

LA DEGRESSIVITE RENFORCEE DES ALLOCATIONS DE CHOMAGE BELGES: UN PREMIER BILAN

PAR **HENDRIK NEVEJAN*** et **GUY VAN CAMP****

*Conseil Central de l'Economie, **SPF Sécurité sociale

1. INTRODUCTION¹

L'assurance-chômage belge a fait l'objet, en 2012, d'une importante réforme dont les contours avaient été définis dès l'accord fédéral de gouvernement de 2011. Cette réforme porte sur presque tous les aspects importants de l'assurance-chômage : les conditions d'accès, la durée d'indemnisation, le montant de l'allocation, les conditions auxquelles les bénéficiaires peuvent continuer à prétendre à l'allocation, etc.²

Qu'il soit d'emblée clair que la réforme touche aux 'particularités belges' du système. Mais, même après ce profond remodelage, l'assurance-chômage belge reste reconnaissable.

Bien sûr, cette réforme n'est pas sans précédent. La longue histoire de l'assurance-chômage belge se lit en effet comme le récit d'une constante adaptation à la réalité sociale et économique.³ Le leitmotiv de la dernière vague de réformes est, selon l'accord de gouvernement, l'augmentation de l'attractivité du travail et de la participation au travail, le but étant donc d'inciter les chômeurs à chercher et à accepter plus rapidement du travail. Pour ce faire, la réforme a pour 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 avec la durée du chômage.

La présente étude tente d'estimer l'impact de la dégressivité renforcée des allocations belges de chômage en se basant sur les tensions qui caractérisent le débat portant sur

(1) Les auteurs remercient Bruno Van der Linden (UCL), Henk Van Hootegem et Henk Termote (Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale), Peter Lelie (SPF Sécurité sociale) et les membres de la sous-commission "Rapport technique - Marge salariale" pour leurs remarques constructives lors de la réalisation de cette note.

(2) Pour la discussion des conséquences de la réforme au niveau des "particularités belges", voir CCE, Secrétariat (2012).

(3) Ces aspects sont traités de façon détaillée notamment dans le livre paru à l'occasion du 75e anniversaire de l'Office national de l'Emploi (2010).

cette réforme. D'une part, l'assurance-chômage a été créée dans le souci de protéger de la pauvreté les personnes involontairement au chômage, voire d'aller 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 reste assez large. Ce texte se propose donc d'examiner plusieurs questions. Dans le contexte du second objectif, nous examinerons d'abord dans quelle mesure cette réforme rend le travail financièrement plus attrayant pour les chômeurs et s'il y a encore des pièges financiers. Nous reviendrons ensuite au premier objectif et examinerons l'impact de la réforme sur le revenu des chômeurs (de longue durée) pour savoir s'ils bénéficient d'une moins grande protection contre la pauvreté. Enfin, en combinant ces deux approches, nous examinerons dans quelle mesure l'équilibre entre l'objectif de protection du revenu et l'objectif de participation se modifie sous l'influence de la réforme.

D'autres questions qui ont également leur place dans ce débat restent ici sans réponse. La dégressivité des allocations stimulera-t-elle effectivement les chômeurs à chercher et à accepter plus rapidement du travail ? Quel est l'impact de la réforme sur la qualité de l'emploi, c'est-à-dire notamment sur le niveau salarial et sur la stabilité de l'emploi ? La pauvreté sera-t-elle finalement plutôt en hausse ou en baisse en conséquence de la réforme ? Ce sont là d'importantes interrogations auxquelles il est difficile de répondre *ex ante*. Elles sont plutôt des thèmes d'analyse *ex post* par analogie avec les études économétriques qui ont été effectuées en vue de l'évaluation de l'activation du comportement de recherche d'un emploi des chômeurs et qui ont été entreprises dès 2004 (voir par exemple Cockx et al., 2011a, 2011b).

La structure de cet article est la suivante : la section 2 examine l'évolution des montants des allocations en fonction de la durée de l'indemnisation avant et après la réforme et les éléments déterminants à cet égard. La section 3 éclaire la réforme sous un angle double. Nous nous penchons d'abord sur la théorie économique de l'assurance-chômage 'optimale' et sur la façon dont elle a étayé la proposition de décroissance des allocations de chômage. Nous comparons ensuite celle-ci avec ce que nous constatons en réalité et situons la réforme récente par rapport à la politique de lutte contre le chômage de longue durée qui a été menée ces dernières années. La section 4 est quant à elle consacrée à la méthode d'évaluation de l'impact de la réforme et à l'interprétation correcte des résultats. Les résultats font l'objet de la section 5. Pour terminer, la section 6 développe les conclusions politiques qui y sont liées.

2. LES ALLOCATIONS AVANT ET APRES LA REFORME

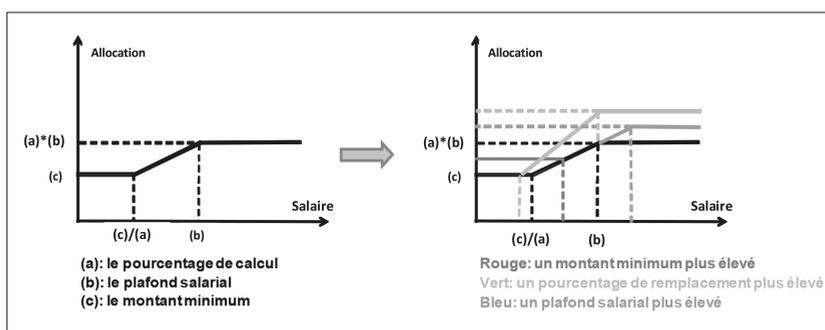
La présente section indique au lecteur les différents changements en matière de calcul de l'allocation de chômage acquise sur la base de prestations de travail et

résume ensuite les conséquences de ces changements au niveau du profil temporel de l'allocation. Notons que la réforme concerne non seulement les allocations des ayants droit qui peuvent faire état de prestations de travail mais aussi les allocations octroyées sur la base des études. En effet, le régime de l'allocation d'attente dont les jeunes demandeurs d'emploi bénéficiaient sortant des études et qui correspondait à un forfait défini en fonction de la situation familiale et de l'âge a également été remodelé et rebaptisé 'allocation d'insertion'. Pour de plus amples renseignements sur ce régime, nous faisons référence à Put et Verdeyen (2013, pp. 628-634).

2.1. CALCUL DE L'ALLOCATION DE CHOMAGE

L'allocation de chômage est fixée sur la base du salaire brut que le chômeur recevait dans le cadre de son dernier emploi de salarié⁴. Le montant de l'allocation découle donc de l'application d'un pourcentage défini au salaire, lequel est cependant plafonné. Le cas échéant, ce montant est majoré pour qu'il atteigne un montant minimum déterminé. Le calcul de l'allocation tient donc compte d'une variable, le salaire perdu, et de trois paramètres : (a) le pourcentage calculé, (b) le plafond salarial et (c) le montant minimum.

GRAPHIQUE 1 : LE CALCUL DE L'ALLOCATION DE CHOMAGE



Le graphique 1 illustre ce calcul : l'axe vertical représente le montant de l'allocation tandis que l'axe horizontal correspond au salaire. L'allocation varie entre le minimum (cf. (c)) et le maximum (cf. (a) * ((b))). Les salaires en deçà de la limite inférieure (cf. (c)/(a)) débouchent sur l'allocation minimale tandis que les salaires plus

(4) Contrairement aux autres allocations de remplacement du revenu de la sécurité sociale belge, les allocations de chômage n'ont été calculées sur la base du salaire perdu qu'à partir de 1971. Auparavant, les allocations de chômage étaient exclusivement forfaitaires mais se différençaient selon que le chômeur habitait en ville ou à la campagne (jusqu'en 1964) et était de sexe masculin ou féminin.

élevés que la limite supérieure (cf. (b)) donnent lieu à l'allocation maximale. Le graphique 1 montre aussi l'impact de paramètres plus élevés sur les montants des allocations. Ces paramètres peuvent varier en fonction de la situation familiale et de la durée de l'indemnité. L'âge et le passé professionnel⁵ du chômeur peuvent également intervenir. Ci-dessous, nous nous penchons sur la façon dont ces paramètres sont pris en compte avant et après la réforme.

2.2. LA SITUATION AVANT LA REFORME

Les tableaux 1 et 2 présentent les paramètres de calcul avant la réforme respectivement sans et avec complément d'ancienneté. Ont droit à ce complément les chômeurs de 50 ans et plus pour autant qu'ils soient au chômage depuis plus d'un an et puissent faire état d'un passé professionnel de salarié d'au moins 20 ans⁶. Les montants sont exprimés en prix de février 2012⁷.

TABLEAU 1 : APERÇU SOMMAIRE DE L'ALLOCATION DE CHOMAGE AVANT LA REFORME, SANS COMPLEMENT D'ANCIENNETE, MONTANTS MENSUELS EN PRIX DE FEVRIER 2012

	Pourcentage de calcul (1)	Montant minimum	Montant maximum	Ecart (en %) Min - Max
Cohabitant avec charge de ménage				
1 ^{ère} période:				
- 1 ^{er} au 6 ^e mois	60%	1.090,70	1.422,46	30%
- 7 ^e au 12 ^e mois	60%	1.090,70	1.325,75	22%
2 ^e période: (durée indéterminée)	60%	1.090,70	1.238,89	14%
Isolé				
1 ^{ère} période:				
- 1 ^{er} au 6 ^e mois	60%	916,24	1.422,46	55%
- 7 ^e au 12 ^e mois	60%	916,24	1.325,75	45%
2 ^e période: (durée indéterminée)	55%	916,24	1.110,93	21%

(5) Le 'passé professionnel' est conçu plus largement que les seules années de travail salarié : y sont par exemple assimilées les périodes rémunérées d'incapacité de travail, d'invalidité, de congé de maternité et de paternité. On se réfèrera à Put et Verdeyen (2013, pp. 504-506) pour l'énumération exhaustive de toutes les périodes assimilées

(6) Le complément d'ancienneté a été introduit en 1989 et contribuait à accorder au chômeur âgé un statut comparable à celui d'un prépensionné.

(7) Les montants des allocations n'ont donc pas été adaptés en fonction de l'indexation de décembre 2012.

	Pourcentage de calcul (1)	Montant minimum	Montant maximum	Ecart (en %) Min - Max
Cohabitant sans charge de famille				
1 ^{er} période:				
- 1 ^{er} au 6 ^e mois	60%	686,92	1.422,46	107%
- 7 ^e au 12 ^e mois	60%	686,92	1.325,75	93%
2 ^e période: (3 mois plus 3 mois par année de travail salarié)	40%	686,92	825,92	20%
3 ^e période: (durée indéterminée)	-	483,86 (ordinaire/ 635,44 (privilégié) (2)		0%

Note 1 : Pourcentage qui est appliqué, lors du calcul du montant de l'allocation, au salaire brut, lequel est plafonné à 2 371 EUR pour les mois 1 à 6, à 2 210 EUR pour les mois 7 à 12 et à 2 065 EUR à partir du 13^e mois. Dans le cas d'un isolé (sans complément d'ancienneté), le plafond salarial est de 2 020 EUR à partir du 13^e mois.

Note 2 : Lorsque le chômeur et son partenaire reçoivent exclusivement des allocations et lorsque le montant mensuel de l'allocation du partenaire n'excède pas 826,02 EUR.

Le tableau 1 met clairement en lumière la « modulation familiale » des montants minimums selon laquelle le montant le plus élevé et le montant le moins élevé sont réservés respectivement au chef de ménage et au cohabitant. Le cohabitant retombe d'ailleurs au terme de la 2^e période – qui s'étend du 13^e au 15^e mois et est prolongée de trois mois par année de passé professionnel – à un forfait de sorte que le lien avec le dernier salaire perçu est supprimé. Mais les chômeurs ayant un passé professionnel d'au moins 20 ans ou une incapacité de travail d'au moins 33 % en sont exclus. Une modulation analogue s'applique aussi aux pourcentages de calcul en vigueur après un an de chômage puisque le pourcentage de calcul reste inchangé - 60 % - pour le chef de ménage tandis qu'il diminue modérément à fortement dans le cas d'un isolé (passant de 60 % à 55 %) et d'un cohabitant (passant de 60 % à 40 %). Ce n'est donc que pour l'isolé et le cohabitant que le pourcentage de calcul est dégressif. En revanche, le plafond salarial est dégressif pour tout statut familial puisqu'il diminue toujours après 6 et 12 mois de chômage. La tension entre l'allocation minimale et maximale qui est déjà faible au début du chômage – surtout au niveau du chef de ménage et de l'isolé – s'amenuise donc encore au fil du temps.

TABEAU 2 : APERÇU SOMMAIRE DE L'ALLOCATION DE CHOMAGE AVANT LA REFORME, AVEC COMPLEMENT D'ANCIENNETE, MONTANTS MENSUELS EN PRIX DE FEVRIER 2012

	Pourcentage de calcul (1)	Montant minimum	Montant maximum	Ecart (en %) Min - Max
Cohabitant avec charge de ménage				
1 ^{ère} période:				
- 1 ^{er} au 6 ^e mois	60%	1.090,70	1.422,46	30%
- 7 ^e au 12 ^e mois	60%	1.090,70	1.325,75	22%
2e période: (durée indéterminée)	60% plus forfait de 119,08 euro	1.143,22	1.357,98	19%
Isolé				
1 ^{ère} période:				
- 1 ^{er} au 6 ^e mois	60%	916,24	1.422,46	55%
- 7 ^e au 12 ^e mois	60%	916,24	1.325,75	45%
2 ^e période:				
- de 50 à 54 ans	55,8%	956,54	1.152,06	20%
- à partir de 55 ans	60%	1.050,92	1.238,90	18%
Cohabitant sans charge de famille				
1 ^{ère} période:				
- du 1 ^{er} au 6 ^e mois	60%	686,92	1.422,46	107%
- du 7 ^e au 12 ^e mois	60%	686,92	1.325,75	93%
2 ^e période:				
- de 50 à 54 ans	45%	776,88	929,16	20%
- de 55 à 57 ans	50%	865,54	1.032,40	19%
- à partir de 58 ans	55%	951,34	1.135,64	19%
3 ^e période: (durée indéterminée)	-	579,54 (ordinaire)/ 731,12 (privilégié) (2)		0%

Note 1 : Pourcentage qui est appliqué, lors du calcul du montant de l'allocation, au salaire brut, lequel est plafonné à 2 371 EUR pour les mois 1 à 6, à 2 210 EUR pour les mois 7 à 12 et à 2 065 EUR à partir du 13e mois.

Note 2 : Lorsque le chômeur et son partenaire reçoivent exclusivement des allocations et lorsque le montant mensuel de l'allocation du partenaire n'excède pas 826,02 EUR.

L'octroi, au terme de la première année de chômage, d'un complément d'ancienneté aux chômeurs âgés ayant un long passé professionnel n'est bien sûr pas sans conséquence pour ce qui est de la dégressivité des allocations de chômage (voir tableau 2). Pour l'isolé et le cohabitant, le complément consiste en une augmentation, en fonction de l'âge, du pourcentage de calcul si bien que le montant de l'allocation

diminue moins, voire ne diminue pas du tout dans le cas d'un isolé de 55 ans et plus. Pour le chef de ménage, le complément est un forfait qui est donc indépendant du dernier salaire perçu. De ce fait, son allocation de chômage est progressive : après un an de chômage, le montant de l'allocation augmente. Il en va de même des minima majorés que les ayants droit reçoivent après un an de chômage quelle que soit leur situation familiale.

2.3. LA SITUATION APRES LA REFORME

Le fer de lance de la réforme de l'assurance-chômage belge est le renforcement de la dégressivité de l'allocation de sorte que le montant de celle-ci diminue de plus en plus à mesure que la période de chômage se prolonge. Pour ce faire, le calcul de l'allocation a été modifié, depuis le 1er novembre 2012, comme suit (voir tableau 3). Au cours des trois premiers mois de chômage, l'allocation est calculée sur la base d'un pourcentage de calcul plus élevé : 65 % au lieu de 60 %. Au terme de la première année de chômage débute la période dite 'deuxième période' qui dure désormais au minimum 2 mois auxquels s'ajoutent deux mois par année de passé professionnel en tant que salarié avec un maximum de 36 mois ou de 3 ans. Cette deuxième période se subdivise en deux sous-périodes. Les deux sous-périodes durent respectivement 12 et 24 mois au maximum. Durant la deuxième sous-période, le montant de l'allocation diminue tous les six mois à raison d'un montant égal au cinquième de l'écart entre d'une part, le montant qui était d'application au début de la deuxième période et d'autre part, les minima pour les chefs de ménage et les isolés ou le forfait pour les cohabitants. Durant la troisième période, c'est-à-dire après au total un maximum de 48 mois, seul le montant minimum ou le montant forfaitaire est encore octroyé⁸.

Certains chômeurs ont été d'emblée exclus de la réforme. Il s'agit des chômeurs qui, en octobre 2012, étaient déjà au chômage depuis au moins un an et soit a) recevaient l'allocation minimale, soit b) avaient 50 ans ou plus et recevaient un complément d'ancienneté, soit c) étaient âgés de moins de 50 ans mais avaient un passé professionnel de 20 ans ou plus. Les personnes qui, en octobre 2012, avaient déjà une invalidité permanente de travail de 33 % ou plus, telle que constatée par le médecin de l'ONEm, en ont pas également été exclus.

D'autres chômeurs ne subiront pas nécessairement toutes les réductions d'allocations parce que dans certains cas, l'allocation est figée dans le temps. Pour les chômeurs qui, après octobre 2012, atteignent l'âge de 55 ans ou acquièrent une incapacité de

(8) Un retour à la première période n'est possible pour un ayant droit que lorsqu'il a repris le travail en tant que travailleur (à temps plein) pendant une période d'au moins 12 mois au cours d'une période de référence préalable de 18 mois (voir Put et Verdeyen, 2013, pp. 574-575). Avant la réforme, la période de référence durait 15 mois.

travail de 33 % ou plus telle que constatée par le médecin de l'ONEm ou encore qui peuvent faire état d'un passé professionnel de salarié de 20 ans ou plus⁹, l'allocation sera maintenue au niveau de l'allocation de la deuxième période.

On peut aussi signaler que pour tous les chefs de ménage et isolés qui sont au chômage depuis plus d'un an au moment de l'entrée en vigueur de la réforme, on considère qu'il ne sont au chômage que depuis un an : le 'compteur' de la deuxième période est remis, pour eux, à zéro au moment de l'instauration des nouvelles règles de dégressivité. Le montant de l'allocation ne peut par conséquent diminuer qu'à partir du mois de mars 2013 au plus tôt, c'est-à-dire après quatre mois lorsque le passé professionnel n'est que d'un an.

Enfin, la réforme porte aussi sur l'âge qui, depuis le 1er septembre, donne droit au complément d'ancienneté à 55 ans au lieu de 50 ans. Pour le reste, les principes de l'octroi du complément restent analogues à ceux du système en vigueur auparavant (voir tableau 2). Ces règles sont cependant appliquées aux allocations qui, elles, suivent la courbe adaptée dans le temps des chômeurs sans droit au complément d'ancienneté (voir tableau 3).

TABEAU 3 : APERÇU SOMMAIRE DE L'ALLOCATION DE CHOMAGE APRES LA REFORME, SANS COMPLEMENT D'ANCIENNETE, MONTANTS MENSUELS EN PRIX DE FEVRIER 2012

	Pourcentage de calcul ⁽¹⁾	Montant minimum	Montant maximum	Ecart (en %) Min - Max
Cohabitant avec charge de ménage				
1 ^e période:				
- 1 ^{er} au 3 ^e mois	65%	1.090,70	1.541,02	41%
- 4 ^e au 6 ^e mois	60%	1.090,70	1.422,46	30%
- 7 ^e au 12 ^e mois	60%	1.090,70	1.325,74	22%
2 ^e période: (2 mois plus 2 mois par année de travail salarié)				
- du 13 ^e au 24 ^e mois au maximum (phases 2A et 2B)	60%	1.090,70	1.238,90	14%

(9) Le nombre requis d'années de passé professionnel sera augmenté chaque année d'un an pour qu'il atteigne 25 ans (à partir de novembre 2017).

	Pourcentage de calcul ⁽¹⁾	Montant minimum	Montant maximum	Ecart (en %) Min - Max
- éventuellement du 25 ^e au 30 ^e mois (phase 21)	} (2)	1.090,70	1.209,26	11%
- éventuellement du 31 ^e au 36 ^e mois (phase 22)		1.090,70	1.179,62	8%
- éventuellement du 37 ^e au 42 ^e mois (phase 23)		1.090,70	1.149,98	5%
- éventuellement du 43 ^e au 48 ^e mois (phase 24)		1.090,70	1.120,34	3%
3 ^e période: (durée indéterminée)	-	1.090,70		0%
Isolé				
1 ^e période:				
- du 1 ^{er} au 3 ^e mois	65%	916,24	1.541,02	68%
- du 4 ^e au 6 ^e mois	60%	916,24	1.422,46	55%
- du 7 ^e au 12 ^e mois	60%	916,24	1.325,74	45%
2 ^e période: (2 mois plus 2 mois par année de travail salarié)				
- du 3 ^e au 24 ^e mois au maximum (phases 2A et 2B)	55%	916,24	1.110,98	21%
- éventuellement du 25 ^e au 30 ^e mois (phase 21)	} (2)	916,24	1.071,98	17%
- éventuellement du 31 ^e au 36 ^e mois (phase 22)		916,24	1.032,98	13%
- éventuellement du 37 ^e au 42 ^e mois (phase 23)		916,24	994,24	9%
- éventuellement du 43 ^e au 48 ^e mois (phase 24)		916,24	955,24	4%
3 ^e période: (durée indéterminée)	-	916,24		0%
Cohabitant sans charge de famille				
1 ^e période:				
- du 1 ^{er} au 3 ^e mois	65%	686,92	1.541,02	124%
- du 4 ^e au 6 ^e mois	60%	686,92	1.422,46	107%
- du 7 ^e au 12 ^e mois	60%	686,92	1.325,74	93%

	Pourcentage de calcul ⁽¹⁾	Montant minimum	Montant maximum	Ecart (en %) Min - Max
2e période: (2 mois plus 2 mois par année de travail salarié)				
- du 3 ^e au 24 ^e mois au maximum (phases 2A et 2B)	40%	686,92	826,02	20%
- éventuellement du 25 ^e au 30 ^e mois (phase 21)	} (2)	646,36	757,64	17%
- éventuellement du 31 ^e au 36 ^e mois (phase 22)		605,80	686,26	13%
- éventuellement du 37 ^e au 42 ^e mois (phase 23)		564,98	620,62	10%
- éventuellement du 43 ^e au 48 ^e mois (phase 24)		524,42	552,24	5%
3e période: (durée indéterminée)	-	483,86		0%

Note 1 : Pourcentage qui est appliqué, lors du calcul du montant de l'allocation, au salaire brut, lequel est plafonné à 2 371 EUR pour les mois 1 à 6, à 2 210 EUR pour les mois 7 à 12 et à 2 065 EUR à partir du 13e mois. Dans le cas d'un isolé (sans complément d'ancienneté), le plafond salarial est de 2 020 EUR à partir du 13e mois.

Note 2 : Le montant de l'allocation en phase 2A et 2B est réduit tous les six mois à raison d'un montant égal à un cinquième de la différence par rapport au montant minimum pour chefs de ménage et isolés et au forfait (ordinaire) pour cohabitants.

2.4. EFFETS SUR LE PROFIL TEMPOREL DES ALLOCATIONS

Ci-dessus, nous avons pu constater que dès avant la réforme, les allocations belges de chômage avaient un certain caractère 'dégressif'. C'est ainsi que le montant de l'allocation des isolés et des cohabitants (sans charge de famille) diminuait modérément à fortement après un an d'inactivité en raison de l'application de pourcentages de remplacement moindres du dernier salaire perçu (plafonné), à savoir respectivement 55 % et 40 % au lieu de 60 %. Même pendant la première année de chômage, l'allocation de chômage pouvait diminuer lorsque, après 6 mois, l'allocation était recalculée sur la base d'un plafond salarial moins élevé. La réforme a donc encore renforcé la dégressivité existante et l'a généralisée en intervenant de deux façons au niveau du calcul du montant de l'allocation. Premièrement, l'allocation est majorée pendant les trois premiers mois de chômage en appliquant au dernier salaire perçu un pourcentage de remplacement plus élevé, à savoir de 65 % au lieu de 60 %. Deuxièmement, les montants des allocations diminuent plus sensiblement après un an de chômage en fonction de la durée du chômage, et ce d'une façon progressive ou non pour en arriver au montant minimum ou au montant forfaitaire. Les graphiques 2 et graphique 3 illustrent ces modifications et mettent en lumière l'évolution des

allocations en fonction de la durée d'indemnisation avant et après la réforme ainsi que les éléments importants dans ce cadre. Les montants sont également exprimés en prix de février 2012.

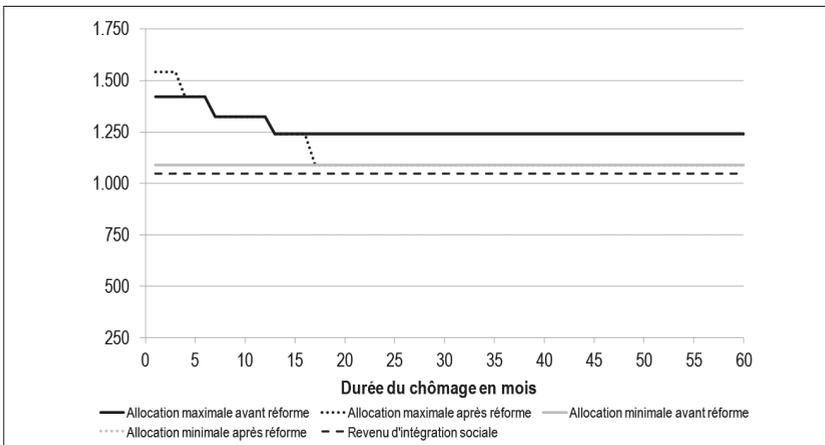
Les graphiques présentent, par situation familiale type, l'évolution dans le temps des montants maximum et minimum avant et après la réforme, d'une part pour les bénéficiaires ayant un court passé professionnel d'un an et demi et d'autre part, pour les bénéficiaires dont le passé professionnel est long et atteint quinze ans. Dans ce cas, nous supposons également que le bénéficiaire a moins de 55 ans et est apte au travail (ou n'a pas d'inaptitude au travail de plus de 33 % tel que déterminé par le médecin de l'ONEm) de sorte qu'il relève des nouvelles règles de dégressivité qui s'appliquent après un an de chômage. Le revenu d'intégration sociale est également indiqué afin de préciser l'écart entre celui-ci et l'allocation minimale. Nous parcourons brièvement les différents éléments qui influencent, dans une mesure variable, l'évolution des allocations avant et après la réforme.

Le niveau de l'allocation (ou de l'ancien salaire sur la base duquel l'allocation est établie) constitue le premier élément. Après la réforme, chaque allocation évolue, quel que soit son niveau, vers le montant minimum ou le montant forfaitaire. Par conséquent, plus le montant de l'allocation est élevé au début et plus la baisse sera sensible au fil du temps. Le nombre de paliers en dépend également, allant de 0 (voir le montant minimum d'un chef de ménage et d'un isolé) à 8 au maximum (voir le montant maximum). Avant la réforme, le montant de l'allocation des chefs de ménage et des isolés au chômage ne changeait plus après un an de chômage. Ce n'était pas le cas de l'allocation attribuée à un cohabitant au chômage depuis plus d'un an puisqu'elle était ramenée, à l'issue de la deuxième période et indépendamment de son niveau, à un forfait qui était inférieur au montant minimum octroyé pendant la première année de chômage et pendant la deuxième période.

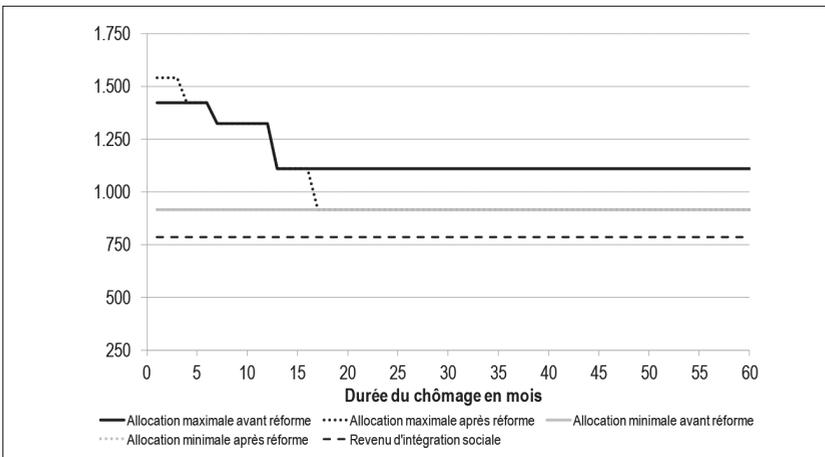
Le deuxième élément qui intervient est la situation familiale. En raison de différences au niveau des montants minimums ou forfaitaires, les pertes subies au terme de la deuxième période dans les différentes situations familiales présentent également des divergences. Selon le niveau de l'allocation, la perte depuis la réforme oscille entre 0 % et 29 % pour un chef de ménage, 0 % et 41 % pour un isolé et 30 % et 69 % pour un cohabitant. Avant la réforme, le pourcentage de perte appliqué respectivement à un chef de ménage et à un isolé n'excédait pas 13 % et 22 % à l'issue de la première année de chômage. Pour un cohabitant, la réforme ne change pas grand-chose en termes de perte finale. Dans ce cas, la perte pouvait déjà atteindre 66 % avant la réforme. Mais cette perte intervient actuellement plus vite. Tant avant qu'après la réforme, la perte est en grande partie réalisée après la première année de chômage lorsque le pourcentage de remplacement appliqué au dernier salaire perçu se réduit d'un tiers, passant de 60 % à 40 %.

GRAPHIQUE 2 : EVOLUTION DANS LE TEMPS DE L'ALLOCATION MINIMALE ET MAXIMALE, AVANT ET APRES LA REFORME, D'UN CHOMEUR DONT LE PASSE PROFESSIONNEL EST DE 1,5 AN; MONTANTS EN PRIX DE FEVRIER 2012

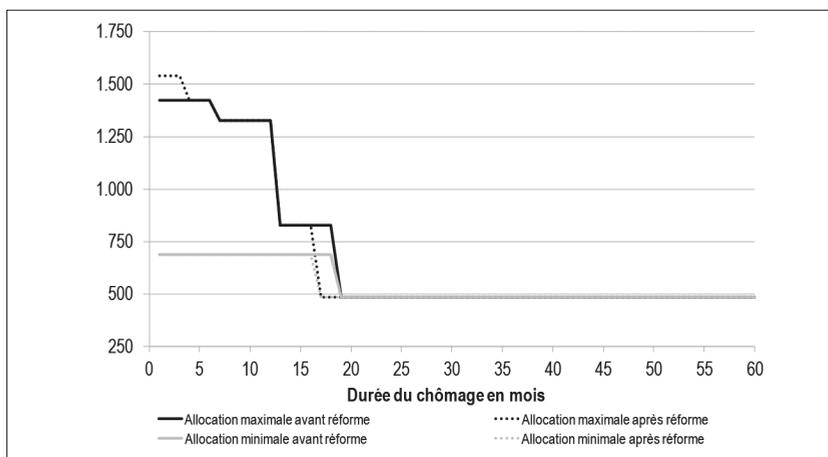
A. Cohabitant AVEC charge de ménage



B. Isolé

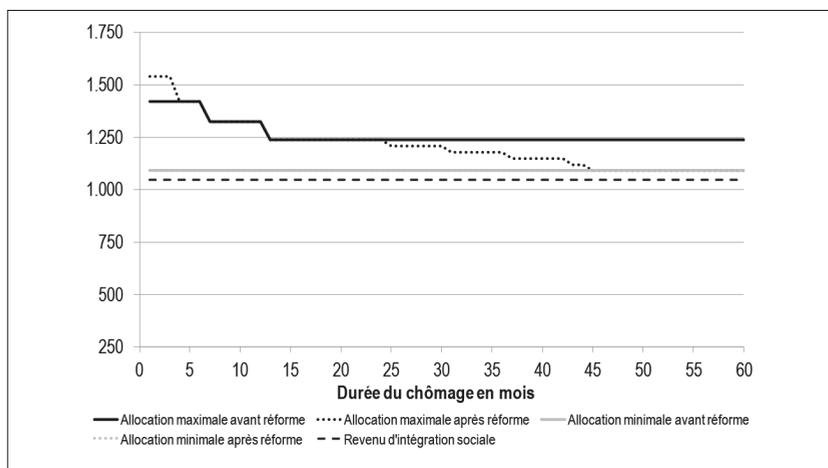


C. Cohabitant SANS charge de ménage

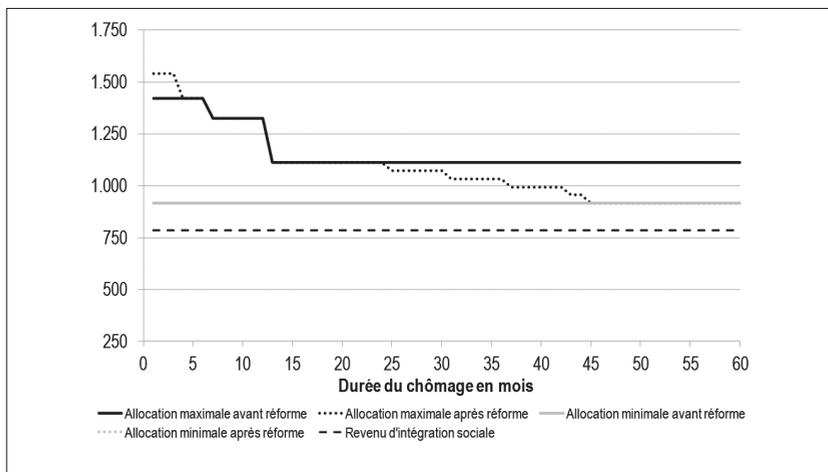


GRAPHIQUE 3 : EVOLUTION DANS LE TEMPS DE L'ALLOCATION MINIMALE ET MAXIMALE, AVANT ET APRES LA REFORME, D'UN CHOMEUR DONT LE PASSE PROFESSIONNEL EST DE 15 ANS ; MONTANTS EN PRIX DE FEVRIER 2012

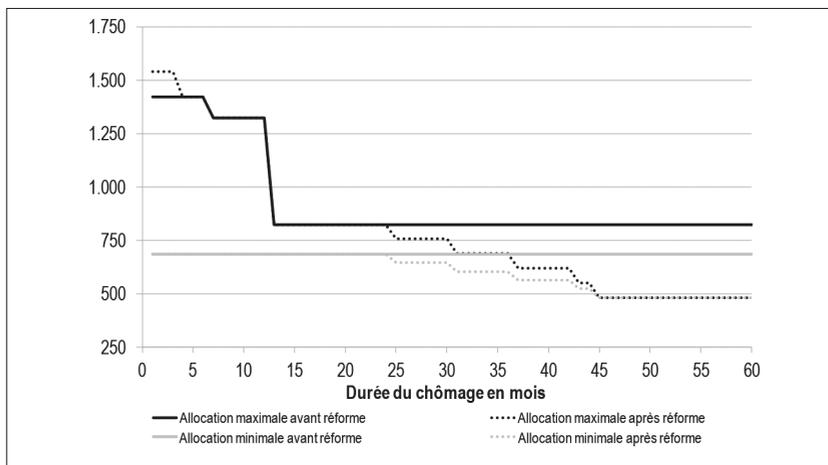
A. Cohabitant AVEC charge de ménage



B. Isolé



C. Cohabitant SANS charge de ménage



Le troisième et dernier élément qui détermine l'évolution dans le temps de l'allocation est le passé professionnel. La 'deuxième période' débute après un an de chômage. Depuis la réforme, cette deuxième période dure au minimum deux mois auxquels s'ajoutent deux mois par année de passé professionnel, mais ne peut dépasser un maximum de 36 mois ou de trois ans. Cette période se subdivise en deux phases dont les durées respectives sont de 12 et 24 mois au maximum. Au

cours de la seconde phase, le montant de l'allocation diminue tous les six mois d'un montant égal au cinquième de l'écart entre le montant qui était accordé au début de la deuxième période et le montant plancher. Au cours de la troisième période, c'est-à-dire après un total de quarante-huit mois au maximum, donc en cas de passé professionnel de 17 ans ou plus, le chômeur reçoit soit le montant plancher, soit le montant forfaitaire. En application de ces dispositions, plus le passé professionnel est court et moins l'évolution du montant de l'allocation comprend-elle de paliers de sorte que le bénéficiaire voit son allocation ramenée plus rapidement au niveau du montant plancher. Ceci transparait clairement de la comparaison des évolutions dans le temps du graphique 2 où le passé professionnel est d'un an et demi et du graphique 3 qui correspond à un passé professionnel de quinze ans. Dans le premier cas, le bénéficiaire reçoit le montant plancher au terme de 16 mois de chômage tandis que dans le deuxième cas, ce montant n'est versé qu'après 44 mois. Avant la réforme, le passé professionnel n'intervenait que pour les cohabitants au niveau de l'établissement de la durée de la deuxième période, à savoir trois mois par année de passé professionnel. Désormais, ces trois mois sont ramenés à deux mois (et il y a un maximum de quarante-huit mois de chômage au total).

En résumé, on peut dire que l'évolution dans le temps de l'allocation est (encore) plus individualisée qu'avant la réforme. Plus qu'auparavant, il y a des divergences entre les bénéficiaires en termes d'évolution du montant de l'allocation, et ce en fonction du niveau initial de celle-ci, de la situation familiale, du passé professionnel, de l'âge et du degré d'incapacité de travail. On peut dès lors se demander dans quelle mesure le bénéficiaire est au courant de l'évolution dans le temps de son allocation. C'est une première réflexion que l'on peut déjà épingler en ce qui concerne cette réforme. Les bénéficiaires d'une allocation sont-ils suffisamment informés de leurs droits en matière d'allocations et de l'évolution dans le temps de celles-ci ? Une information suffisante sur une base individuelle semble indispensable à la réussite de la réforme. Si le but de la réforme est d'inciter les chômeurs à modifier leur comportement (c'est-à-dire à chercher et à accepter plus rapidement du travail) en réduisant plus fortement leurs allocations en fonction de la durée du chômage, il faut pour le moins qu'ils sachent clairement quand et dans quelle mesure leurs allocations seront réduites. A titre de comparaison, lors du suivi du chômeur et de ses efforts de recherche d'emploi, l'ONEm envoie une lettre d'information au chômeur pour lui rappeler¹⁰ qu'il est tenu de participer activement aux actions d'accompagnement proposées par le service de placement et de chercher activement du travail. Cette lettre précise en outre le moment où le chômeur sera convoqué en vue d'un premier entretien d'évaluation, en principe huit mois après la réception de la lettre.

(10) Dès l'introduction d'une demande d'allocations, l'organisme de paiement (c'est-à-dire le syndicat ou la caisse auxiliaire de paiement des allocations de chômage) informe le chômeur de la procédure de suivi et de ses droits et devoirs dans le cadre de cette procédure

3. LA SIGNIFICATION DE LA REFORME

La présente section éclaire la réforme sous un angle double. Nous examinons d'abord brièvement la théorie économique de l'assurance-chômage 'optimale' et les arguments qu'elle fournit en faveur d'une évolution temporelle à la baisse des allocations. Nous confrontons ensuite cette théorie à la pratique. Ensuite, nous discuterons la récente réforme par rapport à la politique de la lutte contre le chômage de longue durée menée ces dernières années.

3.1. SIGNIFICATION ECONOMIQUE - VERS UNE ASSURANCE CHOMAGE 'OPTIMALE' ?

Ainsi que nous l'avons précisé dans l'introduction, le débat sur la réforme de l'assurance-chômage se caractérise par une polarisation. D'une part, l'assurance-chômage a pour but de restaurer, en cas de perte d'emploi, le salaire perdu de sorte que celui qui est involontairement au chômage ne sombre pas dans la pauvreté et soit dans une certaine mesure capable de préserver son niveau de vie acquis. D'autre part, il s'agit aussi de gratifier suffisamment celui qui travaille. Dans cette optique, l'écart entre l'allocation de chômage et le revenu du travail doit être suffisamment large pour motiver les chômeurs à reprendre rapidement le travail. En cas de chômage de longue durée, cet équilibre est un problème qui se pose dans toute son acuité.

La littérature empirique¹¹ fait en effet apparaître un consensus selon lequel le niveau des allocations et, simultanément, la durée potentielle de l'indemnisation ont un effet négatif sur la durée du chômage. D'autres aspects de l'assurance-chômage, tels que les conditions d'accès, pourraient eux aussi influencer la durée du chômage, même si la base empirique fait pratiquement défaut dans ce cas. L'ordre de grandeur des effets négatifs ne fait pas l'unanimité. On ne s'étonnera pas que les résultats soient différents d'un pays à l'autre. En dehors des différences en termes de droits aux allocations, il y a également des divergences institutionnelles entre les pays, divergences qui jouent elles aussi un rôle important, en particulier dans le domaine de la politique active du marché du travail (notamment l'accompagnement et le suivi des chômeurs, voir ci-dessous), de la fiscalité, de la formation des salaires, etc. (voir par exemple l'aperçu de la littérature d'Arpaia et Mourre, 2005).

Il est frappant de constater qu'en Belgique, peu de recherches empiriques ont été faites en ce qui concerne les 'effets décourageants' de l'assurance-chômage alors que le débat politique est en cours depuis longtemps déjà. A cet égard, il serait opportun d'accroître les recherches universitaires sur ce thème. L'étude de Dor e.a. (1997) est la seule étude que nous ayons pu trouver à ce jour. Celle-ci, se basant sur des séries temporelles de la période allant de 1961 à 1991, met en évidence un effet fortement

(11) Pour un aperçu de la littérature, on se reportera à Tatsiramos et van Ours (2012), Krueger et Meyer (2002), Holmlund (1998), Atkinson et Micklewright (1991).

négalif du niveau des allocations - défini en tant que rapport entre l'allocation de chômage moyenne et le salaire brut moyen - sur le flux sortant de chômeurs. Certaines caractéristiques de l'assurance belge du chômage appellent toutefois un examen plus approfondi. Par exemple, dans quelle mesure le pourcentage de remplacement réduit qui est d'application après un an de chômage dans le cas des cohabitants sans charge de ménage provoque-t-il une augmentation du flux sortant et constate-t-on à cet égard des divergences en fonction des caractéristiques individuelles ?

3.1.1. La dégressivité en théorie

Les 'effets dissuasifs' de l'assurance-chômage ont amené maints économistes du travail à réfléchir à la meilleure façon de concevoir l'assurance-chômage de sorte que ces effets dissuasifs soient réduits à un minimum et que simultanément, la plus grande garantie de revenus soit donnée à celui qui perd son emploi. A cet égard, nous pouvons faire référence aux théories relatives à l'assurance-chômage 'optimale' connues en anglais sous le nom d' 'optimal unemployment insurance design' (pour un aperçu, voir e.a. Tatsiramos et van Ours, 2012, et Fredriksson et Holmlund, 2003). L'idée de la 'dégressivité' de l'allocation de chômage - c'est-à-dire de la diminution de l'allocation au fil du temps - est largement abordée dans cette littérature.

Le raisonnement sous-jacent veut que la réduction des allocations amène le chômeur à anticiper la perte future et à chercher d'emblée plus intensivement du travail et éventuellement à en trouver avant que la réduction de l'allocation n'intervienne effectivement. Etant donné que le chômeur reprend ainsi le travail plus rapidement, son besoin de sécurité de revenus s'inscrit surtout dans le court terme. Des allocations assez élevées au début du chômage répondent à ce besoin et limitent donc la perte d'assurance. Cette logique de base suscite cependant de nombreuses réflexions dans la littérature. Parmi elles, certaines affinent l'idée d'allocations de chômage dégressives tandis que d'autres vont jusqu'à s'y opposer. Il ne s'agit pas ici de donner un aperçu exhaustif mais bien d'en donner (sélectivement) deux illustrations.

Van der Linden (2003) souligne que la population des chômeurs n'est en réalité pas homogène. Les chances intrinsèques de quitter le chômage diffèrent notamment selon le niveau d'éducation, de sorte que les besoins en termes de sécurité de revenus sont variables. Dans la mesure du possible, il est dès lors souhaitable de différencier la courbe dans le temps des allocations en fonction du niveau d'éducation, par exemple en prévoyant, pour les peu qualifiés, une période d'allocations élevées plus longue. En dehors de l'évolution des allocations, les chômeurs sont en réalité également incités à fournir des efforts de recherche grâce à un suivi et à des sanctions en cas d'efforts insuffisants (sous la forme de réduction ou de suspension de l'allocation). Ceci réduit dans une certaine mesure la nécessité de rendre les allocations dégressives.

Bien entendu se pose aussi la question de savoir lequel de ces deux mécanismes d'incitation est à préférer (voir Fredrikson et Holmlund (2005) pour une analyse théorique). Spinnewijn (2013, à paraître) fait remarquer à cet égard que les enquêtes montrent que les chômeurs surestiment largement la rapidité et la facilité avec lesquelles ils trouveront un nouvel emploi (que l'économie soit dans une bonne ou une mauvaise période), tandis qu'ils ont tendance à sous-estimer l'importance de leurs propres recherches d'un emploi en ce qui concerne leurs chances de reprise du travail. En conséquence, les allocations dégressives voire nulles en cas de chômage de longue durée n'effrayent guère les chômeurs et ne les incitent que peu ou pas à chercher intensivement un nouvel emploi et à reprendre le travail dès après l'avoir perdu. La préférence va dès lors peut-être à une politique qui met plutôt l'accent sur une meilleure information, un meilleur accompagnement et un meilleur suivi des chômeurs.

3.1.2. La dégressivité en réalité

Dans le monde, nous ne trouvons pas de régimes de chômage en vertu desquels les allocations diminuent de façon uniforme en fonction de la durée du chômage; nous constatons une baisse par paliers, lesquels ne sont souvent qu'au nombre de deux : une première période pendant laquelle le chômeur peut compter sur une assurance-chômage et une seconde période qui débute lorsque ses droits à l'assurance sont épuisés et qui lui permet de faire appel à l'assistance chômage (dont les allocations sont moins élevées) après que ses revenus et/ou ses besoins ont été vérifiés.¹² Dans ce second cas, la 'dégressivité' signifie en fait la limitation dans le temps des allocations de l'assurance-chômage. En outre, s'il y a une certaine dégressivité par paliers de l'assurance-chômage, elle peut être (partiellement) compensée par une augmentation des allocations complémentaires liées aux revenus telles que l'allocation de logement ou le supplément aux allocations familiales universelles. On en trouvera une illustration dans la note documentaire du secrétariat (2012) dans laquelle le régime belge du chômage (d'avant la réforme) est comparé à ceux des pays voisins.

En ce qui concerne la dégressivité 'à deux paliers', nous savons au travers de la littérature que les chances que le chômeur reprenne le travail augmentent au moment où il est sur le point de perdre son allocation (au titre de l'assurance), c'est-à-dire lorsqu'il risque de dépasser la durée maximale d'indemnisation et donc de devoir faire appel à l'assistance qui octroie des montants d'allocations moindres. Une question importante dans la perspective de l'évaluation de la récente réforme de l'as-

(12) Pour un aperçu des différents régimes de chômage et des autres régimes d'allocations dans l'Union européenne, nous renvoyons au Mutual Information System on Social Protection (MISSOC) qui est coordonné par la Commission européenne, voir : <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=815&langId=en>.

assurance-chômage belge est de savoir si ces résultats peuvent être généralisés à un système dégressif comptant davantage de paliers. Etant donné qu'en réalité, il y a peu d'exemples de dégressivité à paliers multiples, nous escomptons peu de preuves empiriques. Et c'est en effet le cas à l'exception certes d'une étude (Dormont e.a., 2001) qui évalue les effets de l'allocation unique dégressive sur les chances de reprise du travail des chômeurs. Ce système a été introduit en France en 1992 et a été supprimé en 2001. Cette réforme incluait le passage d'un système à deux paliers à un système (compliqué) de plusieurs paliers selon lequel le montant des allocations diminuait plus rapidement mais néanmoins de façon plus progressive (c'est-à-dire tous les quatre mois) pour se réduire finalement au montant plancher. Globalement, l'évaluation des effets au niveau des chances de reprise du travail des chômeurs était négative. Alors qu'on constatait encore, dans le système initial à deux paliers, une augmentation des chances de reprise du travail au moment du passage de l'allocation initiale (allocation de base) calculée en fonction du dernier salaire perçu à un forfait (allocation de fin de droits)¹³, ces chances accrues n'apparaissent plus dans le système à plusieurs paliers. Cette étude nous apprend que la dégressivité des allocations de chômage n'accélère pas 'automatiquement' la reprise du travail des chômeurs et donc que les modalités selon lesquelles les allocations diminuent jouent également un rôle important.

3.2. SIGNIFICATION POLITIQUE - LONGUE LUTTE CONTRE LE CHOMAGE DE LONGUE DUREE

La profonde réforme de l'assurance-chômage belge en 2012 ne signifie pas qu'aucun effort politique n'ait été entrepris au cours des années précédentes en vue d'inciter les chômeurs à chercher et à accepter plus rapidement un emploi, bien au contraire. Durant la décennie passée, le discours de l'Etat-providence actif (voir par exemple Vandenbroucke, 2013) a débouché sur deux pistes politiques en ce qui concerne la prise en charge de la problématique du chômage de longue durée. La première piste politique consiste en un suivi plus étroit des chômeurs qui veille plus strictement à ce que ceux-ci fournissent des efforts suffisants de recherche d'un emploi et à ce qu'ils ne refusent pas des offres de travail adéquat. Simultanément, ces chômeurs peuvent compter sur un accompagnement plus soutenu dans leur recherche d'un emploi. Une seconde piste politique vise à rendre le travail financièrement plus attractif et à faire en sorte que les chômeurs trouvent un avantage suffisant dans la reprise du travail. Nous esquissons ici brièvement la concrétisation de ces deux pistes politiques et les résultats qui en ont découlé. Nous établissons ensuite le lien avec la réforme récente et discutons la signification politique de celle-ci.

(13) Cette augmentation des chances de reprise du travail était plus prononcée dans le cas des chômeurs dont le dernier salaire perçu est élevé (tout comme l'allocation de base).

3.2.1. Assurer un meilleur suivi et un meilleur accompagnement des chômeurs

A l'initiative du gouvernement fédéral, le contrôle de la disponibilité du chômeur indemnisé sur le marché du travail que pratique l'ONEm a été renforcé en 2004 à deux égards. Premièrement, l'accord de coopération avec les Régions et les Communautés fait en sorte que l'ONEm reçoit plus systématiquement, via un échange électronique, des informations de la part des services de placement régionaux (VDAB, FOREM et Actiris) en ce qui concerne les refus d'emplois adéquats, les refus de participation aux formations proposées, les absences en cas de convocation, etc. C'est ainsi que l'ONEm peut effectivement intervenir vis-à-vis des chômeurs en défaut et leur imposer des sanctions telles que la suspension temporaire ou la diminution de l'allocation. Deuxièmement, l'ONEm est chargé depuis lors du contrôle des efforts de recherche d'emploi des chômeurs. Dans le cadre de ce suivi, l'ONEm envoie après une certaine durée d'indemnisation - 7 mois pour les moins de 25 ans, 13 mois pour les plus de 25 ans - une lettre d'avertissement et organise ensuite après 8 mois un premier entretien d'évaluation, éventuellement suivi d'un deuxième et d'un troisième entretien si les efforts de recherche sont estimés insuffisants (et ce chaque fois après un délai de quatre mois). La diminution ou la suspension de l'allocation ne peut cependant être imposée, en cas d'évaluation négative, qu'après le deuxième entretien. Cette nouvelle procédure de suivi se limite en outre aux chômeurs indemnisés de moins de 50 ans¹⁴. Par ailleurs, les services de placement régionaux ont élargi l'accompagnement qu'ils offrent au chômeur dans sa recherche d'emploi, par exemple sous la forme de préparation aux entretiens d'embauche, de formations, d'offres d'emploi plus proches de ses intérêts et de ses compétences, etc.¹⁵

Il faut certainement souligner que, parallèlement à l'introduction progressive de la nouvelle procédure de suivi¹⁶, l'article dit 'article 80' de la législation du chômage a été progressivement supprimé. En vertu de cet article, le droit aux allocations d'un chômeur de longue durée cohabitant pouvait être supprimé lorsque la durée du chômage de l'ayant droit était supérieure à une fois et demie la durée moyenne du chômage dans la Région (ventilée par âge et par sexe) sauf lorsque le revenu du ménage était considéré comme trop faible. La suppression de cet article - liée (!) au contrôle renforcé des efforts de recherche d'un travail - a rétabli le principe initial de l'assurance-chômage belge qui accorde les allocations pour une durée indéterminée à toute personne involontairement au chômage (voir à ce sujet Palsterman, 2003). En ce sens, la réforme rompt avec le passé.

(14) Il est à remarquer qu'une procédure de suivi spéciale est prévue pour les jeunes chômeurs ayant une allocation d'attente (une allocation d'insertion depuis le 1er janvier 2012). Pour plus d'informations, voir Put et Verdeyen (2013, pp. 631-633).

(15) Pour une description plus détaillée, nous renvoyons le lecteur intéressé à par exemple Cockx et al. (2007).

(16) Destinée aux moins de 30 ans à partir de juillet 2004, aux moins de 40 ans à partir de juillet 2005 et aux moins de 50 ans à partir de juillet 2006

Une question cruciale qui se pose à l'égard de cette réforme est bien sûr celle de ses retombées sur la reprise du travail. Les chômeurs ont-ils un emploi plus rapidement grâce à l'activation de la recherche ? Une évaluation faite par Cockx et al. (2011a, 2011b) a montré qu'en ce qui concerne les chômeurs indemnisés âgés de 25 à 30 ans, le retour au travail a effectivement été hâté grâce au suivi, et ce même en grande partie avant que les entretiens d'évaluation n'aient eu lieu et que des sanctions n'aient été imposées. L'annonce à lui seul d'un contrôle du chômeur augmente apparemment les efforts de recherche de celui-ci et débouche sur des reprises du travail plus nombreuses. Mais il est un fait que le suivi est surtout efficace lorsqu'il y a suffisamment d'emplois vacants. Dans ce cas, le contrôle porte plus ses fruits au niveau des peu qualifiés qu'au niveau des hauts qualifiés. Lorsqu'il y a peu d'emplois vacants, les contrôles semblent stimuler surtout la reprise du travail des hautement qualifiés.

En dehors de cette évaluation, les auteurs ont également formulé quelques réflexions sur la nouvelle procédure de suivi. Essentiellement, s'il est vrai que le suivi a parfois fortement favorisé la reprise du travail de chômeurs individuels, il n'a cependant influencé l'évolution générale du chômage que dans des limites étroites. Leur analyse a montré que la baisse significative du chômage entre 2004 et 2008 découlait essentiellement de l'amélioration de la conjoncture pendant cette période. Ils en ont conclu que sous cette forme, le suivi des chômeurs ne constitue qu'un élément partiel de la politique de l'emploi¹⁷ vu le nombre relativement restreint de chômeurs auxquels ce suivi est destiné. La procédure de suivi ne débute en effet qu'à un stade avancé : la plupart des chômeurs, en particulier ceux qui ont plus de 25 ans, ne reçoivent un 'avertissement' qu'au terme de 13 mois de chômage, avertissement qui n'est éventuellement suivi d'un entretien d'évaluation qu'après 8 mois.

Entretemps, le gouvernement fédéral a décidé d'assurer, à partir du 1er janvier 2013, un suivi des chômeurs jusqu'à leur 55e anniversaire au lieu de leur 50e anniversaire. En outre, l'accord du gouvernement fédéral fait également état de l'intention d'avancer dans le temps le contrôle des efforts de recherche d'un emploi¹⁸. L'objectif est de réduire de moitié les délais de contrôle. De cette façon, les effets de la procédure de suivi bénéficieraient à un plus grand nombre de chômeurs. La sixième réforme de l'Etat prévoit également qu'à partir de 2015, les Régions acquièrent l'entière responsabilité des compétences décisionnelles et de mise en application pour le contrôle de la disponibilité des chômeurs et l'exercice des sanctions qui y sont liées. Le cadre législatif reste cependant fédéral.

(17) C'est ainsi que les mesures qui stimulent plutôt la demande de travail telles que les réductions de cotisations patronales, font aussi partie de la politique de l'emploi.

(18) En ce qui concerne les jeunes qui sortent de l'école et qui sont au chômage, le gouvernement fédéral a d'ailleurs déjà décidé qu'à partir du 1er août 2013, leur comportement de recherche d'un emploi sera suivi au cours de la période d'insertion professionnelle qui précède l'accès au droit aux allocations d'insertion. Deux entretiens d'évaluation sont prévus : dans le courant du 7e et du 11e mois de la période d'insertion professionnelle

3.2.2. Rendre le travail avantageux

En dehors d'un suivi plus étroit et d'un accompagnement, des mesures ont également été prises ces dix dernières années en vue de rendre le travail plus avantageux et d'ainsi lutter contre les pièges financiers à l'emploi ; l'objectif étant d'encourager le chômeur à chercher et à accepter plus rapidement du travail. On distinguera d'une part les mesures axées sur la réduction des charges (para)fiscales sur le travail, en particulier sur les salaires les plus bas, de sorte que le travailleur reçoive un salaire net plus élevé et d'autre part, les mesures qui font en sorte que les chômeurs qui reprennent le travail ne perdent pas immédiatement toutes leurs allocations (et/ou celles des autres membres du ménage) ou peuvent recevoir des allocations majorées complémentaires au revenu.

Le premier groupe de mesures avait en fait un objectif plus large que la seule lutte contre les pièges à l'emploi et avait aussi pour but d'augmenter le pouvoir d'achat des travailleurs. Les effets des changements (para)fiscaux sur l'évolution du pouvoir d'achat des salaires nets ont été antérieurement explicités dans des notes documentaires du secrétariat (2010a, 2010b, 2013). Les résultats obtenus dans les ménages types montrent que le salaire net à prix constants de tous les travailleurs - indépendamment de la composition du ménage et du niveau salarial - aurait augmenté depuis 1996 même si le salaire brut avait simplement suivi l'évolution des prix à la consommation. L'augmentation du pouvoir d'achat a certes été la plus forte au niveau des salaires les plus faibles. Elle résulte essentiellement de la diminution des cotisations sociales personnelles des travailleurs ayant un bas salaire. Cette réduction a été introduite en l'an 2000 et était limitée dans le temps. Mais à partir de 2005, le système a été prolongé pour une durée indéterminée et rebaptisé 'bonus à l'emploi'. Simultanément, le montant de la réduction a été accru. Par la suite, le bonus à l'emploi a été régulièrement élargi et augmenté. Le principe selon lequel le montant de la réduction s'amenuise à mesure que le salaire augmente a cependant toujours été préservé. A la fin de 2012, en équivalents temps plein, 35,8 % des travailleurs des secteurs privé et public bénéficiaient, selon les statistiques de l'ONSS, du bonus à l'emploi, soit un tiers des travailleurs. Les notes documentaires susmentionnées donnent un aperçu plus complet des changements (para)fiscaux au cours de la période allant de 1996 à 2011.

Dans le deuxième groupe de mesures, le maintien des allocations familiales majorées lorsque le chômeur reprend le travail est un élément majeur. L'octroi de ces allocations familiales majorées a été prolongé en 2007 pour atteindre deux années au maximum au lieu de six mois, du moins lorsque le revenu du ménage ne dépasse pas un plafond déterminé. Un chômeur peut en effet bénéficier d'une majoration des allocations familiales à partir du septième mois du chômage. Cette mesure tend à éviter que la perte précoce de ce supplément en cas de reprise du travail ne débouche sur des pièges financiers à l'emploi. Une autre mesure ciblée moins importante

qui s'inscrit dans cette logique est celle qui a relevé en 2008 et en 2010 le plafond des revenus professionnels du partenaire lors de l'octroi au chômeur indemnisé du statut de cohabitant avec charge de ménage. De la sorte, le chômeur perd moins rapidement son statut de chef de ménage lorsque son partenaire va travailler (à temps partiel). La perte de ce statut peut en effet conduire à la réduction de l'allocation et donc décourager le partenaire d'aller travailler. Simultanément, cette mesure implique que le chômeur acquiert plus facilement le statut de cohabitant avec charge de ménage lorsque le partenaire a des revenus professionnels restreints, étant donné que le plafond de revenu est moins rapidement dépassé.

La récente réforme de l'allocation de garantie de revenus (AGR) qui relève du régime des travailleurs à temps partiel avec maintien des droits s'inscrit également dans le deuxième groupe de mesures. Cette allocation, qui vient compléter le revenu, est destinée aux chômeurs qui vont travailler à temps partiel (jusqu'à 4/5 d'un emploi à temps plein) et leur permet d'avoir un revenu qui est au moins égal à l'allocation de chômage ; elle est octroyée à titre de supplément par heure prestée. Les conditions sont notamment d'être inscrit comme demandeur d'emploi à temps plein et d'être disponible pour un emploi à temps plein. De cette façon, une reprise du travail à temps partiel devrait être financièrement attrayante pour les chômeurs, et ce sans doute en raison d'une conception politique selon laquelle le contact avec le marché du travail peut être un tremplin vers un emploi à temps plein. Les conclusions de l'étude de Cockx e.a. (2010) vont en effet dans ce sens. Il convient cependant de remarquer que les résultats concernent la période 1998-2001 et qu'il n'a donc pas été tenu compte des réformes ultérieures. L'AGR a été réformée pour la dernière fois en 2008. Le mode de calcul a alors été modifié de sorte que les montants des allocations ont été majorés¹⁹. Cette réforme est le contrepois de la forte diminution du montant de l'AGR résultant de la réforme précédente qui avait eu lieu en 2005 et qui avait pour but de faire en sorte que l'emploi à temps plein reste suffisamment attrayant pour les chômeurs qui avaient repris le travail à temps partiel et recevaient une AGR. Depuis la réforme de l'AGR en 2008, le nombre de travailleurs à temps partiel avec maintien des droits et AGR suit d'ailleurs, selon les statistiques de l'ONEm, (de nouveau) une ligne ascendante : en 2012, leur nombre était de 51.715 contre 48.001 en 2008 et 36.103 en 2000²⁰.

Par manque de recherches empiriques, on ne sait pas clairement si toutes ces mesures ont effectivement stimulé le chômeur à reprendre le travail. Il y a certes une étude de

(19) Pour de plus amples renseignements sur ces modifications, voir CCE, Secrétariat (2009a, p. 48).

(20) Parmi tous les travailleurs à temps partiel, seuls 4,6 % bénéficiaient à la fin de 2012 d'une allocation de garantie de revenus. L'importance de ce régime est remarquablement plus grande lorsqu'elle est mesurée en pourcentage de tous les chômeurs indemnisés demandeurs d'emploi. Environ 10 % de ce groupe ont droit à une AGR.

Dagsvik e.a. (2011) qui évalue positivement, sur la base de simulations, l'extension du bonus à l'emploi en 2005. Par comparaison au crédit d'impôts au bénéfice des faibles revenus (d'activité), les auteurs soulignent les avantages du bonus à l'emploi²¹: la réduction des cotisations sociales a un effet immédiat sur les revenus tandis que le crédit d'impôts ne se répercute que sur le décompte final de l'impôt des personnes physiques. Comme il tient également compte des heures prestées, le bonus à l'emploi évite aussi qu'apparaissent des pièges financiers à temps partiel. En utilisant l'équivalent temps plein, la mesure se concentre sur les individus qui ont une faible capacité de gain alors que le crédit d'impôts pourrait être accordé à des individus qui ont un salaire élevé mais ne travaillent que peu d'heures.

Les conséquences des mesures portant sur le caractère rémunérateur du travail pour les chômeurs (et pour les bénéficiaires du revenu d'intégration) ont cependant été fort bien cernées en ce qui concerne la période allant de 1999 à 2008 (voir Bogaerts, 2008 et CCE, Secrétariat, 2009). Au travers d'études de cas types, on a examiné le bénéfice financier (ou la perte) que le chômeur enregistre en cas de reprise du travail à temps plein et à temps partiel ainsi que l'évolution de cette plus-value. Les simulations s'appuyaient sur diverses hypothèses en ce qui concerne la situation familiale, le niveau de l'allocation (des allocations) et du salaire en cas de reprise du travail. Nous ne retiendrons ici que les éléments marquants. En ce qui concerne la reprise du travail à temps plein, les effets de l'ensemble des mesures sont positifs : en 2008, on a peu de raisons d'admettre que le risque de pièges financiers est largement répandu ; l'actualisation des résultats pour 2010 le confirme de nouveau (CCE, Secrétariat, 2011). Il y a cependant encore un risque de voir apparaître des pièges financiers dans des cas spécifiques, en particulier dans les ménages monoparentaux qui sont surreprésentés dans le chômage de longue durée. En ce qui concerne l'emploi à mi-temps, l'évaluation est négative : les plus-values relatives restent faibles à très faibles. Prester davantage d'heures ne rapporterait d'ailleurs pas grand-chose en plus. Ces résultats ne tiennent cependant pas compte des modifications qui sont intervenues dans le courant de 2008 au niveau du régime de l'AGR visant à augmenter l'attrait d'une reprise du travail à temps partiel.

En ce qui concerne cette politique de lutte contre les pièges financiers à l'emploi, il importe de veiller constamment à éviter la création de nouveaux pièges. Comme déjà mentionné, les mesures visant à rendre financièrement plus attrayante la reprise du travail à temps partiel des chômeurs peuvent rendre leur reprise du travail à temps plein moins attrayante de sorte qu'un piège financier à temps partiel risque de se créer. Les réductions sélectives de cotisations axées sur les faibles salaires peuvent

(21) Le crédit d'impôts individuel pour les revenus d'activité faibles a été introduit en 2002. Trois années plus tard, ce système destiné aux travailleurs du secteur privé et y assimilé s'est fondu dans le bonus à l'emploi. Le crédit d'impôt a été maintenu pour les fonctionnaires et les indépendants.

aussi favoriser des pièges lorsque ces réductions font finalement en sorte que le montant net d'une augmentation salariale devient dérisoire et qu'il y a donc ce que l'on appelle un 'piège des bas salaires'²². Ces réductions de cotisations renforcent en effet la progressivité des régimes fiscaux et des systèmes de cotisations au bas de l'échelle salariale. Quant à savoir si ceci s'applique également au bonus à l'emploi actuel, il faudra attendre que des recherches plus précises soient réalisées²³. Dans ce cas, le montant de la réduction est calculé de telle sorte qu'il ne diminue que progressivement lorsque le salaire augmente.

3.2.3. L'année 2012 : un changement de cap politique ?

Par comparaison à la politique qui a été menée pendant les années précédentes, on pourrait dire de la récente réforme de l'assurance-chômage qu'elle en est le prolongement puisque elle élargit le suivi des chômeurs et rend simultanément le travail plus rémunérateur. Et pourtant, une rupture politique apparaît. En effet, avant la réforme, la décroissance des allocations n'avait pas pour but de stimuler le chômeur à reprendre le travail. Dans le cadre du mécanisme légal qui prévoit l'adaptation au bien-être des allocations sociales²⁴, les allocations de chômage ont même été revalorisées plusieurs fois à partir de 2007. Les minimas, les forfaits, les plafonds salariaux et les pourcentages de remplacement ont été majorés (pour un aperçu, voir Commission d'étude sur le Vieillessement, 2013, p. 85) tout en veillant cependant à ne pas créer de nouveaux pièges financiers. C'est ainsi qu'en 2009, le plafond salarial a été augmenté d'une façon dégressive : de 300 EUR entre 1 et 6 mois de chômage, de 150 EUR entre 7 et 12 mois de chômage et de 0,8 % après un an de chômage.

Mais à partir de 2004, la procédure d'activation du comportement de recherche d'un emploi a introduit une forme de dégressivité par laquelle le chômeur devient lui-même un acteur de l'évolution de son allocation : des efforts jugés insuffisants débouchent sur une diminution ou une suspension de l'allocation tandis que des efforts jugés suffisants permettent le maintien de l'allocation. En corollaire, l'article 80 a aussi été progressivement supprimé. En vertu de cet article, les chômeurs cohabitants pouvaient perdre leur droit à l'allocation après une certaine durée d'indemnisation, quels que soient les efforts de recherche qu'ils avaient consentis. La

(22) Un "piège des bas salaires" peut être décrit (voir par exemple CSE, 2005) comme une situation dans laquelle un travailleur faiblement rémunéré n'est guère incité (financièrement) à améliorer sa situation étant donné qu'une augmentation du salaire brut (due à un changement d'emploi, à la participation à une formation, etc.) ne lui rapporte que très peu de choses en termes de salaire net.

(23) Une piste d'étude possible serait le calcul des taux d'imposition marginaux effectifs des salaires peu élevés, taux qui expriment en pourcentage la retenue qui est pratiquée, sous forme d'impôts et de cotisations, en cas d'augmentation du salaire brut de 1 % par exemple.

(24) Ce mécanisme est établi par les articles 5, 6, 72 et 73 de la loi relative au Pacte de solidarité entre les générations du 23 décembre 2005.

récente réforme élargit d'ailleurs la procédure de suivi aux chômeurs âgés de moins de 55 ans et l'accord de gouvernement fédéral de la fin 2011 fait état de l'intention d'avancer dans le temps l'évaluation des efforts de recherche. De ce fait, le principe de la dégressivité autocontrôlée est respecté. En revanche toutefois, la récente réforme provoque également une diminution plus rapide et plus marquée des allocations en fonction de la durée de l'inactivité sans qu'une évaluation préalable n'ait lieu.

Ces logiques parallèles donnent un caractère hybride à l'assurance belge du chômage tandis que les signes que reçoivent les ayants droit ne vont pas toujours dans le même sens. Ainsi n'est-il pas invraisemblable qu'un chômeur voie son allocation diminuer après avoir reçu une évaluation positive de ses efforts de recherche simplement parce qu'il est au chômage depuis un certain nombre de mois.

4. LA METHODE D'EVALUATION

La présente section décrit la méthode utilisée pour répondre aux interrogations que nous nous sommes posées. Cette étude a pour but d'examiner l'impact de la réforme sur les éventuels pièges financiers à l'emploi. Dans quelle mesure le travail est-il devenu financièrement plus attrayant pour les chômeurs du fait de la réforme ? Deuxièmement, nous voulons étudier l'impact de la réforme sur le revenu des chômeurs. Dans quelle mesure les chômeurs sont-ils moins bien protégés de la pauvreté lorsqu'ils restent au chômage ? Pour répondre à cette question, nous faisons appel au modèle d'évaluation politique MIMOSIS (Microsimulation Model for Belgian Social Insurance Systems) que nous explicitons brièvement ci-dessous.

4.1. SIMULER POUR EVALUER : LE MODELE DE MICROSIMULATION MIMOSIS

Lorsque les décideurs politiques envisagent certaines réformes en matière de politique sociale, il peut être nécessaire de procéder à une estimation des répercussions escomptées sur la répartition des revenus (Qui y gagne ? Qui y perd ?) ou sur les dépenses et/ou les recettes (Quel en est le coût ? Quel en est le bénéfice ?). Le modèle de microsimulation MIMOSIS permet d'effectuer de telles évaluations d'impact²⁵.

Les domaines de politique sur lesquels MIMOSIS est prioritairement axé sont : les cotisations de sécurité sociale, les pensions, les allocations de maladie et d'invalidité, les allocations de chômage, les garanties de revenus et les allocations familiales. Par le biais d'un module fiscal intégré, il est également possible, pour toute réforme, de calculer l'effet sur l'impôt des personnes physiques dû.

(25) Pour le lecteur intéressé, Decancq et al. (2011) ont récemment explicité le paysage belge des modèles d'évaluation MIMOSIS.

Le modèle MIMOSIS fait usage d'un échantillon des données administratives codées de nature personnelle provenant du Datawarehouse Marché du travail et Protection sociale (DWH MT&PS) de la Banque Carrefour de la sécurité sociale. C'est grâce à l'utilisation de ces micro-données qu'il est possible d'effectuer une analyse de l'impact tant sur la répartition des revenus que sur le budget.

L'échantillon sur lequel la version actuelle du modèle est construite a été constitué en deux grandes étapes. Tout d'abord, un ensemble de 100.000 individus a été sélectionné de façon aléatoire au départ de la liste de tous les individus en vie, selon le registre national, au 1er janvier 2009 et inscrits dans une commune belge. Ensuite, les données de tous les individus qui faisaient partie, au 1er janvier 2009, du même ménage que les individus sélectionnés aléatoirement ont été recherchées. De cette façon, une liste de 299.198 individus différents a été établie. Enfin, les données concernant chacun de ces individus ont été collectées dans les différentes sources de données réunies au sein du DWH MT&PS. Il s'agit essentiellement de diverses institutions publiques de la Sécurité sociale (IPSS) qui fournissent leurs données à des moments précis au DWH MT&PS. Les diverses données qui ont été demandées en ce qui concerne les individus de l'échantillon ont trait à l'année de cotisations et de revenus 2008 ainsi qu'à l'historique de la carrière pendant les années antérieures. Grâce à des coefficients d'extrapolation, les données de l'échantillon peuvent être extrapolées au niveau de la population totale.

Le fichier d'entrée du modèle peut être considéré comme une matrice de 299.198 lignes comptant de très nombreuses colonnes. Les colonnes sont remplies sur la base des données des différents fichiers extérieurs fournis. Les données de ce fichier d'entrée constituent les variables exogènes du modèle. On retient, parmi cet ensemble de données, les informations sur les chômeurs indemnisés, en particulier le dernier salaire perçu²⁶, la durée de chômage, le passé professionnel du travailleur, la situation du ménage et l'âge car ces renseignements sont pertinents pour la modélisation des règles modifiées en matière d'allocations de chômage. Une variable dont nous ne disposons pas alors qu'elle est également pertinente est le degré d'incapacité de travail permanente tel que déterminé par un médecin de l'ONEm.

Ces variables exogènes disponibles sont introduites dans le modèle, en même temps qu'une série de paramètres. Les paramètres sont les éléments des différents domaines législatifs que le modèle traite et qui peuvent être adaptés souplesment par l'utilisateur. Dans le cas de la législation sur le chômage, il s'agit entre autres des pourcentages de remplacement, des plafonds salariaux et des montants minimaux déterminés ou non par la situation familiale qui sont d'application dans le calcul de l'allocation

(26) La variable "dernier salaire perçu" a été reconstruite sur la base de différentes sources de données disponibles. Le lecteur peut obtenir, sur demande, davantage d'informations sur les étapes de ce processus.

de chômage sur la base du dernier salaire perçu. La combinaison des données exogènes définies et des paramètres permet de calculer, grâce au modèle, l'allocation de chômage de chaque ayant droit, et ce avant et après la réforme. Ce faisant, il est tenu compte non seulement des règles de calcul mais aussi, dans la mesure du possible, des conditions qui font en sorte que l'allocation de certains ne diminue plus à un certain moment (par exemple des chômeurs de 55 ans et plus, voir section 2). En dehors du module de calcul de l'allocation de chômage, MIMOSIS contient également des modules pour chacun des domaines politiques susmentionnés qui combinent d'une façon analogue des variables exogènes et des paramètres. Les paramètres de base sur lesquels la version actuelle du modèle travaille sont ceux des années de cotisations et de revenus 2008, 2009, 2010, 2011 et 2012.

Dans le module d'évaluation, ces modules génèrent ensemble pour chaque individu les revenus nets, c'est-à-dire les revenus bruts moins les cotisations sociales et les impôts des personnes physiques. Ce module calcule alors, sur cette base, un certain nombre d'indicateurs, dont également des indicateurs de distribution, avant et après une réforme simulée. Hormis des indicateurs d'inégalité des revenus tels que le coefficient de Gini bien connu, on trouve également des indicateurs de pauvreté et des tableaux synoptiques qui mettent en évidence les pourcentages de gagnants et de perdants de la réforme.

Il est enfin à remarquer que le modèle ne peut que, dans sa forme actuelle, que calculer l'impact direct des réformes sans tenir compte des changements de comportement. Les réactions comportementales possibles des individus telles que par exemple le choix de reprendre le travail plus rapidement en raison de la réforme ne sont donc pas prises en considération ici²⁷.

4.2. SIMULER LES EFFETS DE LA REFORME : QUE SIMULER ET COMMENT ?

Avant de procéder à l'évaluation des effets de la réforme grâce à MIMOSIS, il convient de préciser clairement ce qu'on veut simuler et comment on veut le faire. Quels sont nos choix ?

Ci-dessus, il a été montré comment la réforme intervient précisément au niveau de l'évolution dans le temps de l'allocation. Au début de la période de chômage, les montants des allocations sont majorés tandis qu'ils sont diminués en cas de chômage de longue durée, et ce à mesure que le temps passe. La question que nous abordons à présent est celle de savoir quelles sont les conséquences de ces changements au niveau de l'évolution dans le temps, d'une part, de ce que le chômeur a à gagner

(ou à perdre) financièrement en cas de reprise du travail - c'est-à-dire le surplus du travail - et d'autre part, du degré de protection du chômeur et de sa famille contre le risque de pauvreté. Dans le premier cas, nous cherchons à cerner l'impact sur les incitants financiers qui visent à amener le chômeur à reprendre le travail ainsi que sur leur évolution en fonction de la durée de l'indemnisation. Dans le deuxième cas, nous nous penchons sur les répercussions sur la 'capacité' des allocations à protéger de la pauvreté et sur l'évolution de cet aspect au fil du temps. De cette façon, nous espérons mettre en lumière l'incidence de la réforme sur ceux qui deviennent chômeurs et le restent (longtemps).

Nous dressons le tableau de ces effets par le biais d'une analyse de cohorte. Nous suivons donc une cohorte représentative de nouveaux chômeurs et estimons, dans leur cas, l'évolution du surplus du travail en fonction de la durée d'indemnisation, et ce avant et après la réforme. Par ailleurs, nous examinons aussi l'évolution de quelques critères de pauvreté au fur et à mesure que la durée d'indemnisation se prolonge. La cohorte étudiée est un sous-ensemble de l'échantillon plus large MIMOSIS et se compose des chômeurs complets indemnisés qui ont acquis ce statut en 2008 sur la base de leurs prestations de travail²⁸. Ceci signifie donc que les chômeurs complets indemnisés ayant obtenu ce statut sur la base de leurs études ne sont pas pris en compte.

Le revenu net sur base annuelle (après impôts des personnes physiques et cotisations sociales) de chaque individu est simulé pour le ménage en tant qu'entité en partant de la législation en vigueur avant et après la réforme dans trois cas types :

- en cas de chômage complet : l'allocation est définie sur la base du dernier salaire perçu et du dernier régime de travail ;
- en cas de reprise du travail à temps plein (c'est-à-dire à raison de 38 heures/semaine) : le nouveau travail est rémunéré selon l'ancien traitement perçu ;
- en cas de reprise du travail à temps partiel (c'est-à-dire à raison de 19 heures/semaine) : lors de la reprise du travail, le dernier salaire perçu est versé éventuellement en combinaison avec l'allocation de garantie de revenu (AGR) dans le cadre du régime du 'travailleur à temps partiel avec maintien des droits'²⁹.

Pour le calcul du revenu net du ménage, le revenu des éventuels autres membres du ménage est maintenu inchangé dans les différents cas types sauf si le membre du ménage est également un chômeur complet indemnisé ou si le ménage reçoit des allocations conditionnées par des critères de revenu (voir par exemple les règles rela-

(28) La durée du chômage des individus repris dans la cohorte étudiée oscille donc entre 1 et 11 mois.

(29) Pour rappel, ce complément de revenu a pour but de donner aux chômeurs qui vont travailler à temps partiel (jusqu'à 4/5 d'un emploi à temps plein) un revenu qui est au moins égal à l'allocation du chômage. Les conditions sont notamment que ces chômeurs soient inscrits en tant que demandeurs d'emploi à temps plein et soient disponibles pour un emploi à temps plein.

tives au revenu d'insertion sociale). Le calcul du revenu net du ménage est répété à des moments donnés à mesure de l'allongement de la durée du chômage (c'est-à-dire lorsque le chômage dure depuis 13, ... 49, 61 mois) en respectant les règles du calcul de l'allocation de chômage qui sont alors d'application^{30, 31}. De plus, les montants bruts mensuels simulés sont convertis en montants annuels bruts en les multipliant par 12, après quoi, les cotisations sociales et les impôts sont chiffrés. Simultanément, l'âge augmente, non seulement des individus de la cohorte (ce qui est par exemple important pour l'octroi d'un supplément d'ancienneté aux chômeurs âgés) mais aussi des membres du ménage (ce qui a par exemple son importance au niveau de l'octroi des allocations familiales et des suppléments d'âge). Tous les montants sont exprimés en prix de février 2012.

Ensuite, on calcule pour chaque individu de la cohorte la plus-value relative d'une reprise du travail à temps plein et à temps partiel par rapport à la situation de chômeur complet. A cet égard, nous exprimons, par individu, l'écart entre le revenu de ménage net en cas de reprise du travail et en cas de chômage complet en pourcentage du revenu de ménage net en cas de chômage complet. Sur la base de ces données, nous déduisons alors, pour l'ensemble de la cohorte, le surplus du travail moyen et sa courbe de distribution relative en classes en fonction de la durée du chômage, et ce tant avant qu'après la réforme.

Pour le calcul des critères de pauvreté, il convient, comme il est d'usage dans les analyses de la pauvreté, de corriger le revenu net du ménage en fonction de la taille et de la composition de celui-ci. Nous divisons donc le revenu net du ménage par un facteur d'équivalence qui est établi ici selon 'l'échelle modifiée de l'OCDE', où un poids égal à '1' est accordé à la personne de référence dans le ménage, un poids de '0,5' à toute autre personne de plus de quatorze ans et un poids de '0,3' à chaque enfant. De cette façon, on obtient le revenu disponible équivalent par individu.

Nous calculons, grâce à ce concept de revenu, deux critères de pauvreté pour l'ensemble de la cohorte, à savoir le taux de risque de pauvreté et l'écart relatif médian de risque de pauvreté. Le taux de risque de pauvreté est défini ici comme étant le pourcentage de tous les individus de la cohorte et des membres de leur ménage qui ont un revenu disponible équivalent inférieur à une norme définie. L'écart relatif médian du risque de pauvreté donne l'écart entre d'une part le revenu disponible équivalent médian des individus dont le revenu est inférieur à la norme de pauvreté et d'autre part, la norme de pauvreté en l'exprimant en pourcentage de la norme

(30) Pour synchroniser l'ensemble de la cohorte étudiée, la durée de toutes les observations enregistrées de plus d'un mois est ramenée à un mois. Les autres observations ne sont pas modifiées.

(31) Il est à remarquer que les simulations débutent au treizième mois, c'est-à-dire au moment où le mécanisme de dégressivité supplémentaire de la réforme s'applique afin de rendre le travail plus avantageux pour les chômeurs de longue durée.

de pauvreté. Ce dernier critère met donc en lumière la ‘profondeur’ du risque de pauvreté : à quel point les pauvres sont-ils pauvres? L’utilisation de ces critères est largement répandue. C’est ainsi qu’ils font notamment partie d’un ensemble d’indicateurs qu’Eurostat publie chaque année afin de dresser le tableau des conditions de revenu et de vie dans les Etats membres de l’UE.

La norme de pauvreté que nous utilisons est celle du seuil de pauvreté européen conventionnel, c’est-à-dire 60 % de la médiane de la répartition nationale du revenu disponible équivalent. Cette norme est calculée ici grâce aux données simulées et se chiffre, sur la base de l’échantillon MIMOSIS, à 1.012 EUR par mois exprimés en prix de février 2012. On calcule de cette façon le risque de pauvreté de la cohorte dans l’hypothèse où elle reste au chômage après x mois et où il y a reprise du travail à mi-temps ou à temps plein. Nous avons en outre testé la sensibilité des résultats en utilisant des seuils de pauvreté alternatifs de 50 et 70 %. Par ailleurs, nous avons réitéré l’analyse sur la base des critères de pauvreté en ne tenant pas compte des membres du ménage des individus de la cohorte³². De cette façon, nous dressons le portrait des seuls concernés par la réforme, en dehors donc de ceux qui en font l’objet de façon indirecte, c’est-à-dire des individus qui appartiennent au ménage d’un chômeur.

4.3. DE L’INTERPRETATION DES RESULTATS DE LA SIMULATION : LES CHIFFRES NE SONT JAMAIS PARLANTS D’EUX-MEMES !

Grâce à une cohorte représentative de nouveaux chômeurs, nous décrivons comment l’assurance belge du chômage concrétise les incitants financiers à la reprise du travail. Parallèlement, nous examinons dans quelle mesure les allocations protègent suffisamment les chômeurs de la pauvreté dès lors qu’ils restent longtemps au chômage. Quelles sont les conséquences de la réforme en ce qui concerne l’équilibre entre ces deux objectifs politiques ?

Nous n’avons pas eu recours à des ménages types lors de cet exercice d’appréciation. L’approche par le biais de ménages types est très répandue - et ce certainement dans les analyses des pièges financiers à l’emploi et du revenu des chômeurs - et son efficacité a été prouvée³³. Reste cependant la question de savoir, dans le cadre de ces modèles, si les types de ménages choisis apparaissent fréquemment ou non dans la

(32) Pour information, le taux de risque de pauvreté qu’Eurostat publie dans la catégorie ‘chômeurs’ sur la base de l’enquête EU-Silc ne tient pas compte non plus des membres du ménage.

(33) En Belgique, le Centrum voor Sociaal beleid de l’Universiteit Antwerpen a fait un travail de précurseur grâce à son “Standaard Simulatiemodel Sociale Zekerheid (STASIM)”. Pour l’application de ce modèle, voir notamment Bogaerts (2008), CCE, Secrétariat (2009, 2011) et CSE (2005). Pour les comparaisons internationales, l’OCDE a développé, en collaboration avec un réseau étendu d’experts nationaux, le “Tax-Benefit Model”. Voir les publications de l’OCDE (diverses années), de la Commission européenne (diverses années, 2012), du CCE, Secrétariat (2012), de Carone et al. (2009) et de Stovicek et Turrini (2012).

population totale. Il s'agit donc de faire preuve d'une certaine prudence lorsqu'on tire des conclusions sur la base d'analyses de cas types. Malgré cela, la Commission européenne a conclu à la fin de 2012 sur la base de seulement quelques cas types dans son rapport annuel 'Employment and Social Developments in Europe', qu'en Belgique les chômeurs n'étaient que peu incités financièrement à reprendre le travail parce que les pourcentages nets de remplacement diminuent à peine en trois ans³⁴. Ces conclusions se basaient sur une moyenne de seulement huit ménages types (quatre situations familiales et deux niveaux salariaux) qui bénéficient en outre tous en Belgique d'allocations en tant qu'isolé et chef de ménage. Les allocations des cohabitants sans charge de ménage qui pouvaient, dès avant la réforme, diminuer très fortement après un an de chômage (voir section 3) n'étaient donc pas incluses dans l'analyse. La Commission européenne avait d'ailleurs déjà recommandé auparavant, en juin 2011, à la Belgique de : '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'³⁵, omettant ainsi le fait que le système possédait déjà une certaine dégressivité.

L'interprétation des résultats connaît toutefois ici aussi ses limites en dépit de l'utilisation d'une cohorte représentative d'individus au lieu de cas types. Comme le modèle de microsimulation n'incorpore pas les réactions comportementales, d'importantes questions politiques restent sans réponse. La dégressivité renforcée des allocations stimulera-t-elle effectivement les chômeurs à chercher et à accepter plus rapidement du travail ? La pauvreté aura-t-elle plutôt tendance à augmenter ou à diminuer en conséquence de la réforme ? En effet, en réalité, les chômeurs de la cohorte quitteront le chômage à des rythmes différents, indépendamment de leurs caractéristiques individuelles (niveau d'éducation, âge, sexe, etc.) ou de différents incitants - incitants que nous ne manquerons pas d'esquisser ici - et les chômeurs qui resteront encourront peut-être bien un risque de pauvreté accru.

La réponse à ces questions requiert une modélisation plus importante. Les flux entrants et sortants de chômeurs devraient ainsi être modélisés, ce qui ne va déjà pas de soi. En outre, on peut se demander si les données actuelles permettent de se prononcer de façon fiable sur les chances d'entrée et de sortie du chômage. On ne sait en effet pas si un modèle à partir de constatations empiriques d'avant la réforme reste valable après la réforme étant donné que les 'règles du jeu' en vigueur pour les chômeurs ont fondamentalement changé. D'autre part, les diverses mesures transitoires (voir la section 2.3) qui font en sorte que la réforme complète ne se met que progressivement en place devraient elles aussi être modélisées.

(34) Voir Commission européenne (2012, p. 94).

(35) Cette recommandation a été entérinée le 12 juillet 2011 par le Conseil de l'Union européenne.

En dehors des réactions comportementales qui ne sont pas intégrées, il y a encore d'autres éléments dont il n'est pas tenu compte. Nous les parcourons brièvement.

Premièrement, il existe de nombreux (petits) avantages sociaux dont le chômeur - et le cas échéant, le travailleur - peut bénéficier et qui ne sont pas ou à peine repris dans les calculs. Par exemple : les allocations d'étude, les tickets modérateurs moindres, les tarifs de transports publics moins élevés, les allocations de remboursement d'un crédit hypothécaire, etc. D'autres éléments ont été bel et bien inclus ; ce sont notamment les allocations familiales majorées à partir du septième mois de chômage qui, en cas de reprise du travail, peuvent être conservées pendant deux ans au maximum et le revenu d'intégration sociale en tant que complément à un revenu du travail ou à un revenu de remplacement.

Deuxièmement, nous ne tenons pas compte des frais liés à la reprise du travail des chômeurs, parmi lesquels figurent les frais de garde d'enfants et les déplacements entre le domicile et le lieu de travail. A ce sujet, il convient cependant de préciser que ce sont souvent les problèmes non financiers qui pèsent le plus dans la balance. C'est ainsi que Vandelanoot et al. (janvier 2013) sont arrivés à la conclusion qu'en ce qui concerne la garde d'enfants en Flandre, c'est surtout la disponibilité de places d'accueil qui a une influence sur l'offre de travail des mères, et ce bien plus que le prix de la garde d'enfants. Par ailleurs, la mobilité (géographique) déficiente des demandeurs d'emploi dépend aussi en Belgique de la connaissance des langues, de l'accessibilité à certains lieux de travail en transports publics, des désagréments que les navetteurs subissent (tels que les embouteillages et les retards de train), de l'information disponible en matière de mobilité, etc. (pour un aperçu, voir Conseil central de l'Economie, Secrétariat, 2009).

Enfin, les simulations supposent qu'en cas de reprise du travail, le chômeur retrouve le dernier salaire qu'il percevait. Nous suivons en cela la pratique (parfois implicite) des simulations des ménages types de l'OCDE fréquemment citées. Bien qu'il ne soit pas à exclure que le chômeur table sur ce salaire (connu) lorsqu'il réfléchit aux aspects financiers, il est possible que le salaire qu'il peut effectivement obtenir sur le marché du travail s'en écarte. C'est ainsi qu'il se pourrait que les perspectives de salaire des chômeurs se détériorent en raison de l'expérience du chômage et en fonction de la durée de celui-ci, ce phénomène étant souvent désigné dans la littérature par le terme 'scarring effects'. Cockx et Picchio (2013, à paraître) constatent toutefois dans leur analyse empirique que les jeunes qui ont quitté l'école et qui sont devenus des chômeurs de longue durée n'ont (pratiquement) aucun 'scarring effects' en Belgique. Il s'agit de se demander si cette constatation peut être généralisée aux autres chômeurs qui ont peut-être acquis certaines aptitudes dans leur emploi précédent et qui peuvent les perdre progressivement à mesure que la période de chômage se prolonge. Mais même si ces résultats peuvent être généralisés, ils sont entourés d'une certaine

incertitude dans la mesure où l'étude concerne la période 1998-2002 et que la réglementation du chômage a été modifiée à plusieurs reprises depuis lors, notamment par le plan d'accompagnement et de suivi des chômeurs qui est entré en vigueur en phases successives à partir de 2004 et, récemment, par la réforme. L'étude comparative internationale de Gangl (2006) suggère que les 'scarring effects' dépendent de la générosité du régime du chômage et, qui plus est, qu'un régime de chômage plus généreux atténue l'effet négatif d'une expérience du chômage sur le salaire³⁶.

En dépit de l'incertitude qui pèse sur ces derniers points, nous pouvons conclure sur la base des premier et deuxième points que les (micro)simulations fournissent sans doute une surestimation du surplus du travail et des critères de pauvreté en cas de chômage complet et que le mieux est sans doute dès lors d'interpréter les résultats comme étant une limite maximale. Sans doute, cette surestimation importe-t-elle moins lors de la comparaison des résultats avant et après la réforme, c'est-à-dire lorsque nous ne nous intéressons qu'à l'écart qui sépare les résultats.

5. LES RESULTATS DE L'EVALUATION

Avant de discuter des résultats des simulations, nous décrivons quelques caractéristiques des individus de la cohorte étudiée. Nous nous concentrons à ce propos sur les caractéristiques qui déterminent l'évolution dans le temps de l'allocation de chômage avant et après la réforme (voir section 2.4). Cela doit permettre une meilleure compréhension des résultats. Dans la section suivante, nous établissons le lien entre ces résultats et les conclusions politiques.

5.1. DESCRIPTION DE LA COHORTE

Le tableau 4 présente la description des caractéristiques de la cohorte au début du chômage et ce tant pour l'ensemble de la cohorte que pour chaque catégorie d'allocation séparément. Les montants sont exprimés en prix de 2012 et présentent la situation d'avant la réforme. Nous explicitons d'abord les principales conclusions et examinons ensuite leurs implications en termes de conséquences de la réforme.

(36) Voir OCDE (2013) pour une analyse comparative internationale plus large, à l'exclusion de la Belgique, des effets de l'expérience de chômage sur les revenus (par âge, sexe et niveau d'éducation), la durée de travail (temps plein ou partiel) et la sécurité d'emploi (par exemple des contrats à durée indéterminée ou déterminée).

TABLEAU 4 : DESCRIPTION DES CARACTERISTIQUES DE LA COHORTE DE NOUVEAUX CHOMEURS; MONTANTS EN PRIX DE FEVRIER 2012

	Total	cohabitant avec charge de ménage	Isolé	Cohabitant sans charge de ménage
Part dans l'échantillon				
	100%	12%	21%	67%
Montants des allocations				
- Montant journalier minimum en euros	38	42	38	38
- Montant journalier maximum en euros	55	55	55	55
- Montant journalier moyen en euros	53	53	53	53
- Montant journalier médian	55	55	55	55
Montants salariaux				
- Plafond de calcul en euros	91	91	91	91
- Salaire journalier en euros	120	119	122	119
- Salaire journalier médian en euros	111	108	12	110
Pourcentages de remplacement				
- Pourcentage de calcul	60%	60%	60%	60%
- Pourcentage de remplacement moyen	48%	49%	47%	48%
- Pourcentage de remplacement médian	50%	50%	49%	50%
Age				
- Age moyen (en années)	35	39	36	34
- Age médian (en années)	33	39	33	33
- Part (en %) des 55 ans et plus	4%	6%	6%	3%
- Part (en %) des 50 à 54 ans inclus	6%	7%	5%	6%
Passé professionnel				
- Nombre moyen d'années	8	10	9	8
- Nombre médian d'années	5	6	7	5
- Part (en %) des passés professionnels de 20 ans et plus	12%	14%	13%	11%

Note 1 : 13,8 % des chômeurs de la cohorte sont exclus des nouvelles règles de dégressivité qui s'appliquent après un an de chômage (il s'agit des personnes ayant un passé professionnel de 20 ans et plus et/ou étant âgées de 55 ans et plus).

Nous constatons que la grande majorité des nouveaux chômeurs sont des cohabitants (sans charge de ménage), qui représentent presque sept chômeurs sur dix. Seule une petite minorité des chômeurs de cette cohorte a le statut soit de chef de ménage - c'est-à-dire un sur dix -, soit d'isolé, deux sur dix. En ce qui concerne les montants des allocations, nous constatons qu'indépendamment du statut, une majorité reçoit les montants maximums puisque le montant médian est chaque fois égal au montant maximum. Ceci est dû naturellement au fait que la majorité des chômeurs recevait auparavant un salaire qui était supérieur au plafond salarial qui s'applique lors du calcul de l'allocation. Le caractère assurantiel limité des allocations de chômage belges ressortent également des pourcentages de remplacement (bruts) réels qui sont bien moins élevés que le pourcentage de calcul : si on exprime les allocations reçues en pour cent du dernier salaire perçu, elles sont en moyenne inférieures de plus de 10 % aux 60 %³⁷. L'écart entre le salaire et l'allocation qui en découle étant considérable pour de nombreux chômeurs, l'existence de pièges financiers à l'emploi semble dans une certaine mesure être relativisée. Il faudra cependant encore le confirmer ci-dessous par des simulations tenant compte du revenu disponible du ménage. En ce qui concerne l'âge, nous pouvons conclure que les chômeurs de la cohorte sont relativement jeunes. On note cependant d'importantes différences selon le statut du chômeur. C'est ainsi que les chômeurs ayant le statut de chef de ménage sont nettement plus âgés que ceux qui ont le statut de cohabitant (l'individu médian parmi les chefs de ménage a 39 ans tandis qu'il a 33 ans lorsqu'il relève de la catégorie des cohabitants). Sans doute y a-t-il beaucoup de cohabitants qui relèvent de la catégorie 'Enfants'. Dans le prolongement de cette remarque, nous constatons que le passé professionnel des chômeurs récents est limité : la moitié a un passé professionnel de moins de cinq ans. Sur la base de l'âge et du passé professionnel, il est possible de calculer le nombre de chômeurs qui seront exclus des nouvelles règles de dégressivité qui entrent en vigueur après un an de chômage³⁸: selon l'âge, seuls 4 % de ces chômeurs entrent en ligne de compte tandis qu'en fonction du passé professionnel, il s'agit de plus de 12 %. En combinant les deux critères, on obtient un pourcentage de 13,8 %. Le degré d'incapacité de travail est également un critère utilisé par les règles d'exception. Les données dont nous disposons ne comprennent cependant pas d'informations sur ce critère.

Les implications de ces constatations au niveau des effets de la réforme sur l'évolution dans le temps des allocations ne sont pas univoques. D'une part, les allocations relativement élevées que les nouveaux chômeurs reçoivent renforceront ces effets tandis que la brièveté du passé professionnel fait en sorte que le montant des alloca-

(37) L'aspect assurance des allocations belges de chômage d'avant la réforme est explicité sur la base de ménages types par le CCE, Secrétariat (2012).

(38) Pour rappel, il s'agit ici de chômeurs qui ont soit 55 ans ou plus, 33 % ou plus en invalidité de travail (telle que constatée par le médecin de l'ONEm) ou encore ayant un passé professionnel de 20 ans ou plus. Le nombre requis d'années de passé professionnel est en outre augmenté d'un an tous les ans pour être porté à 25 ans (à partir de novembre 2017).

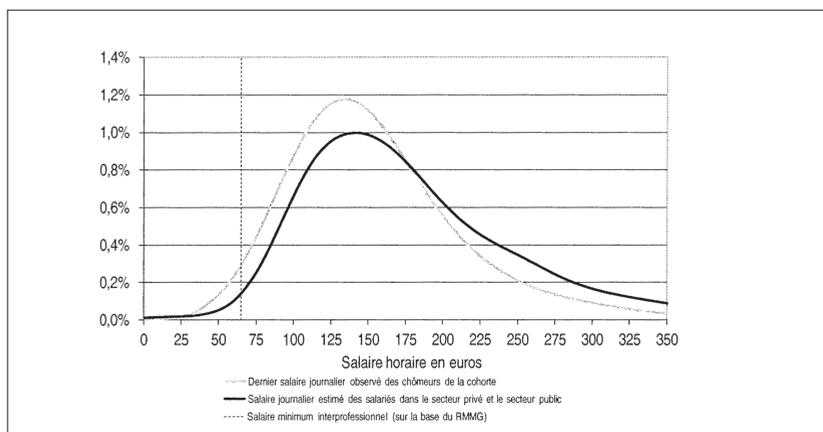
tions diminuera assez rapidement après la réforme si bien que les effets ne se feront pas attendre longtemps. D'autre part, la majorité de ces chômeurs a le statut de cohabitant dont les allocations diminuaient déjà avant la réforme. Ceci modère donc les conséquences de la réforme même si ces allocations diminueront plus rapidement qu'auparavant. Les conséquences seront en outre atténuées en raison de l'importance du groupe de chômeurs qui satisfont aux conditions d'exception. Les résultats des simulations devront montrer dans quelle mesure ces effets auront un impact in fine.

5.2. ANALYSE DE LA COHORTE : IMPACT SUR LES PIEGES FINANCIERS A L'EMPLOI

Nous entreprenons l'analyse de la cohorte en examinant l'impact de la réforme sur les pièges financiers à l'emploi. Nous nous pencherons successivement sur la plus-value relative découlant d'une reprise du travail à temps plein et à mi-temps et sur son évolution en fonction de la durée du chômage.

Nous rappelons à cet égard qu'il est supposé que les chômeurs reprennent le travail en touchant le même salaire que leur dernier salaire (journalier) perçu. Le graphique 4 montre que la répartition des salaires perçus antérieurement par les nouveaux chômeurs est analogue à celle de la population des salariés et employés actifs (données provenant également de l'échantillon MIMOSIS) même si les salaires les plus bas sont représentés un peu plus largement parmi les chômeurs que nous étudions ici. Si nous comparons, s'agissant de la cohorte étudiée, le salaire journalier médian et le salaire minimum interprofessionnel, nous constatons que la moitié de ce groupe de chômeurs percevait auparavant un salaire qui était supérieur d'au moins 40 % au salaire minimum.

GRAPHIQUE 4 : REPARTITION (EN %) DU DERNIER SALAIRE PERÇU DES CHOMEURS DE LA COHORTE ET DES SALARIES ET APPOINTÉS ; MONTANTS JOURNALIERS EN PRIX DE FEVRIER 2012

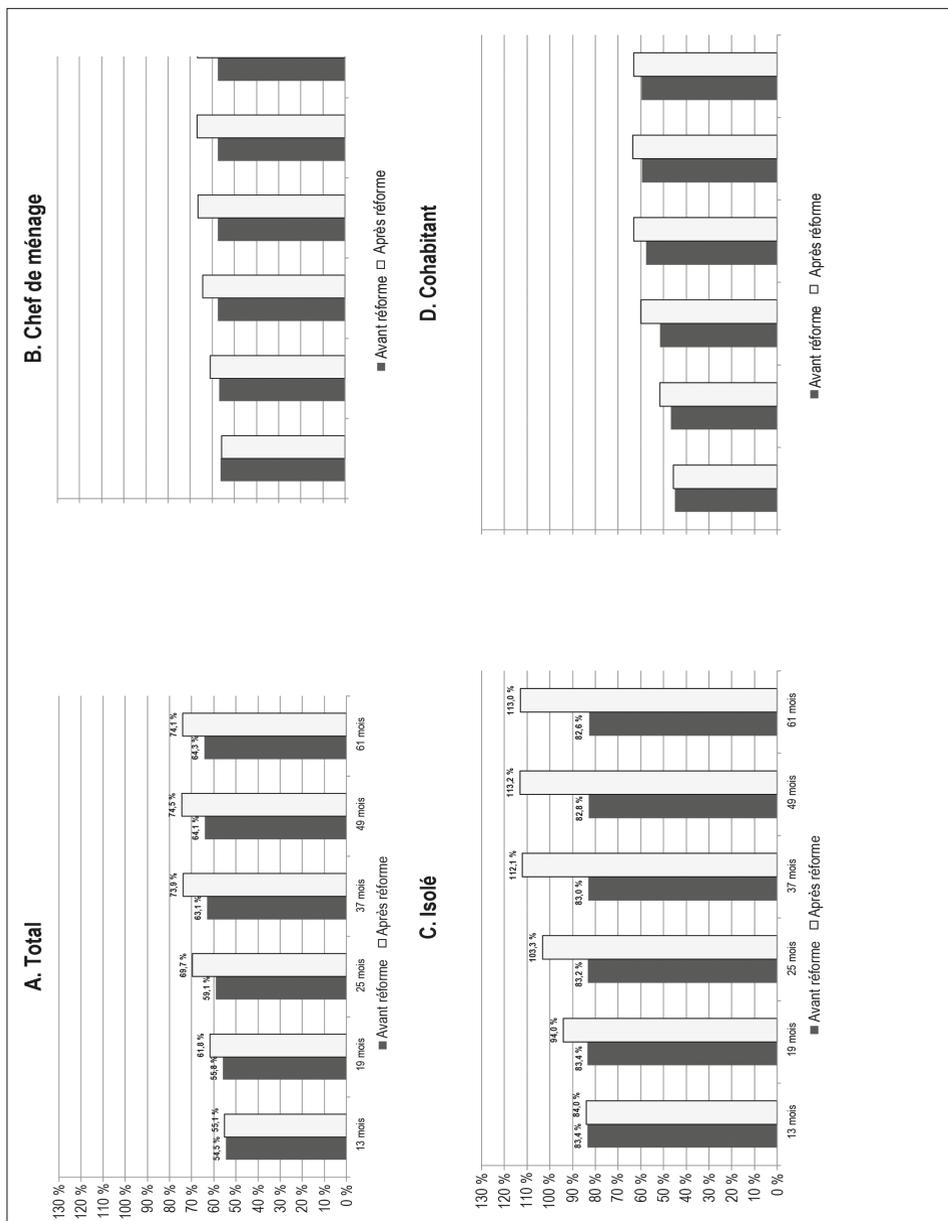


5.2.1. Plus-value en cas de reprise du travail à temps plein

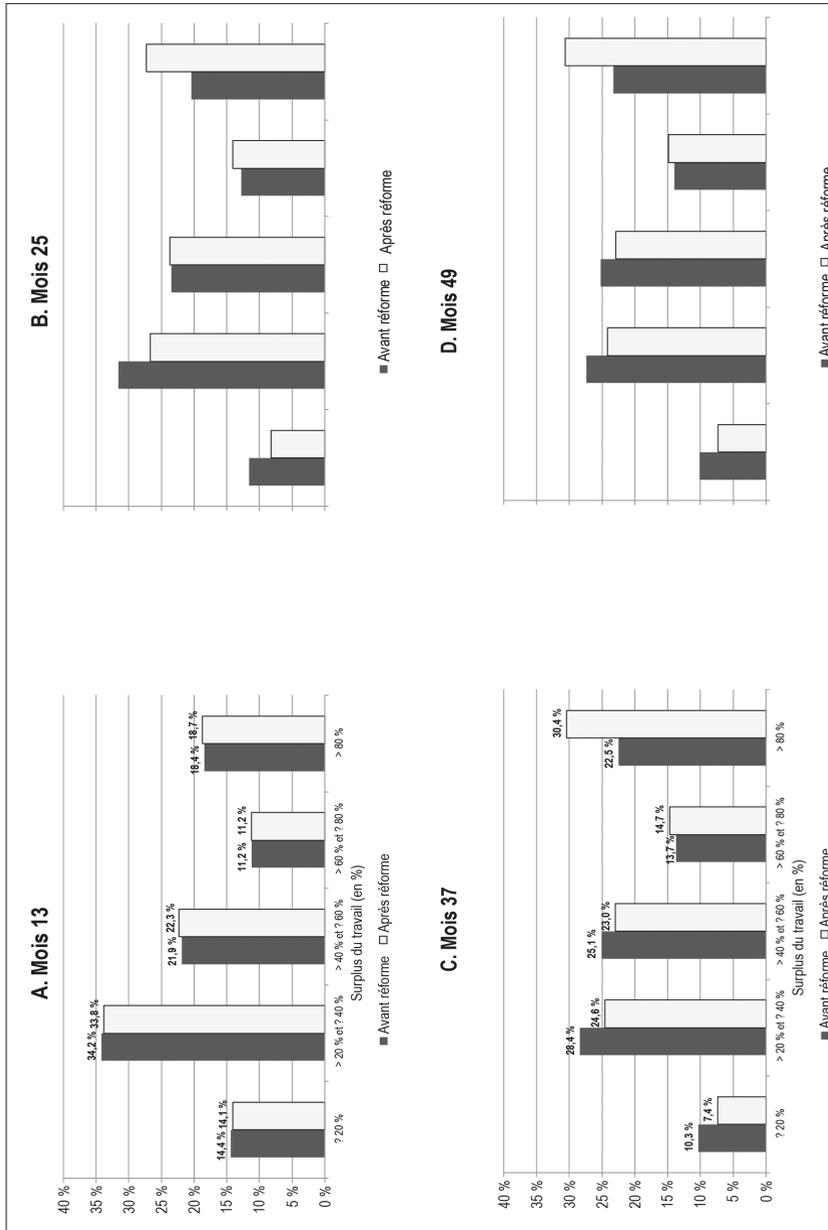
Quelle est l'évolution de l'attractivité financière d'une reprise du travail à temps plein avec salaire égal au dernier salaire perçu par rapport à une situation de chômage qui dure depuis x mois ? Le graphique 5 présente le surplus du travail moyen en pour cent en cas de reprise du travail à temps plein selon la durée d'indemnisation pour l'ensemble de la cohorte et selon une ventilation par statut. Pour rappel, ces pourcentages expriment la différence entre le revenu net du ménage en cas de retour emploi et en cas de chômage complet par rapport au revenu net du ménage en cas de chômage complet. Les résultats sont présentés en cas de durée d'indemnisation allant de 13 mois, moment auquel la réforme applique un mécanisme supplémentaire de dégressivité, à 61 mois.

Avant la réforme, on constate premièrement que le surplus moyen du travail ne présente qu'une légère augmentation progressive d'environ 10 points de pour cent (voir graphique 5.A.). Ceci est indubitablement lié à la dégressivité limitée des allocations après un an de chômage. En effet, les allocations ne diminuent que pour les cohabitants (voir graphique 5.D.) au terme de ce qui s'appelle la deuxième période qui, du fait de la règle des 'trois mois par année de passé professionnel' peut se prolonger longuement. Deuxièmement, nous constatons que les niveaux du surplus moyen du travail sont assez élevés puisqu'ils oscillent autour de 60 %. Ce sont surtout les pourcentages relativement constants notés pour les chômeurs ayant le statut d'isolé ou de chef de ménage qui sont frappants puisqu'ils sont respectivement de 84 % et 56 % (voir les graphiques 5.B. et graphique 5.C.) même si le surplus du travail de ceux qui ont le statut de cohabitant s'accroît également fortement pour atteindre 60 % à la fin de l'horizon (voir graphique 5.D.), et ce en dépit de la présence des revenus des autres membres du ménage.

GRAPHIQUE 5 : SURPLUS DU TRAVAIL MOYEN (EN %) EN CAS DE REPRISE DU TRAVAIL A TEMPS PLEIN, SUIVANT LA DUREE D'INDEMNISATION, AU TOTAL ET PAR SITUATION FAMILIALE



GRAPHIQUE 6 : REPARTITION EN CLASSES DU SURPLUS DU TRAVAIL (EN %) EN CAS DE REPRISE DU TRAVAIL A TEMPS PLEIN, SELON LA DUREE D'INDEMNISATION



Après la réforme, il apparaît que le surplus du travail augmente en moyenne significativement plus fortement et plus rapidement. Comme escompté, les effets sont les plus marqués pour les statuts d'isolé et de chef de ménage qui ne connaissaient pas auparavant de réduction des allocations de chômage après un an de chômage. Le surplus moyen du travail des isolés est porté à plus de 113 % au lieu de 83 % (voir graphique 5.C.) et celui du chef de ménage atteint 67 % au lieu de 58 % (voir graphique 5.B.). L'écart entre les deux statuts s'explique par la différence au niveau du montant minimum vers lequel l'allocation évolue, ce montant minimum étant en effet nettement moindre dans le cas des isolés que dans le cas des chefs de ménage.

Les résultats présentés sont une moyenne. Le surplus du travail moyen (élevé) peut toutefois dissimuler une répartition asymétrique. Nous examinons dès lors également la courbe de fréquence relative en fonction de la durée d'indemnisation avant et après la réforme. Cela nous permet aussi de mieux estimer le risque de pièges financiers à l'emploi. Le graphique 6 présente, pour l'ensemble de la cohorte, la distribution du surplus du travail en classes et son évolution en fonction de la durée d'indemnisation, laquelle va de 13 à 49 mois. Sauf exception, après la réforme, tous les chômeurs reçoivent à l'issue d'une durée d'indemnisation de 48 mois l'allocation minimale ou le forfait. Avant la réforme, le pourcentage de chômeurs dont le surplus du travail était inférieur à 20 % après un an de chômage, c'est-à-dire de la classe où le risque d'un piège financier était sans doute le plus grand, s'élevait à 14,4 % (voir graphique 6.A.). Ce pourcentage déjà relativement faible diminuait encore légèrement pour s'établir à environ 10 % après trois années de chômage (voir les graphiques 6.C. et 6.D.). En revanche, après la réforme, le pourcentage de chômeurs ayant un faible surplus du travail diminue plus rapidement et plus fortement : après deux années de chômage déjà, ce pourcentage se réduit fortement par comparaison à la situation qui prévaut après un an de chômage et passe donc de 14,2 % à 8,2 % (voir les graphiques 6.A. et 6.B.). Simultanément, nous notons qu'en raison de la réforme, le pourcentage de chômeurs ayant un important surplus de travail de plus de 80 % augmente significativement, c'est-à-dire qu'il passe de 18,7% après un an de chômage à plus de 30 % après trois années de chômage (voir les graphiques 6.A. et 6.C.).

5.2.2. Plus-value en cas de reprise du travail à mi-temps

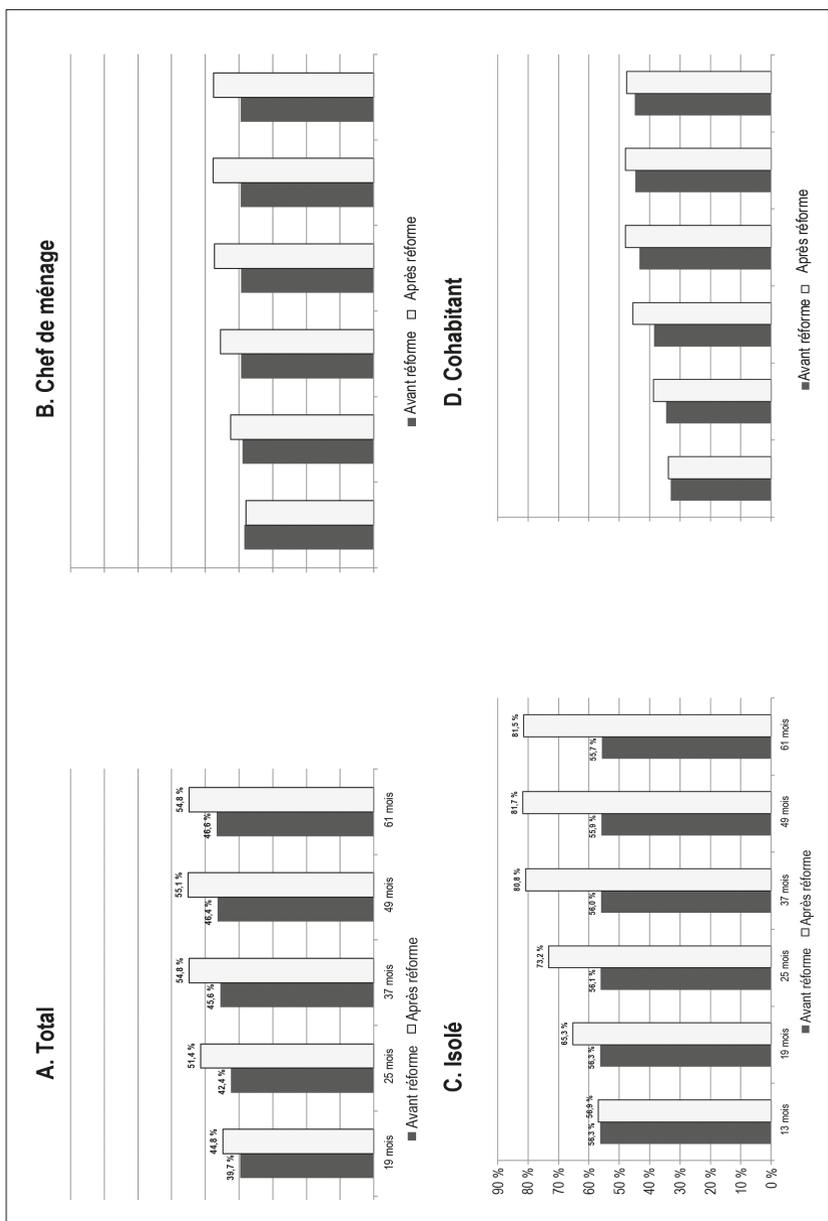
Il nous a semblé également pertinent de nous pencher sur les bénéficiaires non seulement d'une reprise du travail à temps plein mais aussi d'une reprise à temps partiel. Le chômeur qui reprend le travail à temps partiel éventuellement en ligne de compte pour une allocation de garantie de revenu (AGR) qui lui garantit, en sus de

son salaire, un revenu qui est au moins égal à son allocation de chômage³⁹. L'analyse de la cohorte se limite ici à la reprise du travail à mi-temps⁴⁰ avec salaire égal au dernier salaire perçu. Tout comme dans le cas de la reprise du travail à temps plein, nous présentons ici les résultats de la cohorte en ce qui concerne le surplus moyen du travail et sa répartition en classes ainsi que l'évolution en fonction de la durée d'indemnisation. Les résultats sont présentés respectivement dans les graphiques 7 et graphique 8.

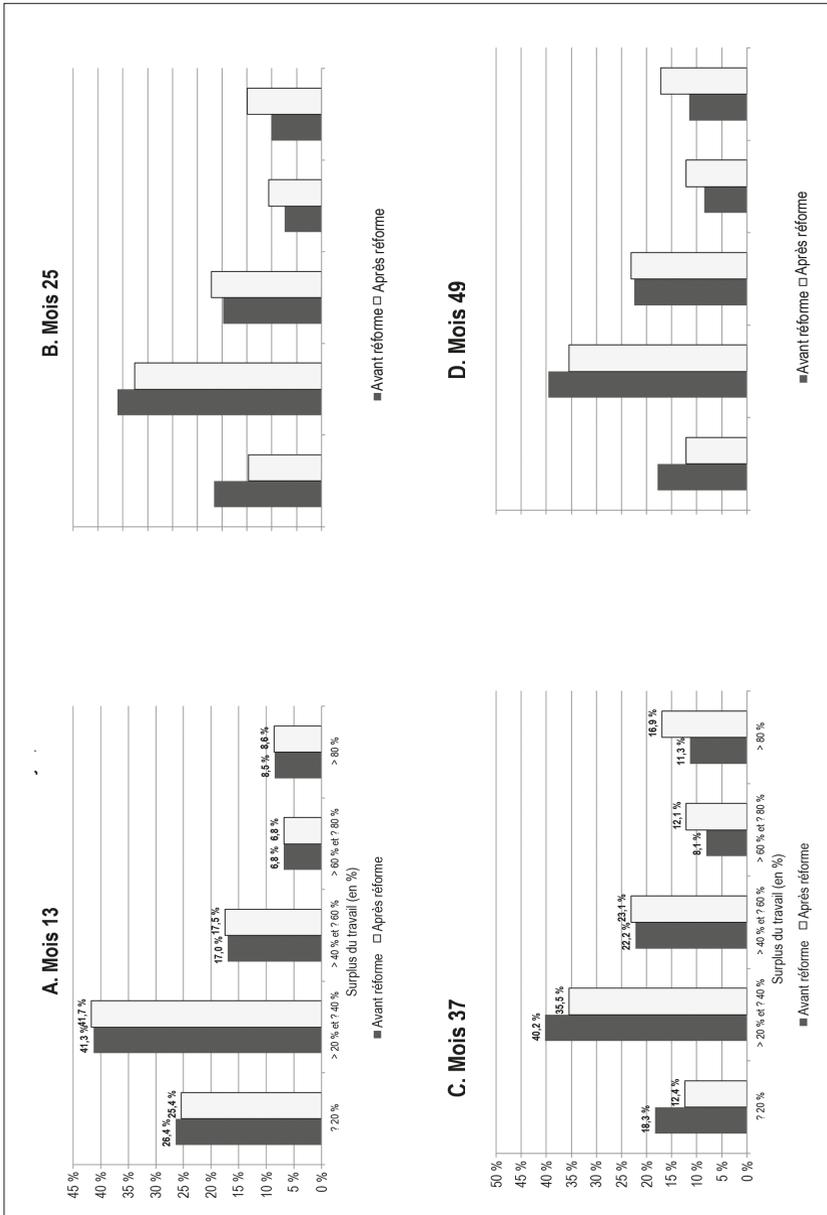
(39) Pour ce faire, l'AGR mensuelle est calculée comme suit : allocation de référence + supplément horaire - salaire net. L'allocation de référence correspond à l'allocation de chômage que l'on recevrait en cas de chômage complet. Le supplément horaire correspond au nombre d'heures travaillées au-delà d'un emploi à tiers temps multiplié par 2,99 (février 2012). Le salaire net est le salaire brut diminué des cotisations du travailleur à la sécurité sociale et du précompte professionnel forfaitaire.

(40) Selon les statistiques de l'ONSS, 28,1 % des travailleurs à temps partiel avaient, à la fin de 2012, un taux d'emploi se situant entre 46 % et 55 %.

GRAPHIQUE 7 : SURPLUS MOYEN DU TRAVAIL (EN %) EN CAS DE REPRISE DU TRAVAIL A MI-TEMPS AVEC SALAIRE EGAL AU DERNIER SALAIRE PERÇU, SELON LA DUREE DE L'INDEMNISATION, AU TOTAL ET PAR SITUATION FAMILIALE



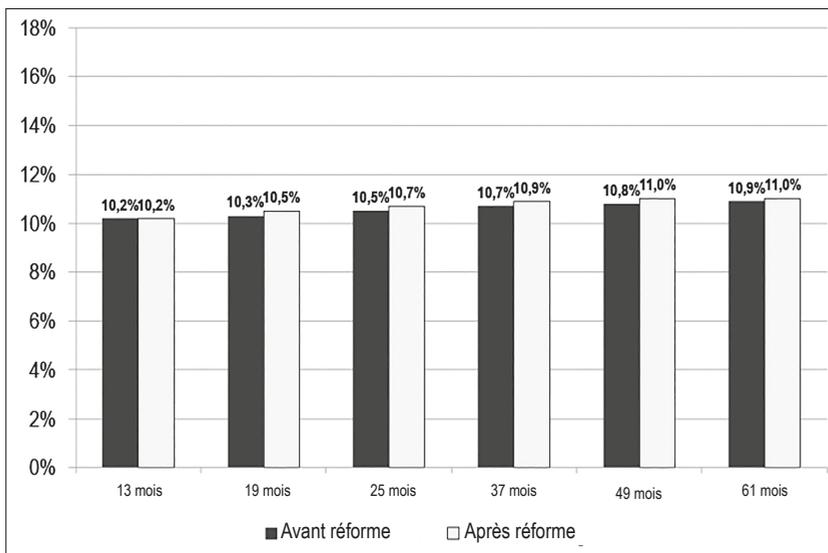
GRAPHIQUE 8 : REPARTITION DE LA COHORTE SELON LE NIVEAU DE SURPLUS DU TRAVAIL (EN %) EN CAS DE REPRISE DU TRAVAIL A MI-TEMPS AVEC SALAIRE EGAL AU DERNIER SALAIRE PERÇU, PAR DUREE D'INDEMNISATION



Sans entrer dans les détails, nous pouvons constater que les effets de la réforme sont analogues à ceux qui avaient été notés en cas de reprise du travail à temps plein. Après la réforme, le surplus moyen du travail augmente plus fortement et plus rapidement en fonction de la durée d'indemnisation. Le niveau du surplus qui était assez élevé dès avant la réforme est ainsi encore rehaussé. Le pourcentage de chômeurs dont le surplus du travail est inférieur à 20 % et qui sont sans doute ainsi les plus exposés à un piège financier, diminue également plus fortement et plus rapidement. Néanmoins, il y a aussi des divergences à remarquer par rapport au bénéfice en cas de travail à temps plein. Lorsque le travail est repris à mi-temps, le surplus du travail est en général moindre mais n'est pas équivalent à la moitié, notamment du fait de l'AGR. Après la réforme, le surplus moyen du travail de l'ensemble de la cohorte passe, en cas de reprise du travail à temps plein, de 55,1 % à 74,1 % et en cas de reprise du travail à mi-temps, de 39,2 % à 54,8 %. Par ailleurs, dans ce dernier cas, il y a plus de chômeurs qui bénéficient d'un faible surplus du travail et leur pourcentage n'est pas ramené, après la réforme, à moins de 12,1 % alors qu'il retombe à 7,3 % en cas de reprise du travail à temps plein.

L'une des conditions liées à l'AGR est que le bénéficiaire reste demandeur d'emploi à temps plein et soit donc inscrit en tant que tel auprès du service régional de l'emploi. Une question que l'on peut se poser à cet égard est de savoir quel est l'attrait financier d'un emploi à temps plein pour un chômeur qui a repris le travail à temps partiel et reçoit une allocation de garantie de revenu. Existe-t-il un risque de piège financier à temps partiel dans le chômage ? Il ressort en tout cas du graphique 9 que le bénéfice du passage d'un emploi à mi-temps à un emploi à temps plein est assez décevant si les conditions salariales antérieures sont maintenues. Tant avant qu'après la réforme, ce bénéfice excède à peine 10 % quelle que soit la durée du chômage préalable et presque 90 % des chômeurs en retirent une plus-value de moins de 20 %.

GRAPHIQUE 9 : SURPLUS MOYEN DU TRAVAIL (EN %) EN CAS DE PASSAGE D'UNE REPRISE DU TRAVAIL A MI-TEMPS A UNE REPRISE DU TRAVAIL A TEMPS PLEIN AVEC SALAIRE EGAL AU DERNIER SALAIRE PERÇU, SELON LA DUREE D'INDEMNISATION



5.3. ANALYSE DE LA COHORTE : IMPACT SUR LE REVENU DES CHOMEURS

Ainsi qu'il a été démontré ci-dessus, la réforme a assez bien renforcé l'attractivité financière de la reprise du travail à temps plein et à mi-temps. Etant donné qu'il s'agit là de la conséquence de la réduction plus marquée au fil du temps des allocations de chômage, la réforme a sans doute également porté atteinte à la capacité des allocations de chômage à offrir à un chômeur et à son ménage une garantie de revenus et à les préserver de la pauvreté lorsque la période de chômage se prolonge.

Pour dresser le tableau de l'impact de la réforme sur les revenus du chômeur, nous suivons une fois de plus la cohorte des nouveaux chômeurs au fil du temps et nous examinons l'évolution, avant et après la réforme, du risque de pauvreté en fonction de la durée de chômage. Nous mesurons le risque de pauvreté par le biais du taux de risque de pauvreté et de l'écart de risque de pauvreté (voir section 4.2). Nous comparons donc chaque fois le revenu disponible équivalent tant du nouveau chômeur que des autres membres de son ménage avec un seuil de pauvreté. Ce seuil est en premier lieu fixé à 60 % de la médiane de la distribution nationale du revenu disponible équivalent. Exprimé en prix de février 2012, il équivaut à 1012 EUR par mois sur base de l'échantillon MIMOSIS. L'analyse qui suit établit également la distinction entre le risque de pauvreté en cas de chômage complet d'une part et de reprise du travail à mi-temps et à temps plein d'autre part.

5.3.1. Risque de pauvreté en cas de chômage complet

Avant la réforme, il y avait, au niveau de l'ensemble de la cohorte, en cas de chômage complet, une augmentation progressive du taux de risque de pauvreté, passant de 16,2 % après 13 mois de chômage à 21,5 % après 61 mois (voir graphique 10.A.). Ce chiffre global dissimule cependant une grande variation parmi les types de ménage. Pour les chefs de ménage, on notait dès avant la réforme, des risques de pauvreté de 55 % et plus alors que pour les cohabitants, on constatait un maximum de 15,6 % (voir respectivement les graphiques 10.B. et graphique 10.D.). Les risques de pauvreté des chefs de ménage sont élevés bien que la plupart des chômeurs qui appartiennent à ce groupe reçoivent les montants les plus hauts. Ceci confirme d'autres résultats d'analyse qui démontrent que même les montants maximums suffisent à peine à protéger les chefs de ménage de la pauvreté⁴¹. Si le chômeur est chef de ménage, cela implique d'emblée que le montant des revenus des autres membres du ménage est limité tandis que le statut de cohabitant est octroyé parce qu'il y a d'autres revenus dans le ménage.

Après la réforme, le taux de risque de pauvreté global en cas de chômage complet augmente plus fortement et plus rapidement pour passer de 16,3 % après 13 mois à 28,0 % après 61 mois. La réforme a donc significativement porté atteinte à la capacité des allocations de chômage à protéger le chômeur et son ménage de la pauvreté. Les risques accrus de pauvreté apparaissent dans toutes les catégories de ménage. L'augmentation est toutefois surtout frappante au niveau des isolés. Dans leur cas, on constate après 61 mois, un risque de pauvreté en hausse de 60,2 points de pour cent par rapport au risque noté avant la réforme alors que pour les chefs de ménage, la différence est de 5,1 points de pour cent et pour les cohabitants de 1,5 point de pour cent (voir graphique 10)⁴².

L'ampleur de l'augmentation du taux de risque de pauvreté est cependant fortement influencée par le seuil de pauvreté choisi (voir les graphiques 13 et graphique 14 à l'annexe 1). En cas de seuil de pauvreté de 50 % de la même médiane, le taux de risque de pauvreté des isolés passe, après la réforme, de 6,4 % après 13 mois à 10,6 % après 61 mois. Si le seuil est fixé à 70 % de cette même médiane, les pourcentages de risque respectifs sont de 79,4 % (13 mois) et 82,7 % (61 mois). Ces résultats montrent qu'un grand groupe de chômeurs isolés ont un revenu disponible équivalent qui se situe entre 50 % et 70 % de la médiane utilisée et qu'avant la réforme, ils pouvaient avoir un revenu disponible équivalent qui était juste supérieur au seuil

(41) Voir CCE, Secrétariat (2012).

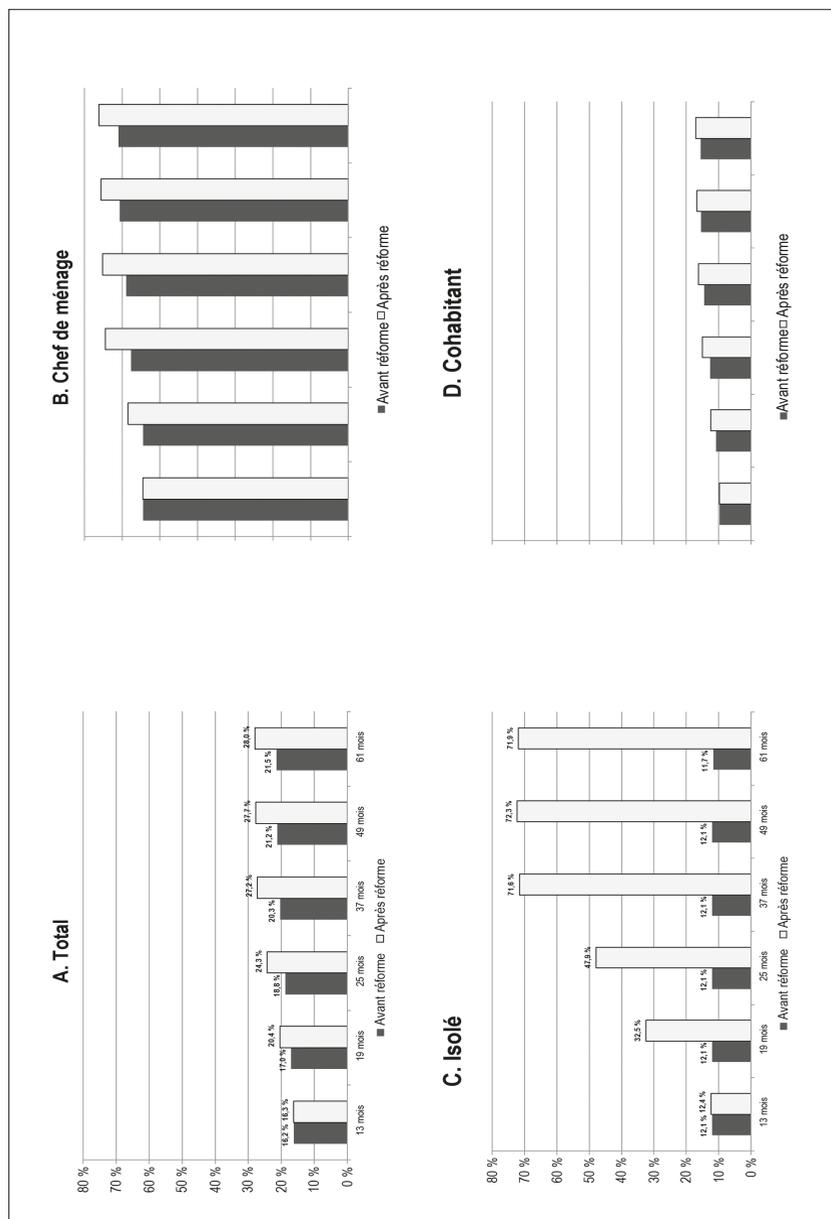
(42) Ces constatations relatives aux écarts de risques de pauvreté en fonction de la catégorie de ménage ressortent également d'une étude récente du Bureau fédéral du Plan (février 2013). Cette étude souligne aussi que l'augmentation du risque de pauvreté touche dans une plus grande mesure les hommes étant donné qu'ils sont plus largement représentés parmi les chômeurs chefs de ménage et isolés.

de 60 % alors qu'après la réforme, leur revenu se situe en deçà de ce seuil. Dans les autres catégories de ménage, les changements de pourcentage de risque de pauvreté lorsque les seuils sont de 50 et 70 % de la médiane, sont également moins prononcés que lorsque ce seuil est de 60 %.

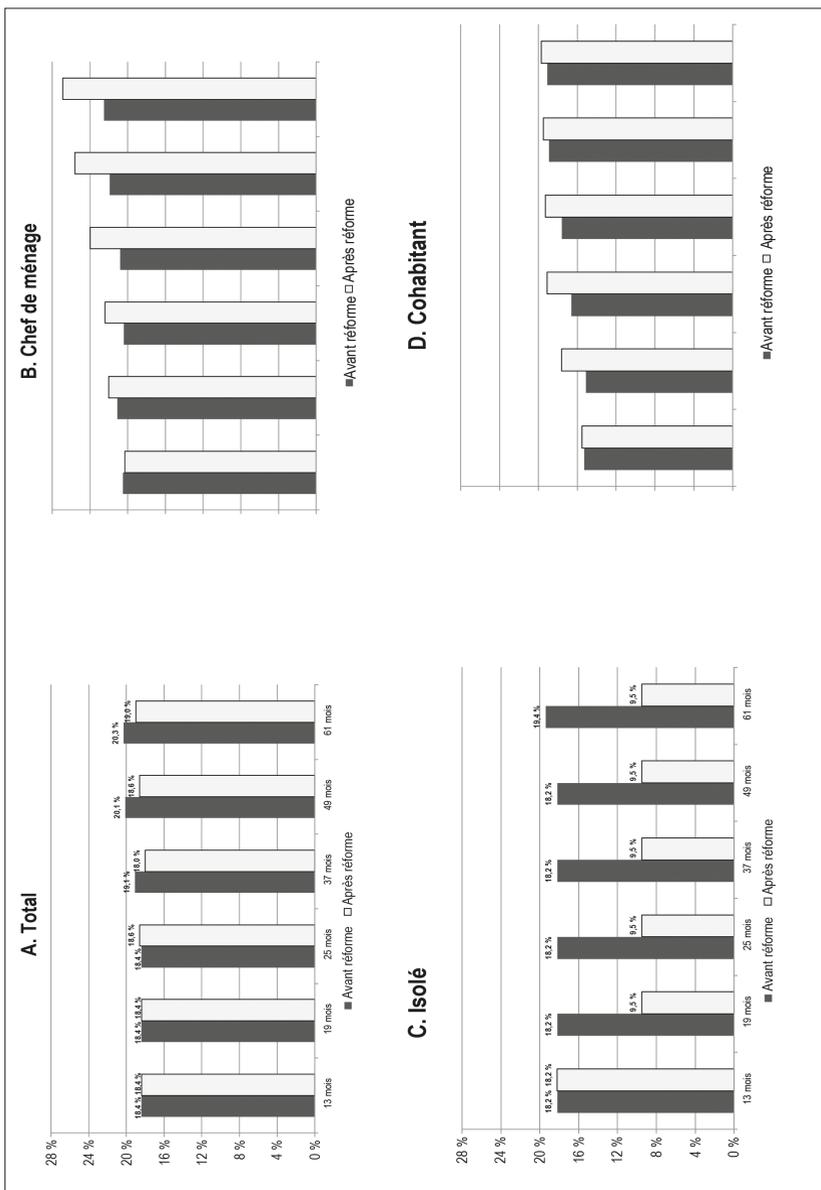
En ce qui concerne l'écart relatif médian de risque de pauvreté, nous remarquons qu'il reste pratiquement inchangé pour tous les individus avant et après la réforme (voir graphique 11.A). Cette stabilité dissimule cependant de grandes disparités entre les diverses catégories familiales. Alors que la réforme accroît l'écart de risque de pauvreté des chefs de ménage et des cohabitants (voir les graphique 11.B et graphique 11.D), elle le réduit de presque la moitié pour les isolés. Ceci correspond aux constatations énoncées ci-dessus. Une partie importante des isolés a un revenu disponible équivalent qui dépasse tout juste la norme de pauvreté de 60 % avant la réforme et qui lui est juste inférieur après la réforme. De ce fait, le taux de risque de pauvreté de ce groupe augmente ; mais simultanément, le revenu disponible équivalent médian du sous-groupe qui se situe sous la norme de pauvreté s'accroît aussi, de sorte que l'écart relatif médian de risque de pauvreté se rétrécit.

Par ailleurs, nous avons aussi examiné les conséquences en termes de résultats lorsque le calcul des critères de pauvreté ne tient pas compte des membres du ménage des individus de la cohorte (voir les graphique 15 et graphique 16 à l'annexe 2). De cette façon, nous ne décrivons que la situation des personnes directement concernées par la réforme. Ceux qui font l'objet de la réforme de façon indirecte, c'est-à-dire les individus qui font partie d'un ménage où il y a un chômeur, sont donc omis. Bien que les résultats ventilés par catégorie de ménage soient comparables aux résultats présentés aux graphique 10 et graphique 11, il n'en va pas ainsi au niveau de l'ensemble de la cohorte. Les effets de la réforme sont nettement plus prononcés pour l'ensemble de la cohorte lorsqu'il n'est pas tenu compte des membres du ménage. Par exemple, au terme de 61 mois d'inactivité, le taux de risque de pauvreté passe, en raison de la réforme, de 19,9 % à 34,7 % s'il est fait abstraction des membres du ménage (en supposant un seuil de pauvreté de 60 %). Si les membres du ménage sont pris en compte, l'augmentation est moins exacerbée : le taux de risque de pauvreté qui était de 21,5 % est porté à 28 %. Il en est ainsi parce que la catégorie des isolés acquiert un poids plus important dans l'ensemble de la cohorte lorsqu'il n'est pas tenu compte des membres du ménage. Or c'est la catégorie sur laquelle l'impact de la réforme est le plus grand.

GRAPHIQUE 10 : RISQUE DE PAUVRETE EN CAS DE CHOMAGE COMPLET, Y COMPRIS DES MEMBRES DU MENAGE DU CHOMEUR COMPLET, AVEC UN SEUIL DE PAUVRETE FIXE A 60 % DU REVENU DISPONIBLE EQUIVALENT MEDIAN



GRAPHIQUE 11 : ECART RELATIF MEDIAN DE RISQUE DE PAUVRETE EN CAS DE CHOMAGE COMPLET, Y COMPRIS DES MEMBRES DU MENAGE DU CHOMEUR COMPLET ; SEUIL DE PAUVRETE EGAL A 60 % DU REVENU DISPONIBLE EQUIVALENT MEDIAN



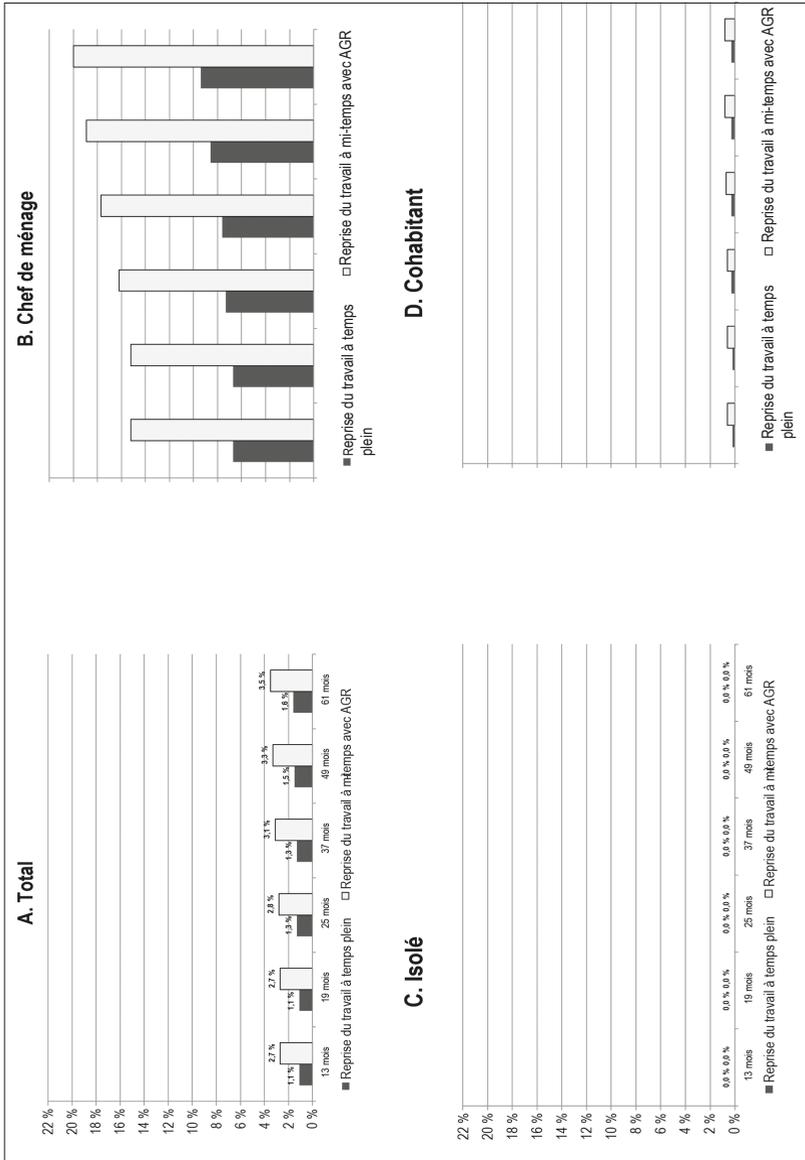
5.3.2. Risque de pauvreté en cas de reprise du travail à mi-temps et à temps plein

La réforme étudiée de l'assurance-chômage belge a pour but d'amener les chômeurs à reprendre plus rapidement le travail. C'est pourquoi nous examinons en complément les résultats en termes de pauvreté en cas de reprise éventuelle du travail des chômeurs. Nous n'étudions ici que le taux de risque de pauvreté en cas de reprise du travail à mi-temps ou à temps plein au dernier salaire perçu.

Le graphique 12 ne montre que les résultats d'après la réforme, résultats qui sont quasiment identiques à ceux d'avant la réforme. Nous ne constatons, en cas de reprise du travail à temps plein, des pourcentages de risque de pauvreté de 7 % ou plus que pour les chefs de ménage. Les pourcentages des autres catégories familiales ne dépassent pas 0,3 %. S'il y a, du côté des chefs de ménage, une augmentation du risque de pauvreté au fil du temps même en cas de reprise du travail à temps plein, c'est dû aux hypothèses qui ont été choisies lors de l'analyse de la cohorte. Seuls l'âge des membres du ménage et l'allocation de chômage changent à mesure que le temps passe. Il est donc possible, dans l'analyse telle qu'elle a été effectuée ici, que le droit aux allocations familiales disparaisse alors que le reste de la structure du ménage demeure inchangé.

En cas de reprise du travail à mi-temps avec AGR, ce sont aussi surtout les chômeurs chefs de ménage et les membres de leur ménage qui encourent encore un risque de pauvreté considérable. Le taux de risque de pauvreté augmente également au fil du temps en raison de la suppression des allocations familiales et passe de 15,2 % après 13 mois de chômage à 20,0 % après 61 mois. Il est vrai que l'augmentation observée ici est plus importante que celle qui est constatée en cas de reprise du travail à temps plein.

GRAPHIQUE 12 : TAUX DE RISQUE DE PAUVRETE EN CAS DE REPRISE DU TRAVAIL A MI-TEMPS ET A TEMPS PLEIN AVEC SALAIRE EGAL AU DERNIER SALAIRE PERÇU, Y COMPRIS DES MEMBRES DU MENAGE DU CHOMEUR COMPLET ; SEUIL DE PAUVRETE EGAL A 60 % DU REVENU DISPONIBLE EQUIVALENT MEDIAN, SITUATION APRES LA REFORME



6. CONCLUSION

Sur la base des résultats présentés, nous pouvons conclure que l'opération de réforme a renforcé assez fortement l'attractivité financière de la reprise du travail des chômeurs. Plus qu'auparavant, les nouveaux chômeurs ont intérêt financièrement à ne pas rester longtemps au chômage : les bénéfices (relatifs) d'une reprise du travail tant à temps plein qu'à temps partiel augmentent plus fortement et plus rapidement en fonction de la durée du chômage. Encore faut-il savoir si ce mécanisme stimulera effectivement les chômeurs à chercher et à accepter plus rapidement du travail. La réponse à ce sujet pourra être apportée par une analyse ex post dès que les données disponibles seront suffisantes à cet effet. La brève expérience française de l'Allocation unique dégressive au cours des années '90 nous a en tout cas appris que des allocations de chômage dégressives n'accélèrent pas 'automatiquement' la reprise du travail. Nous tenons à exprimer quelques réflexions ex ante au sujet de la dégressivité renforcée des allocations de chômage belges.

Si l'intention de la réforme est d'inciter les chômeurs à modifier leur comportement en provoquant une diminution plus sensible de leur allocation en fonction de la durée d'indemnisation, il faut pour le moins qu'ils sachent clairement comment, quand et dans quelle mesure leur allocation diminuera. La question se pose de savoir si le bénéficiaire a une vue d'ensemble de la courbe de son allocation au fil du temps, et ce d'autant plus qu'après la réforme, l'évolution dans le temps de l'allocation est (encore) plus individualisée. Plus encore que par le passé, les écarts se creusent entre les allocataires en ce qui concerne l'évolution du montant de l'allocation en fonction des différences de niveau d'allocation initial, de statut familial, de passé professionnel, d'âge et de degré d'incapacité de travail. Il importe donc d'informer individuellement les bénéficiaires quant à leurs droits aux allocations et à l'évolution de celles-ci au fil du temps. En outre, il convient de veiller à la mise en concordance des procédures d'évaluation des efforts de recherche d'un emploi des chômeurs afin d'éviter que le bénéficiaire des allocations ne reçoive des messages en sens divers. Car il peut arriver qu'un chômeur voie, peu après une évaluation positive de ses efforts de recherche d'un emploi, son allocation diminuer, et ce simplement parce qu'il est au chômage depuis x mois.

En dehors de ces considérations 'pratiques' au sujet de la réforme, les résultats donnent aussi matière à réflexion. Nous constatons que la réforme a accru proportionnellement davantage les surplus du travail qui étaient déjà les plus élevés. C'est du moins ce qui ressort de la comparaison des résultats du surplus moyen du travail par situation familiale. Un exercice analogue sur la base du niveau des allocations déboucherait indubitablement sur la même conclusion. Nous pouvons dès lors nous demander dans quelle mesure ces chômeurs devaient encore être davantage stimulés au point de vue financier et, plus généralement, si les incitants financiers n'étaient pas suffisants dès avant la réforme pour amener les chômeurs à ne pas attendre trop

longtemps avant de chercher et d'accepter du travail. Le niveau et la distribution (en classes) du surplus du travail semblent suggérer que ces incitants étaient déjà considérables auparavant, sachant cependant que les résultats doivent en fait être interprétés comme étant la limite maximale du surplus réel du travail. Les analyses détaillées sur la base de ménages types ont d'ailleurs également confirmé cet état de choses par le passé, du moins en ce qui concerne la reprise du travail à temps plein. Pour ce qui est de la reprise du travail à temps partiel (50 %), les bénéfices relatifs étaient faibles à très faibles. Ces exercices d'appréciation antérieurs ne tenaient cependant pas compte de la réforme de l'allocation de garantie de revenus de juillet 2008 contrairement aux résultats de ce texte dont il ressort que les bénéfices sont quand même assez substantiels quoique moins élevés qu'en cas de reprise du travail à temps plein.

Globalement, nous pouvons conclure sur la base de ces bénéfices qu'il y a peu de raisons de parler de pièges financiers largement répandus dans le chômage. Ceci n'est même pas surprenant vu que, ainsi qu'il a été démontré ci-dessus, le caractère assurantiel des allocations de chômage est limité. La politique soutenue qui visait à 'rendre le travail rémunérateur' telle qu'elle a été pratiquée durant la dernière décennie n'y est pas étrangère et est largement explicitée et illustrée dans les études citées précédemment.

Ceci ne signifie cependant pas qu'il n'y ait plus le moindre risque de pièges financiers. Ces résultats montrent que le surplus du travail reste faible - même après la réforme - dans le cas d'un certain pourcentage, certes faible, de nouveaux chômeurs. Les études de cas types ont également montré que le bénéfice d'une reprise du travail peut être particulièrement faible, par exemple lorsqu'il s'agit de parents isolés⁴³. Par ailleurs, nous avons également constaté que dans la mesure où une reprise du travail à temps partiel est rendue financièrement plus attrayante, il se peut que la reprise du travail à temps plein soit alors moins intéressante pour le chômeur et qu'il se crée ainsi un risque de piège financier à temps partiel.

Le revers de la médaille est la dégradation de la capacité des allocations de chômage à protéger le chômeur - et son ménage - de la pauvreté lorsque le chômage se prolonge. Les chômeurs qui, après la réforme, ne parviennent pas à reprendre le travail sont en effet les perdants, et ce surtout lorsque l'allocation de chômage est leur seule source de revenus. Dès avant la réforme, les montants des allocations suffisaient à peine ou ne suffisaient pas du tout à écarter la pauvreté. Celui qui peut renouer

(43) Outre d'éventuels coûts liés à la garde d'enfants, un régime fiscal moins avantageux joue également: bien que les familles monoparentales bénéficient d'un supplément pour la quotité exemptée d'impôt, celui-ci n'égale cependant pas l'avantage fiscal issu du quotient conjugal pour lequel les familles à revenu unique entrent en ligne de compte.

avec la vie active a clairement un meilleur sort. Les risques de pauvreté en cas de reprise du travail à mi-temps ou à temps plein pour le dernier salaire perçu sont considérablement moindres qu'en cas de chômage complet. Pour les chefs de ménage, le risque accru de pauvreté reste cependant préoccupant. A l'avenir, il faudra examiner si, en comparaison avec la situation d'avant la réforme, les chômeurs restent en effet moins longtemps au chômage et si cela se répercute sur la qualité de l'emploi (notamment en termes de perspectives salariales et de stabilité d'emploi).

BIBLIOGRAPHIE

Arpaia, Alfonso et Mourre, Gilles, Labour Market Institutions and Labour Market Performance: A Survey of the Literature, *European Economy Economic papers*, n° 238, Bruxelles, Commission européenne, 39 p., 2005.

Bogaerts, Kristel, Bestaan er nog vallen in de werkloosheid en in de bijstand in België?, *CSB Bericht*, n° 12/2008, Anvers, Centrum voor Sociaal beleid, 26 p., 2008.

Bureau Fédéral du Plan, *Mesures prises en 2012 dans les branches chômage et pension : évaluation des effets selon le genre*, Working Paper, 3/13, Bruxelles, 34 p., 2013.

Carone, G., Stovicek, K., Pierini, F. et Sail, E., Recent reforms of the tax and benefit systems in the framework of flexicurity, *European Economy Occasional papers*, n° 43, Bruxelles, Commission européenne, 88 p., 2009.

Cockx, Bart, Defourny, Anne, Dejemeppe, Muriel et Van der Linden, Bruno, *Le nouveau système de suivi des chômeurs : une évaluation*, Institut de Recherches Economiques et Sociales, Université catholique de Louvain, 173 p., 2007a.

Cockx, Bart, Goebel, Christian et Robin, Stéphane, L'effet sur l'emploi du complément de revenu au travail à temps partiel en Belgique, *Revue économique*, vol. 61, n° 2, pp. 299-312, 2010.

Cockx, Bart, Dejemeppe, Muriel et Van der Linden, Bruno, *Evaluation de l'activation du comportement de recherche d'emploi*, Série Société et Avenir, Belspo, Academia Press, 254 p., 2011a.

Cockx, Bart, Dejemeppe, Muriel et Van der Linden, Bruno, Sneller aan het werk dankzij activering van het zoeken?, *Regard Economiques*, n° 85, Institut de Recherches Economiques et Sociales, Université catholique de Louvain, 16 p., 2011b.

Cockx, Bart et Picchio, Matteo, Scarring effects of remaining unemployed for long-term unemployed school-leavers, *Journal of the Royal Statistical Society*, vol. 176, n° 4/2013, pp. 951-980, 2013.

Comité d'étude sur le vieillissement, *Rapport annuel*, 97 p., 2013.

Commission européenne, *L'emploi en Europe*, Bruxelles, diverses années.

Commission européenne, *Employment and Social Developments in Europe*, Bruxelles, 469 p., 2012.

Conseil Central de l'Economie, Secrétariat, Les incitants financiers à la reprise du travail pour les chômeurs et bénéficiaires du revenu d'intégration en Belgique : hier et aujourd'hui, *Note documentaire*, CCE 2009-1486, Bruxelles, 60 p., 2009a.

Conseil Central de l'Economie, Secrétariat, La mobilité géographique de la main-d'œuvre, *Note documentaire*, CCE 2009-1249, Bruxelles, 58 p., 2009b.

Conseil Central de l'Economie, Secrétariat, Effets des changements (para)fiscaux sur l'évolution du salaire net à prix constants (1996-2006), *Note documentaire*, CCE 2010-0185, Bruxelles, 55 p., 2010a.

Conseil Central de l'Economie, Secrétariat, Effets des changements (para)fiscaux sur l'évolution des salaires nets à prix constants entre 1996 et 2006 : globalisation des résultats, *Note documentaire*, CCE 2010-1261, Bruxelles, 11 p., 2010b.

Conseil Central de l'Economie, Secrétariat, Les pièges financiers du chômage en Belgique en 2010, *Note documentaire*, CCE 2011-0189, Bruxelles, 25 p., 2011.

Conseil Central de l'Economie, Secrétariat, L'impact sur le revenu des régimes de chômage en Belgique et dans les pays voisins, *Note documentaire*, CCE 2012-0899, Bruxelles, 45 p., 2012.

Conseil Central de l'Economie, Secrétariat, Effets des changements (para)fiscaux sur l'évolution du salaire net à prix constants depuis 1996 : mise à jour des résultats, *Note documentaire*, CCE 2013-0291, Bruxelles, 7 p., 2013.

Conseil supérieur de l'emploi, *Rapport 2005*, 239 p., 2005.

Dagsvik, John, Zhiyang, Jia, Orsini, Kristian et Van Camp, Guy, Subsidies on low-skilled workers' social security contributions: the case of Belgium, *Empirical economics*, n° 40, pp. 779-806, 2011.

Decancq, Koen, Decoster, André, Spiritus, Kevin et Verbiest, Gerlinde, MEFISTO: un nouveau modèle de micro-simulation pour la Flandre, *Revue belge de sécurité sociale*, n° 4/2011, pp. 547-577, 2011.

Dor, Eric, Van der Linden, Bruno et Lopez-Novella, Maritza, On labour market policies and aggregate unemployment outflows, *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, vol. 59, n° 1, pp. 109-131, 1997.

Dormont, Brigitte, Fougère, Denis et Prieto, Ana, L'effet de l'allocation unique dégressive sur la reprise d'emploi, *Economie et Statistique*, n° 343, pp. 3-28, 2001.

Fredrikson, Peter et Holmlund, Berti, *Improving incentives in unemployment insurance: a review of recent research*, IFAU – Institute for labour market policy evaluation, Working paper, n° 5, 38 p., 2003.

Fredrikson, Peter et Holmlund, Bertil, *Optimal unemployment insurance design: time limits, monitoring, or workfare*, IFAU – Institute for labour market policy evaluation, Working paper, n° 13, 33 p. 2005.

Gangl, Markus, Scar Effects of Unemployment: An Assessment of Institutional Complementarities, *American Sociological Review*, vol. 71, n° 6, pp. 986-1013, 2006.

OCDE, *Perspectives de l'emploi*, Paris, diverses années.

OCDE, *Prestations et salaires*, Paris, diverses années.

OCDE, Retrouver du travail : retour à l'emploi, salaire et utilisation des compétences suite à une perte d'emploi pour raison économique, in OCDE, *Perspectives de l'emploi*, Paris, 2013.

Office national de l'emploi, *75e anniversaire de l'ONEM. Un regard sur le passé, le présent et l'avenir*, Bruxelles, ONEM, 398 p., 2010.

Palsterman, Paul, La notion de chômage involontaire 1945-2003, *Courier hebdomadaire*, CRISP, n° 1806, 48 p., 2003.

Put, Johan et Verdeyen, Vanessa, *Praktijkboek Sociale Zekerheid 2013*, Wolters Kluwer, 1151 p., 2013.

Spinnewijn, Johannes, Unemployed but optimistic: optimal insurance design with biased beliefs, mimeo, 44 p., 2013.

Stovicek, Klara et Turrini, Alessandro, Benchmarking unemployment benefit systems, *European Economy Economic papers*, n° 454, Bruxelles, Commission européenne, 39 p., 2012.

Tatsiramos, Konstantinos et van Ours, Jan C., Labor Market Effects of Unemployment Insurance Design, *IZA Discussion paper*, n° 6950, Bonn, Institute for the Study of Labor, 40 p. 2012.

Van Camp, Guy, MIMOSIS : un modèle de micro-simulation pour la politique sociale en Belgique. Courte description du modèle avec données discontinues, 1er janvier 2009, revenus 2008, *Revue belge de sécurité sociale*, n° 4/2011, pp. 665-718, 2011.

Vandelannoote, Dieter, Vanleenhove, Pieter, Decoster, André, Ghysels, Joris et Verbist, Gerlinde, Maternal employment: the impact of triple rationing in childcare in Flanders, *CSB Bericht*, n° 4/2013, Anvers, Centrum voor Sociaal beleid, 43 p., 2013.

Vandenbroucke, Frank, *The active welfare state revisited*, Bruxelles, die Keure, 116 p., 2013.

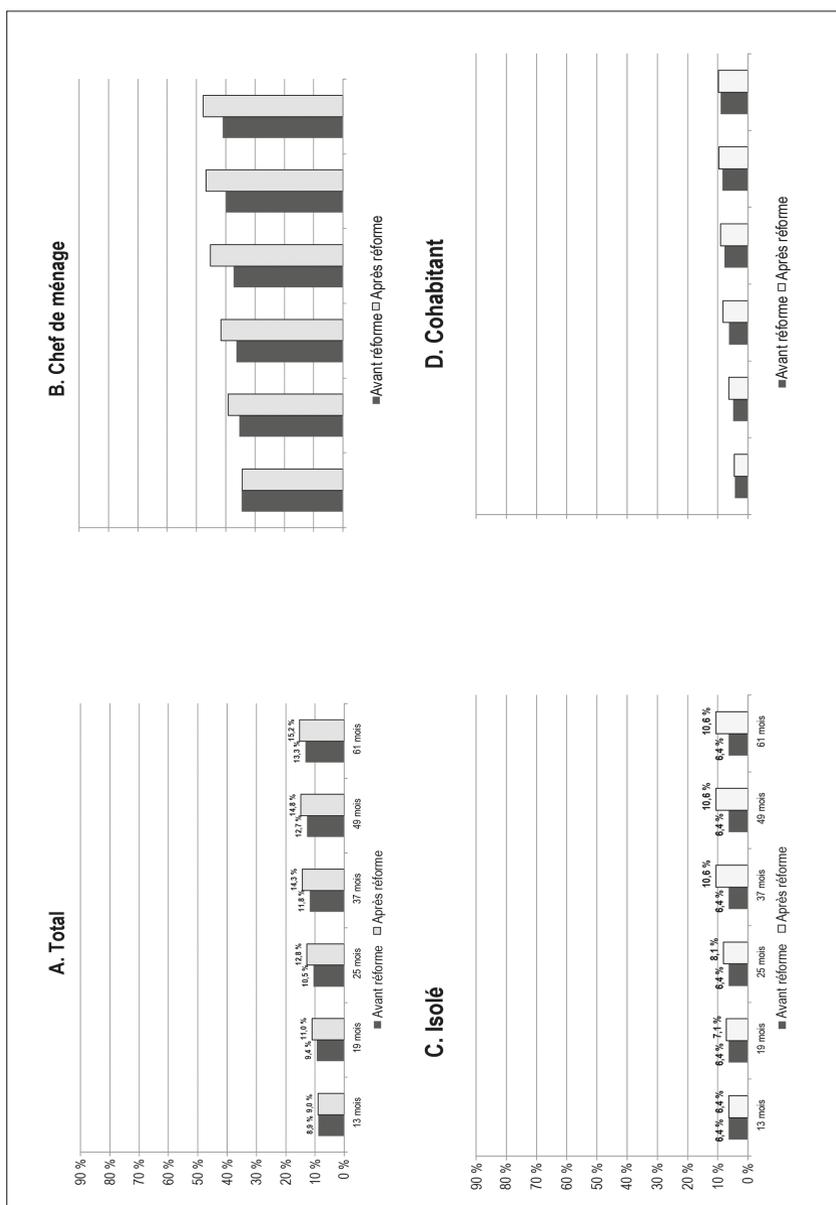
Van der Linden, Bruno, Unemployment benefit profile, monitoring and active labor market policies: the role of normative criteria, *Document de travail n° 127 de la Chaire Hoover d'éthique économique et sociale*, Université Catholique de Louvain, 2003.

ANNEXES

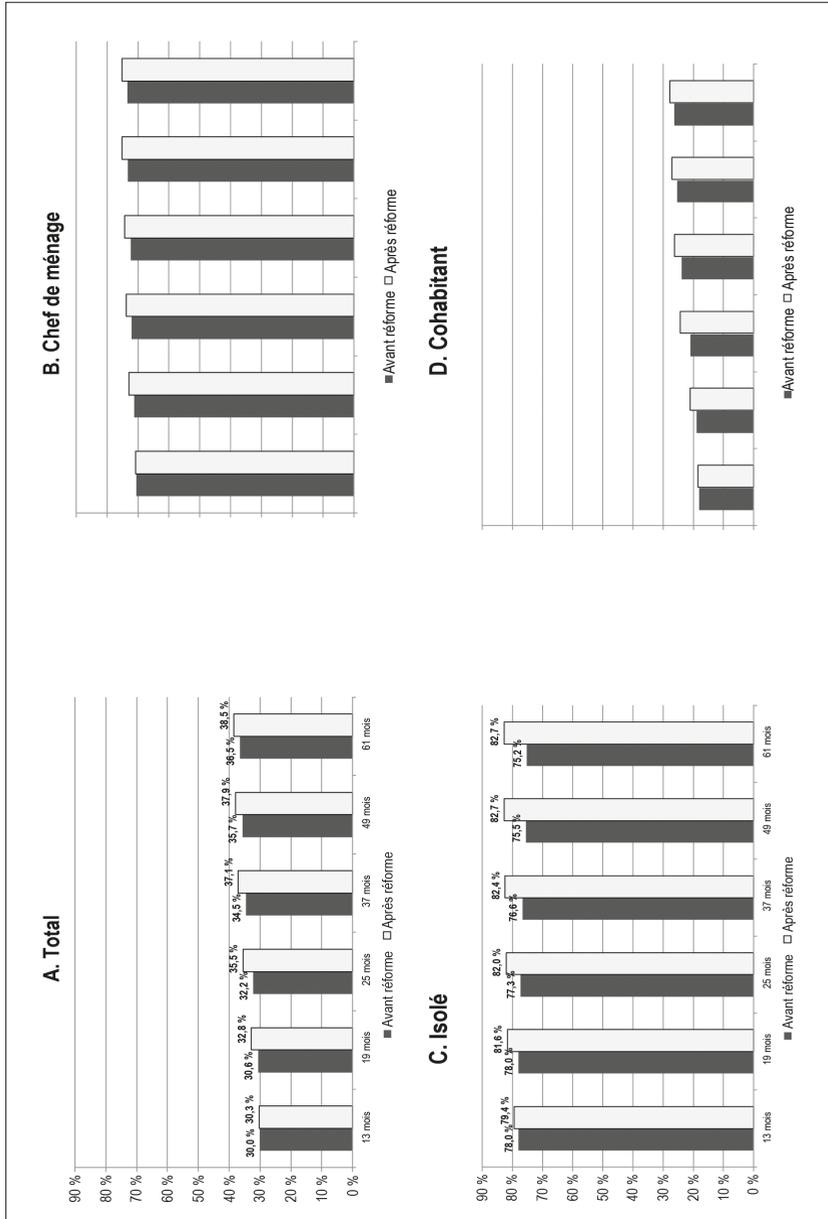
ANNEXE 1

La présente annexe comprend les résultats relatifs aux risques de pauvreté en cas de chômage complet, y compris pour les membres du ménage du chômeur complet, en appliquant des seuils de pauvreté alternatifs de 50 % et 70 % du revenu disponible équivalent médian.

GRAPHIQUE 13 : RISQUE DE PAUVRETE EN CAS DE CHOMAGE COMPLET, Y COMPRIS DES MEMBRES DU MENAGE DU CHOMEUR COMPLET, AVEC SEUIL DE PAUVRETE EGAL A 50 % DU REVENU DISPONIBLE EQUIVALENT MEDIAN



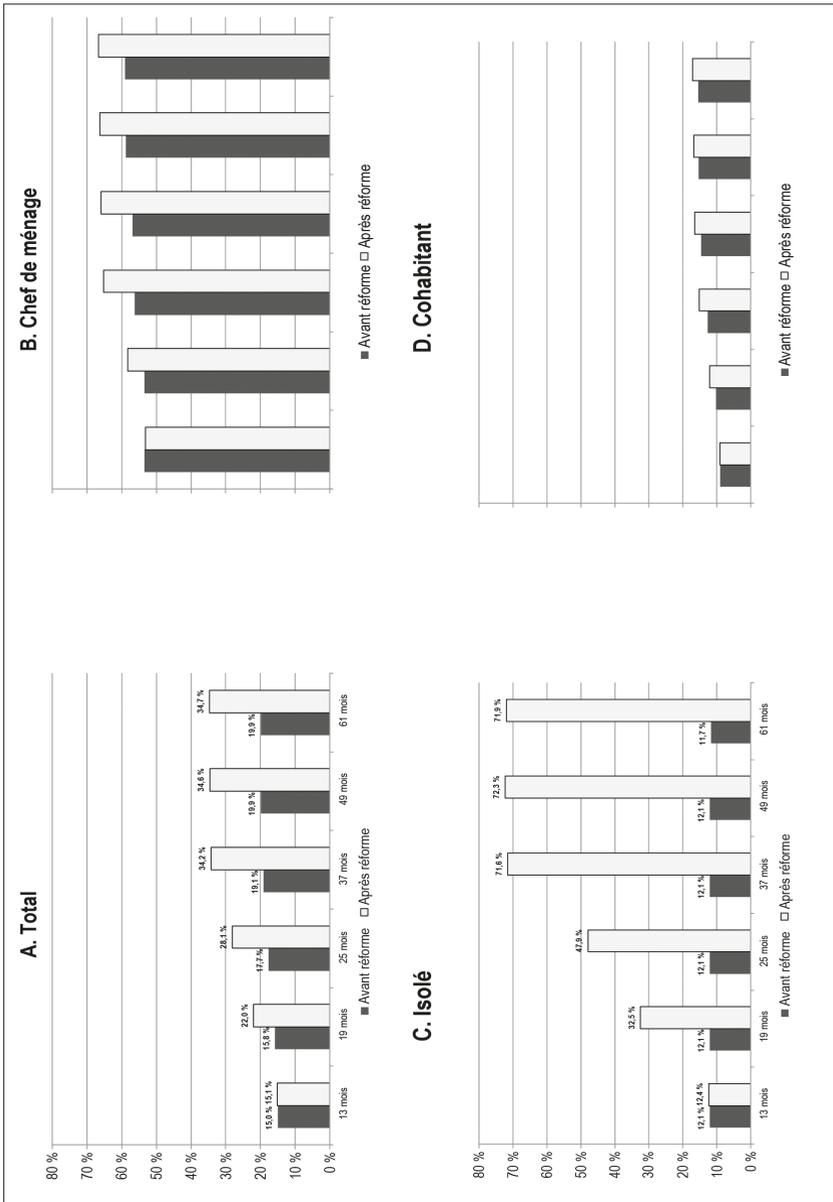
GRAPHIQUE 14 : RISQUE DE PAUVRETE EN CAS DE CHOMAGE COMPLET, Y COMPRIS DES MEMBRES DU MENAGE DU CHOMEUR COMPLET, AVEC SEUIL DE PAUVRETE EGAL A 70 % DU REVENU DISPONIBLE EQUIVALENT MEDIAN



ANNEXE 2

Dans cette annexe figurent les résultats concernant le taux et l'écart de risque de pauvreté en cas de chômage complet à l'exclusion (et non pas y compris) des membres du ménage du chômeur complet, le seuil de pauvreté étant fixé à 60 % du revenu disponible équivalent médian.

GRAPHIQUE 15 : TAUX DE RISQUE DE PAUVRETE EN CAS DE CHOMAGE COMPLET, A L'EXCLUSION DES MEMBRES DU MENAGE DU CHOMEUR COMPLET, SEUIL DE PAUVRETE EGAL A 60 % DU REVENU DISPONIBLE EQUIVALENT MEDIAN



GRAPHIQUE 16 : ECART RELATIF MEDIAN DE RISQUE DE PAUVRETE EN CAS DE CHOMAGE COMPLET, A L'EXCLUSION DES MEMBRES DU MENAGE DU CHOMEUR COMPLET, SEUIL DE PAUVRETE EGAL A 60 % DU REVENU DISPONIBLE EQUIVALENT MEDIAN

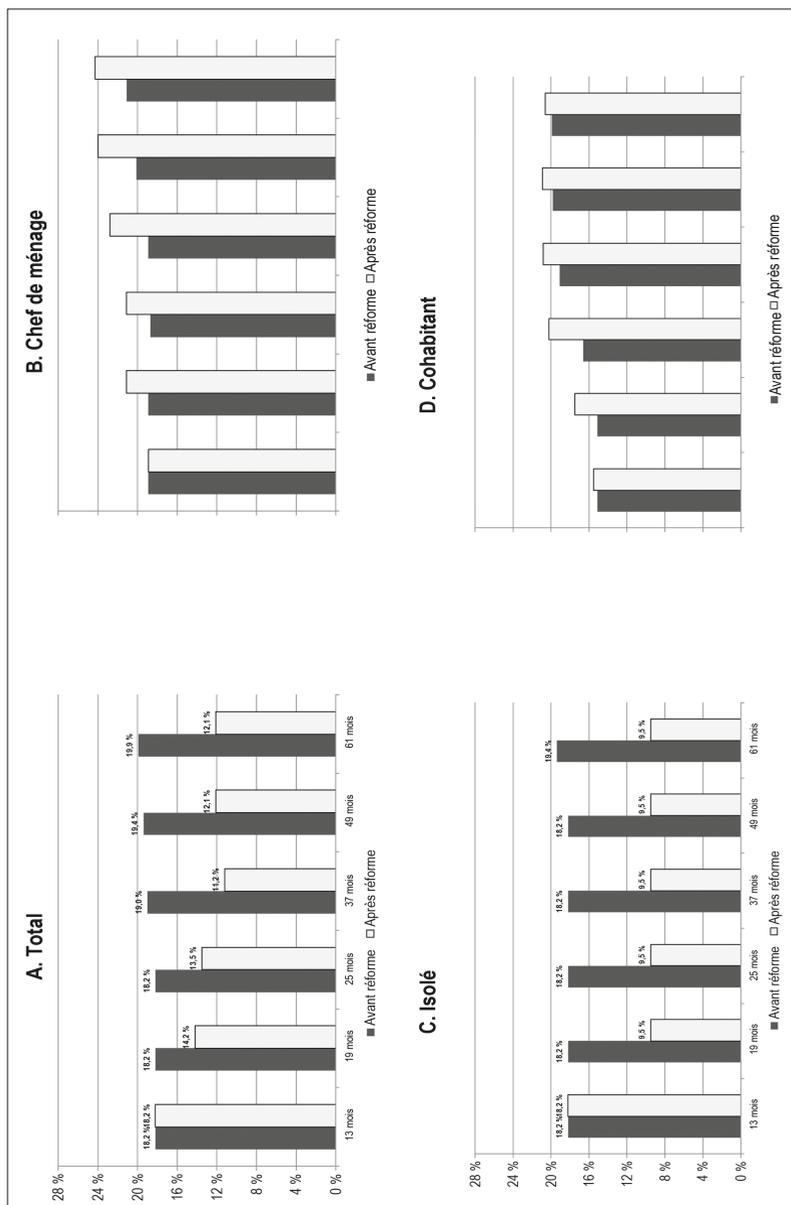


TABLE DES MATIERES

LA DEGRESSIVITE RENFORCEE DES ALLOCATIONS DE CHOMAGE BELGES: UN PREMIER BILAN

1.	INTRODUCTION	497
2.	LES ALLOCATIONS AVANT ET APRES LA REFORME	498
2.1.	CALCUL DE L'ALLOCATION DE CHOMAGE.....	499
2.2.	LA SITUATION AVANT LA REFORME	500
2.3.	LA SITUATION APRES LA REFORME	503
2.4.	EFFETS SUR LE PROFIL TEMPOREL DES ALLOCATIONS	506
3.	LA SIGNIFICATION DE LA REFORME	512
3.1.	SIGNIFICATION ECONOMIQUE - VERS UNE ASSURANCE-CHOMAGE 'OPTIMALE' ?	512
3.2.	SIGNIFICATION POLITIQUE - LONGUE LUTTE CONTRE LE CHOMAGE DE LONGUE DUREE	515
4.	LA METHODE D'EVALUATION	522
4.1.	SIMULER POUR EVALUER : LE MODELE DE MICROSIMULATION MIMOSIS	522
4.2.	SIMULER LES EFFETS DE LA REFORME : QUE SIMULER ET COMMENT ?	524
4.3.	DE L'INTERPRETATION DES RESULTATS DE LA SIMULATION : LES CHIFFRES NE SONT JAMAIS PARLANTS D'EUX-MEMES !	527
5.	LES RESULTATS DE L'EVALUATION	530
5.1.	DESCRIPTION DE LA COHORTE	530
5.2.	ANALYSE DE LA COHORTE : IMPACT SUR LES PIEGES FINANCIERS A L'EMPLOI	533
5.3.	ANALYSE DE LA COHORTE : IMPACT SUR LE REVENU DES CHOMEURS	542
6.	CONCLUSION	549
	BIBLIOGRAPHIE	552
	ANNEXES	556
	ANNEXE 1	556
	ANNEXE 2	559