

CHÔMAGE

La dégressivité renforcée des allocations de chômage belges



En 2012, l'assurance chômage belge a fait l'objet d'une importante réforme dont les contours avaient été fixés dès l'accord de gouvernement fédéral de la fin de 2011. Selon cet accord de gouvernement, le *fil conducteur* de cette réforme est le « renforcement de l'attractivité du travail » et « l'augmentation de la participation au travail ». La réforme a donc pour but d'inciter les chômeurs à chercher et à accepter plus rapidement du travail. Pour ce faire, elle remanie presque tous les aspects importants de l'assurance chômage : les bénéficiaires, la durée d'indemnisation, le montant de l'allocation, les conditions auxquelles les bénéficiaires peuvent continuer à prétendre à l'allocation, etc. Qu'il soit donc d'emblée clair que la réforme touche aux « particularités » belges. Mais même après ce profond remodelage, on peut dire que l'assurance chômage belge reste reconnaissable¹.

La réforme prend pour important fer de lance le renforcement de la dégressivité des allocations. En vertu de celle-ci, le montant des allocations se réduit plus sensiblement et plus rapidement en fonction de la durée du chômage. Une étude du secrétariat parue récemment examine les effets de la dégressivité renforcée des allocations de chômage belges² en s'appuyant sur les tensions qui caractérisent les débats portant sur cette réforme. D'une part, l'assurance chômage a été créée dans le souci de protéger de la pauvreté les personnes involontairement au chômage et d'aller même, si possible, jusqu'à leur permettre de conserver leur niveau de vie acquis. D'autre part, il s'agit également de faire en sorte que les personnes qui travaillent en retirent un bénéfice suffisant et de veiller, pour ce faire, à ce que l'écart entre l'allocation de chômage et le revenu du travail soit suffisamment large. La question d'étude posée était dès lors double. Premièrement, dans quelle mesure la réforme rend-elle le travail financièrement plus attrayant pour les chômeurs ? Deuxièmement, dans quelle mesure les chômeurs (de longue durée) sont-ils moins bien protégés de la pauvreté du fait de la réforme ? Par ailleurs, le secrétariat a également examiné les modalités de la réforme. Le présent article résume très sommairement les principales conclusions de cet exercice d'évaluation. Mais avant toute chose, nous considérons brièvement le portrait que l'on dressait traditionnellement de l'assurance chômage belge avant la réforme et qui a nourri à la rhétorique liée à cette réforme.

PORTRAIT DE L'ASSURANCE CHÔMAGE BELGE

Avant la réforme, l'assurance chômage belge était souvent qualifiée de « généreuse » à l'occasion de comparaisons internationales (voir graphique ci-après) : non seulement les allocations sont, par comparaison au dernier salaire perçu, *relativement* élevées en Belgique mais aussi leur niveau diminue à peine en fonction de la durée du chômage. Et dès lors de conclure rapidement que les chômeurs sont financièrement moins incités en Belgique à reprendre le travail. La Commission européenne s'est en tout cas inspirée de cette conclusion en juin 2011 lorsque, alors que les négociations gouvernementales

1 Le lecteur intéressé se reportera, pour la discussion des conséquences de la réforme sur les particularités de l'assurance chômage belge, à CCE, Secrétariat (2012), L'impact sur le revenu des régimes de chômage en Belgique et dans les pays voisins, Note documentaire, doc. n° CCE 2012-0899, Bruxelles, 55 p. Voir à l'adresse internet : <http://www.ccecrb.fgov.be/txt/fr/doc12-899.pdf>

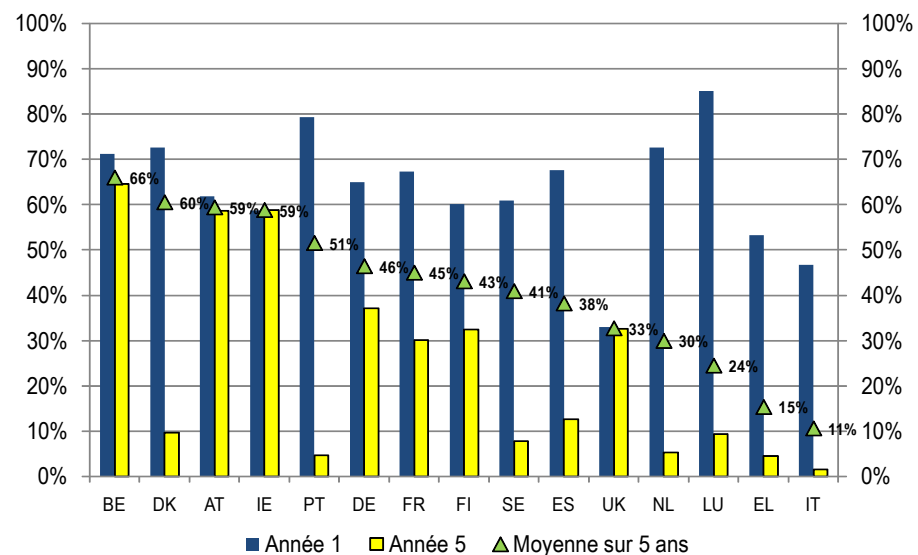
2 CCE, Secrétariat (2014), De versterkte degressiviteit van de Belgische werkloosheidsuitkeringen. Effecten op financiële vallen in de werkloosheid en op de inkomenspositie van werklozen, Note documentaire, CRB 2014-0264, Bruxelles, 55 p. Voir à l'adresse internet : <http://www.ccecrb.fgov.be/txt/nl/doc14-264.pdf>. Version française à venir.

La dégressivité renforcée des allocations de chômage belges

battaient leur plein, elle a formulé la recommandation suivante : « Renforcer la participation au marché du travail (...) en mettant en place un système de diminution progressive des allocations de chômage à mesure que se prolonge la période d'inactivité ».³

Cette description classique n'est pas sans soulever quelques remarques. C'est ainsi que se pose la question de savoir quelle est la représentativité des cas types qui ont servi de base au calcul de ces pourcentages de remplacement. Cette représentativité est clairement faible en Belgique. Le calcul s'appuie sur quatre situations familiales qui, toutes, donnent lieu en Belgique au versement d'allocations pour isolé ou pour cohabitant *avec* charge de ménage qui, jusqu'avant la réforme, ne diminuaient pas ou diminuaient à peine en fonction de la durée d'inactivité. Les allocations de cohabitant *sans* charge de ménage qui pouvaient se réduire très fortement dès après un an de chômage ne sont pas prises en considération alors que presque 7 chômeurs sur 10 relèvent de cette catégorie d'allocations. Le portrait classique fait aussi abstraction du rôle des autres allocations (complémentaires) qui interviennent dans la protection du revenu des chômeurs. En dehors de l'assistance sociale, il s'agit d'allocations accordées en fonction des besoins et des revenus telles que l'allocation de logement ou la majoration des allocations familiales universelles. Ces formes de soutien sont sans doute de moindre importance en Belgique mais dans d'autres pays, elles ne sont certainement pas négligeables pour les chômeurs. Les résultats d'autres recherches du secrétariat (voir l'étude susmentionnée) montrent comment de telles allocations peuvent atténuer fortement dans les pays voisins la contraction du revenu des chômeurs lorsque leurs droits sous forme d'assurance sont épuisés.

Pourcentages de remplacement
du revenu net au cours d'une
période de chômage de 5 ans,
dans l'UE-15, 2009



Note : Les pourcentages de remplacement du revenu net correspondent à la moyenne annuelle de quatre ménages types (isolé, couple à un revenu, avec ou sans enfants) et de deux niveaux salariaux (67% et 100% du salaire brut moyen). On suppose également que le chômeur est âgé de 40 ans et a un passé professionnel de 22 ans.

Source : OCDE (2011), Employment outlook, Paris.

3 Cette recommandation a été entérinée le 10 juillet 2011 par le Conseil de l'Union européenne.

MODALITÉS DE LA RÉFORME

Les allocations de chômage belges étaient déjà, dès avant la réforme, dégressives dans une certaine mesure. La réforme a accentué la dégressivité existante par le biais de deux interventions au niveau du calcul du montant des allocations. Premièrement, l'allocation des trois premiers mois de chômage est majorée en appliquant un pourcentage de remplacement du dernier salaire brut (perçu) plus élevé. Deuxièmement, le montant de l'allocation diminue en principe après une année de chômage pour tout chômeur en fonction de la durée d'inactivité, d'une façon progressive ou non, jusqu'à un montant plancher défini qui est atteint au plus tard à l'issue de quatre ans d'inactivité. L'ampleur et la rapidité de la diminution totale de l'allocation dépendent du niveau initial de l'allocation, de la situation familiale et du nombre d'années de passé professionnel. Sont cependant exclus les chômeurs qui sont âgés de 55 ans ou plus et/ou qui ont une incapacité de travail de 33% ou plus (telle que constatée par le médecin de l'ONEm) et/ou qui peuvent démontrer un passé professionnel de 20 ans ou plus⁴.

En ce qui concerne les modalités de cette réforme - dont les détails seront épargnés aux lecteurs -, les observations suivantes peuvent être formulées.

Le principe de la durée indéfinie des allocations de chômage subsiste après la réforme mais la période pendant laquelle l'allocation est liée au dernier salaire perçu est désormais – en règle générale – limitée à quatre années maximum à l'issue desquelles un forfait est versé. L'assurance chômage belge présente ainsi quelques ressemblances avec les régimes de chômage à deux composantes que l'on rencontre ailleurs en Europe (par exemple en Allemagne et en France) : durant la première période, le chômeur peut compter sur une assurance chômage en vertu de laquelle les allocations sont déterminées en fonction du salaire perdu tandis qu'au cours de la deuxième période, période qui débute après l'épuisement des droits à l'assurance et après une enquête sur le revenu, le chômeur peut s'appuyer sur une assistance chômage. Le système belge ne prévoit cependant pas d'enquête sur le revenu. Les montants plancher versés à la fin sont maintenus indépendamment de l'existence d'autres revenus dans le ménage. Ces montants varient cependant en fonction de la composition du ménage (voir les besoins supposés) et sont compris entre un montant maximum et un montant minimum accordés aux cohabitants respectivement *avec* et *sans* charge de ménage. Il est également à remarquer que le passage à ce niveau plancher se fait en plusieurs étapes et donc progressivement (certainement en cas de long passé professionnel), alors qu'ailleurs, la transition entre l'assurance et l'assistance est plutôt abrupte.

Par ailleurs, l'individualisation croissante du profil de l'allocation de chômage au fil du temps est un élément frappant. Plus que par le passé, des divergences s'installent entre les bénéficiaires en ce qui concerne l'évolution du montant de l'allocation. La question se pose dès lors de savoir dans quelle mesure les bénéficiaires sont encore au fait des changements qui affecteront le montant de leur allocation à l'avenir. Si tant est que la réforme veut inciter les chômeurs à changer de comportement en réduisant plus sensiblement leur allocation en fonction de la durée de l'inactivité, il faut pour le moins qu'ils sachent clairement comment, quand et dans quelle mesure leur allocation sera diminuée. La réussite de la réforme requiert donc une information individuelle des allocataires en ce qui concerne leurs droits aux allocations et l'évolution de celles-ci au fur et à mesure que le temps passe.

La profonde réforme de l'assurance chômage belge en 2012 ne signifie pas qu'aucun effort politique n'avait été fait au cours des années précédentes en vue d'inciter les chômeurs à chercher et à accepter

4 Le nombre d'années de passé professionnel requis est augmenté chaque année d'un an pour être porté à 25 ans (à partir de novembre 2017).

La dégressivité renforcée des allocations de chômage belges

plus rapidement un emploi, bien au contraire. C'est ainsi que depuis 2004, les chômeurs font l'objet d'un suivi progressivement plus étroit qui surveille plus sévèrement s'ils font suffisamment d'efforts pour trouver un travail et s'ils ne refusent pas d'offre d'emploi adéquate. De cette façon, le chômeur peut contrôler lui-même dans une certaine mesure l'évolution de son allocation : des efforts jugés insuffisants débouchent sur une réduction ou une suspension de l'allocation tandis que des efforts estimés pertinents lui permettent de conserver son allocation. La récente réforme de la fin de 2011 étend ce suivi aux chômeurs âgés qui ont jusqu'à 55 ans et l'accord de gouvernement fédéral révèle l'intention d'avancer dans le temps l'évaluation des efforts de recherche. Le principe de la dégressivité autocontrôlée est ainsi entériné une nouvelle fois. Néanmoins, la réforme provoque aussi une réduction plus rapide et plus prononcée des allocations en fonction de la durée de l'inactivité, et ceci sans qu'il n'y ait d'évaluation préalable des efforts de recherche d'un emploi. La concomitance de ces deux logiques peut donc placer un chômeur dans la situation où une réduction de ses allocations intervient peu après une évaluation positive de ses efforts de recherche d'un emploi, simplement parce qu'il se trouve au chômage depuis x mois. De ce fait, la réforme rend non seulement le calcul de l'allocation de chômage plus compliqué mais obscurcit aussi la logique du système de sorte que les bénéficiaires reçoivent parfois des signaux en sens opposé.

LES EFFETS DE LA RÉFORME...

Ainsi qu'il est précisé dans l'introduction, l'exercice d'évaluation du secrétariat portait surtout sur les effets de la dégressivité des allocations de chômage d'une part sur le gain financier (ou la perte) que le chômeur enregistre en cas de reprise du travail - son 'surplus d'emploi' - et d'autre part sur le degré de protection du chômeur et de son ménage contre la pauvreté. Nous savons déjà que la réforme intervient profondément au niveau du profil temporel de l'allocation, c'est-à-dire de l'évolution des montants de l'allocation en fonction de la durée de l'inactivité. Quelles sont donc maintenant les répercussions de cette intervention sur l'évolution dans le temps des incitants financiers à la reprise du travail et sur la capacité des montants des allocations à protéger de la pauvreté ?

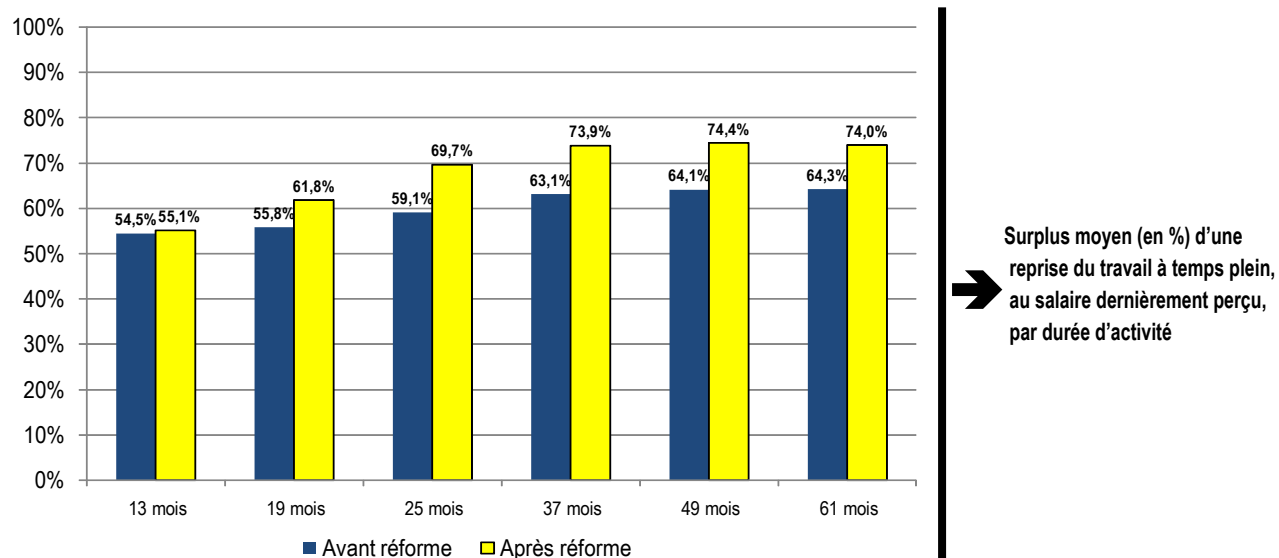
Ces effets ont été systématisés par le biais d'une analyse de cohorte. Une simulation a été faite s'appuyant sur une cohorte représentative de nouveaux chômeurs (qui avaient acquis ce statut sur la base de prestations de travail) afin de connaître l'évolution du surplus du travail et de quelques autres indicateurs de la pauvreté, avant et après la réforme, en fonction de la durée d'indemnisation. Ce faisant, cette étude se distingue des analyses usuelles portant sur les pièges financiers du chômage et sur le revenu des chômeurs telles que celle de l'OCDE (voir ci-dessus) qui examine plutôt la situation de ménages types. Un point commun rapproche cependant l'étude présente et les études de cas types : les simulations en cas de reprise du travail partent du principe que le chômeur recouvre son salaire immédiatement antérieur. On ne tient pas non plus compte ici des éventuels frais liés au travail tels que l'accueil des enfants et les déplacements domicile-travail.

... SUR LES PIÈGES FINANCIERS DU CHÔMAGE

Nous parcourons ici les résultats les plus frappants en commençant par ceux qui ont trait au surplus du travail. Le graphique ci-après présente le gain net moyen d'une reprise du travail à temps plein pour l'ensemble de la cohorte (en pourcent) par rapport à une prolongation du chômage pendant x mois. Les pourcentages du surplus expriment la différence entre le revenu net du ménage en cas de reprise du travail et ce même revenu en cas de chômage complet en l'exprimant en pourcentage du revenu net du ménage en situation de chômage complet. Les résultats sont présentés en cas de durée d'inactivité variant entre 13 mois – moment où le mécanisme de dégressivité de la réforme entre en application – et 61 mois.

CHÔMAGE

La dégressivité renforcée des allocations de chômage belges

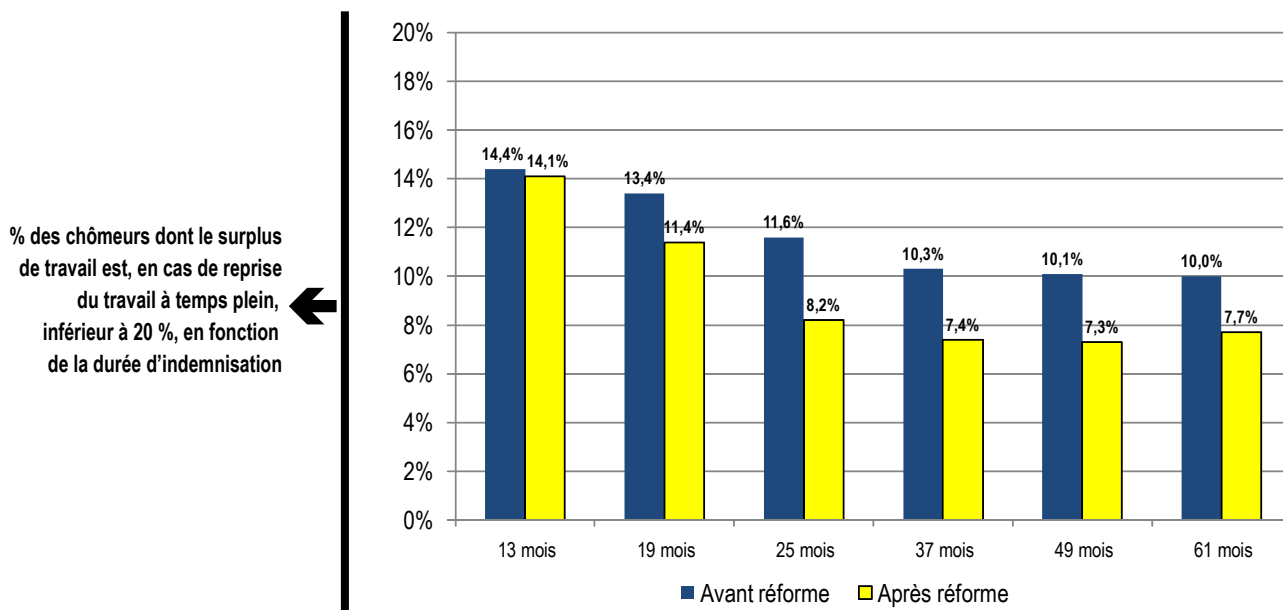


Avant la réforme, le surplus moyen n'augmentait que modérément, passant de 54,5 % après 13 mois de chômage, à 64,3 % au terme de 61 mois d'inactivité. La reprise du travail n'apparaît pas beaucoup plus attrayante financièrement après une période prolongée de chômage puisque la hausse de la plus-value n'est que de 10 points de pourcent. Cela découle de la dégressivité limitée de l'allocation de ceux qui sont au chômage depuis plus d'un an. Les allocations ne diminuent en effet alors plus que pour les cohabitants *sans* charge de ménage : ceux-ci reçoivent un forfait (minime) à l'issue de la 'deuxième' période qui peut cependant se prolonger longtemps du fait de l'application de la règle des trois mois par année de passé professionnel ». Après la réforme, la plus-value moyenne progresse plus vigoureusement et plus rapidement pour atteindre 74 %, soit une augmentation de 20 points de pourcent, ou du double de l'écart d'avant la réforme.

Peut-être la constatation la plus remarquable est-elle celle du niveau du surplus moyen avant la réforme dont les pourcentages oscillaient autour de 60 % et qui était déjà assez élevé. Pourtant, ce n'est pas vraiment une surprise vu que les allocations belges de chômage ne s'appuyaient que faiblement sur le principe de l'assurance. Pour de nombreux chômeurs, l'écart entre le salaire et l'allocation qui est calculée sur la base de celui-ci est déjà considérable étant donné que le plafond salarial appliqué au calcul de l'allocation est vraiment très faible. En outre, nous savons que les cohabitants, qui sont majoritairement représentés, voient leurs allocations se contracter fortement après un an de chômage, au moment où le pourcentage de remplacement du dernier salaire perçu est diminué et passe de 60% à 40 %.

Non seulement la réforme augmente le surplus du travail moyen mais elle réduit aussi le pourcentage de chômeurs dont le surplus du travail est faible, c'est-à-dire de ceux qui encourent sans doute le plus le risque de piège financier (voir graphique 3) : alors que le pourcentage de chômeurs dont le surplus était inférieur à 20 % ne passait pas sous la barre des 10 % avant la réforme, il est ramené à moins de 8 % après la réforme. De plus les résultats montrent que, du fait de la réforme, le pourcentage de chômeurs ayant un surplus d'emploi élevé augmente plus que proportionnellement par rapport à la réduction décrite ci-dessus. C'est ainsi que le pourcentage de chômeurs qui bénéficient d'un surplus de plus de 80 % du fait de la réforme passe de 18,7 % après un an d'inactivité à plus de 30 % après trois ans de chômage. Avant la réforme, ce pourcentage n'excédait jamais 23 %.

La dégressivité renforcée des allocations de chômage belges

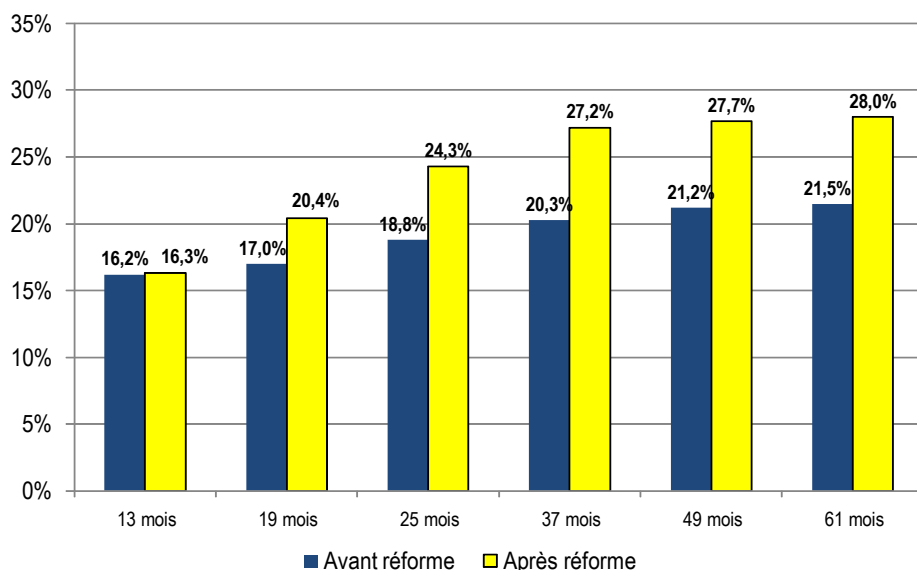


L'étude présente également les surplus relatifs dans l'hypothèse d'une reprise du travail à mi-temps. Sans entrer dans les détails, on peut dire que les effets de la réforme sont analogues à ceux qui se dégagent en cas de reprise du travail à temps plein. Bien sûr, les surplus sont inférieurs à ceux obtenus en cas de reprise à temps plein mais ne sont quand même pas deux fois moindres en raison de l'allocation de garantie de revenu (AGR). Un chômeur qui reprend le travail à temps partiel peut bénéficier d'une telle allocation complémentaire au revenu, ce qui lui garantit, en sus de son salaire, un revenu au moins égal à son allocation de chômage. La reprise du travail à temps partiel est de ce fait une option financièrement intéressante pour de nombreux chômeurs. Il y a cependant un risque de piège financier à temps partiel. Les chômeurs qui ont recommencé à travailler à temps partiel et reçoivent le cas échéant une AGR n'ont plus qu'un surplus du travail décevant lorsqu'ils passent à un emploi à temps plein aux mêmes conditions de salaire. Tant avant qu'après la réforme, ce surplus ne dépasse guère 10 % quelle que soit la durée d'inactivité précédente et presque 90 % de ces chômeurs ont une plus-value de moins de 20 %.

Sur la base des résultats présentés, on peut conclure que l'opération de réforme a sensiblement renforcé l'attractivité financière de la reprise du travail des chômeurs. Plus qu'auparavant, les chômeurs récents ont, du point de vue financier, tout intérêt à ne pas devenir des chômeurs de longue durée : les surplus relatifs de la reprise du travail tant à temps plein qu'à temps partiel augmentent plus vigoureusement et plus rapidement avec la durée d'inactivité. On ne peut cependant dire à ce jour si cela stimulera effectivement les chômeurs à chercher et à accepter plus rapidement du travail. Une analyse ex post pourra trancher cette question lorsqu'il y aura suffisamment de données à ce sujet. Mais on peut d'ores et déjà se demander – ex ante – si les incitants financiers ne suffisaient pas dès avant la réforme à stimuler les chômeurs à ne pas postposer leur recherche d'un emploi et leur reprise du travail. Le niveau et la répartition (en classes) des surplus semblent en tout cas suggérer que la plupart des chômeurs étaient déjà vivement incités à travailler, même en sachant que les résultats ne tiennent pas compte des frais liés au travail notamment et doivent dès lors être considérés comme la limite maximale du surplus du travail. A cela s'ajoute encore que la réforme a proportionnellement le plus accru les plus-values élevées.

... ET SUR LES REVENUS DES CHÔMEURS

Etant donné que les allocations de chômage diminuent davantage au fil du temps, la réforme intervient également au niveau de la capacité des allocations de chômage à assurer au chômeur et à son ménage une sécurité de revenu et une protection contre la pauvreté en cas d'inactivité prolongée. Pour appréhender cet impact, l'étude reprend la cohorte de nouveaux chômeurs et suit son devenir au fil du temps en se penchant notamment sur le taux de risque de pauvreté des chômeurs eux-mêmes et des membres de leurs ménages tel qu'il évolue au fur et à mesure que la période d'inactivité s'allonge. Le graphique 4 présente les résultats ; le seuil de pauvreté y est fixé à 60 % de la médiane de la distribution nationale du revenu disponible (équivalent) et correspond donc au seuil de pauvreté conventionnel européen. Le revers de la réforme apparaît ici clairement. Alors que le risque de pauvreté passait, avant la réforme, de 16,2 % après 13 mois de chômage à 21,5 % après 61 mois, l'augmentation s'accroît bien plus après la réforme. A l'issue de la période maximale envisagée, le risque de pauvreté est supérieur de presque un tiers puisqu'il est de 28,0 % au lieu de 21,5 %. Les chômeurs qui ne parviennent pas à retrouver du travail sont en effet les perdants de la réforme, surtout si l'allocation de chômage est leur seule source de revenu. Des études antérieures du secrétariat montraient déjà que, dès avant la réforme, les montants des allocations ne permettaient qu'à peine, voire ne permettaient pas à leurs bénéficiaires d'échapper à la pauvreté.



Taux de risque de pauvreté en cas de chômage complet, avec seuil de pauvreté à 60 % du revenu disponible équivalent médian

Ceux qui reprennent le travail ont clairement un meilleur devenir. Les risques de pauvreté en cas de reprise du travail à mi-temps ou à temps plein aux mêmes conditions salariales que précédemment sont considérablement moindres qu'en cas de chômage complet même si le risque de pauvreté accru de ceux qui avaient, en tant que chômeur, le statut de cohabitant avec charge de famille reste préoccupant. L'avenir dira si, par comparaison à la situation d'avant la réforme, les chômeurs restent en effet moins longtemps au chômage en dépit des considérations ci-dessus, et ce sans qu'il n'y ait de retombées sur la qualité de l'emploi (entre autres sur les perspectives salariales et la stabilité de l'emploi).