

# DIX ANS DE DEGRESSIVITE RENFORCEE DES ALLOCATIONS DE CHOMAGE – UNE EVALUATION

PAR **NATHALIE NUYS\***, **MICHEL SEGAERT\*\*** et **SEBASTIEN VOTQUENNE\*\*\***

\*Docteure en sociologie ; collaboratrice, Office national de l'Emploi

\*\*Adjoint du directeur – Conseiller Etudes, Office national de l'Emploi

\*\*\*Collaborateur Office national de l'Emploi

## INTRODUCTION

Le 1er novembre 2012 est entrée en vigueur la plus grande réforme du régime des allocations de chômage de la dernière décennie : la dégressivité renforcée. Cette réforme s'inscrivait dans une vague de réformes plus large dans le contexte d'un assainissement des dépenses publiques. De manière générale, la réforme était un exercice d'équilibre entre la nécessité d'éviter les pièges à l'emploi d'une part et la volonté de protéger les chômeurs involontaires des conséquences de pertes de revenus d'autre part. L'élément principal de la réforme réside dans le changement du profil temporel : une allocation de chômage plus élevée dans la première période de chômage suivie par une diminution progressive de l'allocation au cours des phases de chômage ultérieures. Cette modification vise à augmenter la différence entre les revenus du travail et le chômage, ce qui doit encourager davantage les chômeurs à ne pas rester sans travail trop longtemps et devrait donc résulter en un plus grand nombre de transitions vers le marché de l'emploi<sup>1</sup>.

Des mesures d'encadrement ont également été mises en œuvre pour rendre le travail plus lucratif pendant les périodes de chômage et donc augmenter le nombre de transitions vers l'emploi. Il existe notamment la possibilité, sous certaines conditions, de prolonger des périodes d'indemnisation de la durée d'un emploi. Par ailleurs, les conditions d'admissibilité à réunir pour un retour vers la première période d'allocation ont été simplifiées.

Dix ans après l'entrée en vigueur de la dégressivité renforcée, l'Office National de l'Emploi (ONEM) a proposé une évaluation de cette réforme (Segaert, M. et Nuyts, N., 2022). Le présent article expose les éléments les plus importants de l'analyse et les conclusions qui ont résulté de cette évaluation. Nous formulons trois questions, dont

---

(1) Nous ignorons ici l'hypothèse selon laquelle l'augmentation initiale de l'allocation aurait un impact négatif potentiel sur les efforts de recherche d'emploi et donc sur la sortie vers l'emploi. Le chômeur individuel ne vit pas cet aspect de la réforme comme une augmentation du revenu. La plus grande baisse au niveau des revenus a lieu au contraire au début du chômage, où l'on passe de 100 % de revenus à 65 % d'allocation (sans compter la limite des maxima). La littérature (Van Lancker, 2016) montre en outre que même après cette augmentation, l'allocation belge n'est pas particulièrement généreuse au cours des premiers mois. Nous estimons peu plausible que les chômeurs, après leur important choc sur les revenus, considèrent comme une forme de générosité la prise de conscience (supposée) que ce choc aurait pu être 5 points de pourcentage plus important. Dès lors, ce relèvement ne nous semble pas être une incitation réaliste à une modification de comportement négative dans le cadre de la recherche d'emploi.

deux concernent la mesure dans laquelle les objectifs visés par les décideurs politiques ont été atteints. Plus précisément, nous analysons si la réforme a entraîné davantage de transitions vers l'emploi et si elle a permis de réaliser une économie budgétaire. Une impulsion a également été donnée pour l'estimation de l'impact sur le risque de pauvreté des chômeurs concernés, un sujet sur lequel des inquiétudes sont souvent exprimées dans la littérature (voir chapitre 1).

Les résultats montrent que la dégressivité renforcée des allocations de chômage n'a pas eu pour résultat que plus de chômeurs réintégraient le marché de l'emploi. L'évolution que l'on retrouve dans les transitions vers le travail peut s'expliquer par le contexte économique ainsi que par la situation du marché de l'emploi saisonnier.

Pour la période 2012-2020, la réforme a permis de réaliser 148 millions d'EUR d'économies. Pour le groupe de chômeurs analysé, cela représente 0,5 % des dépenses sociales totales. L'importance des économies est fortement influencée par les modifications des profils dans la population de chômeurs. L'augmentation du montant de l'allocation pendant les trois premiers mois de chômage entraîne en effet une hausse de l'allocation moyenne dès le moment qu'une plus grande partie de chômeurs se trouve dans cette phase d'indemnisation la plus élevée. En d'autres termes : lorsqu'une majorité des chômeurs se retrouve au chômage pour une courte durée (chômage frictionnel), le potentiel d'économies de la dégressivité renforcée s'effondre rapidement.

Les adaptations au bien-être semblaient être un facteur important pour ne pas laisser se creuser le fossé entre le seuil de pauvreté et le montant de l'allocation. Ce mécanisme érode toutefois le profil temporel dégressif. Le nombre de chômeurs qui connaissent dans la pratique une diminution de l'allocation diminue au fil des ans. Par conséquent, la cascade actuelle des allocations perd en efficacité du fait que, pour de nombreux chômeurs, un écart important existe entre le profil temporel dégressif théorique et l'évolution réelle du montant des allocations.

Les questions de recherche ci-dessus reposent sur la politique telle que formulée, ainsi que sur des éléments du débat public qui en a résulté. Nous abordons plus en détail au chapitre 1 la littérature qui a alimenté la réforme et le débat, ainsi que les évaluations déjà existantes. Après l'aperçu de la littérature, le chapitre 2 donne plus de détails sur la réforme du profil temporel dégressif théorique, avec une attention particulière sur les divergences entre le modèle théorique général et les observations pratiques. Le troisième chapitre évalue l'impact de la réforme sur les transitions vers le marché du travail alors que le quatrième chapitre aborde l'aspect budgétaire. Au chapitre 5, nous rassemblons les résultats et nous analysons la mesure dans laquelle la réforme a atteint les résultats visés. Enfin, plusieurs recommandations politiques sont formulées au chapitre 6.

## **1. LITTÉRATURE**

---

Au cours des dix ans qui ont suivi la mise en œuvre de cette importante modification réglementaire, nous constatons que cette mesure n'a été que peu évaluée. Dans les études comparatives internationales, le thème spécifique de la dégressivité de

l'allocation de chômage belge a été peu reprise, étant donné que l'accent est davantage mis sur les effets des allocations qui chutent dans le temps dans le cadre d'un « optimal unemployment insurance design » – la conception optimale du profil temporel de l'assurance chômage – surtout en période de grande récession (par exemple, Tatsiramos et van Ours, 2012 ; Moffitt, 2014 et Campos, Garcia-Pérez et Reggio, 2017). De telles études internationales ont toutefois alimenté le débat belge au fil du temps.

Certaines études publiées dans les médias ou par des universitaires portaient sur la situation belge, mais reposaient en premier lieu sur des preuves empiriques d'autres pays. Le système d'allocations dégressives belge a par exemple été comparé au système français des années 1990, le système belge actuel étant un rare exemple d'un profil temporel dégressif « échelonné » de l'allocation. Ce système a toutefois été critiqué sur le fait que l'incitant financier n'augmentait que de façon limitée au fur et à mesure que la durée de chômage se prolongeait (Rioux, 2001) et se révélait moins efficace pour augmenter le retour au travail qu'un système d'allocation avec moins d'étapes dégressives (mais plus marquées) (Dormont, Fougère et Prieto, 2001). Des comparaisons ont également été établies avec notamment le système d'allocation des Etats-Unis qui était considéré comme une arme à double tranchant au niveau de l'équilibre entre l'effet de liquidité et l'évitement des pièges à l'emploi (Landais, 2015).

L'une de ces études les plus influentes pour le débat belge était sans aucun doute celle portant sur les résultats obtenus en Suède qui recommandait un profil temporel progressif plutôt que dégressif pour les allocations (Kolsrud, Landais, Nilsson et Spinnewijn, 2018). Ce profil placerait l'incitant financier pour trouver un travail plutôt au début de la période de chômage, lorsque les incitants sont les plus efficaces, et offrirait une meilleure protection contre la pauvreté aux chômeurs de longue durée. Les résultats de cette étude ont été repris dans le « Leuvens Economisch Standpunt » (Spinnewijn, 2018) et plusieurs économistes belges de renom y ont souscrit. Les partisans d'une allocation dégressive y ont aussi réagi dans les médias. Il est à noter à cet égard que les points de vue indépendants tant contre que pour une allocation dégressive s'accordaient pour souligner le besoin d'une adaptation du système telle qu'il a été introduit en 2012. Chez les partisans, la complexité du système a été critiquée (Baert, 2019). Les études qui soulignent l'efficacité d'un profil temporel dégressif insistent sur l'importance d'un bon modèle : l'incitant doit être suffisamment important et clair (DellaVigna, Lindner, Reizer et Schmieder, 2017) et être introduit suffisamment rapidement (Van Belle, 2018).

Contrairement aux précédentes, les études qui visent directement le système belge doivent avant tout être recherchées sur le territoire belge. L'ONEM prévoyait déjà depuis 2013 une rubrique fixe dans son rapport annuel<sup>2</sup> pour le suivi des effets de la dégressivité renforcée. Vu l'ampleur du programme de réformes de 2012 (qui concernait notamment aussi les allocations d'attente/d'insertion, la prépension/le régime de chômage avec complément d'entreprise (RCC), le crédit-temps et l'interruption de carrière) et l'impact de la sixième réforme de l'Etat, ce suivi est jusqu'à présent resté limité à un suivi technique s'intéressant principalement à l'évolution du nombre

(2) Voir le rapport annuel de l'ONEM (« ONEM en ... ») 2013, volume 2, chapitre 7 « Impact des modifications réglementaires depuis 2012 » et éditions suivantes.

de personnes concernées et du montant moyen d'indemnité par catégorie familiale et phase d'allocation<sup>3</sup>. Au cours des dernières années<sup>4</sup>, l'intérêt a glissé davantage vers l'impact des enveloppes bien-être sur la mesure de la dégressivité dans le profil temporel. Dans le cadre de ses rapports annuels, l'ONEM a également effectué une évaluation *ex post* en lien avec la dégressivité de l'allocation, pas une analyse sur la réforme de 2012, mais un calcul de l'impact du gel de la dégressivité en temps de crise de coronavirus<sup>5</sup>.

Outre le suivi de l'ONEM, des collaborateurs du Conseil Central de l'Economie et le Service Public Fédéral Sécurité Sociale ont établi un premier bilan relativement rapidement après la réforme (Nevejan et Van Camp, 2013). Il s'agissait principalement d'une évaluation *ex ante* sur la manière dont fonctionnaient le nouveau profil temporel et son introduction. Bien que prudemment positive sur l'incitant financier dans ce profil temporel, cette évaluation formule des objections sur la complexité de la dégressivité « à plusieurs étapes » et sur sa clarté pour les chômeurs concernés, sur la mesure dans laquelle les incitants visent les segments les plus adaptés de la population de chômeurs et sur le risque que l'allocation ne soit plus suffisante pour protéger certains chômeurs de la pauvreté. La question a en outre également été soulevée de savoir si une augmentation éventuelle de la remise au travail pourrait avoir un impact sur sa qualité. Les résultats d'une étude antérieure de l'ONEM (Nuyts, 2022) ont toutefois déjà démontré que la réforme n'a pas eu d'impact direct sur la qualité de la remise au travail. La qualité est dans cette étude déterminée en termes de pérennisation du contrat et si une allocation complémentaire est reçue ou non (pour chômage ou incapacité de travail). L'évolution de la qualité s'est révélée plutôt stable pour la période 2010-2020, quelle que soit la situation économique. La dégressivité renforcée ne résulte donc pas en des remises au travail plus instables, qui elles-mêmes résulteraient en un plus grand afflux de chômage.

Les éléments sur l'impact sur le risque de pauvreté des personnes concernées ont été repris en 2014 dans une analyse réalisée par le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, 2014). De manière générale, leur rapport contient trois critiques principales sur le profil temporel de la dégressivité des allocations et sur son impact direct sur les allocataires concernés. La première critique concerne le problème selon lequel les chômeurs pour lesquels le parcours d'activation échoue, sont non seulement punis, mais cette punition affecte également le contexte familial plus large. Une deuxième critique est que le profil temporel comme incitant pour la recherche d'un travail ne serait pas orienté de manière optimale et serait plutôt contre-productif, étant donné que proportionnellement, les plus hauts « surplus du travail » (les personnes

(3) Dans les services de l'Office national, un stagiaire du département administrations publiques a en outre été accompagné, il effectuait un mémoire sur la dégressivité renforcée (cf. Natalis, 2016). Ce mémoire se compose en grande partie d'une comparaison internationale de la réglementation concernant le calcul de l'allocation et constate que le concept d'une allocation dégressive est assez courant mais que le régime belge se distingue par sa complexité. Le mémoire a toutefois été réalisé dans un cadre temporel qui ne permettait pas de développer en collaboration avec l'ONEM une analyse d'évaluation de la dégressivité renforcée.

(4) Voir le rapport annuel de l'ONEM (« ONEM en ... ») 2017 et éditions suivantes.

(5) Voir le rapport annuel de l'ONEM (« ONEM en ... ») 2021, volume 2, chapitre 1.

qui en théorie ont le plus à gagner à travailler plutôt qu'à rester au chômage) sont le plus augmentés. En d'autres termes : les chômeurs qui avaient déjà avant la réforme le plus grand incitant financier, bénéficient maintenant d'un plus grand incitant encore. Enfin, la grande complexité du système est également épinglée, en soulignant qu'elle peut nuire à la réintégration pour certains groupes vulnérables.

C'est principalement à la lumière de la question de la pauvreté que sont apparues dans les années qui ont suivi, également depuis le secteur universitaire, une série d'analyses sur la dégressivité renforcée. La conclusion importante était que les isolés en particulier présenteraient un risque de pauvreté accru en raison de la dégressivité (Van Lancker et al., 2015) et que le taux de remplacement net au début du chômage, malgré le relèvement, n'est pas particulièrement généreux en Belgique par rapport à des pays comparables (Van Lancker, 2016).

Outre ces questions, la littérature s'est emparée, après l'introduction de la réforme, d'une série d'aspects légaux. La réforme a par exemple été examinée en lien avec l'article 23 de la Constitution belge et l'exigence que la protection sociale ne peut pas diminuer (Dumont, 2013).

La première étude d'impact réelle sur la mesure dans laquelle l'objectif principal de cette réforme, à savoir encourager les transitions du chômage vers l'emploi, a été atteint ou non, n'est parue que très récemment sous la forme d'une analyse réalisée par l'OCDE (Salvatori, 2022) à la demande du Service Public Fédéral Emploi, Travail et Concertation sociale (SPF ETCS). L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) a analysé les données sur les transitions du chômage vers l'emploi dans la période précédant de peu et suivant de près l'introduction de la dégressivité renforcée, analysant les différences selon le moment auquel les personnes étaient sans emploi (avant ou après la réforme) ou selon la mesure dans laquelle leur trajet a été impacté par la réforme (beaucoup ou peu de différences entre la situation avant et après la réforme). L'étude conclut que la réforme du chômage n'a pas conduit à davantage de transitions vers le marché du travail. La raison principale invoquée est la complexité du système, ce qui confirme ce qui a déjà été avancé dans les analyses antérieures. L'analyse argumente que le modèle belge connaît, par rapport aux pays voisins, des diminutions beaucoup plus nombreuses et beaucoup plus faibles (Salvatori, 2022 et Hijzen et Salvatori, 2020). Pour un chômeur en Belgique, l'allocation peut descendre jusqu'à 8 fois sur une période de 4 ans. En Allemagne, il ne s'agit que d'une seule fois, aux Pays-Bas, deux fois et en France, une augmentation et une baisse (Hijzen et Salvatori, 2020, page 19, graphique 3.1). Il y a toutefois plus ou moins consensus scientifique sur le fait que si un profil temporel dégressif veut réaliser un impact sur la transition vers le travail, l'idéal est de prévoir un plus petit nombre de plus grandes diminutions de l'allocation. En outre, dans le profil temporel belge, les chômeurs à faibles revenus, qui constituent un groupe important, ne connaissent par exemple (presque) pas de dégressivité de leurs allocations de chômage (cf. infra).

Bien que cette publication suive de peu la récente étude de l'OCDE avec le même but, nous présentons dans cette évaluation une série d'autres méthodologies et objectifs. Pour être plus précis, nous prenons en considération pour l'impact de la réforme sur les transitions vers l'emploi une période plus longue d'environ 10 ans et nous utilisons

pour ce faire les données pour toute la population au lieu d'un échantillon. Là où la publication de l'OCDE peut de cette manière aller beaucoup plus loin sur l'effet au début du renforcement de la dégressivité, nous voulons proposer une vue d'ensemble sur une période allant jusqu'au gel de la dégressivité dans le contexte de la crise de coronavirus (2020-2021). Nous espérons de cette manière compléter l'intention de la publication de l'OCDE, pour que les informations des deux évaluations puissent être confrontées.

## **2. 2012 : UNE NOUVELLE CASCADE DES ALLOCATIONS DE CHOMAGE**

La réforme porte sur un nouveau régime concernant le déroulement et le calcul du montant des allocations. Avant novembre 2012, il existait déjà une différence entre les cohabitants, d'une part, et les chefs de ménage et les isolés, d'autre part, en matière d'allocations de chômage (voir Figure 1). Les chefs de ménage et les isolés passaient par trois phases d'allocations, dont la dernière (à durée indéterminée) débutait après 12 mois de chômage. En revanche, pour les cohabitants, la durée de cette troisième phase variait entre 3 et 60 mois maximum en fonction du passé professionnel ; elle était ensuite suivie d'une quatrième phase forfaitaire à durée illimitée. Cela signifie que les allocations des chefs de ménage et des isolés étaient calculées sur toute la durée sur le salaire de référence (plafonné) tandis que les cohabitants arrivant dans la dernière phase se voyaient allouer des allocations forfaitaires fixes et ce, quel que soit leur salaire de référence. En outre, malgré la similarité du profil temporel des allocations, le montant des allocations dont bénéficiaient les chefs de ménage était déjà plus élevé que celui des isolés.

L'introduction de la dégressivité renforcée a permis d'aligner le profil temporel des allocations des trois catégories familiales (voir Figure 2). Ce profil temporel consiste en trois grandes périodes d'indemnisation, elles-mêmes divisées en phases.

La première période porte sur les 12 premiers mois des allocations de chômage et est divisée en trois phases (respectivement, la phase 11 [3 mois], la phase 12 [3 mois] et la phase 13 [6 mois]). Au cours de la première phase, le ratio de remplacement des allocations a été relevé pour toutes les catégories familiales (65 % du plafond salarial C au lieu de 60 % dans le système précédent). Le niveau d'allocation pour la seconde partie de la première période d'indemnisation, soit les phases 12 et 13, reste inchangé et constitue déjà, en théorie, une diminution progressive des allocations.

La deuxième période d'indemnisation annonce une nouvelle diminution théorique des allocations. La durée de cette période est de minimum 2 mois jusqu'à maximum 36 mois ; elle est déterminée par le passé professionnel. Cette période peut comporter jusqu'à six phases. Le montant des allocations des phases 2A (deux mois minimum dans la deuxième période d'indemnisation) et 2B (deux mois par année de passé professionnel jusqu'à dix mois maximum) est identique à l'ancienne phase 3. Les quatre phases suivantes (respectivement les phases 21, 22, 23 et 24) couvrent chaque fois deux mois par année de passé professionnel jusqu'à six mois maximum et les allocations diminuent progressivement pour atteindre le niveau forfaitaire.

La troisième période d'indemnisation consiste en un forfait illimité dans le temps. Une différence majeure par rapport à l'ancien profil temporel porte sur l'introduction d'une phase forfaitaire pour les chefs de ménage et les isolés, alors que les cohabitants atteignent cette phase plus tôt.

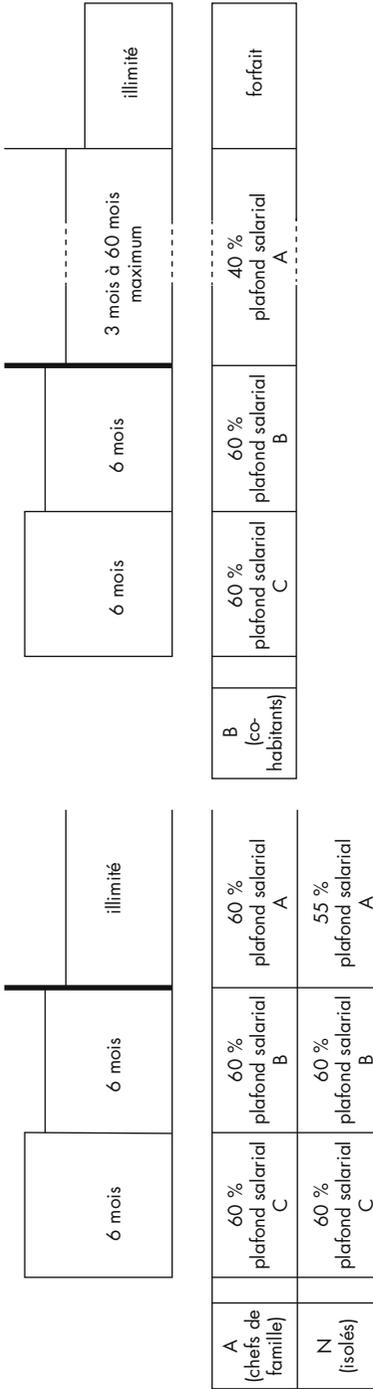
Lors de l'introduction de la réforme, des mesures transitoires temporaires relatives au passage de l'ancien au nouveau profil temporel ont été mises en place pour les chefs de ménage et les chômeurs isolés. Les chefs de ménage et les isolés qui se trouvaient déjà dans la deuxième période à l'entrée en vigueur du nouveau régime (chômeurs depuis un an ou plus) ont tous été considérés comme au chômage depuis un an au 1<sup>er</sup> novembre 2012, date à laquelle leur deuxième période a (à nouveau) commencé. En outre, on a tenu compte de l'intégralité du passé professionnel pour le calcul de la durée de cette deuxième période, ainsi que du passé professionnel qui aurait éventuellement déjà été pris en compte en tant que cohabitant avant le 1<sup>er</sup> novembre 2012 lors de l'octroi d'allocations. En conséquence, aucun chef de ménage ni aucun isolé n'est passé au forfait avant le 1<sup>er</sup> mars 2013. Pour les personnes qui avaient plus d'un an de passé professionnel, c'est encore plus tard.

Dès le départ, la réforme prévoyait des catégories d'exceptions au système dégressif : des chômeurs pour lesquels les allocations ne diminueraient pas (davantage) ainsi que des ajustements par l'interruption de la période de chômage par une occupation, etc. Ces dispositions rompent la dégressivité linéaire des allocations et l'annulent même dans certains cas.

Pour commencer, il est possible d'obtenir une fixation des allocations dans la deuxième période. Cela peut se faire sous trois conditions, à savoir prouver un passé professionnel suffisant, présenter une incapacité de travail permanente de 33 % ou atteindre 55 ans ou plus. Les conditions relatives au passé professionnel ont été progressivement durcies depuis leur introduction en 2012, passant de 20 ans à 25 ans (depuis le 1<sup>er</sup> novembre 2016).

Il est aussi possible de prolonger la durée des première et deuxième périodes par la durée d'un emploi. Ledit emploi, s'il répond aux conditions d'admissibilité, peut en cas de retour au chômage ramener l'allocataire à la première période d'indemnisation. Ces conditions pour un retour à la première période d'indemnisation après une reprise du travail ont été assouplies lorsque la dégressivité renforcée a été introduite. La période de référence dans laquelle il fallait prouver un nombre minimal de jours de travail a notamment été prolongée.

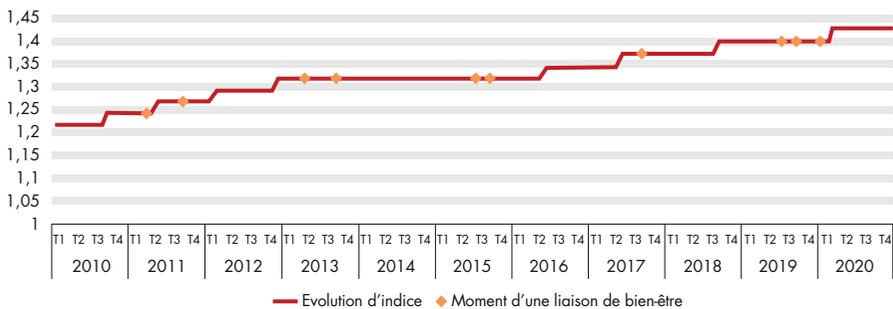
**FIGURE 1** : REPRESENTATION SCHEMATIQUE DU PROFIL TEMPOREL DEGRESSIF DES ALLOCATIONS DE CHOMAGE AVANT NOVEMBRE 2012





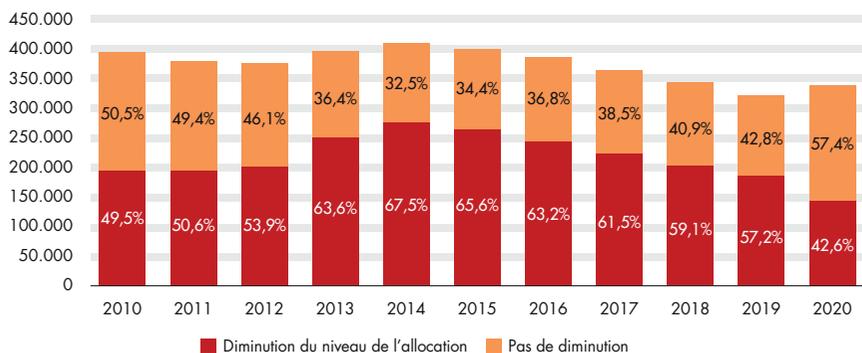
Sur un autre plan, les allocations de chômage sont liées au bien-être et elles sont indexées à chaque fois que l'indice pivot est dépassé. Par ailleurs, dans le cadre de l'accord interprofessionnel (AIP), d'autres relèvements des allocations de chômage, plus spécifiques, ont été effectués. En général, ces liaisons au bien-être visent à renforcer la protection des groupes à risque contre la pauvreté. Tandis que le pourcentage des indexations est relevé au même niveau pour tous les chômeurs, les liaisons au bien-être diffèrent selon la situation familiale des chômeurs. Il en résulte que pour certains chômeurs, le profil temporel se stabilise et les allocations peuvent même augmenter au lieu de diminuer. Dans la période depuis la réforme, il y a eu au total huit adaptations au bien-être et cinq indexations (Graphique 1).

**GRAPHIQUE 1 : EVOLUTION DE L'INDICE ET DES LIAISONS AU BIEN-ETRE SUR LA PERIODE 2010-2020**



Enfin, il ne faut pas perdre de vue que les chômeurs bénéficiant d'une allocation minimale (uniquement les chefs de ménage et les isolés), d'une fixation ou d'un forfait ne verront pas leurs allocations diminuer davantage. Ils ont atteint le palier inférieur et ne peuvent voir leur allocation qu'augmenter au gré des indexations.

Dans le Graphique 2, nous répartissons la population de chômeurs selon qu'ils ont connu ou non une diminution de leurs allocations, soit dans la période allant de l'entrée à la sortie, soit dans la période allant de l'entrée à la fin de la période de suivi. Avant la mise en œuvre de la dégressivité renforcée, environ un chômeur sur deux a vu ses allocations diminuer pendant la période de chômage. Dans le sillage de la réforme, cette proportion a augmenté pour atteindre 67,5 % en 2014. Bien que cette proportion diminue ensuite d'environ 10 points de pour cent pour atteindre 57,2 % en 2019, elle reste nettement plus élevée qu'avant la réforme. L'année 2020 constitue une exception (42,6 %) en la matière, mais cette situation est clairement imputable au gel de la dégressivité dans le contexte de la crise sanitaire.

**GRAPHIQUE 2 :** EVOLUTION DE LA PROPORTION DE CHOMEURS CONNAISSANT OU NON UNE DIMINUTION DU MONTANT DES ALLOCATIONS

Il en résulte que, dans la pratique, les personnes concernées connaissent un profil temporel stable voire croissant de leurs allocations, et ce, malgré un profil temporel en théorie dégressif. Déjà au moment de l'introduction du nouveau profil temporel le 1<sup>er</sup> novembre (voir Tableau 1), aucun profil temporel dégressif n'était prévu *de facto* pour les personnes entrant dans le barème d'indemnisation le plus bas :

- pour tous les chefs de ménage en général ;
- pour les isolés, de manière générale ; et
- pour les cohabitants avant le passage en phase 21 (après 14-24 mois de chômage).

**TABLEAU 1 :** MONTANTS JOURNALIERS DE L'ALLOCATION COMPLETE (SANS COMPLEMENT D'ANCIENNETE), EN DATE DU 1ER NOVEMBRE 2012

		Période 1			Période 2					Forfait
		Phase 11	Phase 12	Phase 13	Phase 2A/2B	Phase 21	Phase 22	Phase 23	Phase 24	
Chefs de famille	Min.	41,95	41,95	41,95	41,95	41,95	41,95	41,95	41,95	41,95
	Max.	59,27	54,71	50,99	47,65	46,51	45,37	44,23	43,09	41,95
Isolés	Min.	35,24	35,24	35,24	35,24	35,24	35,24	35,24	35,24	35,24
	Max.	59,27	54,71	50,99	42,73	41,23	39,73	38,24	36,74	35,24
Co-habitants	Min.	26,42	26,42	26,42	26,42	24,86	23,30	21,73	20,17	18,61
	Max.	59,27	54,71	50,99	47,65	31,77	29,14	26,51	23,87	18,61

En outre, comme nous l'avons mentionné, la proportion de chômeurs qui, en pratique, voient ou peuvent voir leurs allocations diminuer, s'explique également par les modifications apportées au niveau des barèmes d'indemnisation en exécution des indexations et des liaisons au bien-être. Cela signifie que les barèmes d'indemnisation sont totalement différents après dix ans par rapport au moment de la mise en œuvre

du nouveau profil temporel (voir Tableau 2)<sup>6</sup>. Les liaisons au bien-être successives ont provoqué une érosion du profil temporel dégressif.

**TABLEAU 2 : MONTANTS JOURNALIERS DE L'ALLOCATION COMPLETE (SANS COMPLEMENT D'ANCIENNETE), EN DATE DU 31 OCTOBRE 2022**

		Période 1			Période 2					Forfait
		Phase 11	Phase 12	Phase 13	Phase 2A/2B	Phase 21	Phase 22	Phase 23	Phase 24	
Chefs de famille	Min.	60,33	60,33	60,33	60,33	60,33	60,33	60,33	60,33	60,33
	Max.	76,88	70,96	66,14	61,80	60,33	60,33	60,33	60,33	60,33
Isolés	Min.	48,88	48,88	48,88	48,88	48,88	48,88	48,88	48,88	48,88
	Max.	76,88	70,96	66,14	55,42	53,27	51,13	48,98	48,88	48,88
Co-habitants	Min.	47,05	43,44	43,44	36,00	33,87	31,75	29,62	27,50	25,37
	Max.	76,88	70,96	66,14	41,20	37,68	34,16	30,65	27,50	25,37

### 3. EVALUATION DE L'IMPACT SUR LE RETOUR AU TRAVAIL DES CHOMEURS

La réforme visait une augmentation du retour des chômeurs au travail par une modification du profil temporel ainsi que l'assouplissement du retour à la phase 11. Comme cela a déjà été décrit, des catégories d'exception ont toutefois été définies faisant que l'allocation ne descend pas (davantage) pour certains groupes de chômeurs. C'est donc l'impact qu'a eu la réforme sur la remise au travail des chômeurs qui est examinée ici.

L'analyse est basée sur les données de chômage des années 2010 à 2020. La comparaison peut de cette manière être réalisée sur une période conséquente préalable à la réforme. Le choix de clôturer les données à l'an 2020 se base sur le fait qu'il s'agit des chiffres annuels complets les plus récents au moment de la publication, et sur le fait que pour l'évaluation de l'ampleur du flux sortant vers l'emploi, une certaine période de suivi est nécessaire pour voir s'il s'ensuit ou pas une transition vers le travail. Cela signifie que la période analysée se clôture dans une période de gel de la dégressivité, ce qui peut donner des informations intéressantes sur les effets avec et sans le profil temporel dégressif de l'allocation. Cela permet en outre de placer les calculs déjà effectués sur l'effet de ce gel<sup>7</sup> dans un contexte plus large.

Pour l'évaluation de l'impact de la réforme sur l'ampleur du flux sortant du chômage vers le travail, nous avons sélectionné pour chaque année (de 2010 à 2020) les chômeurs

(6) Comme il n'y a pas eu en novembre 2012 d'indexation ou d'adaptation au bien-être, les montants pour les catégories qui existaient déjà en octobre 2012 (comme le montant pour les isolés avec une allocation de 60 % de leur salaire avec un plafond C) ne sont pas différents des montants du tableau 1.

(7) Voir le rapport annuel de l'ONEM (« ONEM en ... ») 2021, volume 2, chapitre 1.

complets indemnisés demandeurs d’emploi (CCI-DE)<sup>8</sup> qui ont reçu une allocation au cours du deuxième trimestre. Chacun de ces CCI-DE a ensuite été suivi pour une période de 12 mois après le premier paiement du deuxième trimestre<sup>9</sup>. Pour les personnes qui sortent durant la période de suivi de 12 mois (c’est-à-dire qui ne reçoivent pas d’allocation de chômage pendant au moins 1 mois complet), les données ont été complétées avec les informations des flux de données que l’ONEM reçoit concernant les positions socio-économiques possibles du travail, de la pension, de l’incapacité de travail ou du décès<sup>10</sup>. Des priorités ont toutefois été appliquées pour déterminer la direction de sortie. La sortie par décès a tout d’abord été déterminée. Toutes les personnes avec un avis de décès ont été reprises dans ce groupe, que ces personnes soient sorties ou non vers le travail avant leur décès. Nous avons ensuite appliqué la même méthode pour les personnes restantes sortant vers la pension. L’avis de pension concerne dans la plupart des cas des pensions de retraite et, pour une minorité, une pension de survie. Pour toutes les personnes qui ne sortent pas pour cause de décès ou départ à la pension, nous analysons la sortie vers l’emploi. Chaque personne avec au moins 1 avis de travail salarié est comptée dans les sorties vers l’emploi. Toutes les autres personnes sortent vers une incapacité de travail ou pour une raison inconnue. Ce groupe résiduel concerne les chômeurs qui quittent le chômage (vers le statut d’indépendant ou le revenu d’intégration, mais aussi éventuellement vers une situation sans allocation ou travail) ou passent à un autre statut au sein de l’ONEM (et ne sont donc plus des CCI-DE après emploi).

Pour cette population, nous pouvons prendre en considération différentes caractéristiques personnelles et d’indemnisation des bases de données de l’ONEM. Deux caractéristiques sont ici importantes pour l’analyse, mais elles requièrent un mot d’explication, à savoir la durée de chômage et la détermination de la diminution ou non de l’allocation dans la pratique.

Pour la durée de chômage, on détermine combien de mois l’intéressé a accumulés dans le statut de CCI-DE après emploi au moment de la sélection, sans interruption de plus de trois mois consécutifs. Le premier mois qui est pris en considération pour déterminer cette période correspond au premier mois pour lequel nous avons enregistré une allocation pour l’intéressé et qui est précédé d’au moins trois mois sans allocation. Cela correspond à la définition standard pour la durée du chômage dans les statistiques de l’ONEM.

Pour déterminer si dans la pratique l’allocation pour l’intéressé se modifie ou non (baisse, augmentation ou statu quo), le montant de l’allocation pour l’intéressé est

(8) Dans le contexte de cette évaluation, nous limitons la population des CCI-DE aux chômeurs auxquels la dégressivité renforcée s’applique, à savoir ceux qui ont droit à une allocation ouverte sur la base de prestations de travail. Bien qu’ils soient généralement repris dans la définition des CCI-DE, nous ne prenons pas en compte ici les chômeurs qui ont ouvert leur droit sur la base d’études (allocations d’insertion) et les RCC, parce qu’ils ne font pas l’objet de la réforme évaluée.

(9) Pour l’explication de la tendance générale, nous nous limitons à une sélection du deuxième trimestre pour des raisons techniques et pratiques. Une analyse mensuelle supplémentaire a été insérée pour la période juste avant et après le début de la réforme.

(10) Pour plus d’informations concernant les flux de données externes, voir ONEM 2021b (disponible via [onem.be/documentation/publications/etudes](http://onem.be/documentation/publications/etudes)).

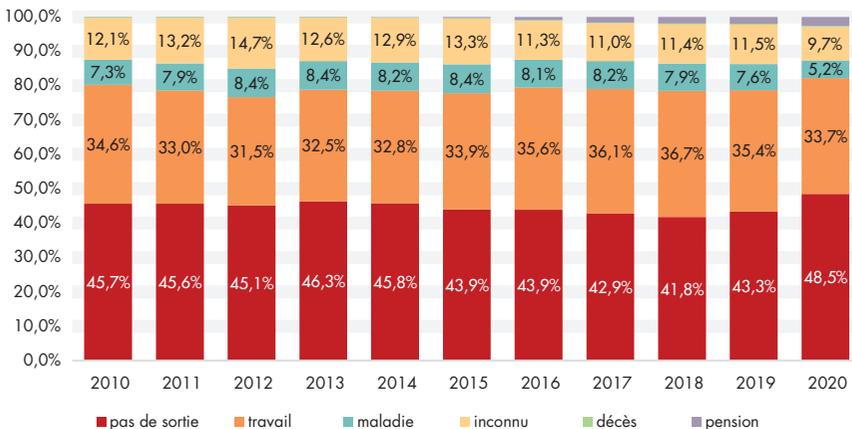
suivi pendant toute la période de chômage déterminée de cette manière jusqu'à la fin de la période de suivi. Si une sortie a lieu avant la fin de la période de suivi, les modifications de l'allocation sont analysées dans la période entre le mois d'entrée et le mois de sortie.

### 3.1. EVOLUTION DU NOMBRE DE TRANSITIONS VERS L'EMPLOI

L'analyse des transitions vers le travail concerne une période de 10 ans au cours de laquelle le contexte économique a considérablement changé. L'impact sur les transitions vers l'emploi de la réforme se distingue des conséquences de la conjoncture et constitue un défi. L'évaluation de la mesure sur une période étendue de 10 ans, qui permet d'analyser l'effet dans différents contextes conjoncturels, constitue également une plus-value importante pour avoir une vision plus large des effets possibles. De cette façon, nous examinons aussi un impact direct de la réforme sur le moment de la sortie.

Le graphique ci-dessous illustre le rapport des directions de sortie pour chacune des populations annuelles illustrées (les personnes payées au cours du deuxième trimestre). La sortie pour cause de décès est limitée sur toute la période et représente 0,4 %-0,5 %. La sortie vers la pension augmente de 2,7 % en 2020. Cette augmentation s'explique principalement par le fait que les conditions pour la dispense d'inscription pour les chômeurs âgés se sont durcies. Le nombre de CCI-DE proches de l'âge de la pension a de cette manière progressivement augmenté. La sortie vers l'incapacité de travail connaît au départ une augmentation limitée. Une étude de l'INAMI fait notamment état d'une augmentation de la proportion des maladies liées au stress chez les chômeurs (troubles musculosquelettiques et troubles psychiques) (INAMI, 2017b, p. 30). Si la proportion de chômeurs qui sortent vers une incapacité de travail diminue à partir de 2015, l'INAMI l'impute notamment à la suppression de la mesure d'aligement (INAMI, 2017a, p. 29).

GRAPHIQUE 3 : EVOLUTION DES DIRECTIONS DE SORTIE

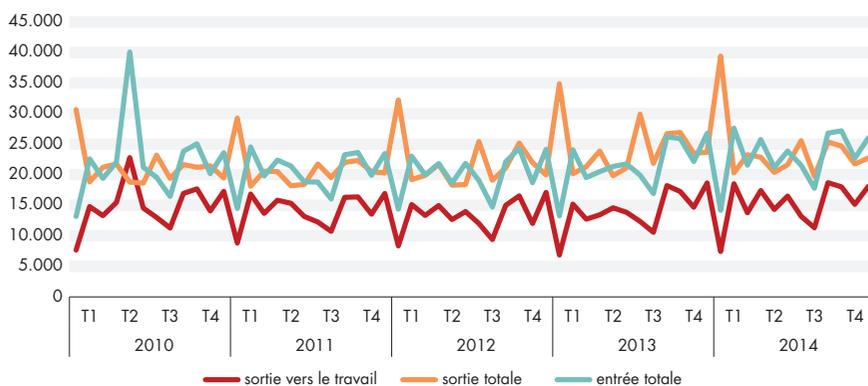


En ce qui concerne les non-sorties et les sorties vers l'emploi, nous constatons pour la période de 2010 à 2014 une part plutôt stable de personnes qui, pendant la période de suivi de 12 mois, ne sont pas sorties du chômage, avec un petit pic en 2013. La part de sortants vers l'emploi diminue légèrement de 2010 à 2012, après quoi on constate à nouveau une légère augmentation. Le niveau de 2013 et 2014 (32,8 %) est toutefois toujours inférieur à celui de 2010 (34,6 %) et 2011 (33,0 %).

L'augmentation des sorties vers l'emploi en 2013 demande davantage de contextualisation. Si nous analysons plus en détail les entrées et sorties dans le statut CCI-DE pour cette période (Graphique 4), nous voyons qu'aux T1 et T3 de 2013 et au T1 de 2014 les entrées sont supérieures aux sorties. Nous constatons à partir du T3 2013 également une augmentation des sorties vers l'emploi sur une base annuelle. Les sorties croissantes vers l'emploi suivent assez rapidement l'amélioration de la conjoncture. La période juste avant et juste après la réforme, de 2010 à 2014, connaît quelques variations conjoncturelles. Le moment de l'introduction de la réforme, novembre 2012, se caractérise en effet par une stagnation de la croissance économique, après une légère reprise dans le sillage de la crise bancaire. Quelques trimestres après son introduction, au deuxième trimestre de 2013, nous retrouvons les signes d'une relance économique.

En d'autres termes, l'évolution des sorties vers le travail au cours de cette période semble correspondre aux variations conjoncturelles. Les périodes de suivi des chômeurs de 2011 et 2012 se caractérisent par une croissance économique en déclin, stagnante. Nous constatons toutefois une amélioration à partir du deuxième trimestre de 2013, la période de suivi pour le groupe de chômeurs de 2013 inclut donc une période avec un contexte économique plus favorable.

**GRAPHIQUE 4 : ENTREES ET SORTIES MENSUELLES DES CCI-DE APRES EMPLOI**

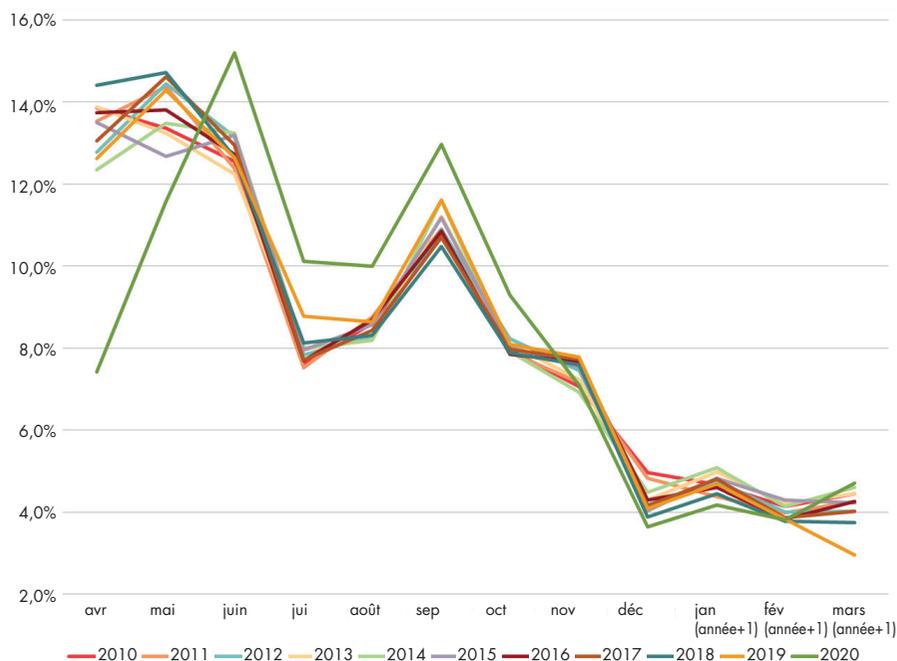


Après 2014 commence une période de croissance stable et continue, mais légère, de l'économie, qui perdure jusqu'en 2019. Cette période connaît une chute des non-sorties et une augmentation des sorties vers l'emploi. Cette tendance est toutefois

interrompue en 2019, lorsque nous constatons une augmentation de 1,5 point de pourcentage pour les non-sorties et une diminution de 1,3 point de pourcentage des sorties vers l'emploi. Cette rupture de la tendance est en partie liée au léger revirement conjoncturel en 2019 (petit ralentissement de la croissance), mais aussi à l'arrivée de la crise de coronavirus à la fin de la période de suivi (12 mois) pour cette population.

Bien qu'il y avait déjà des signes de revirement conjoncturel au début de l'année 2020, c'est surtout la crise de coronavirus qui a influencé les résultats pour 2020. En raison de l'interruption forcée d'une grande partie de l'activité économique, on décide de geler à partir du 1er avril 2020 le profil temporel dégressif de l'allocation de chômage. Ce gel se maintiendra finalement jusqu'au mois de septembre 2021. Bien que les entrées du nombre de chômeurs complets au cours de cette période restent limitées par le moratoire sur les faillites et surtout par le régime de chômage temporaire, les sorties en temps de confinement étaient compliquées. Les non-sorties connaissent donc un pic pour cette année avec 48,5 %, entraînant entre autres un fort recul des sorties vers l'incapacité de travail (-2,3 points de pourcentage) et des sorties vers une position inconnue (-1,8 point de pourcentage). Les sorties vers l'emploi connaissent une diminution de 1,7 point de pourcentage. Nonobstant, le pourcentage de sorties vers l'emploi en 2020 est encore supérieur à celui de la période 2011-2014, la période juste avant et après l'introduction de la dégressivité renforcée. La forte augmentation des non-sorties en 2020 s'accompagne donc d'une chute relativement faible proportionnellement des sorties vers l'emploi.

Nous voyons aussi dans le Graphique 4 que, dans les mois qui ont suivi directement l'introduction de la dégressivité renforcée, il n'y a pas eu de choc systémique, les chômeurs étant sortis en plus grand nombre. Pour analyser la mesure dans laquelle les sorties de ces chômeurs ont été déterminées par la conjoncture, ou influencées par la réforme de l'allocation, nous examinons (Graphique 5) dans quelle mesure, au cours de chaque année, l'effet saisonnier des sorties a été modifié ou non.

**GRAPHIQUE 5 : MOIS DE SORTIE DES SORTANTS VERS L'EMPLOI PAR AN**

Lorsque nous analysons sur l'année les sorties par mois, nous voyons comment un schéma annuel se dessine avec un flux sortant moins élevé en janvier, juillet et août et plus élevés en septembre (voir Graphique 5). Un tel schéma émerge sous l'influence de variations annuelles récurrentes de l'activité économique. Ces mêmes schémas sont visibles pour chacune des phases d'allocation, y compris en cas de fixation ou de forfait, pour lesquels plus aucune dégressivité n'est d'application (voir graphique en annexe). Si le moment des sorties était lié aux moments auxquels se présente ou s'annonce dans un avenir proche une diminution de l'allocation, on peut présumer que le schéma des graphiques précédents serait beaucoup plus chaotique (chaque chômeur a une ligne de temps individuelle, ce qui fait que les moments de baisse de l'allocation varient pour chacun) et ne se présenterait pas de la même manière pour toutes les phases dégressives.

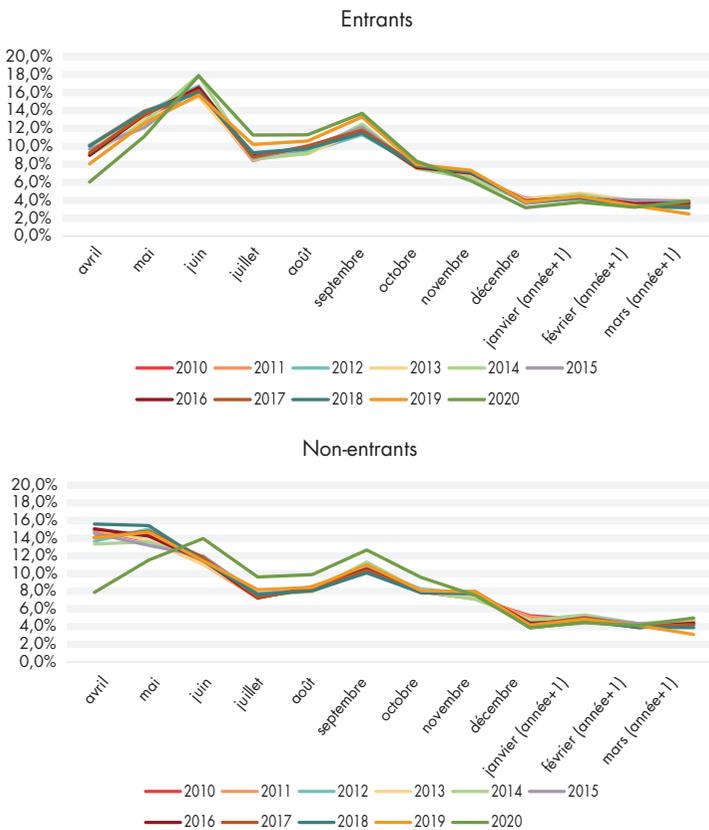
Dans le Graphique 6, nous analysons en outre la mesure de formation du schéma pour les CCI-DE analysés, scindé selon qu'il s'agit d'entrants ou pas<sup>11</sup>. Si la diminution de

(11) Les entrants sont définis comme des chômeurs qui, dans les trois mois avant le premier paiement au deuxième trimestre, n'ont pas reçu d'allocation de chômage. En raison de la définition, un petit nombre d'entrants ne se trouve pas dans la première phase d'indemnisation de la première période mais est à nouveau entré dans une période d'indemnisation ultérieure. Ce phénomène est toutefois trop limité pour influencer les résultats généraux.

l'allocation influence l'importance des sorties, nous devrions voir pour les entrants à partir de l'année 2013 un schéma influencé par des pics dans les sorties à la transition de la période 11 à 12, de la période 12 à 13 et enfin de la première à la deuxième phase. Or nous voyons :

- que les sorties, tant pour les entrants que pour les non-entrants, diminuent en juillet et en août pour ensuite à nouveau augmenter en septembre ; et
- que ce schéma se présentait dans les années 2010-2012, préalablement à la réforme, exactement de la même manière que dans les années suivant la réforme.

**GRAPHIQUE 6 : MOIS DE SORTIE DES SORTANTS VERS LE TRAVAIL REPARTIS ENTRE ENTRANTS ET NON-ENTRANTS**



Le seul écart (relativement limité) par rapport à ce schéma est observé pour l'année 2020, lorsque le marché du travail a été fortement perturbé par les mesures sanitaires dans le cadre de la pandémie de COVID-19. Même dans la période de corona, nous voyons toutefois que c'est le recul dans la conjoncture et non le gel de la dégressivité (qui a été décidé par respect du principe d'équité à l'époque où les mesures limitaient

fortement les activités économiques) qui est à la base de cet écart. Une précédente étude de l'ONEM<sup>12</sup> a en effet montré que la sortie vers l'emploi a repris dans le sillage de la conjoncture, avant que le gel en question ne soit levé, dans de nombreux cas plusieurs mois avant que les allocations ne baissent.

Nous pouvons en conclure que la sortie vers l'emploi tant avant qu'après la réforme est poussée par l'activité économique et la demande de main-d'œuvre. Nous ne trouvons dans les résultats ci-dessus aucune indication du fait que le moment de sortie d'un chômeur est lié (anticipation ou réaction) à une diminution de l'allocation. Logiquement, les efforts de recherche d'un chômeur ne peuvent résulter en une sortie vers le travail que si des offres d'emploi adaptées à son profil sont disponibles. Nous devons toutefois nuancer les choses du fait que ces résultats concernant les chiffres de sortie ne montrent pas en soi la mesure dans laquelle les efforts de recherche du chômeur individuel ont été stimulés ou non par la dégressivité renforcée, nous voyons néanmoins qu'un éventuel comportement de recherche plus intensif ne résulte pas en une rupture des schémas du marché de l'emploi préexistants.

Outre un effet direct des baisses de l'allocation sur les sorties, l'on prévoyait également une augmentation de la remise au travail via un assouplissement des conditions grâce auxquelles les chômeurs pourraient revenir plus facilement à la phase 11 de la première période. Pour la période 2010-2020 nous avons déterminé parmi toutes les personnes qui était un ancien chômeur ayant réussi à revenir à la phase 11. Pour ce faire, Nous examinons pour chaque (ré)entrant dans la première phase d'indemnisation du chômage si, au cours des cinq années précédentes, il a été chômeur indemnisé dans une phase d'indemnisation ultérieure. Au total, nous voyons que sur toute la ligne moins de 10 % des chômeurs entrent à nouveau dans la première période. Du début de la réforme jusqu'en 2017, le pourcentage est inférieur aux pourcentages d'avant la réforme. On constate de façon frappante que le nombre de réentrants semble évoluer avec la conjoncture. De manière générale, le nombre de chômeurs qui rentrent à nouveau dans la phase 11 est largement inférieur au nombre de chômeurs qui effectuent des prestations de travail pendant la période de chômage<sup>13</sup>. Un grand groupe de chômeurs effectuent en d'autres termes des prestations de travail pendant la période de chômage, mais pas suffisamment pour satisfaire aux conditions d'un retour à la première phase d'indemnisation. Ici aussi, nous devons constater que cet aspect de la réforme n'a pas conduit à un plus grand retour vers l'emploi.

### **3.2. DIFFERENTIATION DES SORTIES VERS L'EMPLOI SELON LES CARACTERISTIQUES PERSONNELLES**

Nous indiquions déjà au chapitre 2 que tout le monde ne connaissait pas une évolution dégressive de son allocation en raison des catégories d'exception qui ont été déterminées lors de l'élaboration de la réforme. Nous voyons donc des différences de profil claires entre les chômeurs avec et sans diminution réelle de leur allocation. Ainsi, il y a un nombre plus important de chômeurs dont la durée de chômage est inférieure

(12) Voir l'ONEM 2021a et le rapport annuel de l'ONEM (« ONEM en ... ») 2021, volume 2.

(13) Une étude antérieure de l'ONEM a notamment montré que plus de 20 % des personnes CCI-DE travaillent pendant leur période de chômage, voir ONEM 2019 et ONEM 2020. Les deux publications sont disponibles sur <https://www.onem.be/documentation/publications/etudes>.

à 3 mois dans le groupe sans réelle dégressivité, ce qui résulte évidemment du fait qu'ils sont déjà sortis avant la première diminution d'allocation<sup>14</sup>. Dans les années avant la réforme, lorsque la première diminution n'intervenait qu'après 6 mois seulement, le groupe sans diminutions d'allocation contenait logiquement une plus grande part de chômeurs avec une durée de chômage entre 3 et 6 mois. En ce qui concerne les barèmes d'indemnisation, nous constatons la présence d'un plus grand nombre de chômeurs soumis au barème d'indemnisation minimal et bénéficiant du forfait dans ce groupe, et ce, sur la base des mécanismes décrits ci-dessus.

Nous notons de petites différences pour l'âge et le niveau d'étude des chômeurs. La catégorie d'âge 30-49 ans occupe une part légèrement plus importante de la population de chômeurs sans dégressivité, tant avant qu'après la réforme. Le groupe 50-65 ans est aussi un peu plus petit. Selon le niveau d'étude, nous voyons que dans le groupe des chômeurs sans dégressivité, les personnes à faible niveau de scolarisation sont davantage représentées et que les personnes à haut niveau de scolarisation sont moins représentées. Cette différence est encore plus marquée après la réforme.

---

(14) Pour des raisons techniques, il a été décidé de travailler avec une dégressivité réelle, où il n'est pas tenu compte de la possible dégressivité future de l'indemnisation qui devrait intervenir si l'on n'était pas sorti. La raison est que l'on ne peut pas savoir si une baisse à prévoir théoriquement aura lieu, parce que d'autres facteurs peuvent également jouer un rôle (comme une modification de la catégorie familiale ou une indexation). Par conséquent, les chômeurs avec une durée de chômage de moins de 3 mois sont automatiquement comptés dans le groupe sans dégressivité dans cette étude. Une diminution les attendait en théorie s'ils n'étaient pas sortis.

**TABEAU 3 : REPARTITION DES CCH-DE APRES EMPLOI PAR CARACTERISTIQUES DE PROFIL**

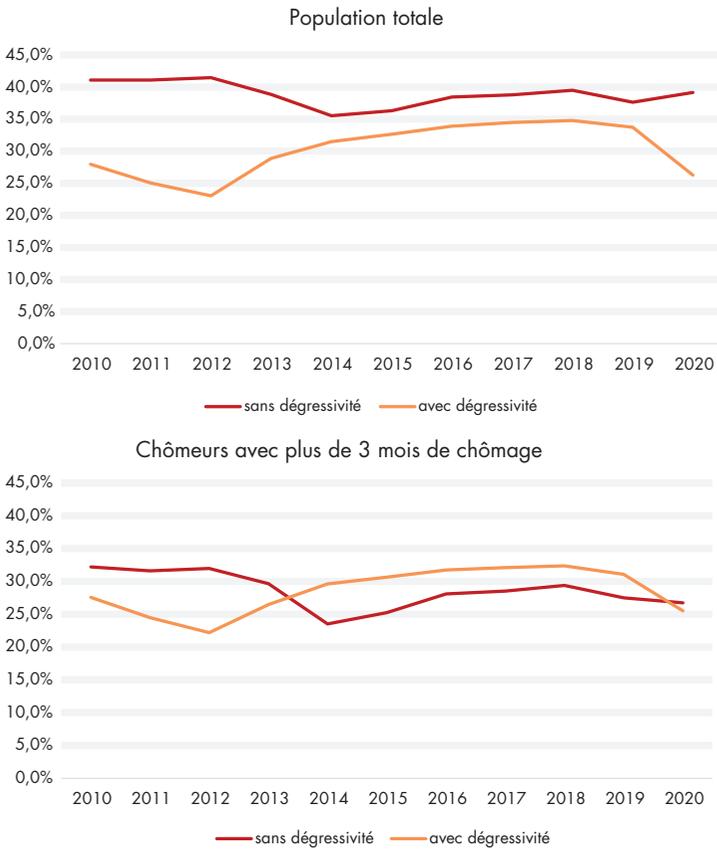
	Avec dégressivité											
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	
Age												
17 à 24 ans	5,8%	4,7%	4,8%	6,3%	6,0%	5,5%	5,1%	4,8%	4,6%	4,8%	4,0%	
25 à 29 ans	12,3%	11,4%	11,3%	12,8%	12,9%	12,2%	12,0%	12,0%	11,8%	11,8%	10,7%	
30 à 49 ans	50,2%	50,3%	50,8%	51,6%	51,1%	50,0%	49,3%	48,0%	47,2%	46,4%	44,3%	
50 à 65 ans	31,7%	33,6%	33,0%	29,3%	30,0%	32,3%	33,7%	35,3%	36,4%	37,0%	41,0%	
Niveau d'études												
Hauteement qualifiés	15,4%	15,9%	16,4%	17,0%	17,3%	18,0%	18,5%	19,3%	20,1%	21,1%	21,6%	
Peu qualifiés	54,7%	54,6%	54,2%	51,8%	50,9%	50,1%	49,5%	48,6%	47,6%	46,6%	46,8%	
Moyennement qualifiés	28,6%	27,8%	28,4%	30,6%	31,3%	31,3%	31,5%	31,6%	31,7%	31,9%	31,1%	
Catégorie familiale												
Isolés	27,7%	28,2%	28,4%	27,7%	27,4%	27,0%	26,9%	27,4%	27,8%	28,5%	30,4%	
Chefs de famille	23,2%	24,9%	25,3%	24,7%	24,2%	23,7%	23,0%	22,3%	21,2%	19,9%	19,9%	
Cohabitants	49,2%	46,9%	46,3%	47,7%	48,4%	49,3%	50,0%	50,3%	51,0%	51,6%	49,7%	
Durée de chômage												
Moins de 3 mois	11,2%	11,3%	13,1%	17,4%	14,4%	13,8%	13,6%	13,6%	13,5%	14,7%	3,5%	
3 à 6 mois	9,0%	8,5%	9,7%	12,7%	12,7%	11,3%	11,4%	11,4%	11,9%	12,4%	8,0%	
6 à 12 mois	17,1%	15,4%	15,4%	15,9%	18,5%	16,0%	16,4%	15,6%	15,6%	15,7%	20,3%	
1 à 2 ans	21,8%	20,2%	18,4%	17,9%	19,0%	19,6%	16,8%	16,9%	16,0%	14,9%	18,8%	
2 à 4 ans	14,6%	17,8%	17,8%	14,7%	14,6%	17,0%	17,8%	15,9%	14,9%	13,8%	15,1%	
4 ans et plus	26,3%	26,9%	25,5%	21,3%	20,7%	22,3%	24,0%	26,5%	28,1%	28,4%	34,3%	
Montant de l'allocation												
Minimum	15,2%	15,2%	16,6%	9,1%	9,8%	9,3%	9,9%	9,7%	10,8%	10,3%	14,8%	
Intermédiaire	48,6%	45,8%	44,2%	46,9%	38,8%	34,7%	34,8%	34,9%	34,8%	35,6%	25,8%	
Maximum	25,4%	28,8%	30,0%	27,9%	27,4%	26,9%	23,8%	24,1%	23,6%	24,3%	25,7%	
Pas applicable	10,9%	10,2%	9,2%	16,0%	24,0%	29,1%	31,5%	31,3%	30,7%	29,8%	33,8%	

		Sans dégressivité										
		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Age	17 à 24 ans	5,7%	5,4%	5,8%	5,4%	4,3%	4,0%	3,9%	3,4%	3,2%	3,1%	5,4%
	25 à 29 ans	11,6%	11,6%	11,9%	11,6%	11,1%	11,2%	11,3%	10,8%	10,3%	10,0%	12,7%
	30 à 49 ans	54,4%	54,1%	52,9%	51,6%	49,8%	50,7%	52,5%	52,7%	52,8%	52,3%	51,8%
	50 à 65 ans	28,3%	29,0%	29,3%	31,5%	34,8%	34,0%	32,3%	33,1%	33,7%	34,6%	30,1%
	Moyennement qualifiés											
Niveau d'études	Hautelement qualifiés	12,8%	12,8%	13,2%	13,1%	13,3%	13,7%	14,1%	14,4%	14,8%	15,1%	17,7%
	Peu qualifiés	58,0%	57,5%	56,3%	56,5%	56,7%	56,0%	55,0%	54,4%	53,8%	53,3%	48,3%
	Moyennement qualifiés	28,6%	28,7%	29,7%	29,5%	28,9%	29,2%	29,8%	30,0%	30,1%	30,4%	33,2%
Catégorie familiale	Isolés	23,0%	23,0%	22,7%	21,4%	20,3%	20,8%	21,3%	22,1%	23,2%	24,0%	24,0%
	Chefs de famille	39,1%	38,4%	36,9%	37,8%	38,0%	37,4%	37,6%	37,9%	38,7%	39,1%	32,1%
	Cohabitants	37,8%	38,6%	40,4%	40,8%	41,8%	41,8%	41,1%	39,9%	38,1%	36,9%	44,0%
Durée de chômage	Moins de 3 mois	27,6%	29,0%	29,6%	28,0%	30,7%	30,7%	29,7%	28,2%	28,0%	28,4%	36,5%
	3 à 6 mois	13,4%	13,6%	14,7%	13,3%	11,8%	12,0%	12,9%	12,5%	12,4%	12,4%	17,9%
	6 à 12 mois	14,9%	14,4%	14,8%	16,5%	13,2%	13,6%	15,5%	14,7%	14,7%	14,6%	12,5%
	1 à 2 ans	13,9%	12,1%	11,5%	11,9%	12,4%	12,6%	13,5%	15,8%	15,1%	14,6%	11,1%
	2 à 4 ans	10,0%	11,4%	10,5%	10,3%	10,4%	10,8%	10,7%	11,5%	13,1%	13,4%	9,7%
	4 ans et plus	20,3%	19,4%	18,9%	20,0%	21,5%	20,3%	17,7%	17,3%	16,6%	16,6%	12,4%
Montant de l'allocation	Minimum	24,6%	24,2%	25,9%	18,8%	19,1%	14,9%	13,9%	13,4%	15,5%	15,1%	15,1%
	Intermédiaire	51,9%	50,0%	45,9%	35,5%	24,2%	22,1%	19,7%	18,9%	17,1%	16,8%	27,0%
	Maximum	10,3%	12,1%	14,1%	12,4%	12,8%	12,3%	11,2%	11,6%	11,2%	12,1%	15,6%
	Pas applicable	13,3%	13,7%	14,1%	33,3%	43,8%	50,7%	55,1%	56,2%	56,2%	56,1%	42,2%

Nous examinons les différences dans les pourcentages de sorties vers l'emploi selon que les chômeurs connaissent ou non dans la pratique une diminution de leurs allocations. Le Graphique 7 montre que les sorties vers l'emploi pour les chômeurs sans dégressivité *de facto* sont en général supérieures à celles pour les chômeurs qui ont connu une diminution de leurs allocations. Cela s'explique par le fait que les chômeurs de courte durée ont souvent de meilleures chances de sortie que les chômeurs de longue durée : pour les chômeurs qui quittent à nouveau le chômage dans les 3 mois, aucune première diminution n'a encore pu intervenir. Seuls les chômeurs avec une durée de chômage de plus de 3 mois risquent une baisse d'allocation.

Si nous neutralisons cet effet en ne prenant en considération que les chômeurs avec plus de 3 mois de chômage, les rapports des pourcentages de sortie sont dans un premier temps (jusqu'en 2014) encore influencés d'une part par le fait que préalablement à la réforme aucune dégressivité n'était possible dans les six premiers mois et d'autre part par les mesures transitoires en vigueur. Ce n'est qu'à partir de 2014 que l'on voit une évolution relativement stable des pourcentages de sortie selon que les intéressés ont subi ou non une dégressivité de leurs allocations. Bien que les pourcentages de sortie à partir de 2014 soient généralement plus élevées pour les chômeurs avec une dégressivité que pour les chômeurs sans, nous devons considérer cela plutôt comme une corrélation que comme une conséquence de la dégressivité. Les observations suivantes permettent d'arriver à cette conclusion :

- les caractéristiques personnelles qui augmentent les chances pour l'intéressé de ne pas subir de dégressivité de l'allocation se chevauchent fortement avec les caractéristiques personnelles associées avec des pourcentages de sortie inférieurs. On trouve souvent ici une relation causale – p. ex. les personnes présentant un faible niveau de scolarité, qui ont moins de chances de sortie, sont aussi davantage susceptibles de recevoir un salaire de référence inférieur, ce qui à son tour mène plus sûrement à un barème d'indemnisation inférieur et donc à l'absence d'une dégressivité de l'allocation. Nous devons principalement attribuer la différence dans les pourcentages de sortie à ces différences de profil logiques ;
- les deux courbes suivent depuis 2014 l'évolution de la conjoncture, à savoir une croissance constante qui a pris fin en raison de la crise de coronavirus. Chez les chômeurs sans dégressivité, nous voyons toutefois que l'augmentation progressive des pourcentages de sortie est un peu plus nette et la diminution qui s'ensuit plus faible. Cela contredit l'idée selon laquelle la dégressivité aurait un effet activateur sur les chances de sortie des intéressés. Pour le groupe dépourvu de cet effet activateur, l'évolution à la hausse des pourcentages de sortie devrait, le cas échéant, être plus plate et la baisse en cas de repli conjoncturel plus prononcée.

**GRAPHIQUE 7 : EVOLUTION DES POURCENTAGES DE SORTIE EN FONCTION DE LA BAISSA OU NON DE FACTO DE L'ALLOCATION**

Enfin, nous pouvons voir si les augmentations du nombre de transitions vers l'emploi à partir de 2013 pour certains groupes n'ont pas été plus importantes que pour d'autres. Les pourcentages de sortie vers l'emploi pour les sous-groupes par caractéristique personnelle ont ainsi été calculés en divisant le nombre de sortants dans chaque sous-groupe par le nombre total de personnes indemnisées par sous-groupe.

Pour les chômeurs avec dégressivité, nous avons enregistré les pourcentages de sortie les plus élevés pour les catégories d'âge les plus jeunes (17 à 24 ans et 25 à 29 ans) et les chômeurs de moins d'un an. Pour le groupe sans baisse de l'allocation de chômage, les pourcentages de sortie sont les plus élevés chez les catégories d'âge les plus jeunes (17 à 24 ans et 25 à 29 ans) et les chômeurs avec moins de 3 mois de chômage. Pour les deux groupes, les pourcentages de sortie les plus bas se retrouvent chez les chômeurs avec une durée de chômage de plus de 4 ans et chez le groupe d'âge le plus élevé (50 à 65 ans).

Bien que les pourcentages de sortie puissent fort varier en fonction des caractéristiques personnelles, nous ne voyons que peu à pas d'écart par rapport à l'évolution générale des pourcentages de sortie au fil des ans. Chez les chômeurs sans dégressivité, nous constatons également pour la plupart des groupes une tendance qui correspond à la tendance générale pour le groupe. Ces données montrent à nouveau la grande sensibilité des sorties à la conjoncture.

**TABEAU 4 : POURCENTAGES DE SORTIES REPARTIS PAR CARACTERISTIQUES DE PROFIL**

	Avec dégressivité										
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Pourcentage de sortie général	28,0%	25,0%	23,1%	28,9%	31,5%	32,6%	33,9%	34,5%	34,8%	33,7%	26,3%
Age											
17 à 24 ans	54,5%	49,7%	43,2%	52,4%	57,0%	60,5%	62,0%	64,3%	63,4%	60,5%	55,7%
25 à 29 ans	47,3%	43,6%	39,5%	46,2%	50,0%	52,6%	54,0%	55,8%	56,5%	54,4%	48,3%
30 à 49 ans	32,1%	29,7%	27,3%	32,4%	35,7%	37,8%	39,7%	40,6%	41,5%	40,6%	33,2%
50 à 65 ans	9,0%	8,3%	8,0%	10,1%	11,3%	12,4%	14,0%	14,8%	15,4%	15,0%	10,2%
Niveau d'études											
Hauteement qualifiés	33,7%	31,3%	29,6%	34,7%	36,7%	37,6%	38,0%	38,2%	37,4%	36,0%	28,6%
Peu qualifiés	23,3%	20,7%	18,9%	23,7%	26,2%	27,1%	28,8%	29,5%	30,1%	29,1%	22,1%
Moyennement qualifiés	34,0%	30,2%	27,3%	34,6%	37,5%	38,8%	39,8%	40,1%	40,4%	39,3%	31,2%
Catégorie familiale											
Isolés	23,5%	21,0%	18,6%	23,1%	25,7%	26,0%	26,7%	27,4%	27,4%	26,3%	19,6%
Chefs de famille	17,1%	15,8%	14,7%	18,8%	21,7%	23,1%	23,9%	24,7%	25,1%	24,6%	18,0%
Cohabitants	35,6%	32,4%	30,4%	37,5%	39,7%	40,8%	42,3%	42,6%	42,8%	41,3%	33,7%
Durée de chômage											
Moins de 3 mois	31,2%	29,6%	28,8%	40,4%	42,5%	45,1%	47,5%	49,4%	50,2%	49,0%	48,3%
3 à 6 mois	38,3%	36,4%	34,6%	45,1%	49,3%	52,4%	54,2%	56,4%	58,5%	56,5%	51,9%
6 à 12 mois	43,5%	39,0%	36,3%	39,1%	44,1%	47,8%	49,2%	50,4%	51,6%	50,3%	45,5%
1 à 2 ans	40,2%	34,6%	30,1%	32,3%	34,0%	37,5%	39,8%	39,7%	40,0%	39,0%	33,5%
2 à 4 ans	21,4%	22,2%	18,0%	18,5%	21,1%	23,6%	25,8%	26,4%	26,3%	24,2%	19,5%
4 ans et plus	6,6%	6,3%	6,2%	6,4%	6,5%	6,8%	7,9%	9,5%	9,6%	8,7%	5,8%
Montant de l'allocation											
Minimum	15,1%	13,9%	13,9%	17,4%	19,0%	21,0%	23,1%	23,8%	24,1%	23,8%	20,3%
Intermédiaire	23,2%	21,3%	20,3%	30,0%	35,9%	38,8%	41,9%	43,6%	46,0%	44,5%	39,1%
Maximum	43,4%	36,1%	31,8%	34,7%	36,6%	37,9%	38,8%	38,1%	36,5%	35,1%	28,1%
Pas applicable	31,1%	27,3%	24,1%	22,1%	23,5%	24,2%	24,7%	24,8%	24,6%	23,2%	17,8%

		Sans dégressivité										
		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Pourcentage de sortie général		41,1%	41,1%	41,5%	38,9%	35,5%	36,3%	38,4%	38,8%	39,5%	37,6%	39,2%
Age												
17 à 24 ans		78,4%	76,2%	75,1%	75,3%	75,2%	75,4%	77,0%	77,5%	78,9%	74,0%	67,9%
25 à 29 ans		67,0%	66,7%	65,9%	64,6%	62,4%	63,7%	64,2%	64,5%	65,7%	63,0%	60,6%
30 à 49 ans		46,1%	46,8%	47,2%	44,9%	41,9%	42,4%	43,7%	44,2%	45,0%	43,1%	42,4%
50 à 65 ans		13,6%	13,8%	14,5%	13,3%	12,9%	13,5%	16,3%	17,7%	19,1%	18,7%	19,4%
Niveau d'études												
Hauteement qualifiés		55,3%	55,7%	55,9%	53,3%	51,0%	50,4%	51,3%	49,5%	49,5%	46,8%	47,0%
Peu qualifiés		32,8%	32,6%	32,7%	30,5%	27,0%	28,1%	30,9%	31,7%	32,9%	31,6%	31,8%
Moyennement qualifiés		51,7%	51,3%	51,8%	48,8%	45,4%	45,7%	46,8%	47,0%	47,0%	44,2%	46,3%
Catégorie familiale												
Isolés		37,4%	37,6%	37,7%	34,5%	29,0%	30,4%	32,6%	33,2%	34,7%	33,1%	33,8%
Chefs de famille		30,7%	30,8%	29,8%	28,3%	25,5%	27,0%	29,5%	30,2%	31,5%	29,1%	26,1%
Cohabitants		54,1%	53,3%	54,2%	50,9%	47,9%	47,6%	49,7%	50,0%	50,5%	49,7%	51,6%
Durée de chômage												
Moins de 3 mois		64,5%	64,4%	64,0%	62,5%	62,7%	61,2%	62,9%	64,9%	65,5%	63,2%	60,8%
3 à 6 mois		60,7%	59,9%	60,3%	55,5%	48,9%	50,5%	51,5%	52,3%	54,0%	51,9%	48,5%
6 à 12 mois		49,2%	48,3%	48,0%	47,3%	37,2%	38,6%	38,6%	40,0%	40,9%	38,6%	33,0%
1 à 2 ans		33,4%	31,5%	31,7%	29,8%	25,8%	27,7%	29,9%	29,4%	29,5%	28,0%	21,0%
2 à 4 ans		21,4%	21,5%	18,7%	17,0%	15,5%	16,8%	19,6%	20,2%	21,3%	18,1%	13,2%
4 ans et plus		5,5%	5,3%	4,9%	4,4%	3,8%	4,3%	5,6%	6,3%	7,0%	6,5%	4,6%
Montant de l'allocation												
Minimum		23,9%	23,8%	22,6%	23,7%	22,5%	23,2%	26,2%	27,7%	30,2%	29,6%	31,8%
Intermédiaire		45,4%	45,9%	48,1%	49,6%	45,1%	46,5%	52,1%	53,9%	59,2%	60,1%	58,9%
Maximum		69,2%	63,0%	62,3%	57,8%	54,6%	53,0%	54,2%	51,7%	48,8%	44,4%	47,0%
Pas applicable		34,4%	34,7%	33,6%	28,9%	30,4%	31,7%	33,4%	33,7%	34,2%	31,6%	26,3%

## 4. IMPACT BUDGETAIRE

---

### 4.1. DE FRAGILES ECONOMIES

Pour estimer l'impact budgétaire de l'introduction de la dégressivité renforcée, nous avons calculé le coût hypothétique des allocations si l'ancien système dégressif avait perduré et l'avons mis en relation avec les paiements effectués depuis novembre 2012. Nous l'avons vu au chapitre précédent, aucune augmentation nette du nombre de sorties dans le système après la réforme n'a pu être observée ; l'évaluation budgétaire se base donc sur une évolution inchangée du nombre de CCI-DE. Le calcul tient également compte des indexations et des liaisons au bien-être existantes au cours des dix dernières années.

Abstraction faite des effets sur les sorties, la réforme du profil temporel génère d'une part un coût supplémentaire par l'augmentation des allocations au début du chômage (phase 11), et d'autre part, des économies par la baisse des allocations pendant les phases dégressives (à partir de la phase 21) et l'introduction d'un montant forfaitaire pour les chefs de ménage et les isolés. Pour les autres phases (phase 12-2B), il n'y a pas eu de modification ; elles peuvent donc être exclues du calcul.

L'actuel projet de profil temporel de l'allocation entraîne une faible économie par rapport à l'ancien profil temporel pendant les périodes où le flux de sorties est relativement élevé et régulier. C'est le cas pour la période 2014-2019. Toutefois, s'il y a un afflux plus important de chômeurs dont le droit commence à la phase 11 (comme en 2020), il en résulte logiquement une augmentation de la dépense moyenne par chômeur. Curieusement, cela est également vrai en cas de fortes sorties de chômeurs de longue durée en combinaison avec un taux d'entrées stable, car la part relative de chômeurs dans la phase 11 augmente alors également. Ainsi, tant pendant les périodes économiquement plus difficiles qui entraînent un nouveau flux entrant plus élevé que dans la situation où le flux sortant de chômeurs de longue durée s'améliore, le profil temporel actuel engendre à priori davantage de dépenses que le précédent. La situation conjoncturelle de la période 2014-2019 était donc optimale pour atteindre un bilan budgétaire positif.

**TABEAU 5 : CALCUL DE L'IMPACT BUDGETAIRE DE LA DEGRESSIVITE RENFORCEE PAR ANNEE**

	Dépenses hypothétiques à barème inchangé	Dépenses réelles engagées	Impact budgétaire par an	Economie en %
2012	556.564.539	555.304.980	1.259.559	0,2%
2013	3.819.011.072	3.819.077.775	-66.703	-0,002%
2014	3.935.587.238	3.909.244.398	26.342.841	0,7%
2015	3.767.494.982	3.731.934.515	35.560.467	1,0%
2016	3.648.681.660	3.615.155.725	33.525.935	0,9%
2017	3.521.784.630	3.491.927.963	29.856.668	0,9%
2018	3.367.118.897	3.344.820.063	22.298.835	0,7%
2019	3.264.089.204	3.248.278.854	15.810.350	0,5%
2020	3.675.576.345	3.692.166.524	-16.590.178	-0,4%
<b>Total</b>	<b>29.555.908.569</b>	<b>29.407.910.796</b>	<b>147.997.773</b>	<b>0,5%</b>

Dans l'ensemble, nous observons un impact budgétaire positif mais limité de la réforme réglementaire. En 2013 et 2020 seulement, les dépenses effectuées sont supérieures au montant hypothétique calculé sur base des anciens barèmes. En 2013, cela est dû aux mesures transitoires, qui ont retardé le passage de toute une série de chômeurs vers les phases 21 à 24 et vers le forfait. En 2020, nous constatons des dépenses plus importantes, car le nombre de chômeurs dans la phase 11 a fortement augmenté<sup>15</sup>. Cela est dû en partie à un flux d'entrée légèrement plus élevé en raison de la crise de coronavirus, mais surtout au gel de la dégressivité qui a évité à ces nouveaux entrants de franchir les phases d'allocations suivantes (Ceux-ci pouvaient du reste plus difficilement se réintégrer sur le marché du travail dans le contexte de récession). De modestes économies ont été enregistrées pour toutes les autres années. Au total, la dégressivité renforcée a permis de dépenser 147.997.773 EUR de moins au cours de ces dix années que si le système était resté inchangé, soit une économie de 0,5 %<sup>16</sup>. Le coût de mise en œuvre est estimé pour la période 2012-2020 à environ 14,2 millions d'EUR (env. 10 % des économies sur les dépenses sociales). Les économies réalisées sur les dépenses sociales ne sont donc pas fortement annihilées par les frais d'implémentation nécessaires.

Si l'on se penche sur le détail par catégorie familiale (Tableau 6), on constate que, chez les chefs de ménage et les isolés, le montant économisé par l'instauration des phases dégressives et du forfait est supérieur au coût découlant de l'augmentation

(15) Les calculs de l'impact de ce gel déjà effectués (voir le rapport annuel de l'ONEM 2021 (« l'ONEM en ... »), volume 2) montrent que le coût supplémentaire du gel par rapport à l'évolution normale du profil temporel était de 81.259.922 EUR en 2020 et de 307.036.064 EUR en 2021.

(16) Sans crise de coronavirus, les économies réalisées en matière de dépenses sociales pour cette population de chômeurs auraient été de 0,8 % sur une période d'environ 10 ans, au lieu des 0,5 % actuellement constatés.

des allocations dans la première phase de la première période d'indemnisation<sup>17</sup>. Etant donné que les cohabitants étaient déjà soumis à un forfait avant la réforme et qu'aucune mesure transitoire ne s'appliquait, les économies pour cette catégorie familiale sont plutôt limitées et le coût pour l'augmentation dans la première phase est beaucoup plus élevé. Par conséquent, on remarque généralement pour cette catégorie familiale une augmentation des dépenses par rapport à l'ancien système.

---

(17) L'augmentation particulière relative aux travailleurs des ports et les pêcheurs de mer en 2020 provient d'une augmentation du niveau des allocations de 60 % à 65 % du salaire de référence.

**TABIEAU 6 : DIFFERENCE SUR LE PLAN DES DEPENSES ENTRE LE NOUVEAU ET L'ANCIEN SYSTEME SELON LA CATEGORIE FAMILIALE ET LA PERIODE D'INDEMNISATION<sup>18</sup>**

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<b>Chefs de famille</b>									
Période d'indemnisation 1									
Phase 11	0	3.158.028	3.055.708	2.801.548	2.578.381	2.344.355	2.166.323	2.129.954	4.588.950
Phases 12 et 13	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Période d'indemnisation 2									
Phase 2A et 2B	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Phases 21-24	0	-371.026	-2.592.967	-2.253.525	-1.219.015	-1.055.162	-887.865	-722.843	-669.141
Période d'indemnisation 3									
Forfait	0	-5.215.556	-13.321.350	-17.370.891	-17.456.973	-15.615.957	-11.380.385	-8.804.320	-7.055.536
Autres									
Portuaires, pêcheurs, combustibles	0	0	0	0	0	0	0	0	5.097.907
Allocation chômage majorée en cas de restructuration suite à un licenciement collectif	0	0	-456	0	-217	0	0	0	0
<b>Total</b>	<b>0</b>	<b>-2.428.554</b>	<b>-12.859.064</b>	<b>-16.822.867</b>	<b>-16.097.823</b>	<b>-14.326.764</b>	<b>-10.101.927</b>	<b>-7.397.209</b>	<b>1.962.179</b>

(18) En raison d'un retard concernant les adaptations techniques des statistiques de paiement, aucun paiement ne peut être retrouvé pour les mois de novembre et décembre 2012 pour la phase 1, qui a été relevée, de la première période d'indemnisation. Il n'y a par conséquent pas de coût supplémentaire pour cette phase en 2012.

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<b>Cohabitants</b>									
Période d'indemnisation 1									
Phase 11	0	16.831.690	17.127.719	15.852.649	15.327.733	14.980.133	14.565.488	15.035.821	31.887.216
Phases 12 et 13	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Période d'indemnisation 2									
Phase 2A et 2B	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Phases 21-24	-1.259.644	-8.748.245	-7.736.196	-6.727.520	-5.559.049	-4.737.954	-4.342.468	-3.828.399	-3.810.119
Période d'indemnisation 3									
Forfait	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Autres									
Horeca, artiste	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Allocation chômage									
majorée en cas de									
restructuration suite à									
un licenciement collectif	0	0	0	-413	-235	-104	-87	0	0
<b>Total</b>	<b>-1.259.644</b>	<b>8.083.445</b>	<b>9.391.523</b>	<b>9.124.717</b>	<b>9.768.448</b>	<b>10.242.074</b>	<b>10.222.934</b>	<b>11.207.422</b>	<b>28.077.097</b>

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<b>Isolés</b>									
Période d'indemnisation 1									
Phase 11	0	5.205.011	4.910.299	4.454.341	4.301.555	4.223.704	4.128.967	4.386.516	9.742.919
Phases 12 et 13	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Période d'indemnisation 2									
Phase 2A et 2B	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Phases 21-24	0	-534.121	-3.639.207	-3.185.264	-1.848.613	-1.673.120	-1.516.889	-1.390.934	-1.427.333
Période d'indemnisation 3									
Forfait	0	-10.259.186	-24.146.462	-29.131.394	-29.649.503	-28.322.562	-25.031.920	-22.616.221	-21.764.684
Autres									
Horeca, artiste	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Allocation chômeurs majorée en cas de restructuration suite à un licenciement collectif	0	0	-349	0	0	0	0	0	0
<b>Total</b>	<b>0</b>	<b>-5.588.297</b>	<b>-22.875.719</b>	<b>-27.862.317</b>	<b>-27.196.560</b>	<b>-25.771.978</b>	<b>-22.419.841</b>	<b>-19.620.639</b>	<b>-13.449.098</b>

**4.2. IMPACT DES ADAPTATIONS AU BIEN-ETRE**

Globalement, le potentiel d'économies de la réforme est contrecarré par l'augmentation des allocations à la suite des liaisons au bien-être dans le cadre de l'Accord interprofessionnel (AIP) – en plus de l'index, un mécanisme mis en place afin de sauvegarder le degré de protection sociale des allocations de chômage. L'impact le plus important des liaisons au bien-être sur les dépenses se situe au niveau des montants forfaitaires pour les chefs de ménage et les isolés et des phases 21-24 pour les chefs de ménage. Le fait que les économies réalisées concernant les chefs de ménage et les isolés ont atteint leur maximum en 2015, puis ont diminué, est donc principalement dû aux liaisons au bien-être. Sans les augmentations des minima, des maxima et des forfaits, il y aurait eu 826.072.565 EUR de dépenses en moins (Tableau 7). Toutefois, la part des liaisons au bien-être reste faible (2,8 %) par rapport au total des dépenses réalisées.

**TABLEAU 7 : DEPENSES SUPPLEMENTAIRES DUES AUX LIAISONS AU BIEN-ETRE (AIP)**

	Dépenses supplémentaires pour l'AIP	
	Total (novembre 2012- décembre 2020)	Dépense supplémentaire moyenne par paiement
<b>Chefs de famille</b>		
Période d'indemnisation 1		
Phase 11	11.997.053	26,8
Phases 12 et 13	32.667.796	32,8
Période d'indemnisation 2		
Phases 2A et 2B	75.574.305	27,9
Phases 21-24	12.803.679	30,7
Période d'indemnisation 3		
Forfait	254.467.357	60,7
<b>Cohabitants</b>		
Période d'indemnisation 1		
Phase 11	21.357.798	11,7
Phases 12 et 13	37.865.321	11,6
Période d'indemnisation 2		
Phases 2A et 2B	61.866.402	16,6
Phases 21-24	6.446.910	14,0
Période d'indemnisation 3		
Forfait	82.890.160	17,4
<b>Isolés</b>		
Période d'indemnisation 1		
Phase 11	6.658.830	12,1
Phases 12 et 13	18.411.756	16,2
Période d'indemnisation 2		
Phases 2A et 2B	64.011.285	20,3
Phases 21-24	4.620.444	12,4
Période d'indemnisation 3		
Forfait	134.433.467	43,8
<b>Total</b>	<b>826.072.565</b>	<b>26,6</b>

#### 4.3. LA PROTECTION DES CHOMEURS CONTRE LE RISQUE DE PAUVRETE

Le glissement des dépenses induit par la réforme a un effet sur l'allocation moyenne. Les cohabitants ont les allocations moyennes les plus faibles (857,94 EUR en 2020), suivis par les isolés (1.092,86 EUR en 2020). Les allocations moyennes des chefs de ménage sont les plus élevées, avec une légère différence pour les familles monoparentales au sein de ce groupe (1.213,94 EUR pour les chefs de ménage hors familles monoparentales et 1.243,55 EUR pour les familles monoparentales). Par rapport à l'allocation moyenne hypothétique en cas de politique inchangée, on observe une augmentation pour les cohabitants et une diminution pour les autres catégories. Pour les isolés et les chefs

de ménage, l'introduction des phases dégressives et forfaitaires a pesé plus lourd que l'augmentation dans la première phase, tandis que pour les cohabitants (qui avaient déjà une phase forfaitaire avant la réforme), la majoration de l'allocation dans la première phase a augmenté l'allocation moyenne.

Les allocations moyennes ont augmenté en prix courants, durant la période 2013-2020, de 11,9 % pour les isolés, de 13,7 % pour les cohabitants et de 15,5 % pour les chefs de ménage. Avec 17,0 %, les familles monoparentales ont connu la plus forte augmentation. Bien que les augmentations d'allocations résultent également des indexations, la majeure partie d'entre elles est due aux liaisons au bien-être dans le cadre de l'AIP. En raison de ces adaptations, les chefs de ménage et les familles monoparentales, par exemple, ont une allocation moyenne qui est un peu plus de 100 EUR (en prix courants) supérieure à la moyenne calculée dans l'hypothèse où aucune liaison au bien-être n'aurait été effectuée.

A la lumière des points sensibles potentiels identifiés dans la littérature sur la dégressivité renforcée par rapport au risque de pauvreté, la présente publication tente d'évaluer cet aspect de la réforme en comparant les allocations moyennes au seuil de pauvreté. Si le revenu du ménage est inférieur à un certain montant, il est question d'un risque de pauvreté accru. Ce montant est appelé « seuil de pauvreté ».

Comme il s'agit d'un revenu du ménage, le seuil de pauvreté dépend de la composition de celui-ci. Parmi les catégories familiales sans partenaire disposant d'un revenu (isolés et chefs de ménage), on constate au Tableau 8 que l'allocation moyenne sur toute la période se situe sous le seuil de pauvreté. La différence est la plus grande chez les chefs de ménage et dans les familles monoparentales. Pour la comparaison relative aux cohabitants, nous devrions prendre en compte le revenu du partenaire qui n'est pas connu. Toutefois, si l'on suppose, par exemple, que le ménage est composé de deux chômeurs moyens, les revenus du ménage se situent toujours eux aussi en dessous du seuil de pauvreté.

Durant la période 2013-2020, le seuil de pauvreté a été relevé de 19,5 % (en prix courants). Cette augmentation est supérieure à celles de l'allocation moyenne par catégorie familiale. Par conséquent, bien que les liaisons au bien-être aient été actionnées pour l'empêcher, le fossé par rapport au seuil de pauvreté pour toutes les catégories familiales s'est creusé au cours de la période 2013-2020.

**TABEAU 8 : ALLOCATION MOYENNE PAR CATEGORIE FAMILIALE<sup>(19)</sup>**

	Allocation moyenne réelle	Différence avec le paiement moyen hypothétique dans le cadre d'une politique inchangée	Différence avec l'allocation moyenne hypothétique sans l'ajustement au bien-être	Seuil de pauvreté – revenu familial net	
<b>Isolés</b>					
2013	976,94	-5,09	-5,68	1.074,14	
2014	968,06	-20,35	-12,39	1.085,24	
2015	960,05	-25,83	-17,25	1.082,72	
2016	973,68	-26,18	-25,85	1.114,76	
2017	984,90	-25,53	-30,31	1.136,67	
2018	1.006,05	-23,22	-39,28	1.184,29	
2019	1.026,55	-20,92	-47,50	1.230,00	
2020	1.092,86	-13,59	-56,41	1.284,00	
Différence 2013-2020	11,9%			19,5%	
<b>Cohabitants (x2)</b>				avec 1 enfant	avec 2 enfants
2013	754,50	4,35	-4,72	1.933,45	2.255,69
2014	748,43	4,80	-8,58	1.953,42	2.278,99
2015	727,04	4,75	-11,21	1.948,90	2.273,71
2016	727,20	5,31	-15,51	2.006,56	2.340,99
2017	732,17	5,88	-16,79	2.046,00	2.387,00
2018	745,49	6,37	-19,82	2.131,73	2.487,02
2019	765,00	7,42	-22,98	2.214,00	2.583,00
2020	857,94	17,55	-27,43	2.311,20	2.696,40
Différence 2013-2020	13,7%			19,5%	
				sans enfants	
				1.611,21	
				1.627,85	
				1.624,08	
				1.672,14	
				1.705,00	
				1.776,44	
				1.845,00	
				1.926,00	
				19,5%	

(19) Dans certains cas, un précompte professionnel de 10,09 % est retenu sur l'allocation. Il n'est pas pris en compte ici.

	Allocation moyenne réelle	Différence avec le paiement moyen hypothétique dans le cadre d'une politique inchangée	Différence avec l'allocation moyenne hypothétique sans l'ajustement au bien-être	Seuil de pauvreté – revenu familial net		
				sans enfants	avec 1 enfant	avec 2 enfants
<b>Chefs de famille – pas de monoparentale</b>						
2013	1.050,92	-2,33	-6,87	1.611,21	1.933,45	2.255,69
2014	1.049,18	-10,93	-15,91	1.627,85	1.953,42	2.278,99
2015	1.046,12	-14,80	-22,02	1.624,08	1.948,90	2.273,71
2016	1.062,21	-14,80	-33,16	1.672,14	2.006,56	2.340,99
2017	1.070,83	-13,77	-42,26	1.705,00	2.046,00	2.387,00
2018	1.098,86	-10,46	-61,70	1.776,44	2.131,73	2.487,02
2019	1.112,08	-8,07	-75,97	1.845,00	2.214,00	2.583,00
2020	1.213,94	5,01	-103,93	1.926,00	2.311,20	2.696,40
Différence 2013-2020	15,5%			19,5%		
<b>Chefs de famille – monoparentale</b>						
2013	1.063,03	-1,26	-6,72	1.396,38	1.718,62	
2014	1.065,82	-8,63	-17,36	1.410,81	1.736,38	
2015	1.064,98	-11,89	-23,86	1.407,54	1.732,35	
2016	1.085,50	-11,86	36,31	1.449,18	1.783,61	
2017	1.106,17	-11,15	-47,27	1.477,67	1.818,67	
2018	1.141,45	-8,31	-70,03	1.539,58	1.894,87	
2019	1.172,97	-6,51	-88,39	1.599,00	1.968,00	
2020	1.243,55	-2,39	-108,57	1.669,20	2.054,40	
Différence 2013-2020	17,0%			19,5%		

**TABLEAU 9 : RAPPORT ENTRE L'ALLOCATION MOYENNE ET LE SEUIL DE PAUVRETE LE PLUS BAS PAR CATEGORIE FAMILIALE**

	Allocation moyenne réelle	Différence avec le paiement moyen hypothétique dans le cadre d'une politique inchangée	Différence avec l'allocation moyenne hypothétique sans l'ajustement au bien-être
<b>Isolés</b>			
2013	91%	-0,5%	-0,5%
2014	89%	-1,9%	-1,1%
2015	89%	-2,4%	-1,6%
2016	87%	-2,3%	-2,3%
2017	87%	-2,2%	-2,7%
2018	85%	-2,0%	-3,3%
2019	83%	-1,7%	-3,9%
2020	85%	-1,1%	-4,4%
<b>Cohabitants (x2)</b>			
2013	94%	0,5%	-0,6%
2014	92%	0,6%	-1,1%
2015	90%	0,6%	-1,4%
2016	87%	0,6%	-1,9%
2017	86%	0,7%	-2,0%
2018	84%	0,7%	-2,2%
2019	83%	0,8%	-2,5%
2020	89%	1,8%	-2,8%
<b>Chefs de famille – pas de monoparentale</b>			
2013	65%	-0,1%	-0,4%
2014	64%	-0,7%	-1,0%
2015	64%	-0,9%	-1,4%
2016	64%	-0,9%	-2,0%
2017	63%	-0,8%	-2,5%
2018	62%	-0,6%	-3,5%
2019	60%	-0,4%	-4,1%
2020	63%	0,3%	-5,4%
<b>Chefs de famille – monoparentale</b>			
2013	76%	-0,1%	-0,5%
2014	76%	-0,6%	-1,2%
2015	76%	-0,8%	-1,7%
2016	75%	-0,8%	-2,5%
2017	75%	-0,8%	-3,2%
2018	74%	-0,5%	-4,5%
2019	73%	-0,4%	-5,5%
2020	74%	-0,1%	-6,5%

Cela étant, ainsi que le montre le Tableau 10, l'augmentation de l'écart par rapport au seuil de pauvreté ne peut être attribuée que dans une faible mesure à l'introduction de la dégressivité renforcée. Grâce à l'augmentation de la première période d'allocations chez les cohabitants, qui bénéficiaient également déjà d'un forfait auparavant, l'écart entre l'allocation moyenne et le seuil de pauvreté s'est même légèrement réduit dans le nouveau profil temporel. Pour les autres catégories, l'écart annuel entre l'allocation moyenne et le seuil de pauvreté aurait connu une diminution située entre 2,4 et 0,1 point(s) de pour cent, s'il n'y avait pas eu de dégressivité renforcée.

Même si elles n'ont pas suffi à empêcher l'écart entre l'allocation moyenne et le seuil de pauvreté d'augmenter, les liaisons au bien-être s'avèrent très importantes sur le plan de la fonction de protection des allocations de chômage. Elles ont réduit l'écart entre l'allocation moyenne et le seuil de pauvreté jusqu'à 6,5 points de pour cent en 2020, selon la catégorie.

Le fait que les allocations de chômage soient généralement inférieures au seuil de pauvreté n'est pas nouveau. Répondre à la question de savoir comment trouver un juste équilibre entre une protection adéquate contre la pauvreté, les incitants à l'activation et les restrictions budgétaires (le fameux trilemme social – cf. Collado, Cantillon et al., 2017) s'avère un exercice complexe à placer dans un contexte social plus large, où l'on s'interroge, notamment, sur la fixation d'un salaire minimal.

Cette brève comparaison de l'allocation moyenne et du seuil de pauvreté se base sur des résultats très superficiels. Les calculs du baromètre de la pauvreté (Service public fédéral de programmation (SPP) Intégration sociale et al., 2022) pour un certain nombre de cas types montrent que le rapport entre l'allocation chômage minimale et le seuil de pauvreté est plus stable que dans les tableaux ci-dessus. En autres termes, le relèvement du seuil de pauvreté semble avoir eu moins d'impact sur ces classes sociales les plus basses, ce qui est conforme aux principaux objectifs de protection des ajustements au bien-être. Selon ces calculs, l'allocation de chômage semble également offrir une protection un peu plus forte contre la pauvreté que le RIS dans la plupart des cas (voir Tableau 10), en particulier pour les isolés. Seul le cas type « famille monoparentale avec 2 enfants », rend le RIS plus intéressant quant à la protection face au risque de pauvreté. Cependant, ces comparaisons font également abstraction du calcul des ressources : le droit à un RIS n'est pas seulement évalué par rapport à la présence d'un revenu, mais aussi par rapport à celle de tout bien meuble ou immeuble. L'allocation de chômage n'est pas soumise à un tel calcul des ressources et ne prend donc en compte aucune réserve matérielle ou financière lors de l'octroi du droit.

Compte tenu de toutes ces nuances, cette analyse n'apporte qu'un éclairage limité sur les enjeux de l'indemnisation du chômage et du risque de pauvreté. L'ONEM espère donc pouvoir aborder cette question de manière plus détaillée à l'avenir, par le biais d'une enquête menée avec des partenaires spécialisés dans les questions de pauvreté.

**TABLEAU 10 :** ALLOCATION MINIMALE (ALLOCATION DE CHOMAGE ET RIS) EN % DU SEUIL DE PAUVRETE – CAS TYPES

	Couple			Couple avec 2 enfants			Famille monoparentale avec 2 enfants			Isolé		
	Min. chômage	Revenu d'intégration	Différence	Min. chômage	Revenu d'intégration	Différence	Min. chômage	Revenu d'intégration	Différence	Min. chômage	Revenu d'intégration	Différence
2010	68	66	+2	69	67	+2	86	88	-2	86	74	+12
2011	70	68	+2	70	68	+2	88	89	-1	89	76	+13
2012	68	65	+3	68	66	+2	85	86	-1	85	73	+12
2013	70	67	+3	69	67	+2	87	88	-1	88	75	+13
2014	70	67	+3	69	67	+2	87	88	-1	88	75	+13
2015	69	66	+3	68	66	+2	86	87	-1	87	75	+12
2016	69	68	+1	68	67	+1	86	88	-2	87	76	+11
2017	70	67	+3	68	66	+2	86	87	-1	87	75	+12
2018	69	66	+3	67	67	0	85	88	-3	86	74	+12

Source : SPP Intégration sociale et al., 2022 ; calculs ONEM.

## 5. UN EXERCICE D'ÉQUILIBRE DIFFICILE

Le profil temporel dégressif de l'allocation de chômage tel qu'il a été introduit en novembre 2012 a été conçu comme un exercice d'équilibre entre la volonté d'éviter les pièges à l'emploi d'une part et celle de protéger les chômeurs involontaires des conséquences de pertes de revenus d'autre part. Cela constituait un compromis important dans l'élaboration d'un accord de gouvernement fédéral lors de la difficile formation de gouvernement après les élections du 13 juin 2010, qui a pris 541 jours. Suivant ces intenses négociations, 2012 fut en plus une année avec de nombreuses réformes des régimes de l'ONEM qui, dans le sillage de la crise bancaire, s'intégraient souvent dans l'esprit de l'importance de l'assainissement des dépenses publiques au niveau international. Le renforcement de la dégressivité peut être considéré comme la plus grande réforme des allocations de chômage depuis les années 1980. A cette époque, le profil temporel des allocations avait également été complètement revu dans le contexte du déficit budgétaire qui avait explosé à la suite de la deuxième crise pétrolière.

Dans ce contexte d'origine et en raison des nombreux aspects qui ont marqué le nouveau régime des allocations de chômage, cette réforme constitue un ensemble complexe à surveiller dans une évaluation générale. Dans cette analyse, nous avons donc essayé de prendre en considération différentes perspectives, correspondant à la diversité des objectifs et des considérations pris en compte pour l'élaboration de ce nouveau profil temporel.

### 5.1. COMPLEXITE DE LA REGLEMENTATION

Depuis la réforme, la Belgique est connue comme le pays avec le plus grand nombre possible d'étapes successives influençant le calcul de l'allocation de chômage, avec en outre une des plus petites modifications moyennes par étape dans le profil temporel (Salvatori, 2022, p. 7). Dans la principale évaluation *ex post* du régime publiée à ce jour, cette complexité a été signalée comme un obstacle possible au niveau de la compréhension pour les intéressés, de l'exécution pour l'administration et des possibilités d'évaluation (ibidem, p. 23).

Pourtant, si un projet d'allocation de chômage via un profil temporel dégressif veut servir de stimulant pour la reprise sur le marché du travail, la clarté du profil temporel prévu constitue une clé importante pour la réussite. Cette théorie part du principe que les chômeurs font le choix rationnel d'intensifier leurs efforts de recherche d'un emploi lorsqu'ils sont confrontés au fait que leurs revenus baissent/vont baisser. Même si cela ne peut absolument pas être considéré comme le seul choix rationnel dans les considérations relatives au comportement de recherche de travail des chômeurs (ex. d'autres pièges à l'emploi sont-ils d'application, comme des frais d'accueil ou de transport qui doivent être pris en compte en cas de possibilité d'emploi ?), l'évolution de l'allocation peut *de facto* ne jouer aucun rôle dans les processus de décision, si elle n'est pas suffisamment claire pour les intéressés.

L'importance de la différence de revenus peut également être un facteur dans la perception de l'urgence d'une remise sur le marché du travail. En d'autres termes, il est important que la diminution de l'allocation entre les différentes étapes soit

suffisamment importante si un profil temporel dégressif veut pouvoir réaliser son potentiel de régime activateur (voir notamment Dormont, 2001 et DellaVigna, 2017).

Outre ces considérations théoriques, nous avons également pu constater dans cette analyse qu'il y avait une grande divergence entre le profil temporel dégressif théorique et l'évolution réelle du montant de l'allocation pour une partie importante de la population de chômeurs concernée. Afin de garantir les objectifs de protection de l'allocation, il existait déjà lors de l'introduction du nouveau profil temporel certaines catégories de chômeurs qui (dans différentes phases ou même dans tout le chômage) ne connaissaient *de facto* aucune dégressivité de l'allocation, parce qu'ils se trouvaient sur le barème d'indemnisation minimal. De plus, il existe d'autres mécanismes pour déterminer le montant de l'allocation compte tenu de sa fonction de protection, comme les adaptations au bien-être et les indexations, qui effritent chacun davantage encore le profil temporel dégressif au fil du temps et/ou qui peuvent mener pour les chômeurs (de longue durée) à une augmentation de l'allocation en prix courants. La réglementation complexe devient dès lors en partie une construction théorique qui s'éloigne progressivement de l'évolution réelle des montants des allocations.

## 5.2. PAS D'INDICATIONS D'UN IMPACT SUR LA REMISE AU TRAVAIL

On ne peut retrouver dans l'analyse aucune indication d'un quelconque glissement vers la sortie du chômage en général ou spécifiquement vers l'emploi à la suite du renforcement de la dégressivité des allocations, que ce soit pour l'ensemble ou pour des sous-groupes spécifiques. Vu sous différents angles, nous observons chaque fois que le contexte conjoncturel – l'importance de l'activité économique et surtout l'évolution du nombre d'offres d'emploi – est déterminant pour les transitions vers l'emploi.

Un argument complémentaire pour dissocier cette évolution générale de la réforme de 2012 est apparu dans le contexte des mesures corona. Au terme de la crise du corona, nous avons vu comment les transitions vers le travail ont de nouveau rapidement augmenté dans le sillage de la conjoncture, indépendamment du gel de la dégressivité encore d'application. Le fait aussi que l'évolution des sorties semble être plus ou moins similaire pour toutes les caractéristiques de profil montre que cette évolution n'a pas été déterminée par la nouvelle dégressivité.

Lorsque nous prenons en considération le schéma des chiffres de sortie au sein d'une même année, nous voyons qu'il suit avec précision un effet saisonnier et non la structure des phases dégressives. Ce schéma montre clairement qu'il n'y a pas d'indications selon lesquelles le mois de sortie est lié à la phase de la dégressivité (par anticipation ou réaction à une baisse de l'allocation). Quand bien même (malgré les réflexions décrites plus haut concernant les conséquences de la complexité de la réglementation) une baisse planifiée de l'allocation augmenterait les efforts de recherche des intéressés, cela ne semble pas entraîner un grand nombre de sorties vers le travail dès le moment qu'il n'y a pas d'offres adaptées sur le marché de l'emploi.

Une petite remarque à ce sujet est le fait que l'analyse a montré que la population qui, dans la pratique, ne subissait pas de baisse de l'allocation depuis (la fin des mesures transitoires de) la réforme présentait, de manière générale, des pourcentages de sortie un

peu plus faibles que la population qui subissait une baisse. Ce constat ne peut toutefois pas être repris comme un indicateur d'un lien de causalité entre cette dégressivité et le nombre de sorties. Les caractéristiques personnelles qui s'accompagnent d'une plus faible probabilité de sortie vont souvent de pair avec une plus grande probabilité d'absence de dégressivité réelle de l'allocation. L'évolution des pourcentages de sortie pour les deux groupes suit en outre l'évolution de la conjoncture, avec même quelques augmentations plus nettes et quelques reculs plus faibles chez les chômeurs sans dégressivité. Si la présence de la dégressivité dans le profil temporel de l'allocation avait un impact activateur observable sur les chômeurs concernés, la courbe de sortie chez les chômeurs sans dégressivité devrait logiquement être un peu plus plate.

Tous ces éléments nous montrent qu'il n'y a pas d'indications que le profil temporel dégressif tel qu'introduit en 2012 a eu un impact sur l'importance du retour à l'emploi. Cela ne signifie évidemment pas qu'un profil d'allocation dégressif ne pourrait *de facto* atteindre son objectif d'incitant, mais seulement que sa concrétisation spécifique en Belgique n'a pas réussi à avoir un impact visible sur le retour à l'emploi.

### 5.3. UNE ECONOMIE FRAGILE

Vu le contexte de l'importance de l'assainissement des dépenses publiques au moment de la conception et de l'introduction de la dégressivité renforcée, cette évaluation a également pris en considération l'objectif implicite d'économie de la réforme. Comme les données administratives permettent de calculer pour chaque indemnisation effectuée l'allocation théorique en cas de barèmes inchangés par rapport au régime d'avant novembre 2012, les mécanismes de dépense peuvent être parfaitement chiffrés au niveau individuel.

Sur base de ce calcul, nous constatons que l'application de la dégressivité renforcée depuis son introduction jusqu'en 2020 a permis de réaliser une économie d'environ 148 millions d'EUR, soit 0,5 % des dépenses sociales pour cette population de chômeurs. Le surcoût enregistré dans les frais de fonctionnement administratifs liés à l'entrée en vigueur de la réforme peut être estimé à environ 14 millions d'EUR et ne porte donc pas atteinte à l'économie réalisée.

Nous pouvons cependant formuler quelques remarques sur d'autres plans. Nous pouvons notamment constater que, malgré la minutie de la révision du profil temporel de l'allocation qu'a entraînée la réforme, une économie de 0,5 % sur environ dix ans ne peut être considérée comme un changement de cap fondamental dans l'ampleur générale des dépenses de chômage. C'est surtout la nature sous-jacente des effets de glissement dans les dépenses qui peut être prise en considération dans ce sens. L'économie réalisée est en effet la conséquence du glissement des dépenses sociales des chômeurs de longue durée (phase 21 et suivantes) vers les chômeurs de courte durée (phase 11, pour lesquels l'allocation vient juste d'être augmentée).

Cela signifie que la réforme des allocations peut avoir un effet négatif sur le montant relatif des dépenses sociales dans les périodes pour lesquelles la proportion de chômeurs de courte durée est plus importante que celle des chômeurs de longue durée. Ces périodes peuvent se présenter tant dans des périodes de basse conjoncture (davantage

de nouvelles entrées dans la première période) que dans les périodes de haute conjoncture (glissement du chômage structurel au chômage frictionnel). Dans ce sens, une période de croissance économique légère mais constante, telle que celle que nous avons effectivement connue dans la période 2015-2019, constitue le contexte idéal dans lequel ce profil temporel peut avoir un effet d'économie par rapport au régime précédent. Lorsqu'une concentration de chômeurs arrive en phase d'indemnisation 11, ce potentiel d'économie se réduit très rapidement.

Une telle situation a réellement été constatée lors du gel de la dégressivité en 2020. Au cours de cette année, en raison du gel, 35 % du potentiel d'économie sur l'ensemble de la période d'environ 10 ans n'a pas pu être réalisé. Abstraction faite du gel, l'économie sur les dépenses sociales pour cette population se serait élevée à 0,8 %. La question est de savoir dans quelle mesure le profil temporel dégressif peut être considéré comme permettant de réaliser des économies à plus long terme selon que la structure de la population de chômage est plus ou moins caractérisée par un chômage de longue durée/structurel.

## **6. ENSEIGNEMENTS TIRES**

Il n'existe pas de consensus scientifique ou international complet sur le profil temporel optimal d'une allocation de chômage. En outre, d'autres considérations politiques peuvent jouer un rôle dans le choix de caractéristiques d'un profil temporel, par exemple le principe d'équité et la capacité de financement du régime. On ne peut pas tirer non plus de meilleures pratiques objectives sur le type de profil temporel – dégressif, progressif ou stable – qui conviendrait le mieux. Cette analyse ne vise pas à tirer des conclusions sur la valeur de la nature générale d'un profil temporel mais se limite à évaluer la manière dont le régime belge spécifique de dégressivité se comporte par rapport au régime précédemment en vigueur (également dégressif).

Il est logiquement difficile de formuler des recommandations concrètes à partir de cet objectif. Les résultats obtenus permettent toutefois de réaliser quelques constats d'ordre politique desquels on pourrait tirer des enseignements si une nouvelle réforme des allocations de chômage (et plus précisément de son profil temporel) devait intervenir dans le futur.

### **6.1. UNE SIMPLIFICATION PEUT RENDRE L'ALLOCATION PLUS EFFICACE**

L'analyse ci-dessus nous a appris que le profil temporel actuel, très complexe, est souvent une construction théorique qui n'a pas toujours d'incidence sur l'évolution réelle de l'allocation. En raison d'autres mécanismes qui influencent l'allocation, notamment les adaptations au bien-être, nous voyons comment cet écart entre la théorie et la pratique a augmenté ces dernières années. La complexité du modèle semble toutefois compromettre à la fois les objectifs de protection et d'activation de l'allocation de chômage. L'impact sur la faisabilité administrative d'une réglementation aussi complexe a également été signalé depuis longtemps comme un risque stratégique avec des craintes pour le maintien du principe d'égalité au sein d'une telle complexité.

Un profil temporel plus clair de l'allocation en combinaison avec une base de calcul facilement compréhensible peut être une étape importante dans la résolution de ces problèmes. Cette constatation répond également aux recommandations des instances internationales telles que l'OCDE (Salvatori, 2022, p. 23).

### **6.2. ADAPTATIONS AU BIEN-ETRE COMME FACTEUR DE PROTECTION IMPORTANT**

L'analyse ci-dessus a en outre démontré que l'allocation du chômeur moyen se trouve toujours sous le seuil de pauvreté. Chaque réforme de l'allocation de chômage qui implique pour certains groupes une baisse de l'allocation – quel que soit le profil temporel visé – peut être délicate pour le maintien de la fonction de protection de l'allocation de chômage. Bien que cette considération soit valable pour chaque projet théorique possible d'un profil temporel pour l'allocation de chômage, nous constatons, en particulier en ce qui concerne les profils temporels dégressifs, qu'une préoccupation majeure est mise en avant via les adaptations au bien-être.

Ces adaptations au bien-être semblent en effet être un facteur important pour ne pas laisser se creuser le fossé entre le seuil de pauvreté et le montant des allocations. Comme nous l'avons constaté, ce mécanisme découle toutefois sur le fait que le profil temporel dégressif s'érode au fil du temps. Dans un tel profil temporel, il semble donc difficile de maintenir l'équilibre entre la fonction de protection (dont les minima et les enveloppes de bien-être périodiques s'avèrent être des éléments importants) et le mécanisme d'activation visé par les diminutions des allocations qui, au sein cette construction, par définition, perd en efficacité au fil du temps.

### **6.3. RISQUES BUDGETAIRES EN CAS D'ALLOCATIONS PLUS ELEVEES AU COURS DES PREMIERS MOIS**

Le gel de la dégressivité des allocations dans le cadre de la crise de coronavirus a entraîné une augmentation (artificielle) relative du nombre de chômeurs dans leur première phase d'indemnisation. Cette période de gel a donc permis d'illustrer l'impact des glissements relatifs dans la population de chômeurs sur le budget pour les dépenses sociales. L'augmentation de l'allocation pendant les trois premiers mois de chômage mène en effet à une allocation moyenne plus élevée, dès le moment qu'une plus grande part de chômeurs se trouvent dans cette phase d'indemnisation. Cette part peut augmenter en cas de faible conjoncture (augmentation des entrées) et si la structure de chômage glisse du chômage structurel (longue durée) au chômage frictionnel (courte durée).

La réforme de 2012 n'a donc pu réaliser son objectif implicite d'économies que via une diminution absolue des allocations pour les chômeurs de longue durée dans certaines catégories (notamment la création d'un forfait pour chefs de famille et isolés). La nature de la conjoncture pour la plus grande partie de ces 10 dernières années, à savoir une croissance légère mais continue, constituait le terreau idéal pour la réalisation de ce potentiel d'économies. Les mesures corona nous ont toutefois appris qu'il s'agissait d'un équilibre fragile, dans lequel, à plus long terme encore, les économies par rapport au régime antérieur à novembre 2012 pouvaient être réduites à néant pour peu que les dynamiques du marché de l'emploi entraînent un glissement des proportions relatives des phases d'indemnisation. Comme aucun impact sur les sorties vers l'emploi n'a pu

être observé, nous ne pouvons pas contrebalancer cela par un retour sur investissement via une augmentation de l'emploi.

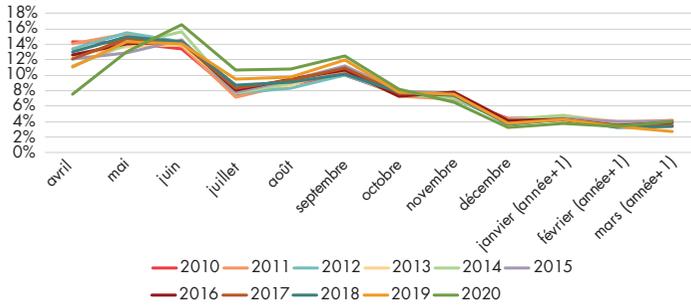
Vu l'importance des pourcentages de sortie des chômeurs de très courte durée, il est en outre improbable qu'il soit possible de concevoir un profil temporel dans lequel, d'un côté, les montants au début du chômage seraient augmentés et, d'un autre côté, les minima actuels seraient conservés, mais dont l'impact au niveau des dépenses sociales pour cette population de chômeurs serait neutre sur le plan budgétaire, voire positif. Un effet positif éventuel sur les budgets publics devrait le cas échéant être recherché dans les retours sur investissement possibles moyennant l'accomplissement des objectifs visés en termes de stimulation des sorties. En ce sens, on peut constater que si l'on veut maintenir la fonction de protection des allocations de chômage, tout renforcement supplémentaire éventuel du profil temporel dégressif des allocations de chômage peut ne pas s'avérer approprié pour réaliser des économies sur les dépenses publiques. Dans le cadre d'une dégressivité renforcée axée sur une augmentation en début de chômage, il semblerait plutôt qu'une hausse des budgets prévus pour le chômage soit à l'ordre du jour.

*(Traduction)*

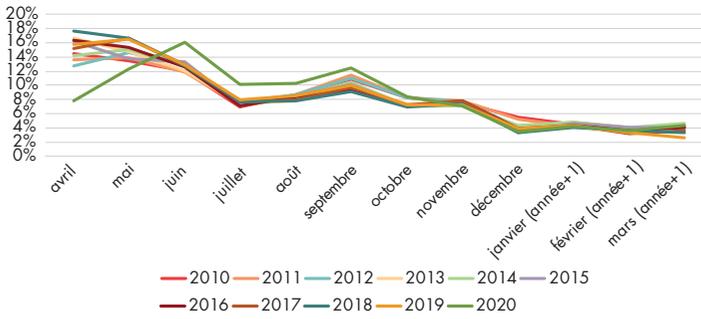
---

**7. ANNEXE**

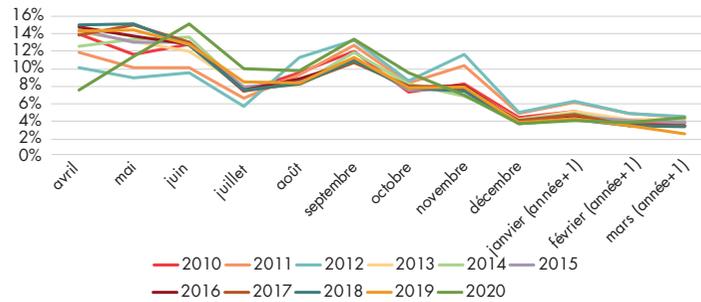
Période 1 – phase 11



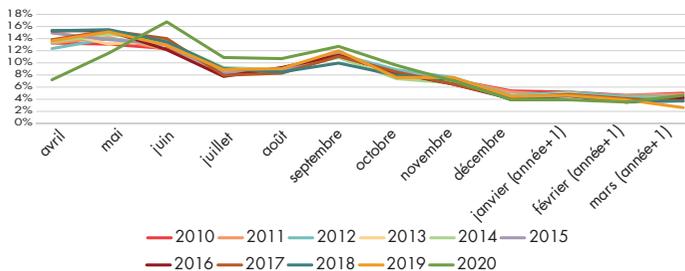
Période 1 – phase 12



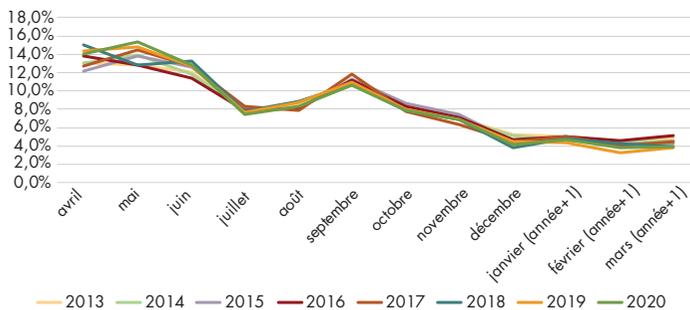
Période 1 – phase 13



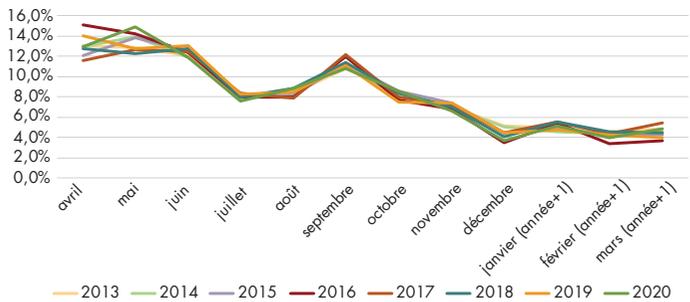
### Période 2 – phase 2A ou assimilé en attente du calcul du PP



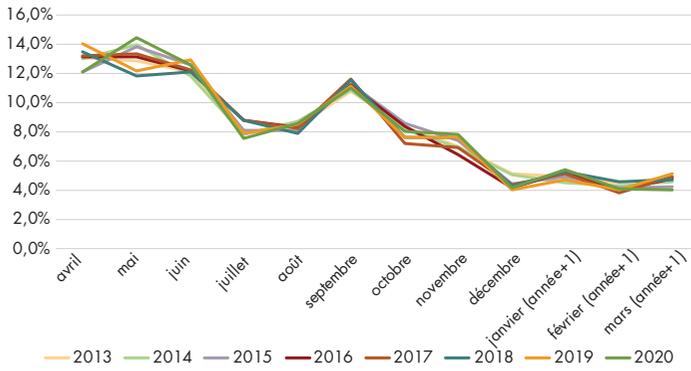
### Période 2 – phase 2B



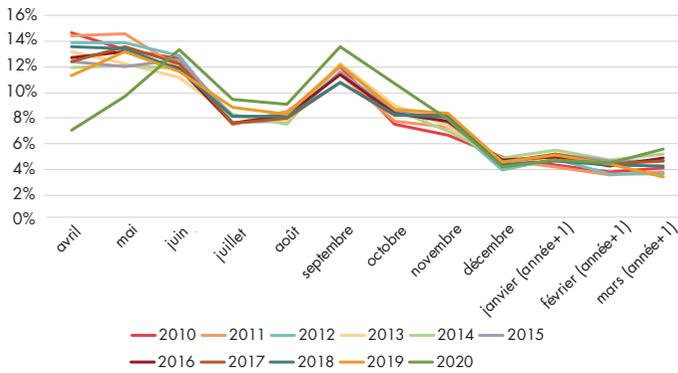
### Période 2 – phase dégressive 21-24



### Période 2 – fixation ab initio



### Période 3



**BIBLIOGRAPHIE**

Baert, S., Uitkeringen in de tijd laten stijgen is onwerkbaar. Interview par Peter Casteels, *Knack*, 31-07-2019.

Campos, R. G., García-Pérez, J. I. et Reggio, I., Moral Hazard Versus Liquidity and the Optimal Timing of Unemployment Benefits, *The Economic Journal*, 132 (648), 2022.

Collado, D., Cantillon, B., Van den Bosch, K., Goedemé, T. et Vandelannoote, D., *The End of Cheap Talk About Poverty Reduction: The Cost of Closing the Poverty Gap While Maintaining Work Incentives*, CSB Working Paper, Herman Deleeck Centre for Social Policy, 17.05, 2017.

DellaVigna, S., Lindner, A., Reizer, B. et Schmieder, J.F., Reference-Dependent Job Search: Evidence from Hungary, *The Quarterly Journal of Economics*, 132(4), 2017.

Dormont, B., Fougère, D. et Prieto, A., L'effet de l'allocation unique dégressive sur la reprise d'emploi, *Economie et statistique*, 343, 3-28, 2001.

Dumont, D., Dégressivité accrue des allocations de chômage versus principe de standstill, *Journal des tribunaux*, 6541, 769-776, 2013.

Hijzen, A. et Salvatori, A., *Designing fair and work-oriented unemployment benefits: The case of Belgium*, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, 237, 2020.

INAMI – Institut national d'assurance maladie-invalidité, *Facteurs explicatifs relatifs à l'augmentation du nombre d'invalides, Régime des salariés, Période 2008-2017*, note, Bruxelles, Institut national d'assurance maladie-invalidité, 2017a.

INAMI – Institut national d'assurance maladie-invalidité, *Absentéisme en incapacité primaire. Analyse des facteurs explicatifs. Période 2011-2016*, Bruxelles, Institut national d'assurance maladie-invalidité, 2017b.

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

Landais, C., Assessing the Welfare Effects of Unemployment Benefits Using the Regression Kink Design, *American Economic Journal: Economic Policy*, 7 (4), 243-78, 2015.

Moffitt, R., *Unemployment benefits and unemployment*, IZA World of Labor, 2014.

Nevejan, H. et Van Camp, G., La dégressivité renforcée des allocations de chômage belges : un premier bilan, *Revue belge de sécurité sociale*, 4, 2013.

Nuyts, N., *Méthode pour déterminer la qualité de la sortie vers l'emploi – description de la procédure et application*, étude ONEM, Bruxelles, Office national de l'emploi, 2022.

ONEM – Office national de l'emploi, *Activités complémentaires pendant le chômage. Un pas vers une occupation à temps plein ?*, étude ONEM, Bruxelles, Office national de l'emploi, 2020.

ONEM – Office national de l'emploi, *Spotlight – L'impact de la pandémie de COVID-19 sur le chômage complet – le premier confinement et la période d'assouplissement qui s'en est suivie*, étude ONEM, Bruxelles, Office national de l'emploi, 2021a.

ONEM – Office national de l'emploi, *Spotlight – Statistiques dynamiques du chômage : tendances et aperçu des méthodologies*, étude ONEM, Bruxelles, Office national de l'emploi, 2021b.

Rioux, L., Salaire de réserve, allocation chômage dégressive et revenu minimum d'insertion, *Economie et statistique*, 346-347, 2001.

RVA – Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening, *RVA in ...*, Bruxelles, Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening, 2013-2021.

Salvatori, A., *The effect of declining unemployment benefits on transitions to employment: Evidence from Belgium*, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, 272, 2022.

Segaert, M. et Nuyts, N., *Dix ans de dégressivité renforcée des allocations de chômage. Evaluation de l'impact sur les transitions vers l'emploi et sur les dépenses sociales au cours de la période 2010-2020*, étude ONEM, Bruxelles, Office national de l'emploi, 2022.

Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, *La dégressivité renforcée des allocations de chômage : impact sur la pauvreté*, Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, 2014.

Spinnewijn, J., *Waarom werkloosheidsuitkeringen beter stijgen naarmate men langer werkloos is*, Leuvense economische standpunten, 169, 2018.

SPP Intégration sociale, SPF Sécurité sociale et STATBEL, *Prestations sociales en pourcentage du seuil de risque de pauvreté*, Baromètre de la pauvreté, chiffrespauvrete.be, consulté le 10 octobre 2022.

Tatsiramos, K. et van Ours, J.C., *Labor market effects of unemployment insurance design*, IZA Discussion Paper, 6950, 2012.

Van Belle, E., *Getting stuck in unemployment: Pitfalls and helping hands*, Doctoraatsthesis Universiteit Gent, 2018.

Van Lancker, W., Marchal, S., Schuerman, N., Van Mechelen, N. et Van Kerm, P., Leven aan de dop – De impact van werkloosheid op het inkomen in België in vergelijkend perspectief, *CSB berichten*, 6104, 13-16, 2015.

Van Lancker, W., Mythes over werkloosheid ontrafeld, *Samenleving & Politiek*, 23(3), 56-67, 2016.

## TABLE DES MATIERES

**DIX ANS DE DEGRESSIVITE RENFORCEE DES ALLOCATIONS DE CHOMAGE – UNE EVALUATION**

<b>INTRODUCTION</b>	<b>3</b>
<b>1. LITTERATURE</b>	<b>4</b>
<b>2. 2012 : UNE NOUVELLE CASCADE DES ALLOCATIONS DE CHOMAGE</b>	<b>8</b>
<b>3. EVALUATION DE L'IMPACT SUR LE RETOUR AU TRAVAIL DES CHOMEURS</b>	<b>14</b>
3.1. EVOLUTION DU NOMBRE DE TRANSITIONS VERS L'EMPLOI . . . . .	16
3.2. DIFFERENTIATION DES SORTIES VERS L'EMPLOI SELON LES CARACTERISTIQUES PERSONNELLES . . . . .	21
<b>4. IMPACT BUDGETAIRE</b>	<b>30</b>
4.1. DE FRAGILES ECONOMIES . . . . .	30
4.2. IMPACT DES ADAPTATIONS AU BIEN-ETRE . . . . .	36
4.3. LA PROTECTION DES CHOMEURS CONTRE LE RISQUE DE PAUVRETE . . . . .	37
<b>5. UN EXERCICE D'EQUILIBRE DIFFICILE</b>	<b>44</b>
5.1. COMPLEXITE DE LA REGLEMENTATION . . . . .	44
5.2. PAS D'INDICATIONS D'UN IMPACT SUR LA REMISE AU TRAVAIL . . . . .	45
5.3. UNE ECONOMIE FRAGILE . . . . .	46
<b>6. ENSEIGNEMENTS TIRES</b>	<b>47</b>
6.1. UNE SIMPLIFICATION PEUT RENDRE L'ALLOCATION PLUS EFFICACE . . . . .	47
6.2. ADAPTATIONS AU BIEN-ETRE COMME FACTEUR DE PROTECTION IMPORTANT . . . . .	48
6.3. RISQUES BUDGETAIRES EN CAS D'ALLOCATIONS PLUS ELEVEES AU COURS DES PREMIERS MOIS . . . . .	48
<b>7. ANNEXE</b>	<b>50</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE</b>	<b>53</b>