, le pourcentage de Belges qui ont un revenu inférieur au seuil de pauvreté pour au moins un an varie depuis de nombreuses années entre 14 et 16 % (voir Figure 4). Il semblait toutefois y avoir une légère tendance à la hausse ces dernières années, mais nous ne pouvons suivre les chiffres que jusqu'en 2018 inclus. Il n'est pas possible de comparer les chiffres de la pauvreté belge de 2019 avec les années précédentes. En raison du passage des données d'enquête à des données essentiellement administratives, le taux de pauvreté pour 2019 (année de revenus 2018) est largement inférieur à celui de l'année précédente.<sup>5</sup> C'est pourquoi, dans notre commentaire, nous nous limitons toujours à la situation jusqu'en 2018 inclus (année de revenus 2017). Le changement dans l'enquête étant permanent, nous utiliserons cependant toujours l'année la plus récente lorsque nous comparerons la Belgique au niveau international.

**FIGURE 4 :** EVOLUTION DU RISQUE DE PAUVRETE MONETAIRE BELGIQUE, TOTAL ET SELON LES GROUPES SOCIO-DEMOGRAPHIQUES, 2003-2018



Source : Eurostat, EU-SILC.

(5) Afin de répondre aux exigences européennes, l'enquête SILC a été profondément remaniée en 2019. Cette réforme permet de calculer plus précisément les résultats. Le questionnaire a également pu être raccourci, ce qui réduit considérablement la charge pour les ménages participants. En raison de ces changements, les résultats à partir de 2019 ne peuvent pas être comparés à ceux des années précédentes, voir aussi : [https://statbel.fgov.be/sites/default/files/files/documents/Huishoudens/10.7%20Inkomen%20en%20levensomstandigheden/10.7.2%20Privation%20mat%C3%A9rielle/Technische%20nota%20-%20hervorming\\_NL.pdf](https://statbel.fgov.be/sites/default/files/files/documents/Huishoudens/10.7%20Inkomen%20en%20levensomstandigheden/10.7.2%20Privation%20mat%C3%A9rielle/Technische%20nota%20-%20hervorming_NL.pdf).

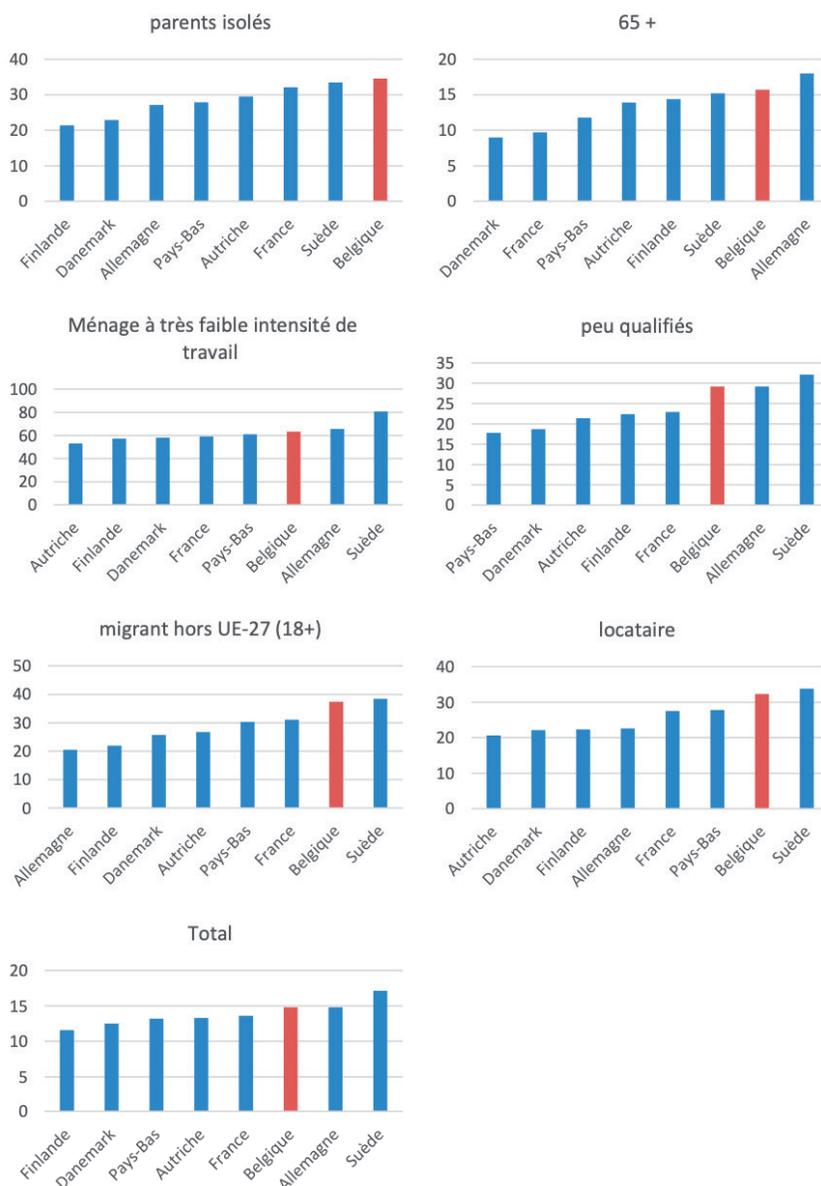
La stabilité globale de la pauvreté masque d'importants mouvements sous-jacents. Par exemple, la pauvreté des retraités a considérablement diminué. Cela s'explique en partie par l'amélioration des retraites, mais surtout par le fait que les femmes ont davantage travaillé. De ce fait, le nombre de ménages retraités ayant une pension double a augmenté. La tendance est plutôt à la hausse dans la population active, surtout dans certains groupes de la population.

Parmi les groupes où le risque de pauvreté a augmenté de manière spectaculaire, on retrouve les personnes vivant dans des ménages à très faible intensité de travail. Il s'agit de ménages avec des personnes en âge de travailler où personne ne travaille ou où l'on travaille peu. Il y en a un nombre étonnamment élevé en Belgique (voir plus loin). D'autres groupes où le risque de pauvreté déjà élevé a encore augmenté sont les personnes peu qualifiées, les locataires et les parents isolés (Figure 4). Au niveau international également, la Belgique n'obtient pas de bons résultats, surtout pour les personnes peu qualifiées, les locataires, les migrants non-UE et les parents isolés (Figure 5).<sup>6</sup>

---

(6) La Suède s'en sort mal pour les parents isolés en raison d'une individualisation poussée des droits de la sécurité sociale et de la fiscalité. Cela montre que la politique prône une pondération importante. En effet, d'une part, il existe des arguments solides en faveur de l'individualisation d'un point de vue émancipatoire et, d'autre part, des incitations au travail et à la constitution de la famille. D'autre part, l'individualisation entraîne de facto une protection inadéquate des personnes isolées et des parents isolés. Voir à ce sujet Alm et al., 2020.

**FIGURE 5 : COMPARAISON DU RISQUE DE PAUVRETE MONETAIRE BELGIQUE ET PAYS DE REFERENCE : TOTAL ET PAR GROUPES SOCIO-DEMOGRAPHIQUES, 2019**



Source : Eurostat, EU-SILC.

Note : La France, sur la base de 2018, pour les parents isolés, locataires, peu qualifiés et migrants non-UE-27 (18+).

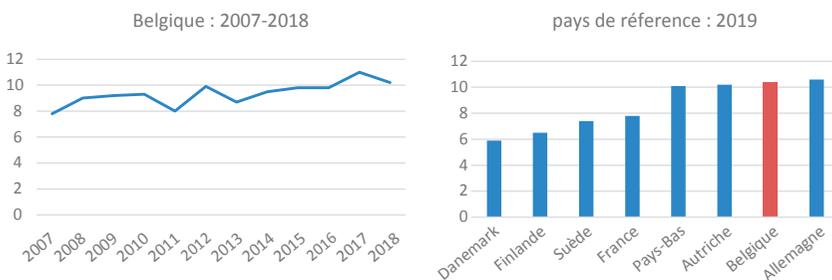
### 3.2. LA BELGIQUE N'OBTIENT PAS NON PLUS DE BONS RESULTATS SUR D'AUTRES INDICATEURS D'EXCLUSION SOCIALE ET DE DEPRIVATION

La méthode relative de calcul de la pauvreté repose sur des années de recherche scientifique, mais reste assez arbitraire. Pour la Belgique, elle offre toutefois des limites de revenus proches des limites de revenus que nous obtenons si nous chiffrons de manière moins arbitraire ce qui est nécessaire pour mener une vie au minimum conforme à la dignité humaine (Penne, 2020 ; Cantillon et al., 2020). Néanmoins, il est utile d'examiner d'autres indicateurs de pauvreté et de déprivation matérielle.

Si une personne a un revenu inférieur au seuil de pauvreté pendant un an, elle a un risque accru d'être privée et de ne plus pouvoir vivre dans la dignité. C'est pourquoi nous examinons également le risque de « pauvreté persistante ». La Figure 6 montre la proportion de la population qui a connu un risque de pauvreté au cours de minimum deux des trois années précédentes.

Pour la Belgique, nous constatons une légère augmentation de ce risque de pauvreté persistante. Ici aussi, comme pour les chiffres de pauvreté ordinaires, il est important d'établir une distinction entre les plus de 65 ans et les personnes en âge de travailler (18-64). Entre 2007 et 2018, le risque de pauvreté persistante pour les personnes en âge de travailler est passé de 5,6 à 9,4 %, alors que chez les personnes âgées, il a baissé de 17,0 à 8,9 %. Par rapport aux pays de référence, nous constatons une nouvelle fois que la Belgique n'obtient pas de bons résultats. Bien que le risque de pauvreté soit systématiquement plus élevé en Suède qu'en Belgique (Figure 5), nous constatons toutefois que le risque de pauvreté persistante est nettement plus faible (Figure 6).

**FIGURE 6 :** RISQUE DE PAUVRETE PERSISTANTE, EVOLUTION POUR LA BELGIQUE, 2007-2018 (GAUCHE) ET PAR RAPPORT AUX PAYS DE REFERENCE : 2019 (DROITE)



Source : Eurostat, EU-SILC.

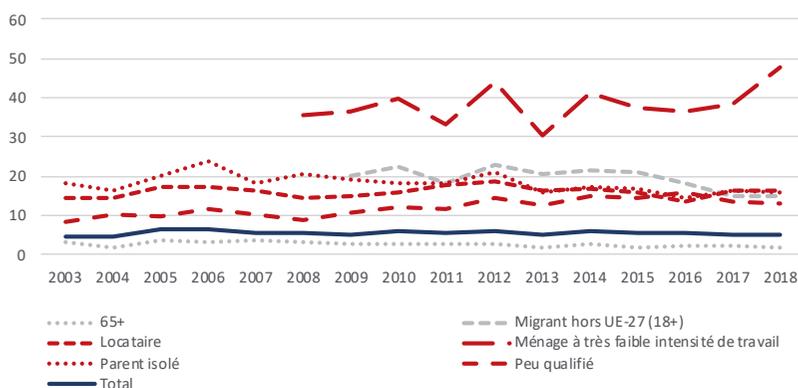
Note : France et Autriche sur la base des chiffres de 2018.

Outre les indicateurs de pauvreté des revenus, il est utile de regarder des indicateurs qui mesurent plus directement la déprivation. Par exemple, un faible revenu est généralement moins problématique quand on a un logement déjà remboursé que quand on loue. Il existe d'autres exemples. Les indépendants peuvent éventuellement réaliser un certain niveau de vie via leur entreprise (Horemans et Marx, 2017). La

Figure 8 dresse une image peu réjouissante lorsque nous comparons la Belgique à d'autres pays sur la base de divers indicateurs.

Au sein du groupe des pays riches, la Belgique, par exemple, a une part relativement élevée de la population qui subit une déprivation matérielle grave (Figure 8). Cet indicateur mesure si les gens peuvent se permettre d'acheter ou de faire certaines choses essentielles.<sup>7</sup> Une personne est considérée comme vivant dans une déprivation matérielle grave lorsqu'elle ne peut pas se permettre au moins quatre des neuf éléments. La déprivation matérielle grave dans les différents groupes socio-démographiques présente en Belgique une augmentation moins forte que celle observée pour le risque de pauvreté monétaire, sauf peut-être pour les personnes vivant dans un ménage à très faible intensité de travail (Figure 7). La Belgique a une part remarquablement élevée de ménages (quasi) sans emploi (Figure 8).

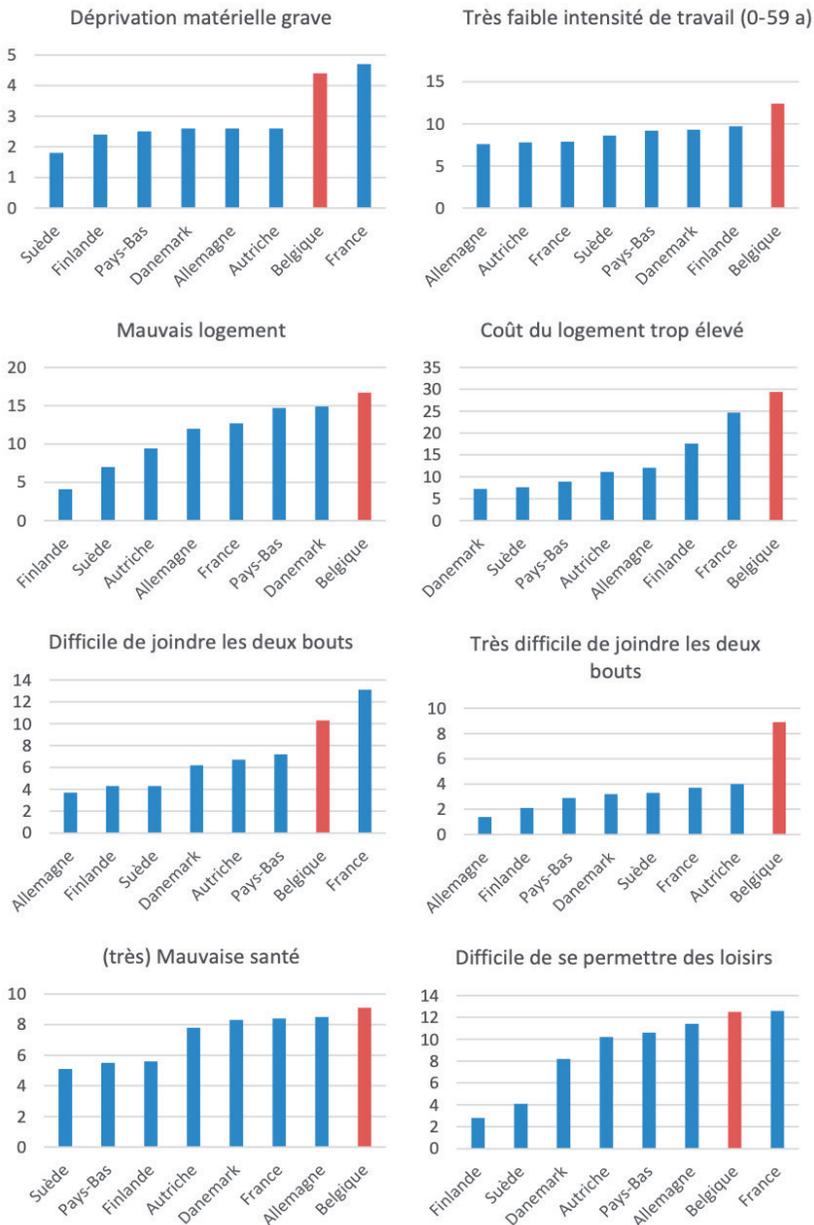
**FIGURE 7 :** EVOLUTION DE LA DEPRIVATION MATERIELLE GRAVE EN BELGIQUE, TOTALE ET SELON LES GROUPES SOCIO-DEMOGRAPHIQUES, 2003-2018



Source : Eurostat, EU-SILC.

(7) 1) Payer les factures à temps (loyer, eau, électricité, etc.) ; 2) une semaine de vacances par an à l'extérieur ; 3) manger de la viande, du poulet, du poisson ou une alternative végétarienne au moins tous les deux jours ; 4) faire une dépense inattendue ; 5) posséder un téléphone ; 6) posséder une télévision couleur ; 7) posséder une machine à laver ; 8) posséder une voiture personnelle ; 9) pouvoir chauffer suffisamment la maison.

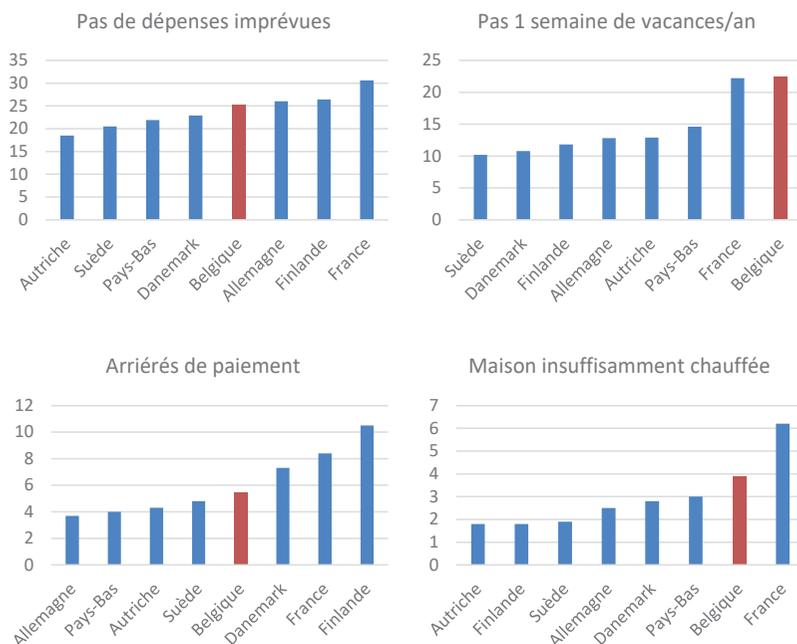
**FIGURE 8 :** COMPARAISON INDICATEURS PAUVRETE ET EXCLUSION SOCIALE : BELGIQUE ET PAYS DE REFERENCE, 2019



Source : Eurostat, EU-SILC.

La Figure 9 montre la position de la Belgique pour plusieurs sous-indicateurs de l'indice de déprivation matérielle. La proportion de Belges qui ne peuvent pas se permettre une semaine de vacances à l'extérieur par an ou la proportion de personnes qui ne peuvent pas suffisamment chauffer leur maison est particulièrement problématique.

**FIGURE 9 : COMPARAISON DE QUATRE SOUS-INDICATEURS PAUVRETE DEPRIVATION MATERIELLE : BELGIQUE ET PAYS DE REFERENCE, 2019**



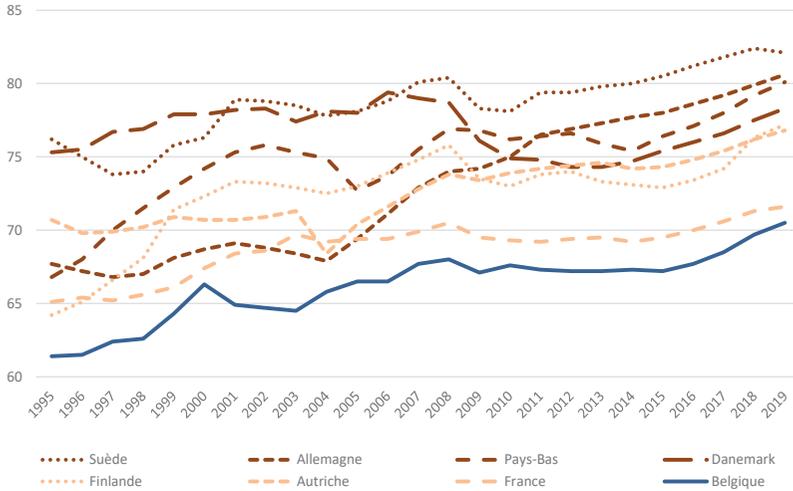
Source : Eurostat, EU-SILC.

### 3.3. TROP PEU DE PERSONNES AU TRAVAIL

En ce qui concerne le travail, la Belgique continue à enregistrer des performances réellement exceptionnellement mauvaises, surtout quand nous nous comparons aux pays de référence de cet article. La population active a augmenté ces dernières années, mais le retard reste important. La Figure 10 nous apprend que la Belgique présente toujours un taux d'emploi très faible. L'écart avec des pays comme les Pays-Bas, l'Allemagne ou la Suède reste de l'ordre de 10 points de pourcentage ou plus. Si nous examinons les groupes qui pourraient progresser le plus, nous constatons qu'il s'agit notamment des personnes âgées (55+), des personnes peu qualifiées, des personnes issues de l'immigration ou des personnes avec un handicap professionnel (Figure 11). En outre, comme nous l'avons déjà vu ci-dessus, il apparaît que la Belgique connaît une proportion relativement importante de ménages « pauvres en emploi », des ménages où aucun des adultes en âge de travailler n'a d'emploi. La Belgique compte en outre

la part la plus élevée d'enfants qui grandissent dans un tel ménage (environ un sur dix). Ces ménages pauvres en emploi et leurs enfants sont particulièrement vulnérables (Vandenbroucke et Vinck, 2015 ; Hermans et al., 2021).

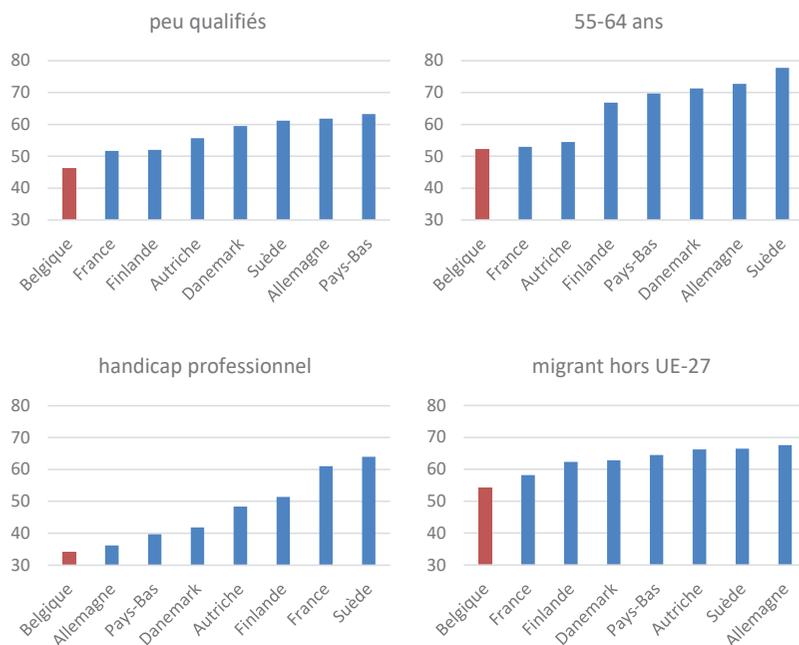
**FIGURE 10 : EVOLUTION DU TAUX D'EMPLOI 1995-2019 BELGIQUE ET PAYS DE REFERENCE**



Source : Eurostat, EU-LFS.

Il existe des différences régionales importantes. La Flandre fait nettement mieux, mais elle a les mêmes déficits structurels chez les personnes peu qualifiées, les migrants et les travailleurs plus âgés, notamment par rapport aux pays ou régions d'Europe les plus performants. En Wallonie et à Bruxelles, la situation est dramatiquement mauvaise. La situation à Bruxelles est certes en partie faussée parce que de nombreuses personnes des autres régions viennent y travailler.

**FIGURE 11 : COMPARAISON TAUX D'EMPLOI BELGIQUE ET PAYS DE REFERENCE, SELON LES GROUPES SOCIO-DEMOGRAPHIQUES (20-64 ANS), 2019**



Source : Eurostat, EU-LFS.

Note : Les chiffres relatifs aux personnes avec un handicap professionnel portent sur l'année 2011.

### 3.4. Y A-T-IL ALORS TROP PEU D'EMPLOIS ?

On dit parfois qu'il y a trop peu d'emplois. Nous perdrons beaucoup d'emplois car ils seraient délocalisés dans des pays où les salaires sont inférieurs. Les robots, les ordinateurs, l'intelligence artificielle détruiraient aussi notre travail, surtout pour des personnes moins qualifiées. Les nombreuses études menées à ce sujet montrent que les choses ne sont pas si simples. Le progrès technologique entraîne indéniablement la disparition d'emplois. Les prévisions montrent que cela va continuer, peut-être à un rythme accéléré. Environ un tiers des emplois actuels en Belgique pourraient être automatisés (OCDE, 2019).

Des emplois disparaissent. Sans aucun doute. Mais cela ne veut pas dire que le travail disparaît aussi. Au contraire.

Tout d'abord, il y a la simple observation qu'en Europe, au moment où la pandémie de coronavirus a frappé, plus de personnes travaillaient que jamais. L'emploi était historiquement élevé. Des pays comme l'Allemagne, les Pays-Bas ou le Danemark ne sont pas moins sujets à l'internationalisation et ne sont certainement pas moins avancés technologiquement. Au contraire. L'Allemagne, par exemple, est de loin le

pays le plus robotisé d'Europe.<sup>8</sup> Pourtant, beaucoup plus de personnes travaillent (Figures 10 et 11).

Il y a donc potentiellement plus qu'assez de travail, même pour les personnes peu qualifiées. Il y a plusieurs raisons à cela. De nombreux emplois qui ne nécessitent pas un niveau de formation aussi élevé s'avèrent difficiles à automatiser. Les économistes du travail observent une tendance à la polarisation de l'emploi, avec des emplois aussi bien peu qualifiés que hautement qualifiés. Ce sont surtout les emplois de routine moyennement qualifiés qui disparaissent à la suite de l'évolution technologique (Autor, 2015 ; Goos et al., 2009 ; 2014).

La principale raison pour laquelle il reste toujours du travail est que de nouveaux besoins apparaissent sans cesse. Les personnes hautement qualifiées, qui sont souvent à l'aise dans le commerce international et le progrès technologique, consacrent une part croissante de leurs revenus à des services difficilement automatisables : horeca, loisirs, voyages, aventure, sports, etc. Les gens attendent également un service personnalisé et veulent interagir avec d'autres personnes dans une économie de services. Le vieillissement augmente la demande de soins. Important : bon nombre des emplois dans le domaine des services à la personne (dans le secteur marchand ou non marchand) nécessitent une flexibilité considérable en termes de temps de travail. Ce sont aussi des secteurs qui sont souvent soumis à de fortes fluctuations conjoncturelles ou saisonnières. L'économie numérique et le e-commerce ne tournent pas non plus au rythme de 9 à 5, du lundi au vendredi. Il faut donc adapter le système de travail à cette réalité post-industrielle pour libérer ces emplois.

#### **ENCADRE 1. AVONS-NOUS BESOIN DE PLUS D'EMPLOIS FAIBLEMENT REMUNERES ?**

La Belgique a une structure salariale exceptionnellement comprimée. Selon les chiffres de l'OCDE, la Belgique compte moins de travailleurs (relativement) faiblement rémunérés que la plupart des autres pays européens. L'OCDE définit cette notion comme étant les emplois pour lesquels, dans un régime à temps plein, vous gagnez moins de 67 % de la médiane. Chez nous, nous parlons alors des personnes à temps plein qui gagnent grosso modo moins de 2.050 EUR brut par mois (sur la base des dernières données Statbel concernant le salaire brut médian), mais plus que le salaire minimum d'environ 1.600 EUR.

En Belgique, environ 4 % des travailleurs sont faiblement rémunérés, selon l'OCDE. Aux Pays-Bas, ce pourcentage atteint près de 15 % et en Allemagne environ 18 %. C'est une énorme différence. D'autant plus que nous n'avons même pas un salaire minimum légal ici. Chez nous, les partenaires sociaux déterminent le plancher salarial dans une CCT nationale. Mais les CCT qui comptent vraiment sont les CCT sectorielles. Les salaires les plus bas y sont souvent encore nettement supérieurs au salaire minimum « national », soit en moyenne 19 %. Seuls 3 % des travailleurs gagnent entre 100 et 105 % du salaire

(8) Pour les pays les plus robotisés, comme l'Allemagne ou le Japon, il est plutôt évident que la robotisation est bonne pour l'emploi car elle renforce la compétitivité et la productivité de certains secteurs (Dauth et al., 2017 ; Morikawa, 2017).

minimum (Vandekerckhove et al., 2020; Garnero et al., 2014). Selon les données de l'OCDE, la « piqûre » du salaire minimum est beaucoup plus élevée dans de nombreux autres pays (voir aussi OCDE, 2020). Résultat : en Belgique, il manque un segment du marché du travail que nous trouvons dans d'autres pays.

Nous employons aussi exceptionnellement peu de travailleurs peu qualifiés et, pour les migrants non-UE, nous avons pratiquement le plus gros déficit d'emploi en Europe. Cela justifie la question de savoir si davantage d'emplois faiblement rémunérés permettraient aux personnes peu qualifiées ou aux migrants avec des qualifications non (encore) reconnues d'accéder plus facilement au marché du travail. La question est particulièrement importante dans le contexte de tendance à la polarisation de l'emploi évoquée précédemment. L'évolution économique et technologique crée principalement des emplois nécessitant peu ou beaucoup de formation. Nous avons ces emplois hautement qualifiés ; notre taux d'emploi chez les personnes hautement qualifiées est aussi élevé qu'ailleurs. Nous avons beaucoup moins d'emplois peu qualifiés, surtout par rapport à d'autres pays.

Les Pays-Bas ont un taux d'emploi nettement plus élevé parmi les personnes peu qualifiées. Ils ont beaucoup plus d'emplois faiblement rémunérés et cette proportion a également fortement augmenté. Cela s'explique par le fait qu'aux Pays-Bas, les salaires CCT les plus bas se rapprochent beaucoup plus du salaire minimum légal (De Beer et al., 2017 ; Salverda, 2010). Cela a été fait délibérément dans le but d'améliorer les possibilités d'emploi des personnes peu qualifiées. Aux Pays-Bas, c'est le ministre du PvdA, Ad Melkert, qui, au milieu des années 1990, a menacé de ne plus rendre les conventions collectives contraignantes si les salaires CCT les plus bas ne se rapprochaient pas plus du salaire minimum. C'est ce qui s'est passé. Comme nous l'avons vu, les Pays-Bas font en tout cas beaucoup mieux que la Belgique en matière d'emploi de travailleurs peu qualifiés.

Mais est-ce pour cette raison ? Ceux qui objectent qu'il n'existe pas de lien aussi univoque entre le montant des salaires minimums (réels) et l'emploi de groupes défavorisés ont certainement raison (pour les aperçus cf. Dube, 2019 ; Salverda et Checchi, 2014 ; OCDE, 2015 ; Manning, 2016 ; pour la Belgique, voir Vandekerckhove, S. et al., 2014 ; 2018). L'introduction d'un salaire minimum substantiel en Allemagne en 2015, par exemple, a eu un impact beaucoup moins important sur l'emploi que redouté (Bruttel, 2019). Mais la part des bas salaires selon la définition de l'OCDE reste beaucoup plus élevée qu'ici. Mais le plancher salarial a fortement augmenté, ce qui était également nécessaire.

Il existe de nombreuses raisons pour lesquelles cette relation entre les salaires minimums réels et l'emploi n'est pas univoque. Les effets de monopsonne peuvent jouer, comme l'avancent Card et Krueger (2000) et Manning (2016). De même, les gouvernements prennent souvent des mesures compensatoires lorsqu'ils interviennent dans les salaires, ce qui complique considérablement le puzzle.

Les études montrent que le contexte est très important si vous voulez comprendre la relation entre compression salariale et emploi. C'est la logique même. Si vous disposez d'un système éducatif capable de générer de nombreuses personnes hautement qualifiées, vous pouvez maintenir des salaires minimums plus élevés (Jovicic, 2016 et littérature y afférente, en particulier l'article JPE de Blau et Kahn, 1996). Selon certains, c'est la raison

pour laquelle un pays comme le Danemark combine une structure salariale très égale et des coûts salariaux élevés avec un taux d'emploi élevé (quoique, sur un marché du travail très flexible en termes de recrutement et de licenciement). Mais nous avons beaucoup de personnes peu qualifiées (tant formellement qu'en termes de compétences mesurées, avec le PIAAC<sup>9</sup>), beaucoup de jeunes qui quittent l'enseignement sans qualification. Nous avons beaucoup de migrants peu qualifiés ou dotés de qualifications non reconnues ici, alors que les qualifications sont importantes dans notre marché du travail institutionnalisé. Même les migrants de la deuxième et de la troisième génération ont plus de difficultés que partout ailleurs pour obtenir les qualifications nécessaires, cf. PISA<sup>10</sup> et études OCDE.

Il n'est pas inconcevable, mais donc pas du tout garanti, que le désenclavement social négocié et réglementé d'un segment du marché du travail peu payé, combiné à une plus grande flexibilité en termes de temps de travail et d'organisation du travail, puisse améliorer les possibilités d'accès et, par conséquent aussi, les possibilités de mobilité de ces groupes.

Quoi qu'il en soit, si nous ouvrons un segment du marché du travail faiblement rémunéré, il est un fait que des mesures compensatoires seraient nécessaires pour garantir que les personnes qui doivent en vivre puissent joindre les deux bouts. La majorité des personnes qui ont des emplois relativement peu rémunérés sont des deuxièmes ou troisièmes sources de revenus dans le ménage. Avoir un emploi faiblement rémunéré ne signifie pas nécessairement que l'on est « une personne active mais pauvre » (cf. partie sur les Pays-Bas). Il n'en va même pas ainsi dans la plupart des cas. Mais pour ceux qui ne peuvent pas boucler leur budget, il est essentiel de fournir un complément adéquat au revenu, comme nous l'expliquons ailleurs dans cet article. La clé consiste à évoluer vers une meilleure combinaison des revenus du travail et des revenus de transfert.

Pour nous, la question cruciale est la suivante : pourquoi la Belgique fait-elle tellement moins bien que des pays comparables ? En outre, la particularité de notre pays est qu'hormis un emploi faible, nous avons paradoxalement un marché du travail particulièrement serré. Juste avant la crise du coronavirus, nous avons le taux d'emploi le plus élevé, à l'exception de la Tchéquie.<sup>11</sup> Cela signifie simplement qu'il n'y a pratiquement plus de postes vacants nulle part par rapport au nombre de chômeurs. De nombreux emplois sont déjà difficiles à combler, voire restent inoccupés, malgré une immense réserve de main-d'œuvre.

En raison de cette pénurie, nous avons d'ailleurs beaucoup de migration de main-d'œuvre. Il y a évidemment beaucoup de personnes qui viennent d'autres pays de l'Union européenne pour travailler ici, par exemple dans le système fortement

(9) PIAAC : Program for the International Assessments of Adults Competencies. Dans ce cadre, les personnes âgées de 15 à 65 ans sont testées sur leurs compétences en lecture, calcul et résolution de problèmes dans un environnement riche en technologies. Les résultats permettent de comparer les pays et les régions.

(10) PISA : Programme for International Student Assessment. Ce programme de recherche international teste les connaissances et compétences des jeunes de 15 ans.

(11) Voir : <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tps00172/default/bar?lang=fr>.

subventionné des titres-services.<sup>12</sup> En outre, des dizaines de milliers de personnes originaires de pays en dehors de l'Union européenne ont reçu un permis de travail l'année dernière, surtout pour des postes hautement qualifiés. Ajoutez à cela le fait qu'en 2019, plus de 230.000 détachés étrangers travaillaient en Belgique, affectés à quelque 800.000 missions (Lens et al., 2020). Les employeurs trouvent souvent les travailleurs détachés plus attrayants parce qu'ils sont généralement (mais pas toujours) moins chers, mais surtout aussi parce qu'ils sont plus disposés à travailler en dehors des heures de travail régulières, par exemple le soir ou les week-ends (Lens et al., 2020).

Le marché du travail belge est réellement exceptionnellement dysfonctionnel dans le contexte européen. On ne trouve pratiquement aucun pays de l'OCDE où si peu de personnes travaillent, mais où il y a quand même tellement de métiers en pénurie et où il y a proportionnellement autant d'emplois issus de l'étranger. Cela soulève la question : le travail rapporte-t-il suffisamment ?

### 3.5. LE TRAVAIL RAPPORTE-T-IL SUFFISAMMENT ?

Etant donné les nombreux postes vacants et difficiles à pourvoir, une question logique est de savoir si les gens veulent vraiment accepter un emploi, surtout s'il s'agit d'un emploi un peu moins rémunéré, moins attractif, moins proche ? Le travail est-il suffisamment attrayant en Belgique ? Les allocations ne sont-elles pas trop élevées et trop longues ? Les incitations au travail et lesdits « pièges de la dépendance » jouent en tout cas un rôle prépondérant dans le débat social. Mais que savons-nous de ces incitations au travail ?

Il existe étonnamment peu d'informations systématiques sur les incitations financières au travail en Belgique. Il existe bien sûr des études mais celles-ci restent plutôt sporadiques (par ex. Hufkens et Van Mechelen, 2014 et Hufkens et al., 2016 pour l'incapacité de travail de longue durée). De ce fait, les informations sont rapidement obsolètes et manquent systématiquement. Les informations les plus systématiquement actualisées sont disponibles auprès de l'OCDE (cf. Tax and Benefits Database et publications sur cette base). Voir, par exemple, un récent rapport de l'OCDE sur l'emploi peu qualifié en Belgique (OCDE, 2020) et le rapport du Conseil supérieur de l'emploi (2021) sur le même thème. Ces calculs (simulations) montrent que les taux dits de participation sont en effet relativement élevés en Belgique. Le taux de participation indique le rendement que rapporte le fait de passer d'une allocation à un emploi. Plus le rendement est élevé, plus le fait d'aller travailler est de facto « taxé ».

Mais contrairement à ce que l'on prétend souvent, les taux de participation ne sont pas extrêmement plus mauvais que dans les pays auxquels nous aimons nous comparer et dont les résultats du marché du travail sont souvent bien meilleurs. Les ratios de remplacement nets ne sont pas non plus extrêmement différents, par exemple, par rapport aux Pays-Bas ou au Danemark, où le chômage de longue durée est beaucoup plus faible et l'emploi beaucoup plus élevé chez les personnes peu qualifiées, qui sont théoriquement les plus sujettes aux pièges de la dépendance. Le ratio de remplacement

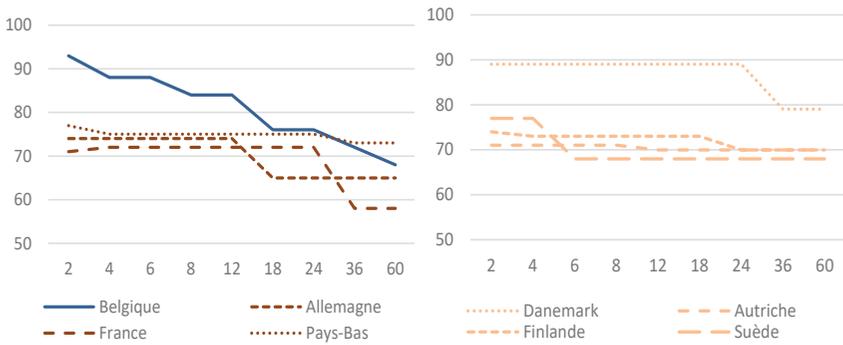
(12) Cf. SPF Emploi, Travail et Concertation sociale, Monitoring socio-économique.

indique quelle partie du revenu du travail perdu est remplacée par l'allocation. En théorie, plus ce ratio est élevé, plus l'incitation financière à reprendre le travail est faible.

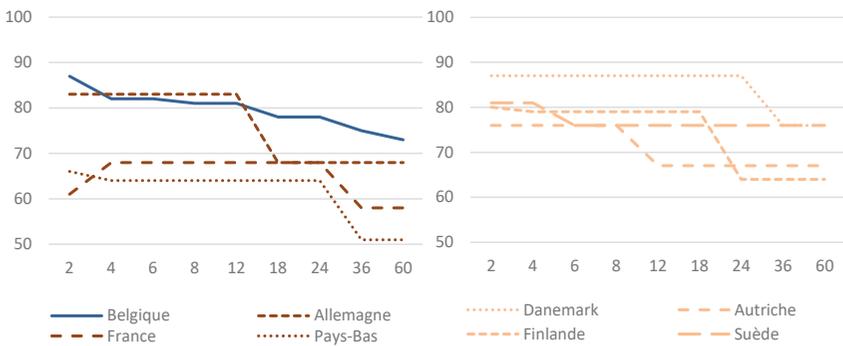
La Figure 12 montre la fraction du salaire brut supplémentaire qui est taxée et/ou supprimée en raison de la perte des allocations si un chômeur commence à travailler à 67 % du salaire moyen. La Figure 13 montre le ratio de remplacement net moyen selon la durée du chômage. Là aussi, la Belgique fait partie des pays les plus généreux, mais nous pouvons difficilement être qualifiés de très différents des pays qui enregistrent des résultats nettement meilleurs en matière d'emploi, par exemple dans le chômage de longue durée.

**FIGURE 12 :** COMPARAISON « PARTICIPATION TAX-RATES » EN FONCTION DE LA DUREE DE CHOMAGE POUR LES ISOLES ET LES PARENTS ISOLES : BELGIQUE ET PAYS DE REFERENCE, 2019

Panel (a) : personnes isolées



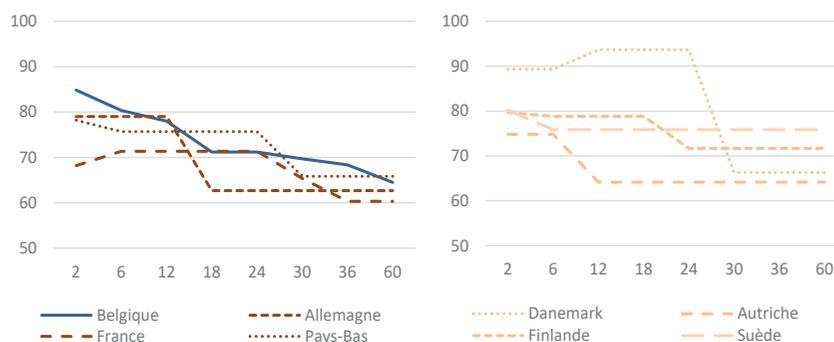
Panel (b) : parents isolés avec 2 enfants



Source : OCDE.

Note : le salaire représente 67 % du salaire moyen, compte tenu de la politique menée en 2018 et où les enfants sont censés avoir 4 et 6 ans.

**FIGURE 13 : COMPARAISON DU RATIO DE REMPLACEMENT NET MOYEN SELON LA DUREE DU CHOMAGE : BELGIQUE ET PAYS DE REFERENCE, 2019**



Source : OCDE.

Note : le salaire représente 67 % du salaire moyen.

Il est donc tout à fait possible que les seuils réels se situent à un autre niveau. Une note du SPF Emploi, Travail et Concertation sociale (2018) dans le cadre de l'Accord pour l'emploi jamais réalisé par le gouvernement Michel montre que les calculs stylisés de l'OCDE cachent une réalité beaucoup plus complexe. La note révèle l'immense complexité de l'assurance chômage. Par exemple, on travaille en réalité avec 3 plafonds salariaux différents ; il existe jusqu'à 10 étapes dans la dégressivité en fonction du passé professionnel du chômeur. Littéralement : « *Cela la rend non seulement difficilement réalisable pour l'ONEM et les organismes de paiement, mais a également pour effet qu'elle paraît imprévisible et incompréhensible pour le chômeur, de sorte que les baisses successives ont une influence très limitée sur l'intensité des efforts du chômeur pour reprendre le travail, ce qui est pourtant l'un des objectifs d'un régime dégressif des allocations de chômage.* »

En outre, les calculs actuels des incitations financières au travail ne tiennent généralement pas compte de tous les éléments. Ces calculs portent uniquement sur la différence dans les revenus directs en espèces. En outre, les bénéficiaires d'allocations bénéficient souvent d'autres avantages, comme les tarifs sociaux pour les services d'utilité publique, les réductions sur les transports publics ou les activités culturelles (Penne, 2020). Ce n'est pas parce qu'ils se mettent au travail que les gens perdent nécessairement (immédiatement) de tels avantages. Mais les gens peuvent le penser ou le craindre. En réalité, de nombreux avantages sont catégoriels. C'est-à-dire que les gens les perdent une fois qu'ils ne sont plus au chômage ou bénéficiaires du revenu d'intégration.

La question est donc de savoir comment les incitations monétaires au travail pour les bénéficiaires du revenu d'intégration, les chômeurs, les personnes en incapacité de travail, etc. apparaissent sur le papier, même si l'on prend tout en compte. Une autre question est de savoir dans quelle mesure les gens savent comment tout cela fonctionne et dans quelle mesure ils réagissent de manière rationnelle. En outre, la question demeure de savoir quels sont les autres seuils qui ne sont pas monétaires. D'autres aspects de la politique du chômage jouent également. Par exemple, qu'est-ce

qui est considéré comme un emploi approprié ? A quelle distance peut se trouver un emploi ? Quelle est la rapidité et la gravité des sanctions ? Selon des comparaisons internationales, la Belgique a un régime peu strict à cet égard (voir Tableau 3 infra) mais la question est de savoir dans quelle mesure de telles comparaisons captent la pratique d'exécution ainsi que la variation régionale dans ce domaine (Langenbucher, 2015).

Nous pouvons difficilement ignorer que la Belgique occupe une position exceptionnelle au niveau international, pas tant sur le plan du montant des allocations mais bien sur celui de la durée et des conditions. Il est également vrai que nous avons un chômage de longue durée atypique. Mais la recherche montre aussi que des mécanismes beaucoup plus complexes jouent que ceux qui sont souvent adoptés dans le débat public et politique. Cet article n'a pas pour objectif de commenter la vaste étude à ce sujet, mais il est clair que des allocations plus faibles, des limitations de durée ou une dégressivité plus forte ne sont pas nécessairement la réponse la plus aboutie, si nous voulons inverser une situation qui s'est développée sur de nombreuses décennies (Biegert, 2017 ; Kolsrud et al., 2018 ; Moffit, 2014 ; Van Belle et al., 2018, i.a.).

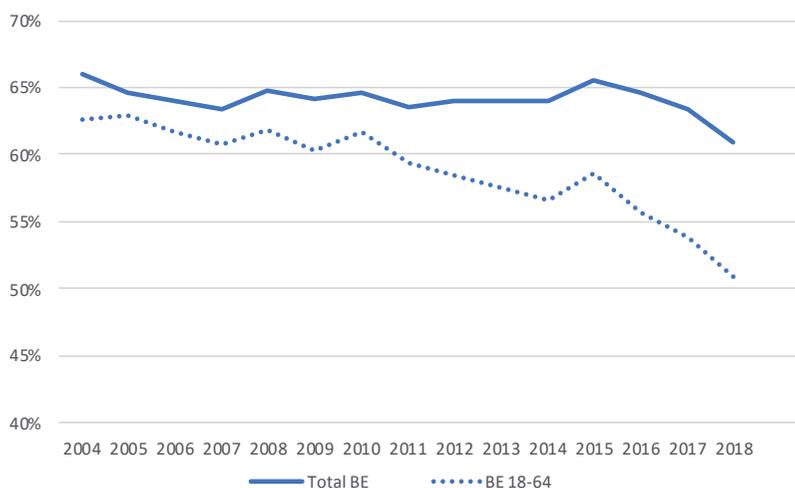
Les personnes en chômage de longue durée (ou dans de nombreuses autres situations d'allocations) vivent souvent dans des conditions très difficiles. Le risque de pauvreté des chômeurs (de longue durée) en Belgique avoisinait les 25 % au début des années 2000. Entre-temps, ce chiffre avoisine les 50 %. Les recherches montrent que cela génère beaucoup de stress et que des problèmes s'accumulent. La pauvreté est synonyme de soucis financiers constants, de dettes, de mauvais logement. Cela a des répercussions sur la santé, la résistance mentale et les relations sociales. De plus en plus de recherches montrent que cela empêche les gens de sortir de leur situation très problématique. Les psychologues décrivent un processus de « tunneling » qui entrave la force cognitive nécessaire pour résoudre les problèmes. Il peut réduire la capacité des gens à planifier. Leur focus devient immédiat : mettre de la nourriture sur la table, payer le loyer et les autres factures (Mullainathan et Sharif, 2013). Les cicatrices d'une longue période d'inactivité peuvent également entraver le passage à l'emploi, indépendamment du niveau des incitations financières (Egdell et Beck, 2020 ; Hussain et al., 2020).

Il existe une grande différence entre éviter que les personnes deviennent chômeurs de longue durée et permettre aux personnes en chômage de longue durée de retrouver un emploi. Les limitations de durée pour les nouveaux entrants peuvent éventuellement jouer un rôle de signal et aider à éviter le chômage de longue durée. Bien qu'il faille tout de suite ajouter que, dans les pays auxquels nous nous comparons, les gens ne se retrouvent jamais sans allocation. Ils aboutissent généralement à l'assistance ou dans un régime d'aide particulier. En résumé, pour les personnes actuellement au chômage de longue durée, l'activation est nettement plus complexe que l'amélioration pure et simple des incitations au travail, surtout compte tenu de la pauvreté déjà élevée et souvent criante dans ce groupe.

### 3.6. L'IMPACT DE LA PROTECTION SOCIALE A DIMINUE

L'impact de la protection sociale sur la pauvreté a fortement diminué. La Figure 14 montre la réduction de la pauvreté par les transferts par rapport à la situation hypothétique où ils n'existeraient pas. Il s'agit d'un proxy brut de l'impact de la sécurité sociale car les changements de comportement ne sont pas pris en compte. Les gens se comporteraient évidemment différemment s'il n'existait pas de prestations sociales. Il donne néanmoins une indication de l'impact de la sécurité sociale. Celui-ci a nettement diminué, surtout pour la génération en âge de travailler (Figure 14). Les retraités ont progressé. Cela s'explique principalement par le fait que davantage de ménages ont une double pension en raison de l'augmentation de l'emploi chez les femmes. Les pensions sont également plus élevées et davantage de personnes âgées bénéficient d'un revenu minimum garanti. Pour la population en âge de travailler, la diminution de l'efficacité de la protection sociale est liée au profil plus vulnérable des ménages où personne ne travaille, les ménages dits quasi sans emploi ou pauvres en emploi (voir aussi Hermans et al., 2021).

**FIGURE 14 :** EFFECTIVITE DE LA PROTECTION SOCIALE, DIMINUTION EN POURCENTAGE DU RISQUE DE PAUVRETE PAR LES TRANSFERTS SOCIAUX, BELGIQUE 2004-2018



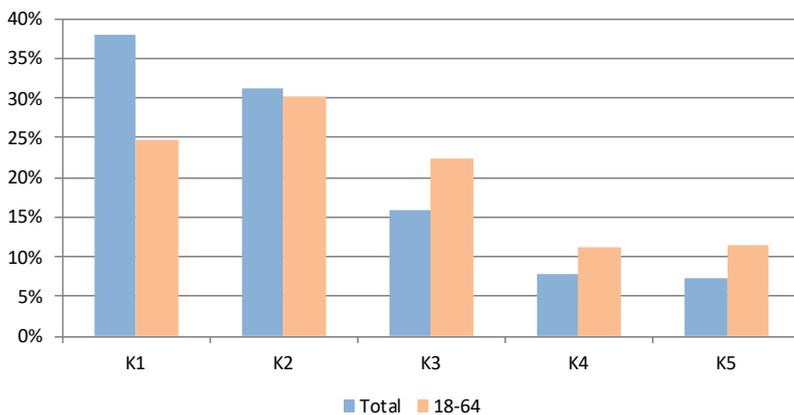
Source : EUROSTAT, EU-SILC.

### 3.7. DE NOMBREUSES ALLOCATIONS NE TOUCHENT PAS LES REVENUS LES PLUS FAIBLES

Bon nombre des prestations sociales ne parviennent pas aux personnes qui en ont le plus besoin. Cela est en partie dû au fait que la sécurité sociale a plusieurs fonctions. La protection du revenu minimum est l'un des objectifs de la sécurité sociale. (Herman Deleeck disait toujours que c'était le premier et le plus important). L'assurance perte de salaire en est un autre. En outre, les gens bénéficient parfois d'un soutien pendant qu'ils travaillent, comme en cas de chômage temporaire ou d'interruption de carrière.

Plus de la moitié des allocations ne parviennent pas aux 20 % de personnes les plus « pauvres » (Figure 15). Nous examinons ici la répartition du quintile des revenus avant les transferts, corrigée en fonction de la composition du ménage ; donc sur la base des revenus équivalents du marché. Comme toujours, il s'agit de revenus sur une année entière. Pour la population totale, une part plus importante de la masse d'allocations va logiquement aux quintiles de revenus inférieurs. Par exemple, les pensionnés n'ont plus de revenus du travail et se situent donc, selon ce calcul, par définition au bas de la répartition des revenus.

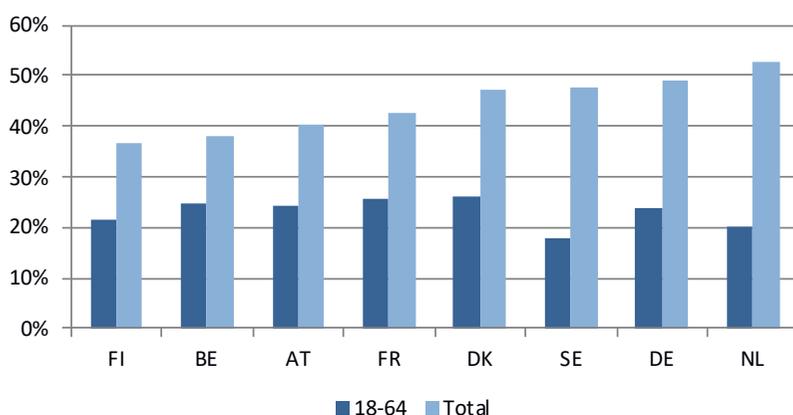
**FIGURE 15 :** REPARTITION DES TRANSFERTS SOCIAUX SELON LE QUINTILE DU REVENU EQUIVALENT DU MENAGE PRE-TRANSFERT, BELGIQUE, TOTAL ET 18-64 ANS



Source : EU-SILC, propres calculs.

Pour les 18-64 ans, nous constatons qu'en Belgique, seul un quart de la masse des allocations se retrouve dans le quintile de revenus le plus bas. Dans ce groupe, la part la plus importante (30,1 %) des transferts aboutit dans le deuxième quintile de revenus. En outre, en Belgique, un dixième de la masse des transferts des 18-64 ans se retrouve dans les deux quintiles de revenus les plus élevés. Ce n'est pas exceptionnel. Dans d'autres pays également, une part importante des allocations n'est pas attribuée aux revenus les plus faibles (Figure 16). Mais la part des allocations versées aux 20 % les plus « pauvres » est relativement plus limitée que dans certains autres pays de référence. Cela semble suggérer qu'une plus grande sélectivité est possible. Le fait que la sécurité sociale combine plusieurs objectifs (protection du revenu minimum mais aussi assurance revenus) et donc aussi plusieurs logiques (besoin mais aussi droits acquis) entraîne également des limites inhérentes, comme nous l'illustrons plus en détail dans l'Encadré 2.

**FIGURE 16 :** PART DES TRANSFERTS SOCIAUX ALLANT AU QUINTILE DE REVENUS LE PLUS BAS DU REVENU EQUIVALENT DU MENAGE PRE-TRANSFERT



## **ENCADRE 2. AMELIORER LES ALLOCATIONS DANS UN CONTEXTE DE TENSION DES LOGIQUES. LE CAS DES ALLOCATIONS DE CHOMAGE**

Dans cet encadré, nous présentons brièvement le cas des allocations de chômage pour expliquer les considérations qui vont de pair avec la réduction de la pauvreté par des augmentations des allocations, linéaires ou sélectives.

La sécurité sociale a plusieurs fonctions et repose également sur plusieurs logiques. Il y a, d'une part, la fonction d'assurance sociale et la logique d'équivalence correspondante. Dans ce cadre, les allocations ont une fonction de cotisations payées (qui, à leur tour, ont une fonction de montant salarial) et de durée de cotisation. Dans cette logique, une augmentation des allocations les plus basses implique également une augmentation des allocations des personnes qui ont cotisé plus et plus longtemps.

D'autre part, il y a l'objectif de protection du revenu minimum. Dans ce cadre, il est déjà dérogé à la logique des cotisations, notamment en raison des allocations minimales. La modulation familiale déroge également au principe d'équivalence. Cela signifie que les personnes ayant charge de famille reçoivent des allocations plus élevées que les personnes isolées ou qui cohabitent avec une personne ayant un revenu. Dans le cadre du chômage, c'est également la raison pour laquelle il existe des différences de dégressivité en fonction de la situation familiale.

A cela s'ajoutent les logiques externes à la sécurité sociale mais qui jouent également un rôle. Il y a par exemple une volonté d'individualisation des droits d'un point de vue émancipatoire (Cantillon, 1993). Mais cet objectif va à l'encontre de la logique d'une protection du revenu minimum efficace en termes de dépenses, qui suppose en fait bel et bien une modulation familiale des prestations. Ces deux logiques sont difficilement compatibles. Nous avons déjà cité l'exemple de la Suède, où la pauvreté des parents isolés a fortement augmenté parce que la logique d'individualisation a été préférée à celle de la protection du revenu minimum (Alm et al., 2000).

Nous pouvons illustrer ces considérations difficiles de manière empirique en examinant les allocations de chômage. Premièrement, d'un point de vue méthodologique, il est important de préciser que, par chômeurs, on entend généralement uniquement les personnes qui sont à la fois chômeurs complets et indemnisés. Le groupe de personnes qui ont droit à une allocation à charge de l'ONEM est cependant beaucoup plus diversifié. Cela caractérise également l'évolution de l'État-providence, qui est passé d'une simple protection des revenus à une aide aux revenus visant davantage l'activation, soutenant notamment le travail à temps partiel (Cantillon, 2016 : 278). Ainsi, certaines personnes sont encouragées, par exemple par des mesures d'activation, à commencer un travail à temps partiel et combinent ce revenu avec une allocation. Par ailleurs, un groupe de travailleurs a la possibilité de réduire leur temps de travail avec le soutien d'une allocation de l'ONEM, comme le congé parental, les interruptions de carrière ou le crédit-temps (Horemans, 2016a).

Dans l'ensemble de données EU-SILC, sur lequel se basent les chiffres de la pauvreté, les différents types d'allocations de l'ONEM sont résumés sous le dénominateur général des « allocations de chômage ». C'est pourquoi, dans ce groupe, nous faisons une distinction, tant sur la base des sources de revenus rapportées que sur la base de la situation du marché du travail des répondants pendant la période de référence des revenus. Nous distinguons ainsi quatre groupes (1) de personnes bénéficiant d'une allocation pendant la période de référence des revenus d'un an, (2) de personnes pour lesquelles l'allocation était la seule source de revenus individuelle pendant la période de référence des revenus d'un an, (3) de personnes qui combinent une allocation de chômage avec un autre type de revenus (une autre allocation ou un revenu du travail) pendant l'année de référence des revenus et (4) de personnes dont la seule source de revenus individuelle était une allocation de chômage et qui indiquent elles-mêmes avoir été au chômage durant chacun des 12 mois de la période de référence des revenus.

Dans le Tableau B2.1., nous constatons que le risque de pauvreté varie fortement en fonction de la définition d'un « chômeur » sur la base de EU-SILC. Normalement, dans les statistiques sur la pauvreté, une personne est considérée comme au chômage si elle indique qu'il s'agissait de son principal statut d'activité au cours des douze mois de la période de référence des revenus. Il y a donc de fortes chances qu'il s'agisse de demandeurs d'emploi de longue durée. C'est pourquoi nous examinons également des approches alternatives dans le Tableau B2.1. Nous prenons comme référence le risque pour la population totale (15,9 %) en 2017 et pour toutes les personnes en âge de travailler (15,0 %). Les personnes bénéficiant d'allocations de chômage présentent un risque de pauvreté deux fois plus élevé (30,2 %) que la moyenne des personnes en âge de travailler. Si nous examinons les sources de revenus, nous constatons une grande différence entre les personnes qui touchent uniquement une allocation de chômage et les personnes qui peuvent également faire appel à une autre source de revenus pendant la période de référence des revenus. En outre, si nous tenons également compte du statut auto-déclaré, le risque de pauvreté est le plus élevé.

**TABLEAU B2.1. RISQUE DE PAUVRETE DES CHOMEURS, SELON LA DEFINITION DES « CHOMEURS »**

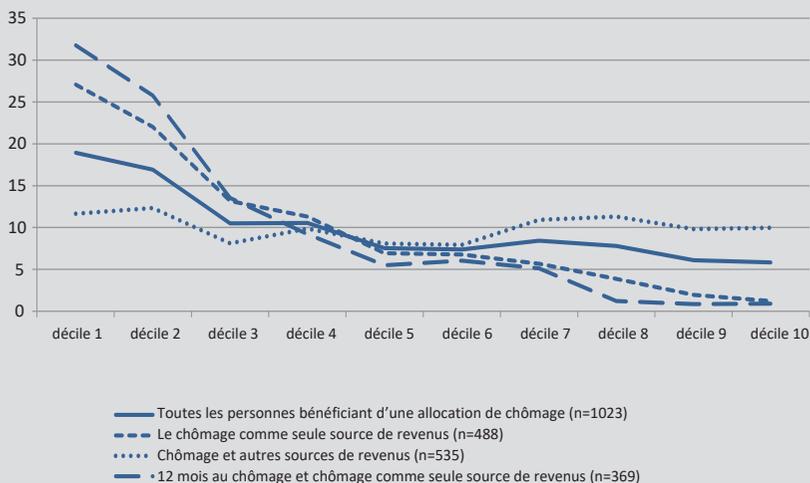
	Risque de pauvreté
Population totale	15,9
En âge de travailler (18-64)	15,0
Allocation de chômage	30,2
Allocation de chômage + autre revenu	18,5
Uniquement allocation de chômage	43,2
Uniquement allocation de chômage + 12 mois de chômage rapporté	51,3

Source : EU-SILC 2017, propres calculs.

Le risque de pauvreté des différents groupes ne raconte qu'une partie de l'histoire. La Figure B2.1. montre où se situent les personnes bénéficiant d'une allocation de chômage dans la répartition des revenus. Nous nous limitons à la population en âge de travailler (18 à 64 ans). 11,1 % de la population belge en âge de travailler ont reçu une allocation de chômage en 2017, selon l'enquête EU-SILC. Dans environ la moitié des cas, cette allocation était la seule source de revenus individuelle pour cette personne (5,2 %). L'autre moitié avait, outre l'allocation de chômage, une autre source de revenus personnelle (par exemple, en tant que salarié, indépendant, allocation AMI ou pension : 5,9 %). Ce deuxième groupe est très hétérogène : il s'agit à la fois de personnes qui ont été au chômage pendant de courtes périodes tout au long de l'année pour reprendre ensuite le travail, mais aussi de personnes qui ont adapté leur temps de travail ou de personnes qui se trouvent dans un trajet d'activation spécifique.

La Figure B2.1. montre clairement que les personnes bénéficiant d'une allocation de chômage ne se retrouvent pas uniquement dans les déciles de revenus inférieurs. Plus nous définissons le groupe de chômeurs de manière stricte, plus la part dans les déciles de revenus inférieurs est importante, surtout si nous considérons le groupe de chômeurs à temps plein qui déclarent être au chômage depuis au moins 12 mois. Une des raisons est que, par exemple, les systèmes de crédit-temps sont souvent pris à temps partiel et se retrouvent dans les groupes de revenus plus élevés.

**FIGURE B2.1. : LA REPARTITION DES PERSONNES BENEFICIANT D'UNE ALLOCATION DE L'ONEM SELON LES DECILES DE REVENUS, POPULATION DES 18-64 ANS, BELGIQUE, 2017**



Source : EU-SILC 2017, propres calculs.

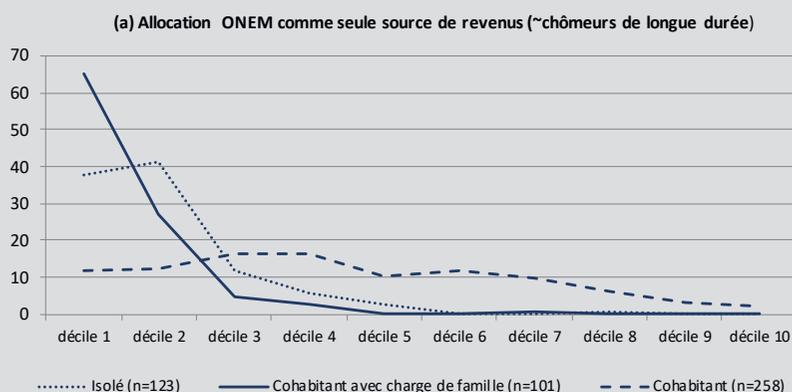
Du point de vue de la pauvreté et du besoin de protection du revenu minimum, les chômeurs constituent donc un groupe particulièrement diversifié. A cela s'ajoute la dimension familiale. Sur la base de la législation existante, nous pouvons distinguer trois groupes : (1) les isolés ; (2) les cohabitants avec charge de famille ; (3) les cohabitants.

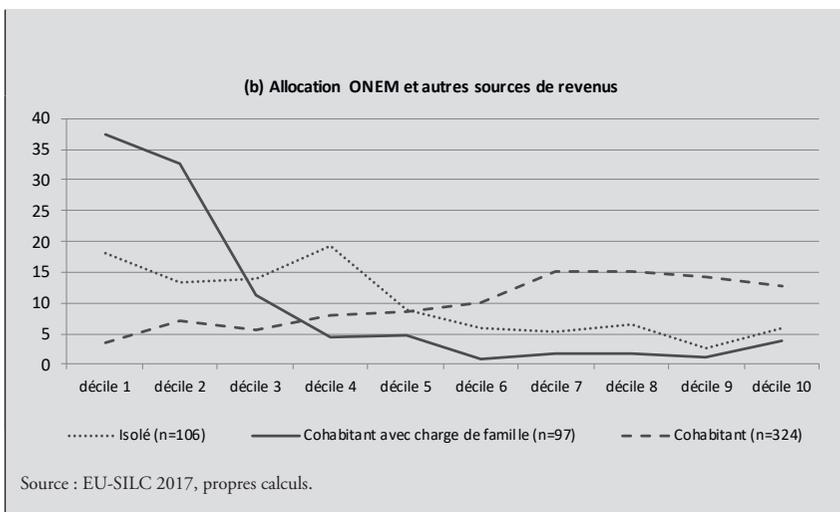
Il ressort de la Figure B2.2. que ce sont principalement les personnes bénéficiant d'une allocation ONEM en tant que « cohabitant avec charge de famille » qui se trouvent au bas de la répartition des revenus. Pour les « cohabitants » (sans charge de famille), cette image est très différente : ils sont disséminés sur toute la répartition des revenus et sont relativement peu présents dans les déciles de revenus inférieurs. Surtout si nous tenons compte du fait que les « cohabitants » sont un groupe hétérogène qui peut combiner plusieurs sources de revenus (panel b).

Tout cela illustre donc qu'une meilleure protection du revenu minimum est nettement plus difficile que « l'augmentation des allocations jusqu'au seuil de pauvreté ». Dans la logique de l'assurance, l'élévation du plancher nécessiterait également des augmentations des autres allocations, ce qui constituerait évidemment une opération budgétaire de plus grande envergure, et ce, abstraction faite de l'impact sur les incitations au travail et, par conséquent, l'afflux et la durée de dépendance. Une augmentation plus sélective des minima réduirait à néant une tension déjà très faible entre les allocations minimales et maximales et, dès lors, la logique de l'assurance. Une plus grande modulation familiale, par exemple par des augmentations plus importantes pour les chômeurs ayant charge de famille et sans partenaire actif, serait contraire tant à la logique d'assurance qu'à la recherche d'une individualisation des droits d'un point de vue émancipatoire.

Ces obstacles peuvent en partie être contournés en prévoyant une protection supplémentaire pour les personnes les plus démunies par le biais d'autres systèmes dotés d'autres logiques (voir aussi Cantillon et Van Mechelen, 2013 ; Cantillon et al., 2014). Dans les allocations familiales, par exemple, le principe des besoins peut peser davantage. Via les prestations sociales, on pourrait offrir une aide supplémentaire aux revenus, tant aux travailleurs qu'aux chômeurs avec de trop faibles revenus. Le système flamand des primes locatives repose fortement sur le principe des besoins et constitue donc un canal potentiel de protection supplémentaire des revenus.

**FIGURE B2.2. : LA POSITION DANS LA REPARTITION DES REVENUS DES PERSONNES BENEFICIAIRE D'ALLOCATIONS ONEM, SELON LE TYPE DE MENAGE**

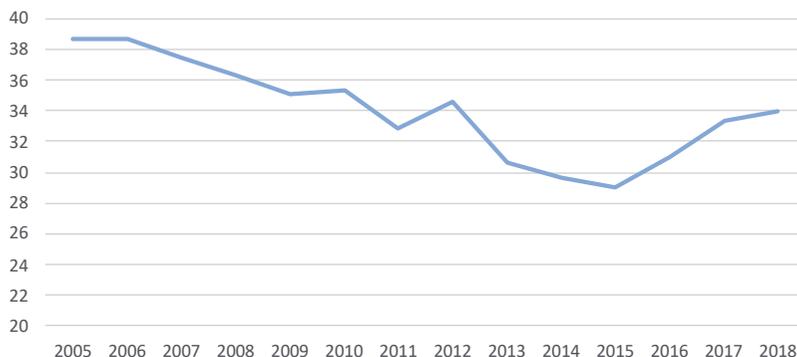




### 3.8. DE NOMBREUX CHOMEURS ET INACTIFS N'ONT PAS D'ALLOCATION (PROPRE)

Dans le débat sur notre nombre élevé d'inactifs, les incitations au travail (lesdits « pièges de la dépendance ») jouent un rôle important. Ce qui est souvent négligé, c'est que beaucoup de ces inactifs ne bénéficient même pas d'allocations. Lorsque nous examinons, à l'aide de données EU-SILC (Figure 17), la proportion de personnes sans revenu du travail propre, nous constatons qu'un grand groupe d'inactifs ne bénéficie pas d'un revenu de remplacement individuel propre (allocation de chômage, allocation de maladie ou d'invalidité, allocation de pension) ou d'un revenu d'intégration. Environ un inactif sur trois ne fait pas appel à une allocation. Pour se mettre au travail, ce groupe est vraisemblablement confronté à d'autres obstacles que les incitations purement financières individuelles. Une partie d'entre eux peut s'expliquer par le non-recours aux droits sociaux et/ou par le fait que l'accès à certaines allocations est devenu plus difficile ces dernières années. Nous constatons, par exemple, que la proportion de personnes « au chômage » mais qui ne bénéficient pas d'allocations a fortement augmenté ces dernières années. Nous le constatons tant dans les chiffres de la Labour Force Survey (LFS) que dans les données EU-SILC (Hermans et al., 2021). Sur la base des données LFS, la Figure 18 indique, par exemple, que la part des chômeurs qui ne perçoivent pas d'allocations de chômage mais qui indiquent qu'ils se sont inscrits auprès de l'ONEM ou au VDAB/FOREM/ACTIRIS, est passée de 10 % en 1998 à près de 30 % en 2018.

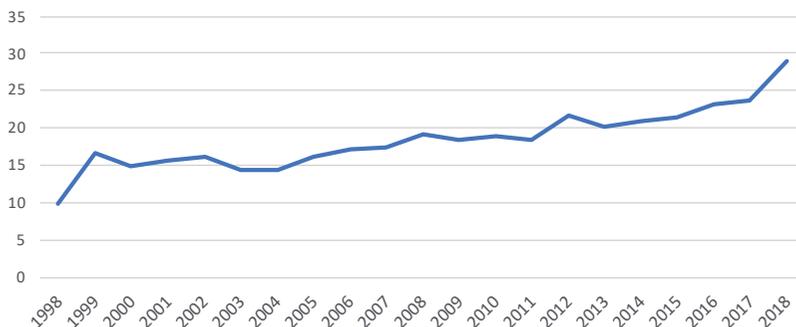
**FIGURE 17 :** EVOLUTION DE LA PART DES « NON-ACTIFS » SANS REVENU DE REMPLACEMENT OU REVENU D'INTEGRATION INDIVIDUEL (EN %), BELGIQUE, 18-64 ANS (HORS. ETUDIANTS)



Source : EU-SILC, notre propre traitement avec nos remerciements à Wouter Neelen.

Note : les « non-actifs » indiquent qu'ils n'ont pas perçu de revenus du travail durant la période de référence des revenus.

**FIGURE 18 :** EVOLUTION DE LA PART DES CHOMEURS INSCRITS SANS ALLOCATION DE CHOMAGE (EN %), BELGIQUE, 20 – 59 ANS



Source : Labour Force Survey, avec nos remerciements à Dries Lens et Karen Hermans.

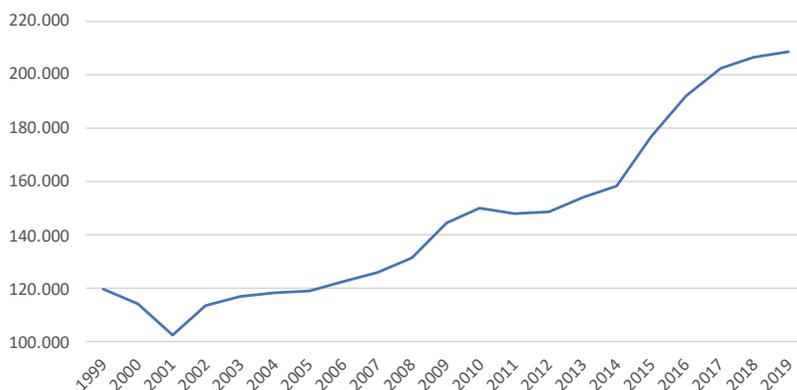
Note : les « chômeurs inscrits » sont des chômeurs qui répondent à la définition de l'OIT et rapportent eux-mêmes être inscrits auprès de l'ONEM ou du VDAB/FOREM/ACTIRIS. Nous comparons ici la part de chômeurs inscrits sans allocation de chômage avec la part de chômeurs inscrits avec allocation de chômage.

Ces dernières années, nous constatons donc clairement une tendance à une diminution des allocations de chômage. Nous ne pouvons répondre que de manière fragmentaire à la question de savoir où se situent ces personnes dans les statistiques. Une partie a probablement repris le travail, mais une autre a peut-être changé de statut et/ou n'a plus droit à une allocation de chômage. Alors que les allocations de chômage ont diminué, le nombre de personnes indemnisées pour incapacité de longue durée

a fortement augmenté. On ne sait pas exactement s'il existe un lien. Les études de l'Institut national d'assurance maladie-invalidité (INAMI) attribuent principalement l'augmentation du nombre de malades de longue durée à des facteurs tels que le vieillissement et la féminisation de la population active. Ces mêmes études montrent cependant aussi un afflux substantiel issu du chômage. Les chômeurs restent en outre malades plus longtemps que les travailleurs salariés ou les indépendants<sup>13</sup>.

Le nombre de bénéficiaires du revenu d'intégration a également considérablement augmenté (Figure 19). Il y a plusieurs raisons à cela. Les prestations d'assistance ont augmenté, ce qui implique qu'un plus grand nombre de personnes en dépendent. En outre, il y a eu un élargissement actif de la population cible (comme les étudiants, les migrants). Mais la sécurité sociale est également devenue plus rigoureuse, ce qui a joué un rôle (De Wilde et al., 2016; 2019). L'assistance, initialement conçue comme un dernier filet de sécurité résiduel, est devenue un pilier de plus en plus important de la protection sociale. Une protection particulièrement inadéquate, compte tenu du faible niveau des prestations d'assistance, comme nous le constatons aujourd'hui.

**FIGURE 19 : EVOLUTION DES BENEFICIAIRES DU REVENU D'INTEGRATION, BELGIQUE, 1999-2019**



Source : SPP-Intégration sociale, baromètre de l'intégration sociale.

### 3.9. L'ALLOCATION EST SOUVENT INSUFFISANTE POUR CEUX QUI EN BENEFICIENT

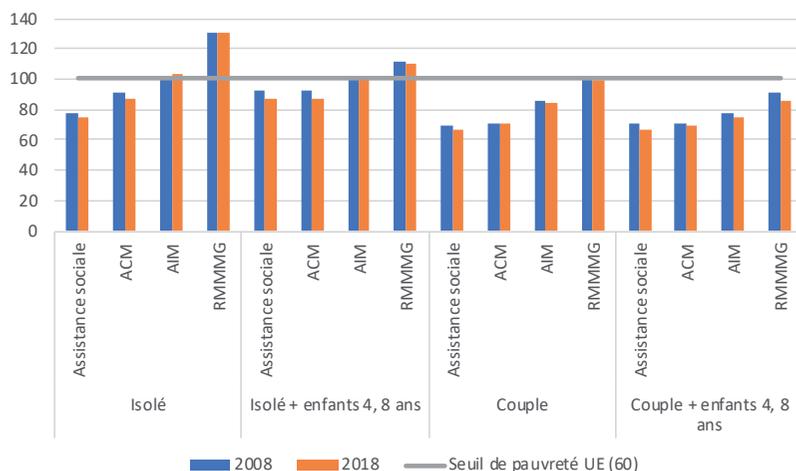
Il arrive souvent que l'allocation ne suffise pas pour les personnes qui doivent en vivre. La Figure 20 montre les allocations minimales dans le cadre de l'assistance, du chômage et de l'invalidité pour un certain nombre de types de ménages, ainsi que le revenu net d'une personne qui travaille pour le salaire minimum. Plus précisément, elle montre le niveau de protection du revenu minimum des personnes à une prestation minimale dans une situation familiale déterminée, y compris l'effet des cotisations sociales, des

(13) L'INAMI n'aborde pas les facteurs institutionnels et politiques pour déterminer les responsabilités, ni les coûts et bénéfices qui peuvent expliquer cet afflux important. Les sorties du régime de l'incapacité de travail de longue durée à la suite d'une reprise du travail sont faibles.

impôts et d'autres prestations auxquelles elles peuvent éventuellement prétendre, comme les allocations familiales. Ces niveaux sont systématiquement représentés par rapport au seuil de pauvreté pour 2008 et 2018. La croissance réelle du niveau de vie est donc prise en compte. Il est clair que la protection du revenu minimum est souvent loin d'être adéquate. Les minima dans le cadre de l'assistance ou du chômage sont bien en-deçà du seuil de pauvreté.

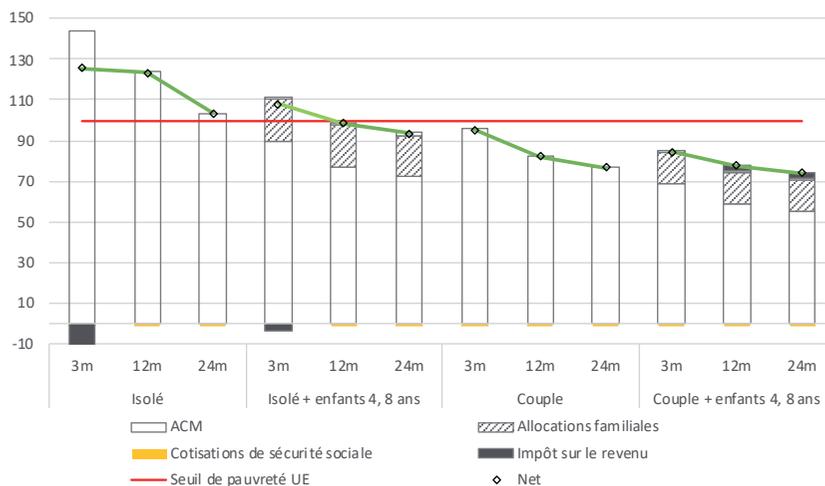
La Figure 21 se concentre, à titre d'illustration, sur l'adéquation des allocations de chômage par type de ménage et à différentes phases du chômage. Pour les personnes isolées, les allocations de chômage semblent encore (tout juste) suffire, tandis que pour les couples ou les familles, la dégressivité des allocations de chômage implique que les personnes descendent de plus en plus sous le seuil de pauvreté. Ceci illustre les limites sociales d'une politique d'activation par des réductions d'allocations ou une dégressivité renforcée.

**FIGURE 20 :** EVOLUTION DE L'ADEQUATION DES REVENUS MINIMUMS SOUS FORME DE % DU SEUIL DE PAUVRETE EUROPEEN, 2008 ET 2018



Note : ACM = allocation de chômage minimum, AIM = allocation d'invalidité minimum, RMMMMG = salaire minimum.  
 Source : calculs basés sur EUROMOD – HHOT, avec nos remerciements à Sarah Marchal.

**FIGURE 21 : ADEQUATION DE L'ALLOCATION DE CHOMAGE (SALAIRE MOYEN) A DIFFERENTES PHASES DU CHOMAGE SOUS FORME DE POURCENTAGE DU SEUIL DE PAUVRETE EUROPEEN, 2018**



Note : ACM = allocation de chômage minimum.

Source : calculs basés sur EUROMOD – HHOT, avec nos remerciements à Sarah Marchal.

**3.10. LA BELGIQUE COMPTE EGALEMENT DE NOMBREUX TRAVAILLEURS PAUVRES**

Jusqu'à présent, l'attention s'est surtout portée sur les personnes qui ne travaillent pas ou peu. Il y a aussi les personnes qui vivent majoritairement du revenu du travail et qui, malgré tout, n'arrivent pas ou à peine à joindre les deux bouts. Il s'agit de ce qu'on appelle les « travailleurs pauvres ».

La proportion de travailleurs pauvres en Belgique est plus faible que dans la plupart des autres pays européens. Dans l'UE, environ 10 % des travailleurs sont pauvres selon la norme relative, alors qu'en Belgique, ce pourcentage est plus proche de 5 %. Notre faible proportion de travailleurs pauvres est en grande partie liée aux fortes caractéristiques insider-outsider du marché du travail belge. Relativement peu de personnes travaillent, mais celles qui travaillent ont plus souvent un emploi relativement stable et des conditions de travail relativement bonnes. Cela ne veut pas dire qu'il n'y a pas de personnes dans des emplois relativement précaires, mais il y en a moins que dans beaucoup d'autres pays.

Le Tableau 1 présente le risque de pauvreté par statut d'activité. Comme l'indicateur de pauvreté est basé sur les revenus du ménage d'une année complète, le statut d'activité principal d'une personne est déterminé par le statut d'activité principal de cette personne pendant une majorité des mois de l'année de revenus. Bien que le risque de pauvreté des travailleurs en Belgique reste limité à 5,1 %, nous constatons tout de même que, structurellement, plus de 200 000 travailleurs, soit plus d'un cinquième des 18-64 ans vivant dans la pauvreté, travaillent.

Il est donc très important de bien distinguer le risque de la part. Le risque de pauvreté des chômeurs de longue durée est beaucoup plus élevé, mais il y a heureusement beaucoup moins de chômeurs de longue durée que de travailleurs actifs. Dans ce dernier groupe, le risque de pauvreté est beaucoup plus faible, mais il y a beaucoup plus de travailleurs. Une personne qui travaille majoritairement a beau avoir un faible risque de pauvreté en raison du nombre élevé de travailleurs, elle représente quand même un quart de la population vivant dans la pauvreté. Près des deux tiers des travailleurs pauvres (67,6 %) ont en outre des enfants. C'est dès lors aussi un facteur déterminant important de la pauvreté infantile. Raison suffisante donc pour accorder l'attention nécessaire à ce groupe.

Beaucoup de gens pensent que travailler et être pauvre signifie avoir un salaire bas. Ce n'est pas du tout exact. Une grande majorité des « travailleurs pauvres » (84 %) n'ont pas un emploi faiblement rémunéré, au sens défini par l'OCDE comme étant un emploi dont le salaire est inférieur aux 2/3<sup>e</sup> du salaire médian. De plus, seulement 12 % des travailleurs à bas salaire présentent un risque de pauvreté (Horemans et al., 2020).

Le nombre de personnes qui gagnent leur vie dans une famille est plus important que le salaire individuel. Les personnes vivant dans une famille à revenus multiples courent peu de risques de pauvreté, même si leur salaire est faible (voir aussi infra, Figure 29). C'est une donnée très importante parce que bon nombre de nos politiques se focalisent sur les personnes à bas salaires. Pensez au bonus fiscal et social à l'emploi. Le salaire minimum est également considéré comme un instrument pour aider les travailleurs pauvres. L'impact est en réalité très limité parce que la plupart des personnes à bas salaire ne vivent pas dans la pauvreté en premier lieu (cf. Marx et al., 2012 ; Vandellanootte et Verbist, 2016).

Le noyau des travailleurs pauvres est celui des personnes qui sont les seules à gagner un revenu, surtout celles qui ont des enfants. Il s'agit souvent de parents isolés qui ont du mal à concilier travail à temps plein et famille. Pour les personnes qui gagnent leur vie dans une famille qui compte plusieurs dépendants, même un revenu nettement supérieur au salaire minimum ne suffit pas pour s'en sortir. Elles ont donc besoin d'une aide supplémentaire au revenu.

**TABEAU 1 : RISQUE DE PAUVRETE SELON LE STATUT D'ACTIVITE, POPULATION 18-64, BELGIQUE**

	Risque de pauvreté (%)	Part dans la population en situation de pauvreté
au travail	5,1	22,9 %
chômeur	49,4	17,7 %
(pré)pensionné	6,9	2,3 %
autre inactif	35,9	57,1 %
Total	15,1	(100 %)

Source : EU-SILC, propre traitement.

### **3.11. EN CONCLUSION : RIEN NE LEGITIME NOTRE INERTIE, NOUS SOMMES SOUS-PERFORMANTS SUR QUASIMENT TOUS LES PLANS**

Dans pratiquement tous les domaines, la Belgique est moins performante que nos principaux pays de référence. Parmi les pays au nord des Alpes, nous faisons partie des pays les plus faibles en termes d'emploi. Même avant le coronavirus, lorsque la demande d'emplois était extrêmement forte et que le marché du travail belge faisait partie des plus tendus d'Europe, nous restions loin de l'objectif Europe 2020 que nous avons souscrit. Rappelons que l'objectif européen était d'arriver à 75 % de la population en âge de travailler ; la Belgique s'était fixé l'objectif de 73,2 %. Nous en sommes loin, alors que plusieurs autres pays dépassent déjà les 80 %. En ce qui concerne l'emploi des travailleurs peu qualifiés, les migrants hors UE, les plus de 55 ans et les personnes avec un handicap professionnel, nous faisons partie des pays les moins performants d'Europe. Bien que nous ayons les dépenses les plus élevées par habitant pour les politiques actives du marché du travail.

En matière de pauvreté, les résultats ne sont pas beaucoup meilleurs. L'époque où la Belgique figurait parmi les pays où la pauvreté monétaire était la plus faible est révolu. Dans de nombreuses dimensions de la déprivation et de l'exclusion, la Belgique affiche des résultats déplorables, surtout par rapport aux Etats-providence les plus développés auxquels nous aimons nous comparer. En matière de protection sociale, nous sommes devenus un pays moyennement performant dans le contexte européen. Par rapport à nos dépenses sociales, nous sommes un pays peu performant.

Tout cela intervient dans un contexte de faible croissance économique, de baisse des gains de productivité, de déficits publics structurels et de dépenses publiques qui font partie des plus élevées d'Europe. Nous prévoyons un coût considérable du vieillissement, même dans les hypothèses les plus optimistes.

Il n'existe aucune raison de légitimer notre inertie. Si notre système socio-économique excellait dans un seul domaine, ce serait encore possible. Mais nous ne progressons nulle part dans la comparaison. Bien au contraire. La question est de savoir si cela peut être amélioré et comment. Pour ce faire, nous examinons dans la section suivante les pays qui sont plus performants dans les domaines qui jouent un rôle clé dans cet article.

## **4. COMMENT FAIRE MIEUX ?**

---

### **4.1. POURQUOI CERTAINS PAYS FONT-ILS MIEUX ?**

Dans le discours social et politique, le problème est souvent présenté comme simple.

Selon les uns, plus de prospérité et moins de pauvreté est avant tout une question d'augmentation du nombre de personnes au travail. En effet, les pays qui font mieux en matière de pauvreté ont souvent un taux d'emploi (beaucoup) plus élevé (voir supra, Figure 2). Mais cela ne suffit manifestement pas. En effet, certains pays ont un taux d'emploi relativement élevé et connaissent malgré tout une pauvreté relativement importante. En outre, de nombreux documents démontrent qu'une augmentation

de l'emploi ne se traduit pas automatiquement par une réduction de la pauvreté (Cantillon et Vandenbroucke, 2014 ; Van Lancker, 2019 ; Marx et al., 2013).

Selon les autres, réduire la pauvreté est une question d'augmentation des dépenses sociales. Mais ce lien n'est manifestement pas si simple. Il y a des pays qui dépensent relativement beaucoup et qui ont quand même des résultats médiocres. Nous en sommes un exemple. La situation est manifestement plus complexe. Il existe de nombreuses études scientifiques sur les raisons pour lesquelles certains pays font mieux en matière d'emploi et de pauvreté, par rapport à ce qu'ils dépensent (pour les aperçus voir : Marx et al., 2014 ; Atkinson, 2015 ; Brady, 2019 ; Gornick et Smeeding, 2019). Ce n'est pas facile à résumer.

Nous ne pouvons comprendre les résultats des pays que si nous examinons la cohérence et le contexte historique de leurs politiques et institutions. La recherche montre en tout cas que de nombreux éléments jouent un rôle. Nous ne disposons même pas encore d'une bonne visibilité sur de nombreux mécanismes. Une grande limite de la recherche existante est qu'elle se concentre principalement sur un ensemble limité de facteurs directement liés à la pauvreté et à la répartition des revenus. Pensez, par exemple aux allocations, aux impôts ou aux prestations sociales comme la garde d'enfants. Les institutions du marché du travail telles que le niveau du salaire minimum ou les politiques actives du marché du travail sont parfois prises en compte dans l'analyse. D'habitude, ça s'arrête là.

Nous savons cependant que la macro-économie joue également un rôle (Atkinson, 2015). L'emploi, les salaires et, par conséquent, les allocations (potentielles) jouent en effet, dans une large mesure, une fonction de croissance économique (qui a un impact inégal et complexe sur tous ces facteurs). Si nous voulons comprendre pourquoi les pays se développent plus rapidement, nous devons nous pencher sur la politique économique et industrielle, mais aussi sur la politique d'innovation ou monétaire. Cela ne relève généralement pas du périmètre des analystes en politique sociale. Pourtant, ces facteurs sont importants.

De plus, le contexte historique est pertinent. Selon nos recherches, l'histoire économique et sociale laisse des traces profondes. Nous le constatons même dans les pays les plus dynamiques comme les États-Unis. Là aussi, le déclin industriel laisse des traces profondes dans certaines régions pendant de nombreuses années (pensez à la Rust Belt), et ce malgré une flexibilité et une mobilité beaucoup plus grandes sur le marché du travail (Manning, 2003 ; 2011). La Belgique est également un excellent exemple de l'impact de l'histoire économique. Malgré une organisation essentiellement nationale du marché du travail et de la sécurité sociale, les résultats sont totalement différents au niveau régional et même sous-régional. Il est difficile de les dissocier du bagage historique de certaines régions. Cela suggère également qu'il existe peut-être des limites inhérentes à l'amélioration des résultats de l'emploi dans ces régions à la suite des interventions dans la politique du marché du travail et la sécurité sociale.

**TABLEAU 2 : APERÇU GLOBAL DES INDICATEURS DE PROSPERIE, DE PAUVRETE ET DU MARCHÉ DU TRAVAIL, BELGIQUE ET LES 7 PAYS DIRECTEURS, 2019**

	BE	DE	FR	NL	DK	FI	AT	SE
<b>Situation économique</b>								
PIB par habitant (en USD)	54.545	56.305	49.145	59.513	59.646	51.414	59.120	55.855
Croissance annuelle moyenne de la productivité 1980-1996	2,4	2,2	2,5	1,3	2,4	3,1		1,4
Croissance annuelle moyenne de la productivité 1996-2007	1,4	1,5	1,6	1,7	1,2	2,6	1,9	2,6
Croissance annuelle moyenne de la productivité 2007-2019 <sup>a</sup>	0,5	0,7	0,6	0,3	1,1	0,5	0,8	0,6
<b>Indicateurs de pauvreté ou d'exclusion sociale</b>								
Risque de pauvreté monétaire (AROP)	14,8	14,8	13,6	13,2	12,5	11,6	13,3	17,1
Déprivation matérielle grave	4,4	2,6	4,7	2,5	2,6	2,4	2,6	1,8
Très faible intensité de travail	12,4	7,6	7,9	9,2	9,3	9,7	7,8	8,6
Risque de pauvreté ou d'exclusion sociale (AROPE)	19,5	17,4	17,9	16,5	16,3	15,6	16,9	18,8
<b>Indicateurs du marché du travail globalement</b>								
Taux d'emploi	70,5	80,6	71,6	80,1	78,3	77,2	76,8	82,1
Taux de chômage	5,2	3,1	8,2	3	4,7	6,1	4,3	6,0
Chômage de longue durée	45,1	39,6	41,5	34,9	18,7	20,4	26	17
<b>Indicateurs du marché du travail emploi non standard</b>								
Emploi temporaire	9,8	10,2	15,1	16,4	9	14,3	6,4	13,7
Emploi à temps partiel	24,2	27,2	17,3	46,8	20,9	13,9	27,5	20,9
Travail de nuit	3,6	5,0	3,0	8,4	4,3	7,9	5,8	5,0
Travail le dimanche	12,6	12,9	15,4	19,6	12,7	17	14,9	12,7
Travail le week-end	22,8	25,1	30,7	28,4	15,8	24,6	28,1	15,6
Travail en shifts	7,1	15,8	6,6	13	7,9	22,7	19,9	19,2
Travail intérimaire	2,3	2,4	3,0	3,9	0,6	1,8	2,3	1,2
Part des travailleurs faiblement rémunérés <sup>b</sup>	5,5	17,8		14,5	8,7	7,3	14,9	

	BE	DE	FR	NL	DK	FI	AT	SE
<b>Indicateurs du marché du travail : institutionnels</b>								
Densité syndicale <sup>e</sup>	50,3	16,5	8,8	16,4	66,5	60,3	26,3	65,6
Taux de couverture concertation collective <sup>d</sup>	96	56	98,5	77,6	82	89,3	98	90
Densité de l'organisation patronale <sup>e</sup>	82	58	75	86	68	76	100	83
<i>Niveau de négociation, actions<sup>f</sup> actions :</i>								
Convention au niveau de l'entreprise	6,1	23,9	25,7	28,2	17,9	3,5	2,5	2,2
Convention tant au niveau supérieur qu'au niveau de l'entreprise	38,3	28,4	47,4	28,9	47,2	13,9	10,4	40,6
Convention au niveau supérieur	55,6	47,8	26,9	43,0	35,0	82,6	87,1	57,2

Note : a Belgique 2018 ; b : 2018 ; Belgique 2017 ; Pays-Bas 2014 ; c 2018, Suède 2017 ; d Autriche, Belgique Pays-Bas : 2017 Danemark, Allemagne, Suède : 2016, Finlande : 2015, France : 2014 ; e Autriche, Finlande, Pays-Bas, Suède : 2014, Belgique, France : 2012, Allemagne : 2011, Danemark : 2010 ; f 2013.

Sources : Situation économique : OCDE ; Indicateurs de pauvreté ou d'exclusion sociale : Eurostat, EU-SILC ; Indicateurs globaux du marché du travail : Eurostat, EU-LFS ; Indicateurs du marché du travail non standard : Eurostat, EU-LFS et base de données de l'emploi de l'OCDE - Earnings and wages ; Indicateurs du marché du travail : institutionnel : statistiques du travail de l'OCDE, perspectives de l'emploi de l'OCDE 2017.

**TABEAU 3** : TABLEAU RECAPITULATIF DES INDICATEURS POLITIQUES BELGIQUE ET LES 7 PAYS DIRECTEURS, 2019

	BE	DE	FR	NL	DK	FI	AT	SE
<b>Dépenses sociales</b>								
Dépenses sociales totales nettes en pourcentage du PIB <sup>a</sup>	26,7	24,8	31,7	26,3	25,4	25,3	24,3	24,5
Versements nets totaux en espèces en pourcentage du PIB <sup>b</sup>	18,3	13,5	19,3	11,4	13,7	18,0	18,4	11,2
Dépenses publiques politique active du marché du travail en pourcentage du PIB <sup>c</sup>	2,27	1,40	2,85	2,15	3,05	2,57	2,19	1,78
Ciblage des transferts de liquidités vers les ménages à faibles revenus <sup>d</sup>	24,5	29,3	20,6	36,8	34,4	41,8	16,2	31,7
<b>Taux de remplacement net (67 % du salaire moyen) :</b>								
Isolé, 6 mois au chômage	83	60	65	68	84	65	60	59
Isolé, 36 mois au chômage	60	47	48	66	71	61	59	59
Parent isolé avec 2 enfants, 6 mois au chômage	83	81	73	69	89	81	75	77
Parent isolé avec 2 enfants, 36 mois au chômage	75	66	68	58	78	68	66	77
<b>Enfants en accueil formel<sup>e</sup> :</b>								
Moins de 3 ans, 1 à 29 heures en accueil	19,5	8,1	19,6	58,6	7,9	10,6	14,7	16,0
Moins de 3 ans, 30 heures ou plus en accueil	36,0	23,2	30,4	6,2	58,1	27,6	8,0	37,1
De 3 ans à l'âge minimum d'obligation scolaire, 1 à 29 heures en accueil	16,8	26,5	34,8	72,0	9,3	20,4	63,2	23,9
De 3 ans à l'âge minimum d'obligation scolaire, 30 heures ou plus en accueil	82,6	62,9	59,9	23,1	82,0	67,8	24,0	72,6

	BE	DE	FR	NL	DK	FI	AT	SE
<b>Sévérité des conditions d'admission aux allocations de chômage (0-5)</b>								
Participation au programme du marché du travail actif	2	5	3	5	5	3	4	5
Mobilité professionnelle	3	4	2	2	5	3	3	4
Mobilité géographique	3	3	1	2,5	3,5	3	2	3
Autres conditions valables	1	3	3	5	3	1	3	3
<b>Salaire minimum</b>								
Montant du salaire minimum (EUR)	1.593,8	1.557,0	1.521,2	1.615,8				
Salaire minimum en % du salaire mensuel moyen (brut)	43,1	41,0	46,5	43,7				
Salaire minimum en % du salaire mensuel médian (brut)	46,5	48,8	58,3	53,1				

Sources : Dépenses sociales : OCDE Social Expenditure Database et OCDE Economic Surveys, Belgique 2020 ; Taux de remplacement net : OCDE ; Enfants en accueil formel : Eurostat, EU-SILC ; Sévérité des conditions d'admission aux allocations de chômage (0-5) : OCDE ; Salaire minimum : Eurostat, Earnings Database.

Note 1 : <sup>a</sup> chiffres pour 2015, Pays-Bas : 2014 ; <sup>b</sup> chiffres pour 2015 ; <sup>c</sup> chiffres pour 2014, Pays-Bas et Finlande : 2015 ; <sup>d</sup> France : 2017.

Note 2 : les chiffres relatifs aux dépenses sociales se basent ici sur les données SOCX de l'OCDE. Ceux-ci sont très différents de ceux de l'ESPRES d'EUROSTAT.<sup>14</sup>

(14) Il n'est pas facile de comparer les dépenses sociales au niveau international. C'est pourquoi il existe également d'importantes différences entre les sources, par exemple si l'on compare l'OCDE et Eurostat. Cela est en partie dû aux différences brutes et nettes. Pour un pays comme les Pays-Bas, par exemple, cela fait une grande différence. La question est également de savoir quelles dépenses sont prises en compte. De nombreuses prestations sociales et paiements équivalents ne passent pas par les pouvoirs publics ou ne sont pas sous le contrôle des pouvoirs publics.

Dans les analyses des résultats de l'emploi ou de la pauvreté, les chercheurs n'étudient donc généralement qu'un ensemble très limité de facteurs. La dimension historique est donc rarement prise en compte. Peu de chercheurs sur la pauvreté ont une grande (ou une quelconque) connaissance de la politique macroéconomique ou monétaire. Inversement, les spécialistes en macroéconomie accordent peu (ou aucune) d'attention à la pauvreté et à la répartition. Le nombre d'études portant, par exemple, sur les effets de répartition de la politique de « quantitative easing » de la Banque centrale européenne (BCE), pourtant l'une des principales évolutions de ces dernières années, reste limité<sup>15</sup>.

Il n'y a pas de baguette magique pour faire mieux. Il ne s'agit certainement pas simplement de mettre plus de personnes au travail ou d'augmenter les dépenses sociales. Dans le Tableau 2 et le Tableau 3, nous rassemblons un certain nombre de caractéristiques dont nous savons qu'elles ont un impact sur les résultats de l'emploi et de la pauvreté ou qu'elles jouent un rôle prépondérant dans le débat à ce sujet. Nous comparons la Belgique aux pays voisins et à certains des pays les plus performants, en nous limitant aux pays ayant un niveau de prospérité similaire. Si l'on compare ces pays, il est peut-être possible de distiller des dénominateurs communs, mais il n'existe pas de modèles uniformes. Il n'existe évidemment pas de « formule unique de succès ».

Ce qui ressort clairement, c'est que de meilleurs résultats en matière d'emploi et de pauvreté ne sont absolument pas incompatibles avec des facteurs qui sont redoutés par beaucoup de gens en Belgique, comme une plus grande diversité et flexibilité sur le marché du travail. Les pays les plus performants ont globalement plus de diversité de travail, c'est-à-dire plus de personnes occupant des emplois non standard, compris comme étant 9 à 5 emplois stables classiques à temps plein. Ils n'ont pas nécessairement de salaires minimums inférieurs, mais ils sont souvent un peu plus nombreux à occuper des emplois relativement peu rémunérés (emplois entre le salaire minimum et 67 % du salaire médian).

Parallèlement, les syndicats et la concertation collective sont forts dans les pays considérés. En d'autres termes, la flexibilité y est négociée et réglementée sur le plan social. Ce sont aussi des pays où cette flexibilité est combinée à des dépenses élevées dans des domaines tels que la santé (y compris la prévention), l'éducation et la formation, l'accueil des enfants et la politique active du marché du travail.

Nous constatons en outre que la protection du revenu minimum est nettement plus élevée dans certains des pays les plus performants qu'en Belgique, surtout pour les personnes en âge de travailler qui ne travaillent pas, mais aussi pour les personnes actives dans un certain nombre de situations familiales, comme les parents isolés actifs avec un faible salaire (Figures 22-25).

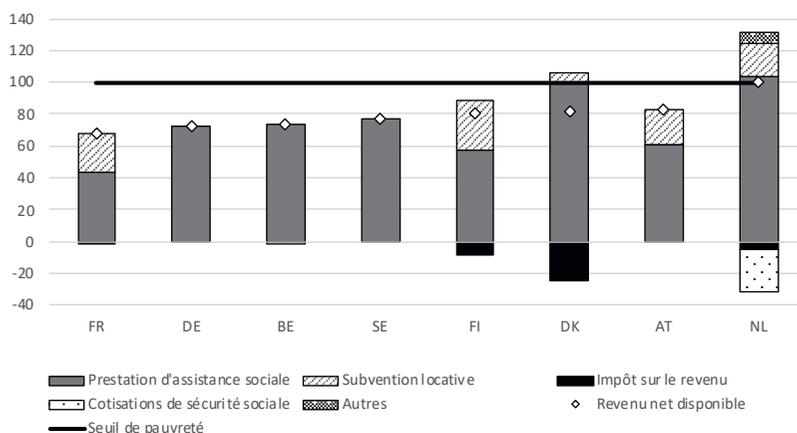
---

(15) Les effets s'avèrent ambigus, cf. Lenza et Slacalek, J., 2018 ; Hoberger et al., 2019 et références.

Enfin, il apparaît que de meilleurs résultats en matière de pauvreté ou d'emploi ne sont pas simplement une question d'augmentation des dépenses publiques. Les pays les plus performants n'ont pas nécessairement des dépenses sociales plus élevées, mais elles sont généralement davantage attribuées aux catégories de revenus les plus bas.

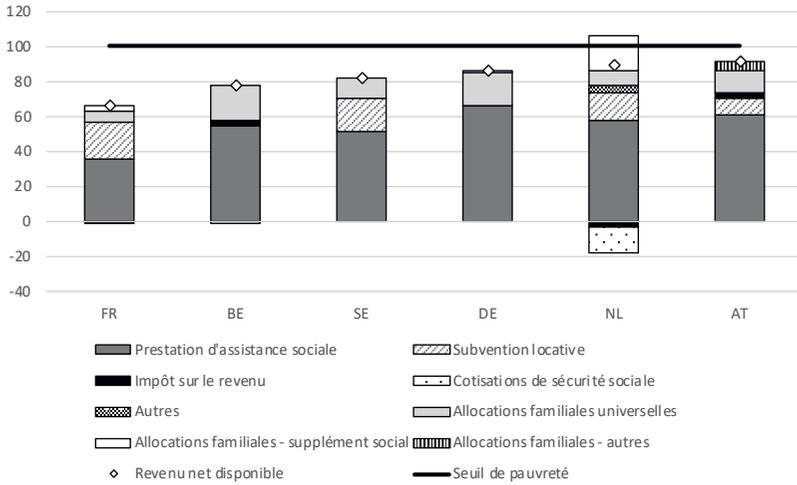
Ce genre de comparaisons est très révélateur. Il donne un premier aperçu brut des principales différences et similitudes. Mais c'est dans leurs rapports et dans leur contexte historique que l'on comprend le mieux les différentes institutions. Dans le cadre de cet article, nous pouvons difficilement le faire pour tous les pays où il est possible de tirer des enseignements. Dans un chapitre suivant, nous nous pencherons plus en détail sur les Pays-Bas, car cela permet de faire une comparaison particulièrement instructive avec notre pays.

**FIGURE 22 : PROTECTION DU REVENU MINIMUM POUR UN ISOLE, 2018**



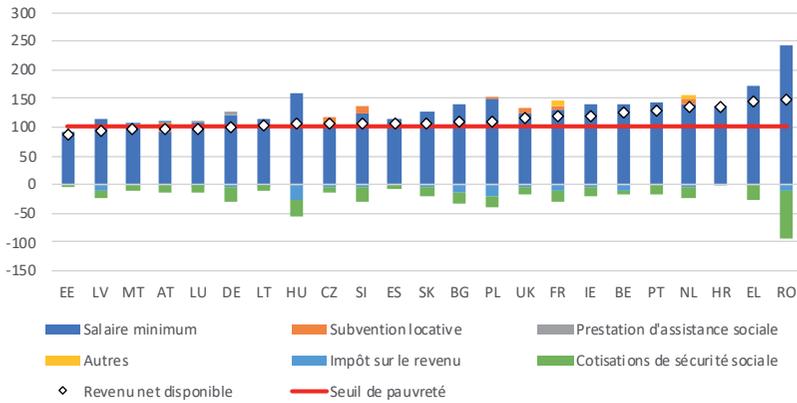
Source : HHoT, Euromod, avec nos remerciements à Sarah Marchal, cf. Marchal et Sioland, 2019.

**FIGURE 23 : PROTECTION DU REVENU MINIMUM POUR UN PARENT ISOLE AVEC DEUX ENFANTS, 2018**

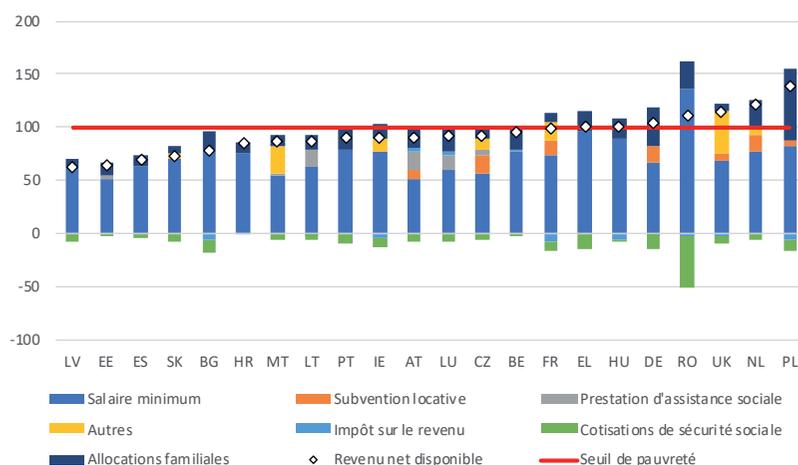


Source : HHoT, Euromod, avec nos remerciements à Sarah Marchal, cf. Marchal et Sioland, 2019.

**FIGURE 24 : NIVEAU DE REVENU MINIMUM AU SALAIRE MINIMUM, ISOLE 2018**



Source : HHoT, Euromod, avec nos remerciements à Sarah Marchal, cf. Marchal et Sioland, 2019.

**FIGURE 25 :** NIVEAU DE REVENU MINIMUM AU SALAIRE MINIMUM, PARENT ISOLE AVEC DEUX ENFANTS, 2018


Source : HHoT, Euromod, avec nos remerciements à Sarah Marchal, cf. Marchal et Sioland, 2019.

## 4.2. GROS PLAN SUR LES PAYS-BAS

### 4.2.1. Pourquoi les Pays-Bas ?

Il existe plusieurs raisons d'examiner plus en détail nos voisins néerlandais. Le pays est comparable en termes de taille et de niveau de développement économique. Même en termes de structure économique, il existe des similitudes importantes, avec un rôle considérable pour le secteur logistique, par exemple (ports et activités dérivées). Les deux pays ont connu d'importantes immigrations au cours des dernières décennies, d'abord par le canal de la migration de main-d'œuvre, puis par le regroupement familial et les canaux humanitaires.

Ce qui rend la comparaison particulièrement intéressante est que les Pays-Bas et la Belgique se trouvaient dans une situation assez similaire il y a 40 ans (De Lathouwer et Marx, 2002). A savoir : taux de chômage élevé, plus de personnes qui voulaient travailler qu'il n'y avait d'emplois. Chez nous, nous avons alors commencé à enregistrer un afflux massif au chômage, à la prépension et à la retraite anticipée. Les Pays-Bas sont tombés malades, selon les termes de l'ancien Premier ministre, Ruud Lubbers. La main d'œuvre excédentaire était assistée dans le cadre de l'incapacité de travail, la WAO (loi sur l'assurance invalidité).

Il existait également des différences il y a 40 ans. Nous avions une industrie plus obsolète, que nous maintenions en vie en partie artificiellement (Buyst et Smeyers, 2016 ; Cassier et al., 1996). Le taux d'emploi des femmes était encore nettement inférieur aux Pays-Bas. Chez nous, le mouvement d'émancipation avait commencé dès les années 1970. Ce qui a occasionné une « véritable tempête » à la Belgique lors de la crise pétrolière : la génération du baby-boom arrivait sur le marché du travail, les femmes qui voulaient s'émanciper et, en même temps, des pertes d'emplois massives et

peu de créations d'emplois. Pourtant, au début des années 1980, les deux pays avaient un taux de chômage de près de 12 %, plus élevé que dans l'Union européenne. Nous avions quasi le même taux d'emploi. La Belgique affichait un PIB par habitant plus élevé que les Pays-Bas. 40 ans plus tard, les choses ont évidemment changé.

Depuis le début des années 1980, les deux pays ont commencé à sérieusement diverger. Aux Pays-Bas, l'accord légendaire de Wassenaar a été conclu en 1982. Celui-ci a été conclu par Wim Kok, qui était encore président de la FNV<sup>16</sup> à l'époque, et le président des employeurs, Chris Van Veen, sur sa table de cuisine dans la commune côtière du même nom. L'accord consistait à modérer les salaires en échange d'une réduction du temps de travail. Cela a marqué le début de décennies de modération salariale et surtout de collaboration étroite entre les partenaires sociaux, le fameux modèle Polder. Peu avant cela, la Belgique avait dévalué le franc belge, si bien que les partenaires sociaux n'étaient pas tenus de conclure un accord de type Wassenaar.

Le succès (auto-proclamé) du modèle Polder a été largement documenté (Visser et Hemerijck, 1997 ; Hemerijck et al., 2000 ; Kuipers, 2006 ; Hemerijck et Marx, 2010 ; Vandenbroucke, 2018). Le succès de Wassenaar a renforcé la confiance entre les partenaires sociaux et l'appétit pour de nouvelles réformes. Kok est devenu Premier ministre et le premier cabinet violet s'est fixé trois priorités : « l'emploi, l'emploi et l'emploi ». Les résultats se sont révélés conformes aux attentes. Plus d'un million de travailleurs supplémentaires en moins de 10 ans. Alors qu'à l'origine, la critique prétendait encore que la croissance de l'emploi était peu inclusive et que les chiffres de la pauvreté étaient à la traîne dans les années 1990, nous constatons qu'à partir du milieu des années 2000, les Pays-Bas connaissent non seulement un taux d'emploi plus élevé, mais aussi qu'ils ont commencé à enregistrer un meilleur score sur le plan de la prospérité globale et de la répartition de cette prospérité (Van Rie, 2008).

Aujourd'hui, la différence entre les deux pays peut difficilement être plus grande. Les Pays-Bas ont désormais un niveau de vie plus élevé (PIB par habitant), plus de personnes au travail, moins de pauvreté, moins de déprivation matérielle, moins de prélèvements publics, moins d'impôts, une dette publique beaucoup plus basse, des excédents budgétaires courants et d'énormes réserves de pension. (Les recettes du gaz naturel représentant environ 3 % des recettes totales de l'Etat n'expliquent cette différence que partiellement). Nous avons donc toutes les raisons de croire que nous pouvons apprendre des Pays-Bas, surtout en matière de travail et de pauvreté.

#### **4.2.2. Une énorme différence en termes d'emploi, surtout en matière de formation**

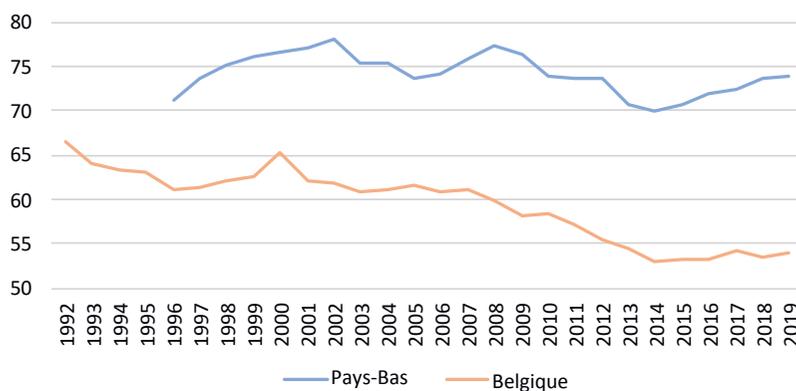
En 2019, les Pays-Bas avaient un taux d'emploi de 80 %, nous un peu plus de 70 %. S'il y avait proportionnellement autant de Belges au travail qu'aux Pays-Bas, nous compterions environ 700 000 travailleurs de plus. Certains avancent qu'en termes d'équivalents temps plein, l'écart n'est pas du tout aussi important. C'est vrai. C'est justement l'essentiel. La répartition du travail aux Pays-Bas est plus équilibrée. Aux Pays-Bas, le travail est plus réparti entre toutes les personnes qui peuvent travailler, sur le cycle de vie des personnes et entre les familles. Il existe toutefois un clivage

(16) Confédération syndicale des Pays-Bas, le plus grand syndicat des Pays-Bas.

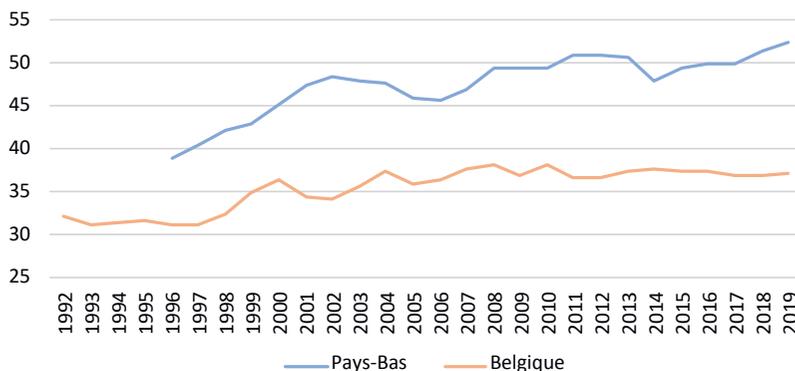
important entre les sexes, tant sur le plan du temps de travail que des revenus du travail. Il était plus important aux Pays-Bas que chez nous dans les années 1970 et il est toujours là. Le fait est que plus de gens travaillent, tant les hommes que les femmes.

La différence entre la Belgique et les Pays-Bas ne concerne pas tant les personnes moyennement et hautement qualifiées. La grande différence se situe surtout chez les personnes sans diplôme du secondaire, les peu qualifiées. Dans les deux pays, cela représente environ un cinquième de la population en âge de travailler. Là, le fossé est vraiment énorme, comme le montrent les Figures 26 et 27. Chez les hommes et les femmes peu qualifiés, l'écart était respectivement de 20 et 15 points avec les Pays-Bas en 2019 (Figures 26 et 27). En outre, les Pays-Bas font nettement mieux en ce qui concerne l'intégration des personnes de nationalité non UE28 dans leur marché du travail. Ils comptent aussi beaucoup plus de personnes de plus de 55 ans qui travaillent (voir aussi supra Figure 11).

**FIGURE 26 :** EVOLUTION DU TAUX D'EMPLOI DES HOMMES PEU QUALIFIES (20-64), BELGIQUE ET PAYS-BAS, 1995-2019



Source : EU-LFS (Eurostat, lfsa\_ergaedn).

**FIGURE 27** : EVOLUTION DU TAUX D'EMPLOI DES FEMMES PEU QUALIFIEES (20-64), BELGIQUE ET PAYS-BAS, 1995-2019

#### 4.2.3. Les Pays-Bas dépensent-ils davantage pour la politique active du marché du travail ?

La différence d'emploi entre les Pays-Bas et la Belgique est difficilement attribuable au fait que les Pays-Bas dépenseraient davantage pour la politique active du marché du travail ou à un plus grand nombre d'emplois publics ou subventionnés. Les Pays-Bas dépensent certes beaucoup dans la politique active du marché du travail, mais la Belgique le fait également. Selon la classification d'Eurostat, les dépenses sont comparables, tandis que, selon la classification de l'OCDE, elles sont légèrement plus élevées chez nous. Selon les chiffres d'Eurostat, nos dépenses sont davantage orientées sur la demande du marché du travail, c'est-à-dire les employeurs. Les réductions de charges en constituent une part importante. Les dépenses aux Pays-Bas sont davantage orientées sur l'offre, c'est-à-dire les personnes qui cherchent un emploi, qui perdent leur emploi ou qui cherchent un autre (et meilleur) emploi.

La grande disparité des résultats du marché du travail s'explique difficilement par les différences dans les dépenses consacrées aux politiques actives du marché du travail. Les dépenses pour les titres-services, par exemple, ne sont d'ailleurs même pas prises en compte dans les dépenses de politique active du marché du travail telles que les calculent l'OCDE ou Eurostat. L'écart réel dans l'emploi subventionné est donc encore plus important. Il est clair qu'exception faite des premières années suivant leur introduction, les titres-services n'ont pas entraîné de véritable rupture de tendance dans l'emploi (enregistré) des femmes peu qualifiées (Marx et Vandelannoote, 2015 ; Raz-Yourevich et Marx, 2018). Cet emploi reste bien supérieur aux Pays-Bas malgré l'absence de ce secteur subventionné de plus de 150 000 personnes, en majorité des femmes.

#### 4.2.4. Pourquoi les résultats aux Pays-Bas sont-ils meilleurs ? Un marché du travail flexible ?

Où se situe la grande différence ? Les raisons possibles sont nombreuses. Les Pays-Bas, par exemple, ont mené une politique stricte de modération salariale pendant des décennies. Les Pays-Bas ont également beaucoup plus réduit les dépenses publiques, ce qui réduit les impôts et les charges sociales. Une différence notable et une cause complémentaire plausible de l'emploi beaucoup plus élevé réside dans le fait que les Pays-Bas comptent beaucoup plus d'emplois dits « atypiques » (Tableau 4).

**TABLEAU 4. :** APERÇU DES STATISTIQUES DU MARCHÉ DU TRAVAIL, BELGIQUE ET PAYS DE REFERENCE, 2019

	Belgique	Pays-Bas
Taux d'emploi	70,5	80,1
Taux de chômage	5,2	3,0
Chômage de longue durée	45,1	34,9
Emploi temporaire	9,8	16,4
Emploi à temps partiel	24,2	46,8
Travail de nuit	3,6	8,4
Travail le dimanche	12,6	19,6
Travail le week-end	22,8	28,4
Travail en shifts	7,1	13,0
Travail intérimaire	2,3	3,9
Part des travailleurs ayant un emploi faiblement rémunéré	3,4	14,5

Source : Eurostat, base de données UE-LFS ; Part dans le travail faiblement rémunéré, OCDE (chiffres de 2014).

Les Pays-Bas sont, avant tout, champions du monde du travail à temps partiel, aussi bien chez les femmes que chez les hommes. Aucun pays ne compte une part d'hommes à temps partiel qui s'en approche. Au total, environ la moitié des Néerlandais travaillent à temps partiel. Il y a aussi plus de personnes avec des contrats temporaires, plus de personnes qui effectuent un travail intérimaire, plus de personnes qui travaillent régulièrement le week-end ou le soir. Par ailleurs, les différences entre la Belgique et les Pays-Bas ne sont pas tellement due au fait que les Pays-Bas ne sont pas un pays déviant européen. Si nous ajoutions l'UE-15 à la comparaison, nous verrions que c'est plutôt la Belgique qui est hors du commun.

Les Pays-Bas ont donc adopté la diversité du travail. Les moins qualifiés y trouvent plus souvent du travail. Ce, dans des secteurs tels que l'horeca, le commerce de détail, les services personnels et les soins. Il s'agit de secteurs où les horaires de travail non standard jouent un rôle important. Il est donc plausible qu'il y ait un lien. C'est également sur ce principe que l'on se base (SCP et CBS, 2015 ; ROA, 2017 ; WRR, 2017). Aux Pays-Bas, il existe un assez large consensus selon lequel un degré considérable de flexibilité (socialement régulée) sur le plan du temps de travail est indispensable. Les syndicats néerlandais s'interrogent à juste titre sur les aspects de cette flexibilité. Mais ceux-ci ne sont pas fondamentalement remis en question. Il s'agit plutôt d'une question de société de savoir comment rendre les droits sociaux plus accessibles aux personnes occupant diverses relations professionnelles.

**ENCADRE 3. LA FLEXIBILITE A-T-ELLE DERAILLE PAYS-BAS ?**

Le marché du travail néerlandais a clairement ses zones d'ombre. On peut légitimement se demander si la flexibilité n'y a pas déraillé. C'est précisément cette question qui fait l'objet de nombreux débats sociaux aux Pays-Bas. On s'inquiète, par exemple, du nombre relativement élevé de personnes sous contrat temporaire ou intérimaire. Une étude du Bureau central des statistiques (2019) montre qu'il s'agit, pour la plupart des gens, d'une phase temporaire de leur carrière professionnelle. Ces emplois constituent souvent un tremplin vers un emploi plus stable.

La question des indépendants sans personnel est notamment un problème important. Les Pays-Bas comptent également beaucoup plus d'indépendants de ce type, appelés ISP. Ce segment du marché du travail a connu une très forte croissance. Les Pays-Bas comptaient près de 1,1 million d'ISP en 2019. Ils ne travaillent pas pour des employeurs, ils effectuent des missions qu'ils choisissent eux-mêmes. Ils sont flexibles, ils ont un haut degré d'autonomie, surtout en termes de temps de travail. Ils ne sont pas soumis aux nombreux aspects de la réglementation du travail ou des accords collectifs.

Il s'agit d'un segment qui fait l'objet de controverses, précisément en partie pour ces raisons. Contrairement à chez nous, ils ne sont, par exemple, pas obligés d'avoir une assurance sociale. Cela fait que certains se retrouvent en difficulté en cas de maladie ou s'ils se retrouvent sans mission. Phénomène assez intéressant, c'est pourquoi ce que l'on appelle les « Broodfondsen » (fonds de soutien collectif) ont vu le jour. Un Broodfonds se compose de minimum vingt à maximum cinquante entrepreneurs, qui se connaissent et se soutiennent en cas de maladie. Pour ce faire, ils mettent chaque mois un montant fixe de côté. Ceux qui sont malades de longue durée reçoivent des dons des autres pour vivre. Ils peuvent en recevoir pendant maximum deux ans de suite. Il n'y a pas de médecins de contrôle ; le système fonctionne sur la confiance et le contrôle social.

Il s'agit évidemment d'une solution sous-optimale. Les indépendants qui veulent une véritable assurance sociale paient des primes élevées parce que le problème classique de l'« antisélection » se pose. Il s'agit d'une forme classique de « défaillance du marché » due au fait que ce sont surtout les « mauvais » risques et les personnes qui ont le moins de marge financière qui ont tendance à s'y affilier. Résultat : les primes sont beaucoup plus élevées que si tout le monde était obligé de s'affilier. Cela soulève la question séculaire de savoir dans quelle mesure les pouvoirs publics peuvent être paternalistes, surtout s'il existe de bonnes raisons d'efficacité économique et d'équité pour le faire.

Un récent rapport du Conseil scientifique pour la politique gouvernementale (WRR) intitulé « Pour la sécurité » suggère que la flexibilité aux Pays-Bas a dérapé dans certains domaines. Chez certaines personnes, elle entraîne une incertitude psychologique (stress, manque de reconnaissance) et une précarité de la vie. C'est parfois problématique pour les jeunes quand ils veulent acheter une maison ou fonder une famille. Cela n'empêche pas que le rapport du WRR montre que la plupart des ISP n'ont pas envie de revenir à un statut de travailleur classique.

En 2020, une commission dirigée par l'ancien haut fonctionnaire Hans Borstlap a remis un rapport sur l'avenir du système de travail néerlandais. Le rapport affirme que la législation et la réglementation néerlandaises actuelles ne sont pas à l'épreuve du temps. Selon la commission, de grandes différences de protection entre les différentes catégories de travailleurs entraînent une désintégration structurelle des groupes de travailleurs et une diminution de la base du financement des dépenses publiques. Elle propose donc des adaptations fondamentales. Notamment, les différences de protection entre les différentes catégories de travailleurs devraient diminuer, à savoir entre les travailleurs ordinaires et les travailleurs indépendants sans personnel. La commission conseille, par exemple, une assurance incapacité de travail au niveau de base pour tous les travailleurs, éventuellement complétée par des conventions collectives de travail (CCT) ou des réglementations au niveau individuel.

Comme indiqué précédemment dans ce document, il y a également une grande différence si l'on considère la proportion de personnes dans un emploi relativement moins rémunéré, comme le définit l'OCDE. Il s'agit grosso modo d'emplois dans lesquels les gens gagnent plus que le salaire minimum (environ 1 600 EUR dans les deux pays) mais moins des 2/3<sup>e</sup> de la médiane. Selon les données de l'OCDE, cette proportion aux Pays-Bas, à savoir près de 15 %, est beaucoup plus élevée qu'en Belgique (4-5 %), résultat d'une politique publique délibérée visant à rapprocher les salaires CCT les plus bas du salaire minimum légal.

Cette organisation totalement différente du marché du travail ne constitue certainement pas la seule l'explication. La Belgique et les Pays-Bas diffèrent également fortement sur le plan de la réglementation des services et des marchés de produits. L'OCDE et la Commission européenne formulent depuis de nombreuses années des recommandations en vue de réformer les secteurs et professions fortement réglementés (comprenez : cloisonnés) en Belgique. Le commerce de détail est un secteur souvent qualifié de surréglementé. Les gens de ce secteur indiquent eux-mêmes qu'il y a longtemps eu trop peu de concurrence et donc aussi trop peu d'innovation.

Bien entendu, les Pays-Bas ont également profondément réformé la sécurité sociale et l'assistance, avec un accent très fort sur l'activation (Hemerijck et Marx, 2010 ; Eleveld et Van Vliet, 2013). Il y a eu plusieurs réformes majeures et profondes, de l'assurance chômage au régime de retraite anticipée (VUT) en passant par l'assistance et, bien sûr, l'incapacité de travail. Dans ce cadre, l'amélioration des incitations au travail et l'amélioration de la transparence étaient des objectifs prioritaires. Il en va de même pour les réformes fiscales, qui avaient été mûrement réfléchies en fonction de ces objectifs (Jongen et al., 2015).

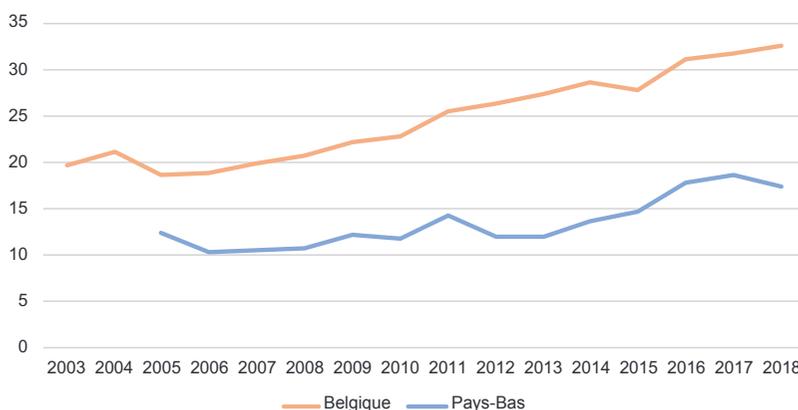
#### **4.2.5. Les Pays-Bas ont non seulement plus de travailleurs, mais aussi moins de pauvreté et de déprivation**

Si les Pays-Bas avaient réalisé cette amélioration de l'emploi grâce à la démolition sociale, la comparaison serait évidemment peu intéressante. Mais voici précisément la raison pour laquelle les Pays-Bas méritent une certaine attention. Il y a aussi moins de pauvreté que chez nous. Nous le constatons sur la base des différents indicateurs (voir p. ex. partie 2 supra, Figure 8). Les chiffres comparatifs d'Eurostat qui se penchent

plus directement sur la déprivation matérielle (les ménages qui manquent donc de l'essentiel) montrent un écart encore plus important entre la Belgique et les Pays-Bas. La déprivation matérielle grave est deux fois plus élevée en Belgique, comme nous l'avons illustré précédemment dans cet article.

Si nous examinons ces chiffres de plus près, nous constatons que, chez les 18-64 ans, l'écart de pauvreté entre les Pays-Bas et la Belgique est particulièrement frappant chez les personnes peu qualifiées. Le taux de pauvreté dans ce groupe est presque deux fois plus élevé en Belgique (voir Figure 28).

**FIGURE 28 : RISQUE DE PAUVRETE DES PEU QUALIFIES EN AGE DE TRAVAILLER (18-64 ANS), BELGIQUE ET PAYS-BAS 2003-2018**



Source : Eurostat, EU-SILC.

#### **4.2.6. Plus d'emplois « atypiques », même faiblement rémunérés, et pourtant moins de pauvreté, comment est-ce possible ?**

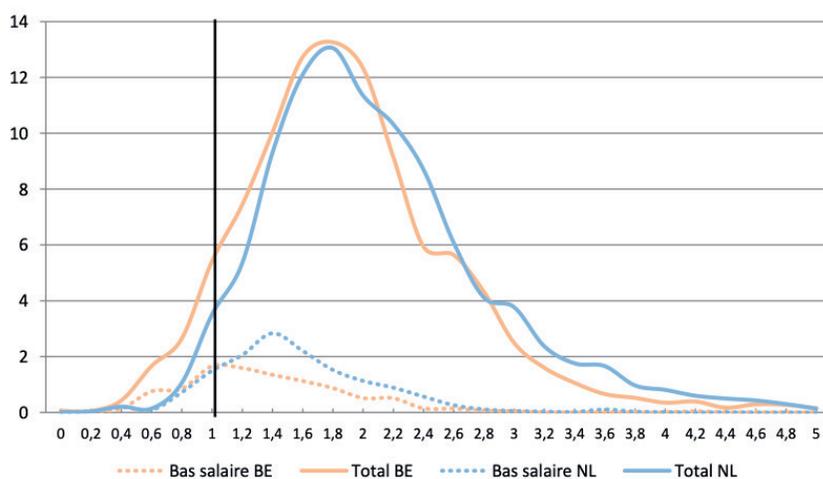
Il n'est pas facile de donner une réponse complète à cette question. Les taux de pauvreté sont influencés par de nombreux facteurs et il est impossible de réduire les disparités nationales à une poignée de facteurs. Mais, il existe un certain nombre d'indices importants. La raison pour laquelle les Pays-Bas font mieux semble d'abord être liée au fait qu'ils ont un modèle de combinaison plus solide, et ce à deux égards.

Tout d'abord, si vous examinez qui a des emplois à temps partiel, temporaires ou relativement peu rémunérés, vous constatez qu'il s'agit souvent de jeunes ou d'adultes qui cohabitent avec une autre personne occupant un emploi, souvent plus stable et à temps plein (Horemans, 2018 et 2018b). Ces personnes se situent généralement nettement au-dessus du seuil de pauvreté, comme l'illustre la Figure 29. A l'époque où deux membres du ménage gagnent un revenu, un deuxième revenu est souvent essentiel pour atteindre un niveau de vie décent. Ce revenu supplémentaire ne doit pas nécessairement provenir d'un emploi à temps plein (stable). Du moins du point de vue de la prospérité financière, il est préférable qu'un couple puisse combiner un revenu

d'un emploi à temps plein avec un revenu d'un emploi à temps partiel ou même temporaire plutôt que de ne pas avoir de deuxième revenu du tout. Une critique peut être que cela favorise les inégalités entre les sexes, car ce sont encore principalement les femmes qui exercent des fonctions de soins. La combinaison de deux (importants) emplois à temps partiel peut toutefois aussi suffire. Les Pays-Bas comptent en tout cas beaucoup plus de ménages avec davantage de combinaisons différentes que de ménages qui n'ont pas d'emploi ou deux emplois à temps plein. Cela dit, il y a une grande inégalité de fait entre les sexes.

En raison des combinaisons de revenus au niveau familial, nous constatons, par exemple, que les personnes ayant un emploi moins rémunéré se trouvent plus souvent au-dessus du seuil de risque de pauvreté aux Pays-Bas (Figure 29). Comme indiqué dans le chapitre concernant les travailleurs pauvres, les bas salaires ne sont pas la principale cause de pauvreté chez les travailleurs. Pour comprendre la pauvreté des travailleurs, il faut prendre en compte l'ensemble des revenus du ménage.

**FIGURE 29 :** PART DES TRAVAILLEURS (AXE Y) DANS LA REPARTITION DES REVENUS AVEC UN FAIBLE SALAIRE HORAIRE ET AU TOTAL, 18-64 ANS EN BELGIQUE ET AUX PAYS-BAS



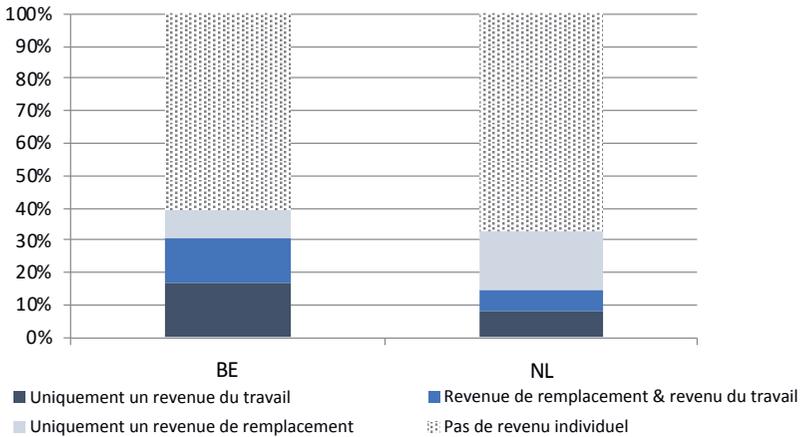
Source : EU-SILC 2018, propre traitement.

Note : 1 sur l'axe x = seuil de risque de pauvreté (un faible salaire horaire < 0,66 du salaire horaire médian). Pour calculer le salaire horaire, nous avons uniquement pris en considération les travailleurs qui ont travaillé de manière cohérente pendant une année complète, soit à temps partiel soit à temps plein, et qui n'ont exercé qu'un seul emploi.

Deuxièmement, il semble que les Néerlandais en âge de travailler combinent plus souvent une allocation avec un revenu du travail (Figure 30). Les Pays-Bas semblent afficher une moindre grande polarisation entre les personnes qui ne vivent que de revenus du travail et celles qui ne vivent que de revenus de remplacement ou qui n'ont pas de revenus personnels significatifs. Attention : nous examinons ici les revenus annuels. Cela peut donc être dû au fait que les gens combinent plus souvent une

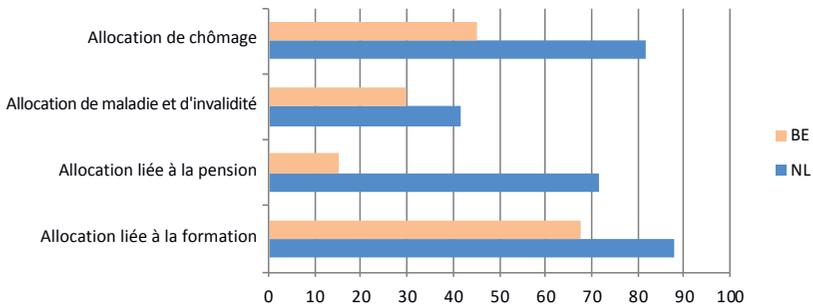
allocation avec un revenu du travail au même moment ou au fait qu'ils alternent plus rapidement entre un revenu du travail et un revenu de remplacement. Nous constatons que de telles combinaisons sont plus fréquentes dans tous les régimes d'allocations aux Pays-Bas (Figure 31). Chacun de ces régimes mérite une analyse politique plus approfondie afin de tirer d'éventuelles leçons pour le système belge, mais il est frappant de constater que les combinaisons sont plus fréquentes dans chaque régime<sup>17</sup>.

**FIGURE 30** : COMPOSITION DES REVENUS INDIVIDUELS SUR UNE BASE ANNUELLE POUR LES 18-64 ANS EN BELGIQUE ET AUX PAYS-BAS



Source : EU-SILC 2018, propre traitement.

**FIGURE 31** : PART DES 18-64 ANS COMBINANT UN REVENU DE REMPLACEMENT ET UN REVENU DU TRAVAIL SUR UNE DUREE D'UN AN, PAR TYPE D'ALLOCATION

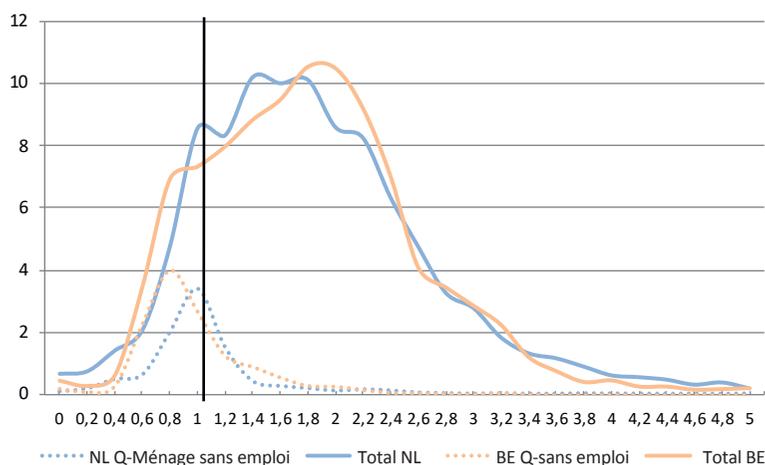


Source : EU-SILC 2018, propre traitement.

(17) Il se peut qu'un artefact de données joue ici parce que les données belges reposent sur des données d'enquêtes pour 2018 et les données néerlandaises sur des données administratives, qui captent souvent mieux de telles combinaisons. Cela pourrait, par exemple, signifier qu'aux Pays-Bas, davantage de « petits » montants d'allocations sont perçus en combinaison avec un revenu du travail. Nous ne le constatons toutefois pas dans les analyses plus détaillées (résultats non affichés).

Troisièmement, la protection des non-travailleurs est plus adéquate aux Pays-Bas (voir également supra, Figures 22 et 23). Les Pays-Bas disposent des niveaux de protection du revenu minimum les plus élevés en Europe. Cela n'est pas seulement dû à des allocations plus élevées, mais aussi, notamment, à de nombreuses prestations sélectives, telles que la subvention locative (Graphique 34). Nous voyons également dans la Figure 32 qu'il ne s'agit pas seulement d'une situation sur papier. Nous y montrons la répartition des revenus pour les 18-64 ans qui vivent dans des ménages quasi sans emploi (intensité de travail  $< 0,2$ ). Nous constatons qu'en Belgique, ces personnes représentent non seulement une part plus importante, mais aussi que leurs revenus sont en moyenne beaucoup plus souvent inférieurs au seuil de risque de pauvreté. Les Pays-Bas connaissent une plus faible proportion de ménages quasi sans emploi et, en outre, la majeure partie ne se situe pas au-dessous, mais bien aux alentours ou au-dessus du seuil de risque de pauvreté.

**FIGURE 32 :** PART DES PERSONNES (AXE Y) DANS LA REPARTITION DES REVENUS DANS LES MENAGES QUASI SANS EMPLOI (INTENSITE DE TRAVAIL  $< 0,2$ ) ET AU TOTAL, 18-64 ANS EN BELGIQUE ET AUX PAYS-BAS

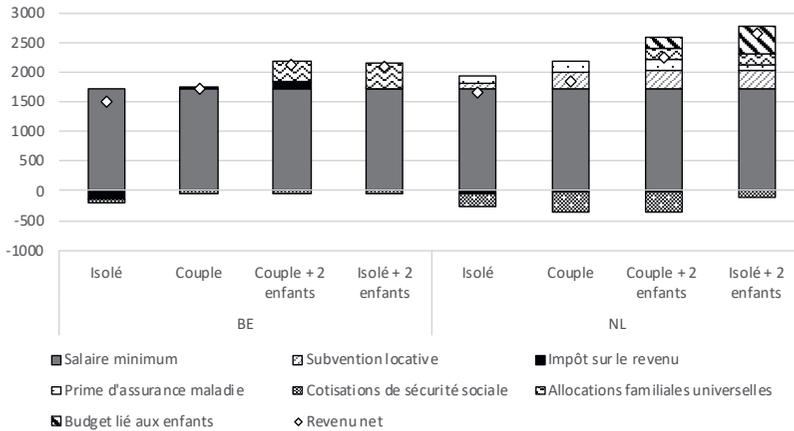


Note : 1 sur l'axe x = seuil de risque de pauvreté.

Source : EU-SILC 2018, propre traitement.

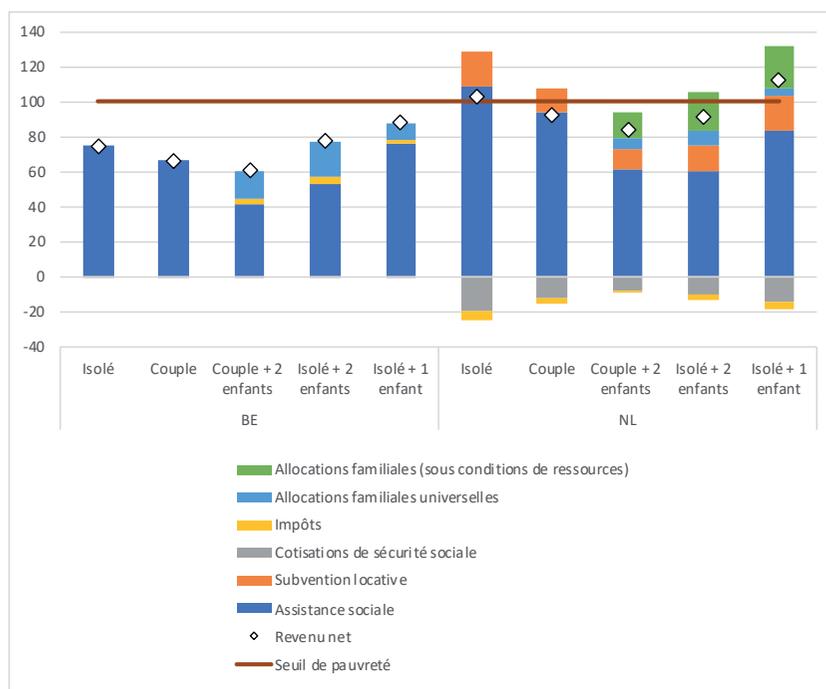
Quatrièmement, les familles qui ne doivent vivre que de faibles revenus du travail bénéficient d'une meilleure protection. Les ménages néerlandais à faibles revenus du travail ont des revenus nets plus élevés, ce qui implique une meilleure protection contre la pauvreté des travailleurs. C'est important, car si vous voulez augmenter le nombre de personnes au travail, éventuellement aussi dans d'autres emplois que ceux à temps plein, et relativement bien rémunérés, vous devez également veiller à fournir les garanties nécessaires en matière de protection du revenu minimum. Les Pays-Bas font beaucoup mieux dans ce domaine. Un parent isolé qui travaille pour le salaire minimum (environ 1.600 EUR, tant en Belgique qu'aux Pays-Bas) touche en principe pas moins de 563 EUR de revenu net en plus aux Pays-Bas. C'est une énorme différence. Cela n'est pas dû à la différence de pression fiscale ou parafiscale. Dans les deux pays, cette pression est quasi nulle pour un parent isolé dans cette situation. La différence est principalement due aux allocations familiales majorées pour les parents isolés à faibles revenus (budget lié aux enfants) et à la subvention locative (voir Figure 33).

**FIGURE 33 : REVENU NET DISPONIBLE D'UNE PERSONNE TRAVAILLANT POUR LE SALAIRE MINIMUM EN 2018, POUR DIFFERENTS TYPES DE MENAGE**



Source : calculs de Sarah Marchal sur la base de MIPI-HHoT, Marchal et al. 2018).

**FIGURE 34 : REVENU NET DISPONIBLE A UNE ALLOCATION D'ASSISTANCE EN % DU SEUIL DE PAUVRETE UE, 2018**



Note : seuil de pauvreté de l'UE sur la base des revenus de 2015, uprated à 2017 sur la base de l'IPCH. Pas de distinction entre la partie universelle des allocations familiales et les prestations sociales en Belgique. Subventions locatives calculées sur le loyer médian sur la base de l'EUSILC2015, uprated à 2017 avec l'IPCH.

Source : calculs de Sarah Marchal sur EUROMOD/HHOT. Seuil de pauvreté et IPCH d'Eurostat (2018).

#### 4.2.7. Les leçons à tirer des Pays-Bas ?

Il ne s'agit pas ici de prendre les Pays-Bas comme exemple sans formuler de critiques. On peut invoquer à juste titre que les Pays-Bas ont échoué dans certains aspects de la flexibilité du marché du travail (cf. Encadré 3) et la commercialisation des prestations sociales. Les Pays-Bas ont probablement réalisé des économies plus importantes que ce qui était souhaitable. Sur le plan de la productivité, les Pays-Bas ne sont pas un pays très performant, bien que l'écart avec la Belgique ait un jour été beaucoup plus petit.

Le taux de pauvreté de la population en âge de travailler a augmenté aux Pays-Bas, en grande partie en raison de la politique d'austérité poussée. La déprivation matérielle reste toutefois nettement plus importante en Belgique qu'aux Pays-Bas. Le nombre de personnes qui disent avoir du mal à joindre les deux bouts reste ici également nettement plus élevé.

Mais si nous dressons un portrait global, les Pays-Bas offrent un modèle plus durable et plus inclusif. La quantité totale de travail aux Pays-Bas n'est pas beaucoup plus élevée qu'ici, mais elle est beaucoup mieux répartie entre la population et sur le cours de la vie. Il y a moins de dichotomie entre les personnes qui travaillent et celles qui sont en dehors du marché du travail. Les Néerlandais combinent plus souvent une allocation et un revenu du travail. Ils font plus souvent des transitions entre travail et non-travail. Malgré le degré élevé de flexibilité, la satisfaction au travail aux Pays-Bas n'est pas inférieure et la satisfaction générale de la vie est supérieure.

Tout cela doit en outre être vu dans un contexte d'énormes différences en matière de dette publique, de dépenses publiques, de déficit budgétaire et de pression fiscale. La pression (para)fiscale est beaucoup plus basse qu'ici. Sur le plan des finances publiques, les Pays-Bas se trouvent dans une position nettement meilleure, y compris pour effectuer un mouvement de rattrapage social si la volonté politique était présente. Les Pays-Bas enregistrent également un coût du vieillissement beaucoup plus bas, du moins en ce qui concerne les dépenses publiques.

La Belgique n'a pas cette marge de manœuvre. Notre système se heurte à ses limites. Des obstacles inhérents l'empêchent d'enregistrer des progrès sociaux significatifs.

## **5. LIGNES DIRECTRICES POUR LES REFORMES**

### **5.1. L'ESSENTIEL : MOBILISER, INSPIRER, NE PAS COPIER**

La question n'est pas de savoir si nous devons copier d'autres pays, ou si nous pourrions même le faire. La comparaison internationale doit avant tout être une source de mobilisation et d'inspiration. Elle doit nourrir la conviction qu'il est vraiment possible de faire mieux. Elle doit inspirer des réorientations.

Nous pensons que la comparaison internationale inspire un certain nombre de lignes directrices. Nous en citons cinq ici. Nous ne sommes évidemment pas exhaustifs. Dans les domaines de la politique économique, de l'éducation et de la formation, de la politique du logement, de la politique des soins, etc., il y a beaucoup de leçons à tirer de l'expérience étrangère. Nous nous limitons ici à cinq lignes directrices qui se situent à l'intersection de la politique du marché du travail et des revenus :

- accroître les possibilités d'emploi grâce à une plus grande ouverture à l'égard des différentes formes de travail ;
- rendre les revenus du travail et les allocations plus complémentaires ;
- renforcer le soutien aux personnes qui n'arrivent pas à vivre uniquement de leur travail ;
- des prestations plus adéquates pour les personnes sans emploi ;
- une politique plus rationnelle et qui tire des leçons.

#### **Ligne directrice 1. Développer le travail grâce à une plus grande diversité du travail**

Nous devons abandonner l'idée que seuls les emplois à temps plein, stables, à horaires fixes de neuf à cinq sont de bons emplois, comme si nous vivions encore à une époque où les familles dépendent d'une source de revenus (masculine) et dans un contexte économique où ces emplois sont compatibles avec les besoins de production. Nous

vivons à une époque où il est plus important qu'un ménage ait plusieurs revenus au lieu d'une seule source de revenus avec un bon emploi. Il ne doit pas nécessairement s'agir de revenus issus d'une forme standard de travail. Ce qui compte, c'est que les ménages puissent cumuler plusieurs revenus. Il ne doit pas toujours s'agir de revenus provenant d'un seul emploi stable et à temps plein.

En même temps, la réalité veut que nous vivions dans une économie post-industrielle. Notre système de travail est encore fortement adapté à une structure industrielle en déclin. La grande majorité des nouveaux emplois sont créés dans le secteur des services. En outre, il semble y avoir un immense potentiel inexploité. Les pays avec un taux d'emploi plus élevé ont beaucoup plus de tels emplois. Ceux-ci exigent cependant plus de flexibilité. Ils demandent plus souvent des horaires variables, des prestations le soir ou le week-end et un processus de production qui doit pouvoir répondre rapidement aux souhaits changeants du consommateur. Ces exigences, ainsi les besoins de flexibilité pour les ménages à deux revenus et les parents isolés pour concilier vie professionnelle et vie familiale, nécessitent de nouveaux équilibres et une concertation sociale qui se concentre sur cette problématique clé et pas uniquement sur la question du coût salarial.

Il n'existe pas de certitudes en la matière, mais *ceteris paribus*, il semble tout de même plus judicieux de s'inspirer des pays qui se portent mieux sur le plan de l'emploi et ont également de meilleurs résultats sociaux, surtout si l'on considère la pauvreté et d'autres dimensions de l'exclusion sociale. Ces pays se caractérisent globalement par un degré plus élevé de diversité de travail. Ce ne sont pas simplement des pays avec plus de flexibilité, mais surtout avec plus de flexibilité sociale et régulée du travail. Nous en avons aussi, mais pas assez.

Il s'agit notamment de flexibilité dans l'organisation du travail et dans le temps de travail. Dans ce domaine, les partenaires sociaux disposent déjà d'une grande liberté de négociation, mais il reste clairement une marge de manœuvre pour l'accroître, surtout au niveau de l'entreprise. Il existe parfois une tension entre ce qui est possible sur le terrain de l'entreprise et ce qui est autorisé au niveau sectoriel.

Pour la même raison, notre structure salariale mérite une attention particulière. Nous avons une structure salariale relativement comprimée et très rigide, qui rend la mobilité entre les secteurs et les emplois peu attrayante. Si les chiffres à ce sujet sont exacts, nous n'avons guère de segment faiblement rémunéré sur notre marché du travail, du moins dans le circuit contractuel régulier. Pour rappel, il s'agit d'emplois qui génèrent plus que le salaire minimum mais qui n'en sont pas très éloignés en termes de rémunération. L'écart avec les Pays-Bas ou l'Allemagne, par exemple, est énorme. Il est plausible que cela joue un rôle dans notre taux emploi particulièrement faible parmi les personnes peu qualifiées ou issues de l'immigration, qui ont souvent des qualifications que nous ne reconnaissons pas. Ces personnes ont souvent du mal à s'introduire sur notre marché du travail, où les qualifications formelles sont une condition d'accès à de nombreux emplois. Il semble opportun d'envisager, comme on l'a fait aux Pays-Bas, de rapprocher un peu plus les salaires CCT les plus bas des salaires minimums (différenciés selon l'âge) ou d'introduire d'autres formes de flexibilité dans la détermination des salaires (cf. Encadré 1 pour une argumentation plus détaillée).

Ce n'est pas l'option privilégiée. Nous préférerions des emplois stables et bien rémunérés pour tous. Mais aucun pays ne réalise un emploi élevé avec seulement des emplois stables et bien rémunérés. Si nous devons peser le pour et le contre, un emploi un peu moins payé semble préférable à aucun emploi du tout, surtout sur le long terme. Cela étant dit, une plus grande diversité de travail à elle seule n'offrira pas de solution miracle à notre sous-emploi massif chez les personnes peu qualifiées ou issues de l'immigration. Aucun pays ne parvient à présenter des chiffres satisfaisants sur ce plan, aussi flexible soit-il. Mais nos résultats sont exceptionnellement problématiques.

**Ligne directrice 2. Rendre le travail plus attrayant et surtout accroître l'attractivité de la combinaison allocation et emploi**

La question de savoir si le travail paie suffisamment joue un rôle prépondérant dans le débat social. C'est une question légitime. Juste avant la crise du coronavirus, la Belgique comptait l'un des marchés du travail les plus serrés d'Europe. Les employeurs éprouvaient des difficultés pour trouver du personnel pour de nombreux emplois, y compris ceux qui nécessitent peu de qualifications ou d'expérience. Cela peut sembler paradoxal étant donné notre immense réserve de main-d'œuvre, qui est relativement plus grande que dans la plupart des autres pays européens. On est contraint de recourir massivement à la main-d'œuvre étrangère, par exemple par le biais du détachement.

Le travail ne rapporte-t-il pas suffisamment ? C'est une question légitime dans un pays où beaucoup de gens ne travaillent pas et où, simultanément, la main-d'œuvre manque. Nous avons besoin d'une analyse réellement approfondie des incitations au travail effectives dans les différents régimes de sécurité sociale et d'assistance. A cet égard, il est important d'examiner comment ces systèmes fonctionnent dans la pratique, dans toute leur complexité réglementaire et administrative et non dans des versions stylisées. Il est important d'avoir une meilleure idée de la manière dont les personnes perçoivent effectivement ces incitations et des obstacles (administratifs) auxquels elles se heurtent éventuellement pour pouvoir reprendre rapidement le travail, en particulier dans les groupes qui n'ont manifestement pas de contact avec le marché du travail.

Nous avons besoin de cette analyse pour rendre le travail plus rémunérateur tout en gardant à l'esprit la fonction première des prestations sociales, qui est d'offrir aux personnes touchées par un risque social une protection adéquate des revenus.

Les personnes ayant une capacité de travail limitée ou un potentiel de revenus limité devraient être mieux à même de combiner, même temporairement, les allocations et les revenus du travail, surtout en cas de transition entre l'inactivité et le travail (à temps partiel). Il existe à cet effet des régimes tels que la Garantie de revenu (AGR) dans l'assurance chômage ou l'Exonération socio-professionnelle (ISP) dans le revenu d'intégration. En raison notamment de leur complexité, ces régimes sont trop peu utilisés. La simplification est essentielle. On pourrait élargir certains régimes, comme le SPI, en permettant (temporairement) aux personnes de gagner davantage, en plus de leur allocation. En outre, les gens pourraient être informés et stimulés de manière beaucoup plus intelligente qu'actuellement.

Réduire drastiquement la complexité et l'opacité de nos systèmes de prestations est évidemment une priorité absolue. Créez également des avantages non cash, comme des tarifs sociaux, moins liés aux catégories mais davantage aux revenus. Aujourd'hui, les gens perdent parfois ces avantages parce qu'ils sont liés au statut de bénéficiaire du revenu d'intégration ou de chômeur. Cela ne favorise pas le passage au travail. En outre, les personnes à faibles revenus du travail ont aussi souvent besoin de telles dispositions.

Les systèmes de prestations et autres dispositions doivent être considérablement simplifiés et, par conséquent, devenir compréhensibles. La question de savoir si des restrictions de durée ou des conditions plus strictes dans des régimes comme l'assurance chômage sont une panacée à court terme est très discutable. Mais pour un modèle plus durable à plus long terme, il semble néanmoins logique que nous nous tournions vers les pays les plus performants.

Les responsabilités dans la mise en œuvre de la sécurité sociale doivent être examinées de manière approfondie. Les acteurs responsables ne sont pas suffisamment incités à surveiller l'afflux et à réaliser la réinsertion sur le marché du travail, même si elle est progressive et partielle. Notre pays compte beaucoup de personnes qui dépendent des allocations pour une longue durée, qu'il s'agisse du chômage ou de l'incapacité de travail. Cette dépendance est néfaste pour les personnes dans cette situation. Plus les personnes sont inactives longtemps, plus elles ont du mal à se réinsérer sur le marché du travail. Plus leur risque de pauvreté et d'isolement est élevé. Réaliser la réintégration ne nécessite pas seulement une responsabilisation des acteurs responsables des allocations. Cela suppose également des changements dans le mode d'organisation du travail et les exigences de productivité imposées aux personnes, surtout lorsqu'elles vieillissent. Mais l'un ne va pas sans l'autre.

**Ligne directrice 3. Avec des « emplois, emplois et emplois » uniquement, nous n'y arriverons pas. Meilleure protection minimale pour les personnes qui travaillent**

Il est essentiel d'augmenter le nombre de personnes qui travaillent, mais l'idée que cela suffit pour réduire la pauvreté est une erreur manifeste.

Pour assurer une meilleure protection, nous devons élargir la viabilité du financement de la sécurité sociale. Une augmentation du nombre de contributeurs est essentielle pour cela, ainsi que l'élargissement des canaux de financement au-delà du travail et la découverte de nouveaux canaux. Par ailleurs, cela signifie non seulement plus de personnes au travail, mais aussi plus de personnes qui contribuent réellement quand elles travaillent. Cela implique la suppression des régimes d'exception, allant des footballeurs de haut niveau aux flexi-jobs. Cela permettra d'augmenter les revenus nets pour tout le monde (en particulier pour les personnes isolées mal rémunérées) et (donc) aussi les allocations.

Le renforcement du revenu minimum des travailleurs, ou plus exactement des personnes qui vivent principalement du travail, est une priorité importante. Nous avons déjà un problème considérable de main d'œuvre. Deux tiers de ces ménages ont des enfants. La pauvreté des enfants concerne en grande partie la pauvreté des parents qui travaillent.

Comment pouvons-nous mieux soutenir les personnes qui travaillent ou qui commencent à travailler et qui n'arrivent quand même pas à joindre les deux bouts ?

C'est difficile. La grande erreur que commettent souvent les décideurs politiques est d'assimiler la notion de « travailleur pauvre » à un salaire inférieur. En réalité, il y a peu de chevauchements. La plupart des personnes avec un salaire relativement faible vivent dans un ménage à revenus multiples. Il s'agit souvent de deux voire trois revenus dans le ménage. Seule une minorité de personnes qui ont un emploi faiblement rémunéré vivent dans la pauvreté financière, voire en sont proches. De ce fait, toutes les mesures visant les bas salaires, et elles sont déjà nombreuses, entraînent des débordements considérables vers des ménages qui vivent (bien) au-dessus du seuil de pauvreté.

C'est surtout le groupe restreint de personnes qui doivent s'en sortir avec un seul faible revenu du travail qui rencontrent souvent des difficultés. Cela s'applique même aux personnes qui vivent d'un salaire bien supérieur au salaire minimum, surtout quand elles ont plusieurs enfants à charge. En outre, elles se trouvent souvent dans une position structurellement précaire. Pour beaucoup d'entre elles, c'est une situation chronique à laquelle elles ont du mal à échapper parce que leur position sur le marché du travail est structurellement faible. Elles ne peuvent pas simplement progresser à un emploi mieux rémunéré. Ou elles sont confrontées à un obstacle structurel les obligeant à combiner travail et soins, ce qui les empêche de réaliser leur plein potentiel de travail. C'est particulièrement problématique pour les parents isolés.

Lorsqu'il s'agit de réduire la pauvreté des travailleurs, on pense souvent à des salaires minimums plus élevés. Nous avons déjà vu que les salaires minimums réels en Belgique sont relativement élevés. La plupart des personnes qui travaillent pour un salaire inférieur ne vivent pas dans la pauvreté ou même près du seuil de pauvreté. Comme nous l'avons dit, cela est dû au fait qu'elles vivent souvent dans un ménage à revenus multiples. Pour aider de manière substantielle le petit nombre de personnes qui doivent vivre d'un salaire proche du salaire minimum, il faudrait effectivement augmenter fortement les salaires les plus bas. De telles augmentations ne sont probablement pas souhaitables étant donné le faible taux d'emploi déjà problématique des personnes peu qualifiées (cf. Encadré 1.). Cela conduirait également à des exigences salariales plus élevées chez les personnes qui gagnent plus que le salaire minimum, car elles souhaiteraient évidemment une prime pour leur formation ou leur expérience supérieure. Si l'on veut rehausser le plancher de l'édifice salarial, il faut que l'ensemble de l'édifice suive, ce qui est très coûteux (indépendamment des restrictions imposées par la loi de 1996, par exemple).

Les réductions de charges parafiscales, qui augmentent les revenus nets des personnes faiblement rémunérées, telles que le bonus fédéral à l'emploi, ne constituent pas non plus un instrument efficace en termes de coûts pour lutter contre la pauvreté. Il en va de même pour le 'jobbonus' flamand prévu. La raison est la même que pour le salaire minimum. Il y a un énorme débordement vers les personnes qui ne vivent pas dans la pauvreté, voire qui n'ont même pas un niveau de vie bas. Le rendement de ces mesures est particulièrement faible en termes de lutte contre la pauvreté.

Dans l'optique de rendre le travail plus attrayant financièrement, des mesures telles que les bonus fédéraux à l'emploi ou le 'jobbonus' flamand prévu sont certes judicieuses, bien que le rôle des incitations financières dans le sous-emploi des personnes les plus éloignées du marché du travail soit peut-être surestimé. Beaucoup de ces personnes ne touchent tout simplement pas d'allocations et sont donc déjà fortement incitées à travailler. Les obstacles qu'elles rencontrent se situent souvent dans un autre domaine.

Qu'est-ce qui est alors possible ? Le problème est qu'une politique efficace pour les travailleurs pauvres doit viser non pas les personnes mal rémunérées, mais bien les ménages avec de faibles revenus du travail. Il s'agit souvent de ménages à revenu unique avec des enfants.

Le Groeipakket pourrait en faire plus pour soutenir les personnes actives qui ne s'en sortent pas financièrement, d'autant plus que les besoins les plus aigus se situent dans les familles avec enfants. On le sait depuis longtemps (Vinck et al., 2015 ; Van Lancker et al., 2016). Les allocations sociales dans le cadre du Groeipakket pourraient être plus élevées et également plus larges. Cela pourrait notamment aider les parents isolés qui travaillent. Une augmentation pourrait entraîner un piège à la promotion, bien que les allocations ne disparaissent généralement pas immédiatement quand une personne commence à gagner davantage.

Une voie plus radicale consiste à agir davantage via la fiscalité, à l'instar de ce qui existe dans de nombreux pays anglo-saxons. La fiscalité y est devenue un instrument important d'aide aux revenus (Marchal et Marx, 2018 ; Marchal et al., 2018). Les personnes à faibles revenus (du travail) ne paient pas d'impôts mais reçoivent au contraire de l'argent en fin de parcours. C'est ce que fait l'Earned Income Tax Credit aux Etats-Unis. Il peut s'agir de montants très substantiels, de plusieurs milliers de dollars par an. L'inconvénient de la redistribution via la fiscalité est que c'est complexe, que beaucoup de gens ne réclament pas leurs droits et que les paiements arrivent trop tard. Cela va également à l'encontre de la tendance à l'individualisation de la fiscalité et des droits sociaux. Mais le potentiel de redistribution vers les revenus les plus faibles est indéniable (Vandelannoote et Verbist, 2016).

Une toute autre option est un revenu de base. Dans ce cas, toute personne, pauvre ou riche, malade ou en bonne santé, active ou sans emploi, reçoit chaque mois un montant égal et inconditionnel. Cela signifie donc que les gens pourraient compléter ce revenu de manière illimitée, ce qui pourrait aider les personnes qui ont un faible potentiel de revenus. Les calculs montrent qu'un revenu de base d'un niveau substantiel (c'est-à-dire quelques centaines d'euros) est une option invraisemblablement coûteuse, à moins que l'on ne supprime en grande partie la sécurité sociale classique, ce qui impliquerait un appauvrissement massif chez les personnes actuellement âgées, malades ou au chômage. Si l'on veut encore protéger ces personnes de manière adéquate, les impôts et cotisations sociales devraient être sensiblement plus élevés (Brown et Immervoll, 2017 ; Marx et al., 2018).

**Ligne directrice 4. Une meilleure protection sociale pour les personnes qui ne peuvent pas travailler**

En Belgique, les allocations sont souvent trop basses pour permettre de vivre dignement. Notre protection du revenu minimum est inférieure à celle des pays les plus performants. Les appels à « augmenter les allocations jusqu'au seuil de pauvreté » sont tout à fait justifiés à cet égard.

Mais cela suppose l'adoption des réformes décrites dans les lignes directrices 1 à 3. La clé de l'amélioration des prestations est de réduire le nombre de personnes qui doivent vivre exclusivement d'une prestation. Le terme « exclusivement » est important à cet égard (cf. Ligne directrice 2).

Une meilleure protection sociale nécessitera une protection sociale plus sélective. Il existe des effets Mattheus importants dans nos dépenses sociales.

Le cas néerlandais montre qu'il est possible de garantir des revenus minimums beaucoup plus élevés, tant pour les personnes qui travaillent que pour celles qui ne travaillent pas. Les Pays-Bas y parviennent grâce à un mélange de dispositions universelles et d'allocations qui sont augmentées de manière sélective mais systématique pour les personnes aux revenus les plus faibles, qu'il s'agisse de revenus du travail ou d'allocations.

L'art est de trouver le « juste » équilibre entre universalité et sélectivité. Il reste la question la plus importante de la politique sociale. Plus les allocations sont sélectives, plus il y a de bureaucratie et plus il y a d'ingérence bureaucratique et d'arbitraire possible. Plus il faut également pénétrer dans la vie privée des gens. Cela génère le risque que les gens ne font pas valoir leurs droits ou qu'ils n'obtiennent pas à temps ce dont ils ont besoin. Sans parler du risque de récupération et des drames que cela peut provoquer, comme l'a appris l'affaire dite des allocations aux Pays-Bas. Mais dans le même temps, l'analyse montre que les pays qui adoptent une stratégie de sélectivité au sein de l'universalité obtiennent en réalité les meilleurs résultats en matière de pauvreté (Marx et al., 2016). Il n'est pas facile d'introduire plus de sélectivité d'une manière juste, réalisable et surtout politiquement vendable, mais si nous voulons vraiment réduire la pauvreté, il n'y a pas d'autre choix.

Pour un groupe restreint de personnes, les emplois subventionnés et publics restent l'option la plus indiquée, mais il existe des limites inhérentes à la taille d'un tel secteur subventionné. Celle-ci ne peut pas résoudre le sous-emploi massif auquel notre pays est confronté. L'emploi subventionné devrait bénéficier en premier lieu aux personnes qui ont vraiment le moins de chances d'obtenir des emplois non subventionnés. Cela nécessite donc une plus grande sélectivité dans toutes sortes de régimes de subventions. Dans le système des titres-services, par exemple, il faudrait évidemment établir des critères d'entrée qui font que ces emplois sont attribués en premier lieu aux personnes inactives ou au chômage de longue durée.

**Ligne directrice 5. Une politique plus instructive. A savoir : une politique basée sur des faits, des analyses, des expérimentations et une évaluation**

Comme indiqué précédemment, l'amélioration de la politique ne peut pas se contenter d'un copier-coller. Ce qui fonctionne ailleurs ne peut être qu'une source d'inspiration pour ce qui peut fonctionner ici. D'où une dernière « recommandation de processus ».

La leçon plus générale qui ressort de la comparaison étrangère est évidente : nous devons miser davantage sur une politique réellement fondée sur des faits et des analyses. Cela semble évident, mais cela n'arrive pas assez. Nous n'avons pas de tradition forte dans ce domaine. Heureusement, il y a déjà plus d'études préparatoires à la politique et plus d'évaluations ex-post. Toutefois, nous n'avons pas encore pour tradition de tirer des conclusions réelles de la recherche et de les intégrer effectivement dans la politique.

Bien que l'évaluation de la politique soit certes de plus en plus évaluée, encore que de manière trop peu systématique et rigoureuse, on hésite souvent à en tirer les conclusions politiques nécessaires. De nombreuses réductions de charges pour les employeurs, pour ne citer qu'un exemple, auraient été supprimées ou considérablement réduites depuis longtemps si les études et rapports en la matière avaient été pris au sérieux (cf. littérature citée dans Baert et al., 2020).

Dans le même temps, nous devons miser davantage sur la politique expérimentale. A savoir : commencer à une petite échelle, puis évaluer correctement et corriger jusqu'à ce que les résultats soient satisfaisants.<sup>18</sup> Et ensuite augmenter l'échelle, continuer à évaluer et rectifier.

Tel est en fait le message clé de cet article. Oser regarder ce qui fonctionne vraiment, s'en inspirer et entamer alors un véritable dialogue. Car l'inertie persistante équivaut à un déclin permanent.

*(Traduction)*

---

(18) Le projet MISSION en est un bel exemple, cf. Van Lancker et al., 2020.

**BIBLIOGRAPHIE**

Alm, S., Nelson, K et Nieuwenhuis, R., The Diminishing Power of One? Welfare State Retrenchment and Rising Poverty of Single-Adult Households in Sweden 1988–2011, *European Sociological Review*, 36(2), pp. 198-217, 2020.

Atkinson, A. B., *Inequality. What can be done?*, Harvard, Harvard University Press, 2015.

Atkinson, A.B., Rainwater, L. et Smeeding, T.M., *Income Distribution in OECD Countries: Evidence from the Luxembourg Income Study (US)*, Paris, OECD, 1995.

Autor, D., Why Are There Still So Many Jobs? The History and Future of Workplace Automation, *Journal of Economic Perspectives*, 29(3), pp. 3-30, 2015.

Babcock, L., Congdon, W. J., Katz, L. F. et Mullainathan, S., Notes on behavioral economics and labor market policy, *IZA Journal of Labor Policy*, 1(1), pp. 1-14, 2012.

Baert, S., *Meer degressiviteit in de werkloosheidsuitkeringen: een schot voor de boeg vanuit de ivoren toren*, mimeo, 2018.

Baert, S., *Jobs, jobs, jobs! Heeft Michel-I de mantra waargemaakt?*, mimeo, 2018.

Baert, S., Cockx, B., Heylen, F. et Peersman, G., Economisch beleid in tijden van corona: een kwestie van de juiste uitgaven te doen, *Gentse Economische Inzichten*, 1, 2020.

Baert, S., De Vos, A., Marx, I., Struyven, L., Vansteenkiste, S. et Van der Beken, W., *Expertenadvies relancebeleid Vlaamse Arbeidsmarkt*, Bruxelles, WSE, 2020.

Bertrand, M., Mullainathan, S. et Shafir, E., A Behavioral-Economics View of Poverty, *American Economic Review*, 94(2), pp. 419-423, 2004.

Biegert, T., Welfare Benefits and Unemployment in Affluent Democracies: The Moderating Role of the Institutional Insider/Outsider Divide, *American Sociological Review*, 82(5), pp. 1037-1064, 2017.

Blau, F. D. et Kahn L. M., International differences in male wage inequality: institutions versus market forces, *Journal of Political Economy*, 104(4), pp. 791-837, 1996.

Bogaerts, K., Marx, I., Vandelanootte, D. et Van Mechelen, N., *Activering bij werkloosheid en recht op maatschappelijke integratie: eindrapport*, 2010.

Boschman, S., Maas, I., Vrooman, J. C. et Kristiansen M. H., From Social Assistance to Self-Sufficiency: Low Income Work as a Stepping Stone, *European Sociological Review*, jcab003, 2021.

Brady, D., Theories of the Causes of Poverty, *Annual Review of Sociology*, 45(1), pp. 155-175, 2019.

Brown, J. et Immervoll, H., Mechanics of replacing benefit systems with a basic income, *Journal of Economic Inequality*, 15(4), pp. 325-344, 2017a.

Brown, J. et Immervoll, H., *Basic income as a policy option: Can it add up? Policy brief on the future of work*, OECD, 2017b.

Bruttel, O., The effects of the new statutory minimum wage in Germany: a first assessment of the evidence, *Journal for Labour Market Research*, 53(1), pp. 1-13, 2019.

Brynjolfsson, E. et McAfee A., *The second machine age*, New York, W.W. Norton and Company, 2014.

Buyst, E., Goos, M. et Salomons, A., Job polarization: an historical perspective, *Oxford Review of Economic Policy*, 34(3), pp. 461-474, 2018.

Buyst, E. et Smeyers, K., *Het gestolde land. Een economische geschiedenis van België*, Anvers, Polis, 509 p., 2016.

Cantillon, B., De beperkingen van de sociale zekerheid, *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, 35(1), pp. 3-43, 1993.

Cantillon, B., *De welvaartsstaat in de kering*, Kapellen, Pelckmans, 317 p., 1999.

Cantillon, B., Marx, I et Van den Bosch, K., Armoede, arbeidsmarkten en sociale zekerheid in de landen van de OESO, *CSB Berichten*, Universiteit Antwerpen, Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck, 1996.

Cantillon, B., Marx, I. et Van den Bosch, K., The Challenge of Poverty and Social Exclusion, in OECD (éd.), *Towards 2000: The New Social Policy Agenda*, Paris, OECD, 1997.

Cantillon B., Marx I., Rottiers S. et Van Rie, T., Een vergelijking van België met de Europese kopgroep: Postremus inter pares, *CSB Berichten*, Universiteit Antwerpen, Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck, 2007.

Cantillon, B. et Van Mechelen, N., Armoedebestrijding en sociale zekerheid: barsten in een beleidsparadigma, *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, 55(3), pp. 347-377, 2013.

Cantillon, B. Van Mechelen, N., Frans, D. et Schuerman, N., *Het glazen plafond van de actieve welvaartsstaat: twee decennia ongelijkheid, armoede en beleid in België*, Universiteit Antwerpen, Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck, 2014.

Cantillon, B. et Buysse, L., *De staat van de welvaartstaat*, Louvain/Den Haag, Acco, 2016.

Cantillon, B., Goedemé, T. et Hills, J., *Decent incomes for all: improving policies in Europe* New York, N.Y., Oxford University Press, 314 p., 2019.

Cantillon B., Marchal, S., Peeters, N., Penne, T. et Storms, B., *Huishoudbudgetten en sociale minima in lockdown: nota in het kader van het COVIVAT-consortium COVIVAT*, Corona Onderzoeksconsortium Voor InkomensVerdeling en sociale effecten, 10 p., 2020.

Cantillon, B. et Vandenbroucke, F., *Reconciling Work and Poverty Reduction: How Successful Are European Welfare States?*, Oxford, Oxford University Press, 2014.

Card, D., Kluge, J. et Weber, A., Active labor market policy evaluation: a meta-analysis, *Journal of the European Economic Association*, 16(3), 2018.

Card, D. et Krueger, A. B., *Myth and Measurement: The New Economics of the Minimum Wage*, Princeton, Princeton University Press, 1995.

Cassiers, I., De Villé, P. et Solar, P., Economic Growth in Post-War Belgium, in Crafts, N. et Tonioli, G. (eds.), *Economic Growth in Europe since 1945*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996.

Centraal Bureau voor de Statistiek, *Profiel van flexwerkers in Nederland, 2003-2019. Wie zijn ze, waar werken ze en hoe is hun werk- en inkomenszekerheid?*, Le Hague, CBS, 2019.

Centrale raad voor het bedrijfsleven, *Evaluatie van de startbaanovereenkomsten (Verslag CRB)*, Bruxelles, CRB, 2014.

Collado, D., *Financial work incentives and the long-term unemployed: the case of Belgium*, Ipswich WP 3, 2018.

Collado, D. et al., The End of Cheap Talk About Poverty Reduction: The Cost of Closing the Poverty Gap While Maintaining Work Incentives, *CSB Working Paper*, n° 17.05, University of Antwerp, Herman Deleeck Centre for Social Policy, 2018.

Cockx, B. et Van der Linden, B., Flexicurity in Belgium: a reform proposal based on economic principles, *International Labour Review*, 149, pp. 361-372, 2010.

Corluy, V. et Vandenbroucke, F., Individual Employment, Household Employment and Risk of Poverty in the EU. A decomposition Analysis, in Atkinson, A. B., Guio, A.-C. et Marlier, E. (eds.), *Monitoring Social Inclusion in Europe. Edition 2017*, Statistical Books Eurostat, Luxembourg, Publications Office of the European Union, pp. 279-297, 2017.

Dauth, W., Findeisen, S., Suedekum, J. et Woessner, N., German robots – The impact of industrial robots on workers, *CEPR Discussion Paper*, 12306, 2017.

De Beer, P., Been, W. et Salverda, W., *The interplay between the minimum wage and collective bargaining in the Netherlands – a case study of three sectors*, 2017.

Decoster, A. et al., Which way the pendulum swings? Equity and efficiency of three decades of tax-benefit reforms in Belgium, *CSB Working Paper*, n° 19.07, University of Antwerp, Herman Deleeck Centre for Social Policy, 2019.

De Lathouwer, L. et Marx, I., Werkgelegenheid en armoede. De prestaties van België en Nederland in vergelijkend perspectief, *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, 18 (4), pp. 335-350, 2002.

De Vos, M., Toekomst van arbeid, toekomst van arbeidsrecht, *Arbeidsrechtelijke annotaties*, 12(2), pp. 3-36, 2018.

De Wilde, M., Cantillon, B., Vandenbroucke, F. et De Bie, M., *40 jaar OCMW en bijstand*, Louvain, Acco, 2016.

De Wilde, M. et Marchal, S., Weighing up work willingness in social assistance: a balancing act on multiple levels, *CSB Working paper*, n° 18.08, University of Antwerp, Herman Deleeck Centre for Social Policy, 2018.

De Wilde, M., *Between legislation and realisation comes implementation: the effect of the multi-layered implementation process on social policy outcomes*, Anvers, Universiteit Antwerpen, Faculteit Sociale Wetenschappen, 2018.

Deleeck, H., *7 lessen over sociale zekerheid*, Acco, Louvain, 192 p., 1991.

Deleeck, H. et Van den Bosch, K., Poverty and adequacy of social security in Europe: a comparative analysis, *Journal of European Social Policy*, 2(2), pp. 107-120, 1992.

Dube, A., *Impacts of minimum wages: review of the international evidence*, *Independent Report*, UK Government Publication, 2019.

Durazzi, N., Inclusive Unions in a Dualized Labour Market? The Challenge of Organizing Labour Market Policy and Social Protection for Labour Market Outsiders, *Social Policy & Administration*, 2017.

Eleveld, R. et van Vliet, O., *The Dutch welfare state: recent reforms in social security and labour law*, 2013.

Egdell, V. et Beck, V., A capability approach to understand the scarring effects of unemployment and job insecurity: developing the research agenda, *Work, Employment and Society*, 34(5), pp. 937-948, 2020.

European Commission, *Employment and Social Development in Europe - Quarterly Review - February 2018*, Luxembourg, Publications Office of the EU, 2018.

European Employment Policy Observatory, *Review Stimulating job demand: the design of effective hiring subsidies in Europe 2014*, Bruxelles, European Commission, 2014.

European Commission, *Country Specific Recommendations, Belgium*, Bruxelles, European Commission, various years.

European Commission, *Employment and Social Developments in Europe, Belgium*, Bruxelles, European Commission, 2020a.

European Commission, *2020 European Semester: Country Report – Belgium*, Bruxelles, European Commission, 2020b.

Eurofound, *European working conditions survey 2015*, Dublin, European Foundation, 2015.

FOD WASO, *Correcte uitkeringen in een activerend stelsel van werkloosheidsuitkeringen*, Bruxelles, FOD WASO, 2018.

FOD WASO, *Memorandum van de Federale Overheidsdienst Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg aan de federale regering voor het werkgelegenheidsbeleid in de periode 2019-2024*, 2020.

FOD Sociale Zekerheid, *Analyse van de evolutie van de sociale situatie en sociale bescherming in België*, Bruxelles, FOD Sociale Zekerheid, 2019.

Frey, C.B. et Osborne, A.M., *The future of employment: how susceptible are jobs to computerisation?*, Working paper, Oxford Martin School, 2013.

Garnero, A., Kampelmann, S. et Rycx, F., *Minimum wage systems and earnings inequalities: does institutional diversity matter?*, *European Journal of Industrial Relations*, pp. 1-16, 2014.

Goedemé, T., Penne, T., Hufkens, T., Karakitsios, A., Bernát, A., Simonovits, B. et al., *What Does It Mean To Live on the Poverty Threshold? Lessons From Reference Budgets*, *CSB Working Paper*, n° 17.07, Herman Deleeck Centre for Social Policy, University of Antwerp, 2017.

Goesaert, T., Vandekerkhove, T. et Struyven, L., *Transities op de arbeidsmarkt en dynamiek van loopbanen. Een ruimere analyse op basis van longitudinale steekproefdata (1996-2015)*, Louvain, HIVA, 2019.

Goos, M. et al., *Job polarization in Europe*, *American Economic Review*, 99(2), pp. 58-63, 2009.

Goos, M., Manning, A. et Salomons, A., *Explaining Job Polarization: Routine-Biased Technological Change and Offshoring*, *American Economic Review*, 140(8), pp. 2509-2526, 2014.

Hohberger, S., Priftis, R. et Vogel, L., *The distributional effects of conventional monetary policy and quantitative easing: Evidence from an estimated DSGE model*, *Journal of Banking & Finance*, Volume 113, 2020.

Hoge Raad voor de Werkgelegenheid, *Welke positie hebben de laaggeschoolden op de arbeidsmarkt in België?*, Bruxelles, HRW, 2021.

Horemans, J. et Marx I., *Poverty and Material Deprivation among the Self-Employed in Europe: An Exploration of a Relatively Uncharted Landscape*, IZA DP No. 11007, 2017.

Hussain, M. A., Ejrnæs, M. et Larsen, J.E., Are benefit reductions an effective activation strategy? The case of the lowest benefit recipients in Denmark, *Journal of Social Policy*, pp. 1-19, 2020.

Gornick, J. C. et Smeeding, T. M., Redistributive Policy in Rich Countries: Institutions and Impacts in Nonelderly Households, *Annual Review of Sociology*, 44(1), pp. 441-468, 2018.

Guio, A. et Vandenbroucke, F., *Armoede en deprivatie bij Belgische kinderen. Een vergelijking van de risicofactoren in de drie gewesten en de buurlanden*, Fondation Roi Baudouin, 13 décembre, 2018.

Hemerijck, A., Unger, B. et Visser, J., How Small Countries Negotiate Change: Twenty-Five Years of Policy Adjustment in Austria, the Netherlands and Belgium, in Scharpf, F.W. et Schmidt, V. (eds.), *Welfare and Work in the Open Economy – Diverse Responses to Common Challenges*, Oxford, Oxford University Press, 2000.

Hemerijck, A. et Marx, I., Continental Welfare at a Crossroads: The Choice between Activation and Minimum Income Protection in Belgium and the Netherlands, in Palier, B. (éd.), *A long goodbye to Bismarck? The politics of welfare reforms in continental Europe*, Amsterdam, Amsterdam University Press, pp. 129-155, 2010.

Hermans, K., Cantillon, B., Delanghe, H., Horemans, J., Marx, I. et Neelen, W., *De stijgende armoede bij quasi-jobloze huishoudens: in hoeverre is de sociale zekerheid verantwoordelijk?*, Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck, Universiteit Antwerpen, 2021.

Hoge Raad voor de Werkgelegenheid, *Advies over het verband tussen loon en anciënniteit*, 2014.

Horemans, J., Atypical employment and in-work poverty: a different story for part-timers and temporary workers?, *CSB working paper*, n° 17.01, Herman Deleeck Centre for Social Policy, University of Antwerp, 32 p., 2018.

Horemans, J., Atypical employment and in-work poverty, in Lohmann, H. et Marx, I. (eds.), *Handbook on in-work poverty*, Cheltenham, Edward Elgar, pp. 146-170, 2018b.

Horemans, J. et Marx, I., *Poverty and Material Deprivation among the Self-Employed in Europe: An Exploration of a Relatively Uncharted Landscape*, IZA DP No. 11007, septembre, 2017.

Horemans, J. et Marx, I., Doesn't anyone else care? Poverty among working single parents across Europe, in Nieuwenhuis, R. et Maldonado, L. C. (eds.), *The triple bind of single-parent families: resources, employment and policies to improve well-being*, Bristol, Policy Press, 2018.

Horemans, J., Kuypers, S., Marchal, S. et Marx, I., *Een profielschets van armoede en financiële bestaanszekerheid bij werkende Belgen*, <https://sites.google.com/view/covivat/publicaties#h.592o7wvruvtq>, 2020.

Hufkens, T. et Van Mechelen, N., Van arbeidsongeschiktheid naar werk: inactiviteitsvallen, *CSB-Berichten*, Anvers, Universiteit Antwerpen, 2014.

Hufkens T., Buysse L., Van Mechelen, N. et Verbist, G., Fit for the labour market? An effort to reduce inactivity traps in the transition from benefit to work in the Belgian sickness and disability system, *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, 58(4), pp. 491-521, 2016.

Jongen, E., de Boer, H-W. et Dekker, P., *De effectiviteit van fiscaal participatiebeleid*, CPB Policy Brief, 2015-02, 2015.

Jovicic, S., *Wage inequality, skill inequality, and employment: evidence and policy lessons from PIAAC*, IZA J Labor Stud 5, 21, <https://doi.org/10.1186/s40174-016-0071-4>, 2016.

Kenworthy, L. et Marx, I., The Working Poor in the US, in Lohmann, H. and Marx, I., *Handbook on In-Work Poverty*, Edward Elgar, 2018.

Kolsrud, J., Landais, C., Nilsson, P. et Spinnewijn, J., The Optimal Timing of Unemployment Benefits: Theory and Evidence from Sweden, *American Economic Review*, 108(4-5), pp. 985-1033, 2018.

Kremer, M., van der Meer, J. et Ham, M., *Werkt de zachte hand in de bijstand?*, Sociale vraagstukken, 2017.

Kuypers, S. et Marx, I., Social concertation and middle-class stability in Belgium, in Vaughan-Whitehead, D. (éd.), *Europe's Disappearing Middle Class?: Evidence from the World of Work*, Edward Elgar Publishing, 2016.

Kuipers, S., *The Crisis Imperative. Crisis Rhetoric and Welfare State Reform in Belgium and the Netherlands in the early 1990s*, Amsterdam, Amsterdam University Press, 2006.

Langenbucher, K., How demanding are eligibility criteria for unemployment benefits, quantitative indicators for OECD and EU countries, *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, n° 166, Paris, OECD Publishing, <https://doi.org/10.1787/5jrxtk1zw8f2-en>, 2015.

Leonard, J. et Van Audenrode, M., Corporatism Run Amok, Job Stability and Industrial Policy in Belgium and the United States, *Economic Policy*, 8, pp. 355-400, 1993.

Lens, D., Mussche, N. et Marx, I., De vele gezichten van nieuwe arbeidsmigratie: detachering en derdelanders, *Tijdschrift voor arbeidsvraagstukken*, 36(2), pp. 137-154, 2020.

Lenza, M. et Slacalek, J., How Does Monetary Policy Affect Income and Wealth Inequality? Evidence from Quantitative Easing in the Euro Area, *ECB Working Paper*, n° 2190, 2018.

Mani, A., Mullainathan, S., Shafir, E. et Zhao, J., Poverty impedes cognitive function, *Science*, 341(6149), pp. 976-980, 2013.

Manning, A., *Monopsony in motion: Imperfect competition in labor markets*, Princeton and Oxford, Princeton University Press, 2003.

Manning, A., Imperfect Competition in the Labor Market, in *Handbook of Labor Economics*, Elsevier. pp. 973-1041, 2011.

Manning, A., The Elusive Employment Effect of the Minimum Wage, *CEP Discussion Papers*, dp1428, Centre for Economic Performance, LSE, 2016.

Marchal, S. et Van Mechelen, N., Nil novi sub sole? Actieve inclusie in Europese bijstandsstelsels, in Dierckx, D. et al. (éd.), *Armoede en Sociale Uitsluiting: Jaarboek 2015*, Louvain, Acco, pp. 57-76, 2015.

Marchal S. et Van Mechelen, N., A new kid in town? Active inclusion elements in European minimum income schemes, *Social Policy & Administration*, 51(1), pp. 171-194, 2017.

Marchal, S. et Marx, I., Stemming the tide: what have European Union countries done to support low-wage workers in an era of downward wage pressures?, *Journal of European Social Policy*, 28(1), pp. 18-33, 2018.

Marchal, S., Marx, I. et Verbist, G., Policy options for the Working Poor, in Lohmann, H. and Marx, I. (éd.), *Handbook on In-Work Poverty*, Edward Elgar, 2018.

Marchal, S. et Van Lancker, W., *The measurement of targeting intentions in complex welfare states: a proposal and empirical applications*, 2018.

Marchal, S. et Siöland, L., A safety net that holds? Tracking minimum income protection adequacy for the elderly, the working and the non-working of active age, *CSB Working Paper*, n° 19/09, Herman Deleeck Centre for Social Policy, University of Antwerp, 2019.

Marchal, S., Penne, T. et Storms, B., *De doeltreffendheid van ons sociaal vangnet in coronatijden (COVIVAT Beleidsnota 5)*, Louvain/Anvers, Covivat, 26 p., 2020.

Martinelli, L., *Exploring the Distributional and Work Incentive Effects of Plausible Illustrative Basic Income Schemes*, [http://www.bath.ac.uk/publications/exploring-the-distributional-work-incentive-effects-of-plausible-illustrative-basic-income-schemes/attachments/Luke\\_WP2\\_Web.pdf](http://www.bath.ac.uk/publications/exploring-the-distributional-work-incentive-effects-of-plausible-illustrative-basic-income-schemes/attachments/Luke_WP2_Web.pdf), 2017.

Marx, I., Tewerkstellingsubsidies en verlagingen van de socialezekerheidsbijdragen van werkgevers: tussen theorie en realiteit, *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, 49(3), pp. 537-563, 2007.

Marx, I., Belgium: a post-Bismarckian welfare state looking for legitimacy, sustainability and a way out of 'welfare without work', in Schubert et al. (éd.), *European Welfare Systems*, New York, Routledge, 2009.

Marx, I., Vanhille, J. et Verbist, G., Combating in-work poverty in Continental Europe: an investigation using the Belgian case, *Journal of Social Policy*, 41(1), pp. 19-41, 2012.

Marx, I., et Vandellanootte, D., Matthew runs amok: The Belgian service voucher scheme, in Carbonnier, C. et Morel, N. (éd.), *The political economy of household services in Europe*, Basingstoke, UK, Palgrave-Macmillan, 2015.

Marx, I. et Nolan, B., In-work poverty, in Cantillon, B. et Vandenbroucke, F. (éd.), *Reconciling work and poverty reduction: how successful are European welfare states?*, Oxford University Press, pp. 134-156, 2014.

Marx, I., Salanauskaite, L. et Verbist, G., For the Poor, but Not Only the Poor: On Optimal Pro-Poorness in Redistributive Policies, *Social Forces*, 95(1), pp. 1-24, 2016.

Marx, I. et Van Cant, L., Belgium: Robust Social Concertation Providing a Buffer against Growing Inequality?, in Vaughan-Whitehead, D. (éd.), *Inequalities and the World of Work: What Role for Industrial Relations and Social Dialogue?*, Genève, International Labour Office, 2017.

Marx, I. et Verbist, G., Belgium: the Poster Child for Inclusive Growth?, in Nolan, B. (éd.), *Inequality and Inclusive Growth in Rich Countries Shared Challenges and Contrasting Fortunes*, Oxford, Oxford University Press, 2018.

Marx, I., Nolan, B. et Olivera, J., The welfare state and anti-poverty policy, in Atkinson, A.B., Bourguignon, F. et al. (éd.), *Handbook on income distribution: volume 2A*, Amsterdam, Elsevier, pp. 2063-2139, 2014.

Marx, I. et Verbist, G., The policy response: boosting employment and social investment, in Salverda, W., Nolan, B., Checchi, D., Marx, I., McKnight, A., Tóth, I. et van de Werfhorst, H. (éd.), *Changing inequalities in rich countries: analytical and comparative perspectives*, Oxford, Oxford University Press, pp. 265-293, 2014.

Marx, I. et Van Rie, T., The policy response to inequality: redistributing income, in Salverda, W., Nolan, B., Checchi, D., Marx, I., McKnight, A., Tóth, I. et van de Werfhorst, H. (eds.), *Changing inequalities in rich countries: analytical and comparative perspectives*, Oxford, Oxford University Press, pp. 239-264, 2014.

Marx, I. et al., *Feit en fictie omtrent het basisinkomen in Nederland: een wetenschappelijke verkenning mogelijk gemaakt door Instituut Gak*, Anvers, Universiteit Antwerpen, 168 p., 2018.

McLaughlin, M. et Rank, R. M., Estimating the Economic Cost of Childhood Poverty in the United States, *Social Work Research*, 42(2), pp. 73-83, 2018.

Moffitt, R., Unemployment benefits and unemployment, *IZA World of Labor*, 13 doi: 10.15185/izawol.13, 2014.

Morikawa, M., Firms' Expectations about the Impact of AI and Robotics: Evidence from a Survey, *Economic Inquiry*, 55(2), pp. 1054-1063, 2017a.

Nationale Bank van België, *Jaarverslag*, meerdere jaargangen, Bruxelles, NBB.

Nationale Bank van België, *De economische impact van immigratie in België*, Bruxelles, NBB, 2020.

Mussche, N., Corluy, V. et Marx, I., The rise of the free movements - How posting shapes a hybrid single European labour market, *European Journal of Industrial Relations*, 2018.

Mullainathan, S. et Shafir, E., *Scarcity: why having too little means so much*, Londres, Allen Lane, 2013.

Nedelkoska, L. et Quintini, G., Automation, skills use and training, *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, n° 202, 2018.

Neumark, D., Salas, J. M. I. et Wascher, W., Revisiting the Minimum Wage - Employment Debate: Throwing Out the Baby with the Bathwater?, *ILR Review*, 67(3\_suppl), pp. 608-648, 2014.

Neumark, D. et Wascher, W., Minimum Wages and Employment: A Case Study of the Fast-Food Industry in New Jersey and Pennsylvania: Comment, *American Economic Review*, 90, pp. 1362-1396, 2000.

OECD, *Growing Unequal: Income Distribution and Poverty in OECD Countries*, Paris, OECD, 2008.

OECD, *Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising*, Paris, OECD Publishing, 2011.

OECD, *PISA in Focus 2011. How are schools adapting to increasing numbers of immigrant students?*, Paris, OECD Publishing, 2011b.

OECD, *Settling In: OECD indicators of immigrant integration 2012*, Paris, OECD Publishing, 2012.

OECD, *Employment Outlook 2013. Protecting jobs, enhancing flexibility: A new look at employment protection legislation in OECD*, Paris, OECD Publishing, 2013.

OECD, *Employment Outlook 2014. Non-regular employment, job security and the labour market divide*, Paris, OECD Publishing, 2014.

OECD, *Economic Survey of Belgium*, Paris, OECD Publishing, 2015.

OECD, *In It Together: Why Less Inequality Benefits All*, Paris, OECD Publishing, 2015.

OECD, *Recent labour market developments with a focus on minimum wages*, Paris, OECD Publishing, 2015.

OECD, *How good is your job? Measuring and assessing job quality*, Paris, OECD publishing, 2016.

OECD, *Education at a glance 2017*, Paris, OECD Publications, 2017.

OECD, *Economic Survey of Belgium*, Paris, OECD Publishing, 2017b.

OECD, *Behavioural Insights and Public Policy: Lessons from Around the World*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264270480-en>, 2017c.

OECD, *Good Jobs for All in a Changing World of Work: The OECD Jobs Strategy*, Paris, OECD Publishing, 2018.

OECD, *Delivering Better Policies Through Behavioural Insights: New Approaches*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/6c9291e2-en>, 2019.

OECD, *Under Pressure: The Squeezed Middle Class*, Paris, OECD Publishing, 2019b.

OECD, *In-Depth Productivity Review of Belgium*, Paris, OECD Publishing, <https://doi.org/10.1787/88aefcd5-en>, 2019c.

OECD, *The Future for Low-Educated Workers in Belgium*, Paris, OECD Publishing, 2020.

Pareliussen, J.K., Hwang, H. et Viitamäki, H., Basic income or single tapering rule? Incentives, inclusiveness and affordability compared for the case of Finland, *OECD Working Papers*, n° 1464, Paris, OECD, 2018.

Penne, T., Cornelis, I. et Storms, B., *All we need is... Reference Budgets as an EU Policy Indicator to Assess the Adequacy of Minimum Income Protection* (Vol. Social Indicators Research), Universiteit Antwerpen, 2019.

Penne, T., *Decent incomes and the affordability of essential goods and services in Europe: the added value of reference budgets*, Anvers, Universiteit Antwerpen, Faculteit Sociale Wetenschappen, Departement Sociologie, 343 p. 2020.

Pierson, P., Increasing Returns, Path Dependence and the Study of Politics, *The American Political Science Review*, 94(2), pp. 251-267, 2000.

Plasman, R., Rusinek, M. et al., Wages and the Bargaining Regime under Multi-level Bargaining: Belgium, Denmark and Spain, *European Journal of Industrial Relations*, 13(2), pp. 161-180, 2007.

POD Maatschappelijke integratie, *Focus: de springplank*, 2017.

Raz-Yurovich, L. et Marx, I., What does state-subsidized outsourcing of domestic work do for women's employment? The Belgian service voucher scheme, *Journal of European Social Policy*, pp. 1-12, 2017.

Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt (ROA), *De arbeidsmarkt naar opleiding en beroep tot 2022*, Maastricht University, 2017.

Rifkin, J., *The End of Work*, New York, G. P. Putnam's Sons, 1995.

Rijksoverheid, *Tweede evaluatie Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen: 2009-2016*, 2017.

Rijksoverheid, *Uitkeringsbedragen per 1 januari 2018* (Press release), 2018.

Salverda, W., Labor Market Institutions, Low-Wage Work, and Job Quality, in Wiemer, S. et al. (éd.), *Low-Wage Work in the Netherlands*, Russell Sage, New York, Chapter 3, pp. 63-131, 2008.

Salverda, W., The Dutch minimum wage: Minimum wage fall shifts focus to part-time jobs, in Vaughan-Whitehead, D. (éd.), *The Minimum Wage Revisited in the Enlarged EU: Issues and Challenges*, Edward Elgar and International Labour Organisation, Genève/Cheltenham, pp. 299-339, 2010.

Salverda, W., Stagnating incomes and the middle class in the Netherlands: Running to stand still?, in Vaughan-Whitehead, D. (éd.), *Europe's Disappearing Middle Class? Evidence from the World of Work*, Edward Elgar, pp. 396-440, 2016.

Salverda, W., The Netherlands: Is the Polder Model Behind the Curve with Regard to Growing Household Income Inequality?, in Vaughan-Whitehead, D. (éd.), *Inequalities and the World of Work: What Role for Industrial Relations and Social Dialogue?*, Genève, International Labour Organisation, pp. 265-303, 2017.

Salverda, W., Low-paid work in rich countries, in Lohmann, H. et Marx, I. (éd.), *Handbook of Research on In-Work Poverty*, Edward Elgar, 2017.

Salverda, W. et Checchi, D., Labour-Market Institutions and the Dispersion of Wage Earnings, in Atkinson, A. et Bourguignon, F. (éd.), *Handbook of Income Distribution*, 2, pp. 1535-1727, 2016.

SCP et CBS, *Armoedesignalement 2014*, Le Hague, 2014.

SCP et CBS, *De onderkant van de arbeidsmarkt in 2025*, Le Hague, 2015.

Somers, M., *Een nieuwe kwetsbaarheid. De lagere inkomensklassen in België (1985-2016). Een analyse op basis van het CeSO-rapport 'De lage middenklasse in België'*, 2018.

Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, *Publieke diensten en armoede. Een bijdrage aan politiek debat en politieke actie. Tweejaarlijks Verslag 2014-2015*, 2015.

Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, *Burgerschap en armoede. Een bijdrage aan politiek debat en politieke actie*, 2017.

Struyven, L., Langer doorwerken in een dynamische arbeidsmarkt, *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, 35(4), pp. 367-369, 2019.

Struyven, L., De vergeten groep van langdurig werkzoekenden, *Samenleving en Politiek*, 26(3), pp. 6-10, 2019.

Tatsiramos, K., *Unemployment benefits and job match quality*, IZA World of Labor, 2014.

Tempelman, C. et Houkes-Hommes, A., What Stops Dutch Households from Taking Up Much Needed Benefits?, *Review of income and wealth*, 62(4), pp. 685-705, 2016.

Van Belle, E., Di Stasio, V., Caers, R., De Couck, M. et Baert, S., Why Are Employers Put Off by Long Spells of Unemployment?, *European Sociological Review*, 34(6), pp. 694-710, <https://doi.org/10.1093/esr/jcy039>, 2018.

Vandekerckhove, S. et Van Gyes, G., *Minimum wages in Belgium: a maze, or amazing?*, Bruxelles, European Commission, 2014.

Vandekerckhove, S., Goos, M. et Van Gyes, G., *Reassessing the impact of minimum wages on wage dispersion and employment: evidence from an institutionalized wage bargaining system*, PEAC Conference, Bruxelles, 2014.

Vandekerckhove, S., Van Gyes, G. et Goos, M., *Minimum wages and low-wage work in Belgium: an exploration of employment effects and distributional effects*, novembre 2018, IPSWICH Working Paper, 2018.

Vandekerckhove, S., Lenaerts, K., Horemans, J., Kampelmann, S. et Goos, M., *In-work poverty and shifts in work, income, and the composition of households. Final Report*, Bruxelles, Belgian Science Policy Office 2018 (BRAIN-be – (Belgian Research Action through Interdisciplinary Networks), 66 p., 2018.

Vandenkerckhove, S., Desiere, S. et Lenaerts, K., Minimum wages and wage compression in Belgian industries, *NBB Working Paper Research*, n° 387, juillet, 2020.

Vandelannoote, D. et Bogaerts, K., Het gebruik van lastenverlagingen in België en hun impact op het tewerkstellingsniveau, *FLEMOSI Discussion Paper*, 30, 2014.

Vandelannoote, D. et Verbist, G., The design of in-work benefits: how to boost employment and combat poverty in Belgium, *ImPROVE Working Paper*, n° 16/15, Anvers, University of Antwerp, Herman Deleeck Centre for Social Policy, 2016.

Vandenbroucke, F., Belgium and the Netherlands: Small Welfare States in the European Union, *Ons Erfdeel, blog The Low Countries*, 14 mars 2018.

Vandenbroucke, F. et Vinck, J., Child poverty risks in Belgium, Wallonia and Flanders: accounting for a worrying performance, *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, 57(1), pp. 51-98, 2015.

Van den Bosch, K., *Identifying the Poor. Using subjective and consensual methods*, Aldershot, Ashgate, 2001.

Van Dam, R. et Bastaits, S., De evolutie van de sociale situatie en sociale bescherming in België. Toenemende druk op de toereikendheid van de sociale bescherming, *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, 60(2), pp. 199-294, 2018.

Van Klaveren, M., Salverda, W. et Tjidsens, K., Retail jobs in the Netherlands: low pay in a context of long-term wage moderation, *International Labour Review*, 148(4), pp. 413-438, doi: 10.1111/j.1564-913X.2009.00071.x [details], 2009.

Van Lancker, W., Reducing inequality in childcare service use across European countries: what (if any) is the role of social spending?, *Social Policy & Administration*, 52(1), pp. 271-292, doi: 10.1111/SPOL.12311, 2018.

Van Lancker, W., Tewerkstelling en armoede: vier lessen om het aandeel baanloze gezinnen te verminderen, *Over.Werk. Tijdschrift van het Steunpunt Werk*, 29(1), pp. 115-122, 2019.

Van Lancker, W., Cappelle, H., Cox, N., Decorte, A., Defossez, E., Denoo, H., Stevens, F. et Willems, A., *MISSION. Mobile Integrated Social Services Increasing employment Outcomes for people in Need. Final Report*, Kortrijk, OCMW Kortrijk, 2020.

Van Lancker, W., Marchal, S., Schuerman, N., Van Mechelen, N., et Kerm, P.V., *Leven aan de dop. De impact van werkloosheid op het inkomen in België in vergelijkend perspectief*, Anvers, Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck, pp. 1-24, 2015.

Van Lancker W. et J. Horemans, Childcare policies and in-work poverty, in Lohmann, H. et Marx, I. (éd.), *Handbook on in-work poverty*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, pp. 261-276, 2018.

Van Parijs, P. et Vanderborght, Y., *Basic Income: A Radical Proposal for a Free Society and a Sane Economy*, Cambridge, Harvard University Press, 2017.

Van Rie, T., Sociaaleconomische uitkomsten in Nederland, België en zijn gewesten, *CSB-Bericht*, Anvers, Universiteit Antwerpen, 2008.

Van Rie, T., Marx, I. et Horemans, J., Ghent revisited: Unemployment insurance and union membership in Belgium and the Nordic countries, *European Journal of Industrial Relations*, 17(2), pp. 125-139, 2011.

Van Rie, T. et Marx, I., Belgium: when growing background inequalities meet resilient institutions, in Nolan, B. (éd.), *Changing inequalities and societal impacts in rich countries: thirty countries' experiences*, Oxford University Press, pp. 126-151, 2014.

Van Ruysseveldt, J. et Visser, J., Weak Corporatism Going Different Ways? Industrial Relations in the Netherlands and Belgium, in Van Ruysseveldt, J. et Visser, J. (éd.), *Industrial Relations in Europe: Traditions and Transitions*, London, Sage, pp. 205-264, 1996.

Verbist, G. et Figari, F., *The redistributive effect and progressivity of taxes revisited: An international comparison across the European Union*, FinanzArchiv, Public Finance Analysis, 70(3), pp. 405-429, 2014.

Vinck, J., Verbist, G., Van Lancker, W., Hufkens, T. et Vandellanoot, D., *Een empirisch onderzoek naar de betaalbaarheid en wenselijkheid van hervormingen in de toekomstige Vlaamse kinderbijslag. Fase 1: sociale toeslagen gebaseerd op inkomen*, Louvain, Steunpunt Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, 2015.

Visser, J., et Hemerijck, A., *"A Dutch Miracle": Job Growth, Welfare Reform and Corporatism in the Netherlands*, Amsterdam, Amsterdam University Press, 1997.

WRR, Voor de zekerheid. De toekomst van flexibel werkenden en de moderne organisatie van arbeid, La Haye, WRR, 2017.

## TABLE DES MATIERES

### RETOUR SUR LES RAILS. LIGNES DIRECTRICES POUR UNE RELANCE SOCIO-ECONOMIQUE

<b>1.</b>	<b>DE QUOI TRAITE CET ARTICLE ?</b>	<b>439</b>
<b>2.</b>	<b>AN INCONVENIENT THRUTH : LA BELGIQUE RECULE DANS LE CLASSEMENT SOCIO-ECONOMIQUE DES PAYS</b>	<b>440</b>
<b>3.</b>	<b>LE DIAGNOSTIC : QU'EST-CE QUI NE VA PAS ?</b>	<b>445</b>
3.1.	LA PAUVRETE A AUGMENTE DANS LES GROUPES DEJA FAIBLES . . . . .	445
3.2.	LA BELGIQUE N'OBTIENT PAS NON PLUS DE BONS RESULTATS SUR D'AUTRES INDICATEURS D'EXCLUSION SOCIALE ET DE DEPRIVATION . . . . .	448
3.3.	TROP PEU DE PERSONNES AU TRAVAIL . . . . .	451
3.4.	Y A-T-IL ALORS TROP PEU D'EMPLOIS ? . . . . .	453
3.5.	LE TRAVAIL RAPPORTE-T-IL SUFFISAMMENT ? . . . . .	457
3.6.	L'IMPACT DE LA PROTECTION SOCIALE A DIMINUE . . . . .	461
3.7.	DE NOMBREUSES ALLOCATIONS NE TOUCHENT PAS LES REVENUS LES PLUS FAIBLES . . . . .	462
3.8.	DE NOMBREUX CHOMEURS ET INACTIFS N'ONT PAS D'ALLOCATION (PROPRE) . . . . .	468
3.9.	L'ALLOCATION EST SOUVENT INSUFFISANTE POUR CEUX QUI EN BENEFICIENT . . . . .	470
3.10.	LA BELGIQUE COMPTE EGALEMENT DE NOMBREUX TRAVAILLEURS PAUVRES . . . . .	472
3.11.	EN CONCLUSION : RIEN NE LEGITIME NOTRE INERTIE, NOUS SOMMES SOUS-PERFORMANTS SUR QUASIMENT TOUS LES PLANS . . . . .	474
<b>4.</b>	<b>COMMENT FAIRE MIEUX ?</b>	<b>474</b>
4.1.	POURQUOI CERTAINS PAYS FONHTIS MIEUX ? . . . . .	474
4.2.	GROS PLAN SUR LES PAYS-BAS . . . . .	483
<b>5.</b>	<b>LIGNES DIRECTRICES POUR LES REFORMES</b>	<b>496</b>
5.1.	L'ESSENTIEL : MOBILISER, INSPIRER, NE PAS COPIER . . . . .	496
	<b>BIBLIOGRAPHIE</b>	<b>504</b>