

Le chômage temporaire après la crise du coronavirus



ONEM **étude**

Le chômage temporaire après la
crise du coronavirus

L'étude ONEM

**Le chômage temporaire après la crise
du coronavirus**

est une publication éditée par

l'ONEM:

Bvd de l'Empereur 7

1000 Bruxelles

Tél. 02 515 44 44

Auteurs :

Dr. Nathalie Nuyts,
Sébastien Votquenne.

Rédacteur en chef :

Michiel Segaert.

Editeur responsable :

Jean-Marc Vandenberghe.

Directeur de publication :

Hugo Boonaert,

Janick Pirard.

Ont aussi collaboré à cette étude :

Hilde Geeraers,

Leen Vranckx

Brendan Verdonck,

David Sauwens,

Sébastien Malevez,

Jochen Vandekerckhove,

Jonathan Godfroid,

Georges Martens,

Oscar Gwiza,

Béatrice Depas,

Carline Saucez,

Martine Vereeken,

Jaro Lenaerts,

Xavier Gahyille (Direction réglementation),

Cellule études et comparaisons internationales d'Unédic (France).

Graphisme :

Service graphique – Direction
communication

Impression :

Service imprimerie - direction
Communication

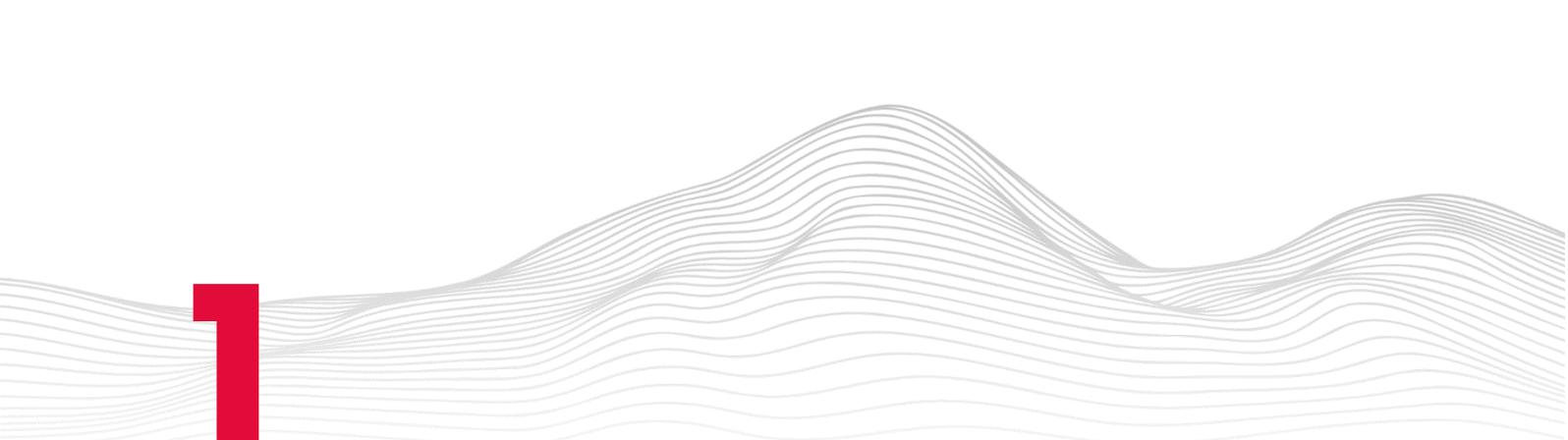
La reproduction partielle ou intégrale
des textes n'est accordée que
moyennant autorisation écrite de
l'éditeur.

ISSN 2952-8275 (print)

ISSN 2952-8283 (online)

SOMMAIRE

1	Introduction	5
2	Le chômage temporaire en contexte	7
	2.1 Perspective historique.....	7
	2.2 Les dispositifs de chômage temporaire dans d'autres pays	9
	2.3 Focus sur les puissances économiques voisines.....	15
	2.4 Déductions	17
3	Évolution récente dans le régime de chômage temporaire	19
	3.1 Un contexte réglementaire et économique changeant	19
	3.2 Evolution récente du chômage temporaire.....	22
4	Évolution selon les motifs	25
	4.1 Les risques couverts par le régime de chômage temporaire.....	25
	4.2 Evolution du chômage temporaire par motif	29
5	Profil des travailleurs en chômage temporaire	35
	5.1 Suivant le genre.....	35
	5.2 Suivant la Région	37
	5.3 Suivant l'âge	39
	5.4 Suivant la nationalité.....	40
6	Profil des employeurs.....	41
	6.1 La taille de l'entreprise.....	41
	6.2 Différences par secteur	44
7	Considerations finales	51
	7.1 Les estimations du Bureau du Plan, le FFE et l'ONVA.....	51
	7.2 Aspects techniques des prévisions budgétaires pour le chômage temporaire	54
	7.3 Des déclarations plus rapides.....	57
	7.4 Prévisions actuelles du chômage temporaire.....	58
8	À retenir.....	61
9	Références.....	63
10	Liste des tableaux et des graphiques.....	65



1

INTRODUCTION

Après la crise du coronavirus, il existe une inquiétude que le chômage temporaire reste à un niveau structurellement plus élevé qu'avant. À cause de la crise du Covid-19, le chômage temporaire (CT) a été appliqué avec une ampleur sans précédent (ONEM, 2021a en 2021b) (Loyen , Nuyts , & Segaert, 2020) ; nombre d'employeurs et de travailleurs ont pour la première fois été confrontés au régime. Cette prise de connaissance généralisée du système dans son ensemble et des procédures administratives en particulier a-t-elle un impact persistant ?

Alors que la crise corona franchissait son point culminant, la Belgique est aussitôt entrée dans une autre crise, en particulier la crise énergétique, due à l'expansion de la guerre en Ukraine. Bien avant cette crise cela dit, il était possible de faire appel au chômage temporaire : c'est loin d'être la première fois que le chômage temporaire est utilisé en temps de crise pour préserver le marché du travail des chocs majeurs. Parmi les grandes crises survenues récemment, on peut citer la crise bancaire (2009) et la crise de la dioxine (1999). Néanmoins, au cours de ces crises, le recours au CT n'a jamais atteint les proportions de la crise corona. La question principale de cette étude est de savoir si une augmentation structurelle du chômage temporaire existe dont il faudrait trouver la cause première dans l'utilisation généralisée du chômage temporaire pendant la crise Covid.

Le suivi récent de l'ONEM nous apprend qu'il y a bien une hausse des chiffres par rapport à 2019, la dernière année avant la crise corona, une information qu'on peut retrouver par exemple dans les « indicateurs trimestriels du marché du travail » ou dans le rapport annuel (ONEM, 2024). La question qui se pose dans la foulée est : le chômage temporaire était-il à un niveau « normal » en 2019 ? Cette étude vise à remettre en contexte l'évolution actuelle et à lui apporter des explications.

Au chapitre 2, une contextualisation plus large, à la fois historique et géographique, est présentée par rapport aux résultats exposés ci-dessus, motif de cette étude. Il sera suivi d'une analyse complète de la tendance actuelle du chômage temporaire. L'analyse porte sur plusieurs aspects : la tendance générale, les différences par motif, l'évolution du profil des salariés en chômage temporaire et celle des employeurs utilisateurs du régime.

Sauf indication contraire, les chiffres du chômage temporaire dans cette publication sont évalués à partir de 2012. C'est à partir de là que les données de l'employeur ont été rendues disponibles et ont pu être liées aux données de paiement. L'intervalle durant lequel le CT force majeure coronavirus a prédominé a été écarté dans certains graphiques pour en favoriser la lisibilité. Les chiffres sont présentés la plupart du temps trimestriellement et sont basés sur des mois de référence¹. Jusqu'à avril 2024, il s'agit de données après vérification qui sont complétées par des données avant vérification pour les mois suivants.

¹ Plus d'informations sont disponibles à l'adresse : <https://www.onem.be/statistiques/methodologie/statistiques-des-paiements-federal/unites>

2

LE CHÔMAGE TEMPORAIRE EN CONTEXTE

Pour comprendre l'évolution actuelle du chômage temporaire, nous commençons par une perspective large. Ce chapitre place d'abord la tendance actuelle dans un contexte historique. Nous examinons ensuite les similitudes et les différences entre le système belge et celui des autres pays européens.

2.1 Perspective historique²

Le graphique 2.1 présente les chiffres actuels dans une perspective historique. La série concerne des moyennes annuelles avant vérification en unités physiques et budgétaires. Les lignes horizontales en pointillés représentent la valeur de 2023 sur l'ensemble du calendrier, ce qui nous offre une vision claire de la situation du niveau de 2023 par rapport au passé récent et plus ancien.

Les quinze dernières années sont caractérisées par des extrêmes. Après la crise bancaire de 2008-2009 et la récession de 2013, le contexte économique favorable a entraîné une tendance à la

baisse du chômage temporaire résultant en 2018 sur le plus faible nombre d'unités budgétaires enregistré depuis 1945. Ensuite, avec la crise corona, le chômage temporaire a atteint des sommets inégalés.

Si l'on considère toute la période de 1945 à 2023, le nombre d'unités budgétaires pour 2023 n'est supérieur qu'aux dernières années avant la crise corona (2017, 2018 et 2019) et 1946. En d'autres termes, le niveau est le cinquième plus bas depuis la Seconde Guerre mondiale atteint en unités budgétaires. En unités physiques, seules sept années dans la période depuis 2000 ont enregistré moins d'unités physiques pour le chômage temporaire qu'en 2023 : 2000, 2006, 2007, 2016, 2017, 2018 et 2019. Le nombre d'unités physiques est en outre plus élevé qu'en 2023 sur l'ensemble de la période 1974-1999.

Cependant, au cours des quelque huit décennies comprises dans cet aperçu historique, la population ayant accès à l'assurance-chômage a considérablement augmenté. Au graphique 2.II, nous

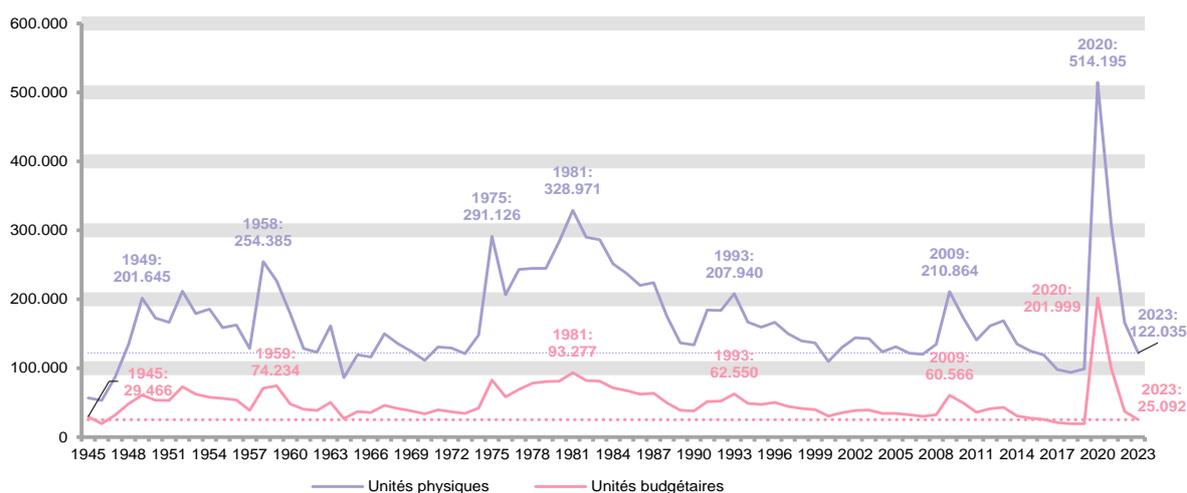
² Les graphiques de ce chapitre sont un update des graphiques qui apparaissent dans la publication historique concernant les 100 ans de données (ONEM, 2021c). Les

deux graphiques présentent des moyennes annuelles en mois d'introduction.

comparons le nombre d'unités physiques de chômage temporaire par rapport au nombre d'assurés contre le chômage d'une part et par rapport à la population belge d'autre part. Nous voyons essentiellement la même évolution apparaître, mais les différences entre les pics sont plus petites. En 2023, le pourcentage de chômeurs temporaires par rapport au nombre d'assurés contre le chômage était de 3,1%. Depuis 1945, ce pourcentage n'a été plus bas qu'en 1946, 2017, 2018 et 2019. Une tendance similaire est observée pour le pourcentage de chômeurs temporaires par rapport à la population totale. En 2023, ce pourcentage est de 1,0% ; il n'y a que six années (1945, 1946, 1964, 2017, 2018 et 2019) où ce pourcentage est plus faible.

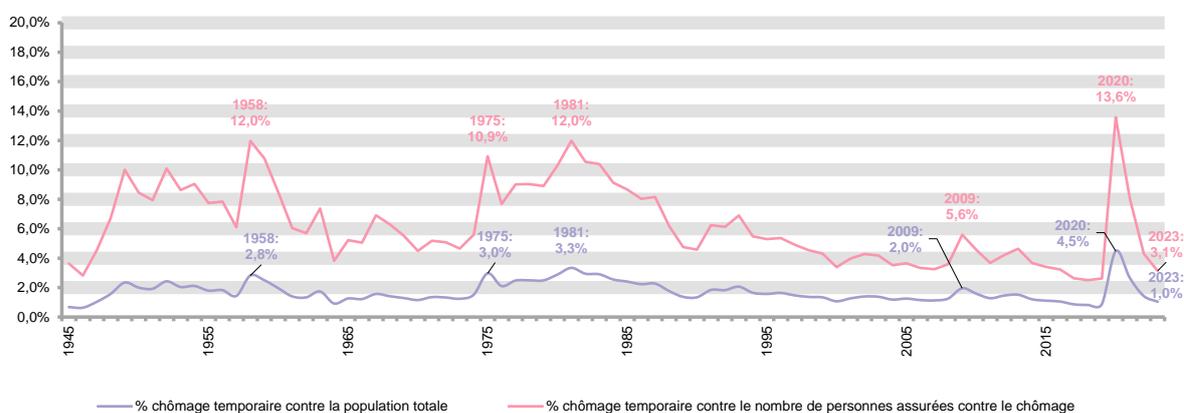
Moyennes annuelles du nombre total de chômeurs temporaires en unités physiques et budgétaires. La ligne pointillée représente la valeur de 2023 pour les deux unités de mesure

Gra. 2.I



Nombre relatif de chômeurs temporaires en unités physiques et budgétaires par rapport à la population entière et par rapport au nombre d'assurés contre le chômage

Gra. 2.II



2.2 Les dispositifs de chômage temporaire dans d'autres pays

2.2.1 En Europe

Les bases

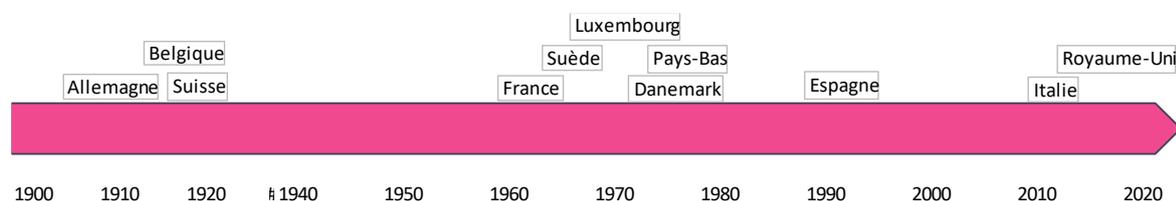
Le rôle prépondérant du chômage temporaire dans le maintien de l'emploi pendant la crise Covid en Belgique a été salué par de nombreux économistes et associations internationales. On en oublierait presque que la plupart des pays d'Europe ont alors proposé des systèmes comparables basés sur des modèles déjà en place : qu'ils s'appellent « chômage partiel » (France), « réduction du temps de travail » (werktijdverkorting aux Pays-Bas et Kurzarbeit en Allemagne) ou « division du travail » (Arbeds-fordeling au Danemark), il s'agit toujours de dispositifs visant à éviter des pertes d'emploi via des mesures de réduction du temps de travail couvertes par des allocations. À l'exception du Royaume-Uni, tous les pays envisagés dans notre recherche disposaient d'une réglementation préexistante qu'il a suffi d'étendre et de faciliter au début de la crise Covid. Le fait est néanmoins que ces systèmes étaient pour la plupart méconnus par la population alors qu'ils sont partie intégrante du paysage de la sécurité sociale en Belgique depuis bien longtemps.

Pour autant, la Belgique ne semble pas être pionnière dans la mise en place d'un régime de chômage temporaire. Comme le montre la ligne du temps ci-dessous, c'est l'Allemagne qui, en 1910, a pour la première fois introduit une telle législation, un exemple que la Belgique n'a pas tardé à suivre.

Les régimes existent donc et ont une définition très comparable à celle du chômage temporaire tel qu'appliqué en Belgique. Les choses diffèrent en revanche lorsqu'on aborde la question des conditions d'octroi. Limité à certains secteurs d'activité (industrie, agriculture...) dans de nombreux pays, le système a partout été étendu à l'ensemble des forces de travail pour faire face à la situation inédite générée par la crise Covid en mars 2020. En l'occurrence, ce n'est pas le modèle belge mais bien le modèle allemand qui a incité l'Europe à adopter en toute urgence des mesures inédites pour la plupart des gouvernements : en effet, le chômage temporaire en Allemagne avait de l'avis de nombreux spécialistes permis à celle-ci de traverser la crise bancaire de 2008-2009 avec une résistance remarquable de son taux d'emploi (Koch & Massol, 2014). En fait, au début de la crise sanitaire, parmi les onze pays illustrés au graphique 2.III, seul le Royaume-Uni ne disposait pas d'un régime équivalent au chômage temporaire.

Ligne du temps de l'apparition des régimes de chômage temporaire dans 11 pays d'Europe

Gra. 2.III



Les réglementations pendant la crise Covid

Dans les premiers mois de la crise Covid, la plupart des pays européens ont agi de façon conjointe via des procédures étendues et facilitées. Par contre, les taux et plafonds d'indemnités différaient beaucoup d'un pays à l'autre de même que certains aspects de la réglementation qui ont leur importance. Pour en établir l'aperçu, nous nous sommes grandement appuyés sur le travail de compilation mené par l'organisme Unédic en France (Unédic, 2022) et avons sur cette base sélectionné 10 pays d'Europe, en plus de la Belgique, permettant de situer notre chômage temporaire parmi les pratiques mises en œuvre pendant la crise Covid. Peu de données sont disponibles quant aux procédures de chômage partiel depuis la fin des mesures temporaires ; aussi, pour la période post-covid, nous concentrerons nous sur les pays voisins, en particulier la France et l'Allemagne pour lesquelles nous disposons de données à jour³.

Pour rendre abordable la variété des dispositifs sans entrer dans de longues descriptions, nous avons dressé un tableau comparatif basé sur une série de conditions d'accès ou de particularités divergentes d'une nation à l'autre (Tableau 2.1).

Via l'adoption ou non des propositions sélectionnées, les 11 pays évalués révèlent les ressemblances et divergences des systèmes qu'ils ont mis en place pendant la crise. De rares informations sont manquantes (indiquées par un ?) et quelques aspects sont conditionnels (oui dans certains cas, non dans d'autres) ; ils sont marqués d'un « si... » dans le tableau.

Certaines caractéristiques des dispositifs mis en place ont clairement pu impacter l'ampleur du recours au chômage temporaire, la pérennité de l'emploi à moyen terme et même, par extension,

l'efficacité des mesures de distanciation sociale adoptées au plus fort de la pandémie.

Par exemple, plus d'un pays sur deux a posé comme condition une baisse avérée et vérifiable (de 10 à 40% suivant les cas) de l'activité de l'employeur. Cette condition n'existait pas à ce moment-là en Belgique⁴. Si cette clause paraît raisonnable dans un contexte de crise économique, elle représente un risque multiple dans le cas d'une mise en pratique précipitée : ainsi, aux Pays-Bas, sur les quelque 75.000 entreprises à avoir fait appel en urgence au système de chômage partiel mis en place en début de crise (NOW), plus de 50.000 ont dû rembourser à l'état une partie des montants versés pour avoir surévalué la baisse de leur chiffre d'affaires ; l'ensemble du trop-perçu s'élèverait à 4,5 milliards d'EUR. À l'inverse, un employeur prudent qui attendrait de faire la preuve de sa baisse d'activité mettrait potentiellement en danger ses employés en retardant leur mise-à-pied temporaire.

Dans certains pays, dont le Danemark, il est resté obligatoire pour tout travailleur de prêter au moins un jour par semaine ; le chômage temporaire complet n'a pas été autorisé. Il est probable que, lors des phases de confinement les plus strictes, un tel procédé aurait pu aussi faire courir un risque sanitaire aux travailleurs concernés. Il en va de même en fait pour ceux qui refusent la mise-à-pied de leur contrat de travail dans les pays où l'accord des travailleurs est exigé.

Dans un autre registre, huit pays ont mis en place des règles interdisant de licencier pendant la période où le dispositif de chômage temporaire était activé. Cette clause n'existait pas chez nous⁵,

Enfin, la place de l'employeur dans le processus d'indemnisation a également eu une influence manifeste sur le recours ou non au chômage partiel. Ainsi, le Danemark et, dans une moindre mesure, la Suède ont imposé aux employeurs de

³ Souvent intégrés dans nos comparaisons internationales, les Pays-Bas sont ici exclus de par la spécificité de leur système et l'absence d'indicateurs auxquels se référer.

⁴ Durant la crise bancaire, de telles conditions d'éligibilité avaient été mises en place mais plus lorsque la crise corona a commencé.

⁵ Les faillites ont fait l'objet d'un moratoire en Belgique, du 27/4 au 17/6/2020 puis du 24/12/2020 au 31/1/2021, mais aucune protection individuelle n'a été prévue.

compléter l'allocation versée en cas de chômage partiel (à hauteur de 25% du salaire pour le Danemark). Malgré les circonstances, ces trois pays sont demeurés avec des taux de chômage temporaire exceptionnellement bas et accusent un impact faible de ce dispositif sur leur économie (voir graphique 2.V). Par ailleurs, dans cinq pays, l'indemnité de chômage temporaire a été versée à l'employeur qui a continué de payer ses travailleurs. Dans trois de ces pays, l'employeur devait

avancer les sommes concernées avant de se faire rembourser par les fonds publics. Cette condition a pu ralentir le paiement du chômage temporaire ou de son équivalent par rapport à un dispositif où les allocations étaient directement prises en charge par les pouvoirs publics comme cela était le cas en Belgique⁶.

Caractéristiques du chômage temporaire Covid dans 11 pays d'Europe sur base de 10 critères

Tab. 2.I

	Allemagne	Belgique	Danemark	Espagne	France	Italie	G-D Lux.	Pays-Bas	GB	Suède	Suisse
Travailleurs à temps partiel inclus	OUI	OUI	OUI	OUI	OUI	OUI	OUI	OUI	OUI	OUI	OUI
Travailleurs intérimaires inclus	OUI	OUI	?	OUI	?	?	OUI	OUI	OUI	NON	OUI
Sous condition de baisse d'activité	OUI	NON	OUI	NON	OUI	NON	NON	OUI	NON	OUI	OUI
Chômage temporaire complet autorisé	OUI	OUI	NON	OUI	OUI	OUI	OUI	OUI	OUI	OUI	SI...
Accord du travailleur exigé	OUI	NON	OUI	NON	NON	NON	NON	NON	OUI	OUI	NON
Autorisation de licencier pendant la phase	SI...	OUI	NON	NON	SI...	NON	NON	SI...	OUI	OUI	NON
Autorisation de licencier juste après la phase	OUI	OUI	OUI	NON	OUI	OUI	OUI	OUI	OUI	OUI	OUI
Montant exhaussé si chef de famille	OUI	NON	NON	OUI	NON	NON	NON	NON	NON	NON	NON
Participation de l'employeur	NON	NON	OUI	NON	NON	NON	NON	SI...	SI...	OUI	NON
Païement passe par l'employeur	NON	NON	NON	NON	NON	OUI	OUI	NON	OUI	OUI	OUI

Source : Unédic, Tableau de données comparatives sur les dispositifs de chômage partiel dans 12 pays d'Europe

Durée, taux de remplacement et plafonds durant la crise Covid

En 2020, les mesures conjointes de confinement et d'accompagnement des travailleurs via le chômage partiel ont été prises pratiquement simultanément dans la plupart des pays d'Europe, autour du 18 mars. C'est ce qu'on peut constater sur le tableau 2.II qui reprend les pays que nous avons sélectionnés plus haut. Seule l'Italie, première touchée, avait déjà enclenché des mesures d'urgence en février 2020. On notera que le Grand-Duché du Luxembourg a fait appliquer les mesures de façon rétroactive à partir du 1^{er} janvier 2020.

Les premiers pays à mettre fin aux mesures facilitées sont la Suisse, le G-D Luxembourg et la Suède, à fin juin 2021. Au même moment, la Grande-Bretagne met en application une sortie

progressive des mesures via une diminution du montant indemnisé. Une seconde vague de sortie des mesures a lieu fin septembre 2021, incluant la France, les Pays-Bas, le Royaume-Uni donc et l'Espagne. L'Allemagne, l'Italie et le Danemark conserve leurs mesures de crise jusque fin 2021. La Belgique, quant à elle, prolonge ses procédures facilitées jusque fin 2022 après y avoir intégré les conséquences des inondations dramatiques de juillet 2021 puis les effets de la crise ukrainienne ; ces mesures perdurent pour les entreprises grandes consommatrices d'énergie jusque fin juin 2023.

Autre donnée illustrée au tableau 2.II, le taux de remplacement du salaire par les allocations. Presque tous les pays l'ont établi sur base du salaire brut ; seule l'Allemagne, parmi les pays qui nous occupent, se base depuis longtemps sur le salaire net⁷. On le voit, les pays qui ont la plus

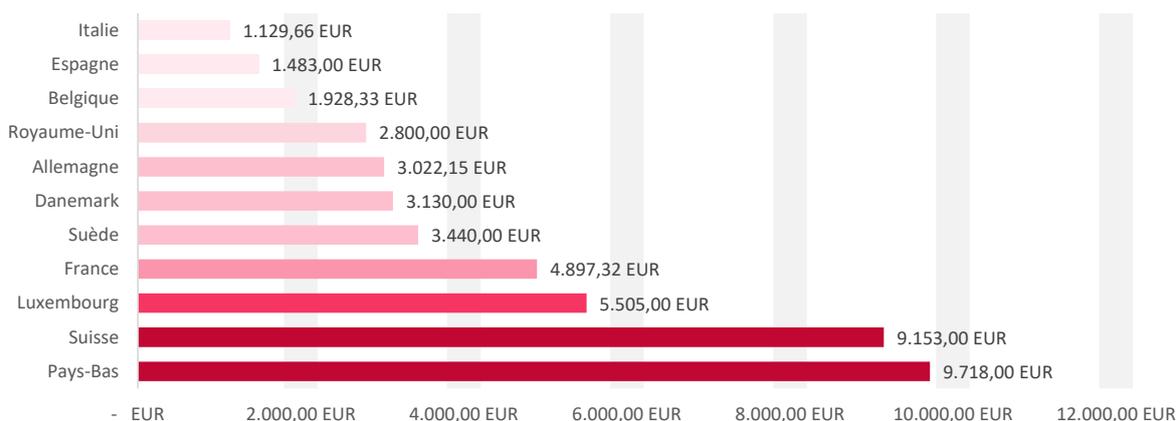
⁶ Avec, à partir de fin 2020, le soutien de l'Europe via l'instrument européen de soutien temporaire à l'atténuation des risques de chômage en situation d'urgence (SURE) (News.Belgium, 2020).

⁷ Cela a une conséquence importante sur le montant de l'allocation. Les allocations calculées sur base de la ré-

munération brute profitent généralement d'une exonération partielle ou totale d'impôts si bien que le montant net reçu par le travailleur est supérieur en terme de taux de remplacement que le montant brut. En Allemagne, le travailleur ne reçoit que 60% net de son salaire, ce qui situe le pays très bas par rapport aux moyennes européennes.

Plafond des allocations de remplacement dans 11 pays d'Europe (fixé à juin 2020)

Gra. 2.IV



Source : Unédic, Compilation ONEM

Avec ces bases de calcul très diverses, il est évident que les conditions d'accès au dispositif de chômage partiel et/ou la prolongation des mesures de crise ne pouvaient pas avoir le même impact économique partout. De même, le profil général de l'économie d'un pays a influencé le nombre total de recours au dispositif. Ainsi, d'après une étude de la Banque Centrale européenne (Anderton, et al., 2020) qui s'est concentrée sur les quatre nations les plus peuplées d'Europe, au plus fort de la crise (avril 2020), la France avait 34% de ses travailleurs en chômage partiel, l'Italie 30%, l'Espagne 21% et l'Allemagne 15%. Pour comparaison, la Belgique au même moment avait à peu près 28% de ses travailleurs en chômage temporaire.

Retombées économiques

En termes de retombées économiques, une étude sortie dans le Working Paper en juillet 2021 (Drahokoupil & Müller, 2021) fait le point sur l'impact des mesures de chômage partiel en pourcentage du PIB pour chaque pays d'Europe. Si nous reprenons ses chiffres en ne prenant en compte que les états précédemment cités, nous obtenons le graphique 2.V.

Evidemment, il ne s'agit que des chiffres de 2020⁸. Néanmoins, une série d'observations sont à retirer de ce graphique. En premier lieu, nous voyons que la Belgique s'en est plutôt bien sortie : ses mesures de chômage temporaire ont pesé moins lourd sur l'économie que celles de ses voisins français et surtout néerlandais. L'Allemagne affiche encore des chiffres plus rassurants. On se rappellera que, bien couvrant une large part de sa population, l'Allemagne a appliqué pendant la crise un taux de remplacement particulièrement bas par rapport à d'autres nations.

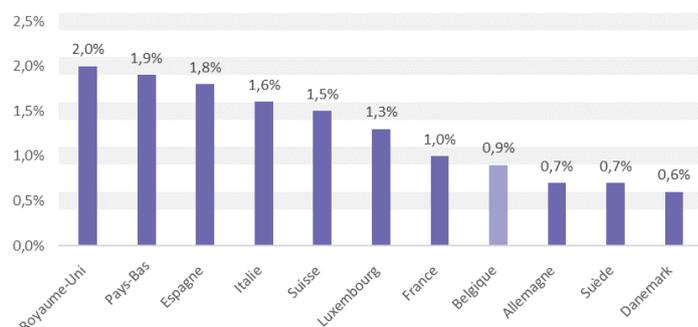
Autre constat : le seul pays qui ne possédait pas de système de chômage temporaire préexistant, le Royaume-Uni, est celui dont les dépenses ont le plus impacté l'économie⁹, observation qu'on peut étendre aux Pays-Bas où le système préexistant de « werktijdverkorting » (réduction du temps de travail) n'a pas été utilisé pour faire face à la crise mais a été remplacé au pied-levé par la mesure NOW dont le financement ne venait pas des caisses du chômage.

Avec leur haut taux de remplacement et leurs plafonds élevés, la Suisse et le Grand-Duché de Luxembourg ont également dû assumer des coûts proportionnellement très élevés.

Tout cela s'applique à la période de crise sanitaire et il est bien difficile d'obtenir un état des lieux actualisé pour autant de nations différentes. Aussi allons-nous restreindre nos observations post-crisis aux deux puissances économiques voisines de la Belgique que sont l'Allemagne et la France.

Coût du chômage partiel ou temporaire en 2020 pour 11 pays d'Europe en % du PIB

Gra. 2.V



⁸ La plupart des études sur les retombées économiques et sociales de la crise Covid et des mesures qui l'ont accompagnées sont parues tandis que le virus était encore (un peu) d'actualité, souvent avant fin 2021. Il en résulte un manque de recul et de résultats définitifs à grande échelle.

⁹ Dans la version étendue du graphique, visible dans l'étude de Drahokoupil et Müller, on remarquerait

qu'en fait, trois pays méditerranéens dépassent ce coût : Malte (2,8), Chypre (2,5) et la Grèce (2,4) mais aucun n'a un profil économique comparable à la Grande-Bretagne.

2.3 Focus sur les puissances économiques voisines

Comme nous avons pu le voir au chapitre précédent, le dispositif de chômage temporaire belge a des points communs historiques avec le Kurzarbeit allemand, les deux étant des initiatives pionnières dans le milieu de l'assurance chômage. Pour autant, bien qu'ayant concerné des millions de travailleurs à l'occasion de la réunification des deux Allemagne, puis lors de la crise bancaire de 2009, le chômage temporaire était le reste du temps un régime très peu utilisé chez nos voisins et traditionnellement réservé au secteur de l'industrie manufacturière.

Une particularité du chômage temporaire belge par rapport aux régimes appliqués chez nos voisins est que toutes les situations sont rassemblées sous la seule bannière du chômage temporaire : raisons économiques, intempéries, problèmes techniques, force majeure, force majeure corona, etc. C'est pratiquement le cas en Allemagne mais en France, au Luxembourg, en Suisse, par exemple, les mesures de chômage partiel coexistent avec d'autres types de couverture induisant une participation financière beaucoup plus grande et régulière de la part des employeurs (fonds de protection via des cotisations obligatoires, assurances obligatoires, intervention des syndicats sectoriels) ; cela rend difficile une comparaison adéquate avec les données du chômage temporaire belge. Les chiffres repris au graphique 2.VI (en unités physiques) ne reprennent, pour la France et l'Allemagne, que les chômeurs partiels au sens strict.

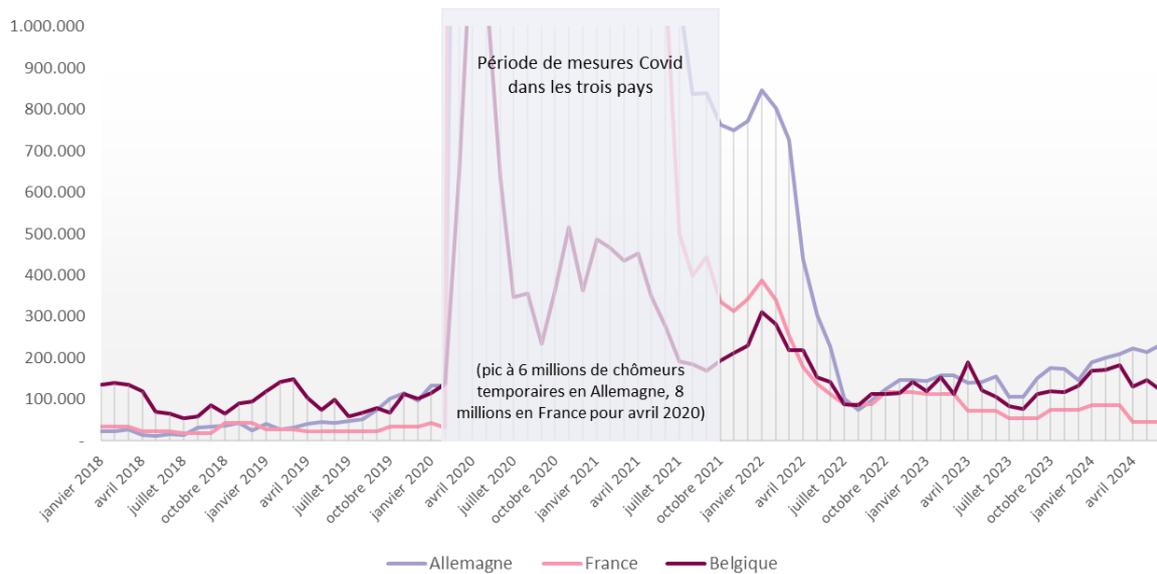
Sur ce graphique, la période des mesures Covid a été volontairement escamotée. Ce faisant, nous avons pu limiter la graduation verticale à un million d'unités et garantir la lisibilité du graphique.

Avant la crise Covid, bien qu'existant, le chômage temporaire était singulièrement peu utilisé en France et en Allemagne. Pour en donner une idée, il suffit d'en comparer le nombre de bénéficiaires avec le nombre d'assurés contre le chômage : en moyenne sur l'année 2018, le taux de chômage temporaire était 30 fois moins élevé en Allemagne et 20 fois moins en France qu'en Belgique (alors que 2018, rappelons-le, était une année au taux historiquement bas chez nous). En 2019, le taux de chômage temporaire a commencé d'augmenter en Allemagne parallèlement à une hausse relative en Belgique. Puis le Covid est arrivé.

Ce qui est plus intéressant, c'est d'observer la façon dont le taux de chômage partiel ou temporaire a évolué au sortir de la crise. Un premier constat : bien qu'elle ait maintenu très tardivement des conditions d'accès facilitées pour le régime du chômage temporaire, la Belgique ne s'est pas démarquée de ses voisins, au contraire. Les mesures Covid ont pris fin en septembre 2022 en France et en décembre 2022 en Allemagne (voir tableau 2.II). Pourtant, en 2023 et alors que la Belgique prolongeait seule une partie de ses mesures, le niveau du chômage partiel en Allemagne a été en moyenne annuelle 500% plus élevé qu'en 2018 ; en France, le ratio 2023/2018 atteignait 270%. Pour la même période, la Belgique accuse une augmentation de 25%.

Evolution du chômage temporaire ou partiel (unités physiques) en Belgique, France et Allemagne entre janvier 2018 et juin 2024

Gra. 2.VI



Source : Unédic (France*), Statistik der Bundesagentur für Arbeit (Allemagne), Compilation ONEM

*Les données des deux 1ers trimestres de 2024 sont basées sur des estimations (Unédic).

En 2024, la France semble rentrer doucement dans ses normes d'avant crise¹⁰. L'Allemagne par contre connaît un regain de demandes de chômage partiel qui semble lié à une baisse de l'activité dans le secteur particulièrement important de l'industrie manufacturière (où 2,7% des travailleurs sont à l'arrêt) (Bundesagentur für Arbeit, 2024). Ainsi, depuis juin 2024, son taux de chômage partiel est 8 fois supérieur à ce qu'il était en 2018 et le double de ce qu'il était un an plus tôt. Ce faisant, il n'est plus que 4,9 fois supérieur au taux de chômage temporaire en Belgique.

¹⁰ C'est néanmoins difficile à estimer car les entreprises françaises ont un délai de 6 mois pour déposer leur déclaration de chômage partiel alors qu'en Belgique et en Allemagne, la demande doit être introduite immédiatement ; les données estimées vont encore évoluer.

2.4 Dédutions

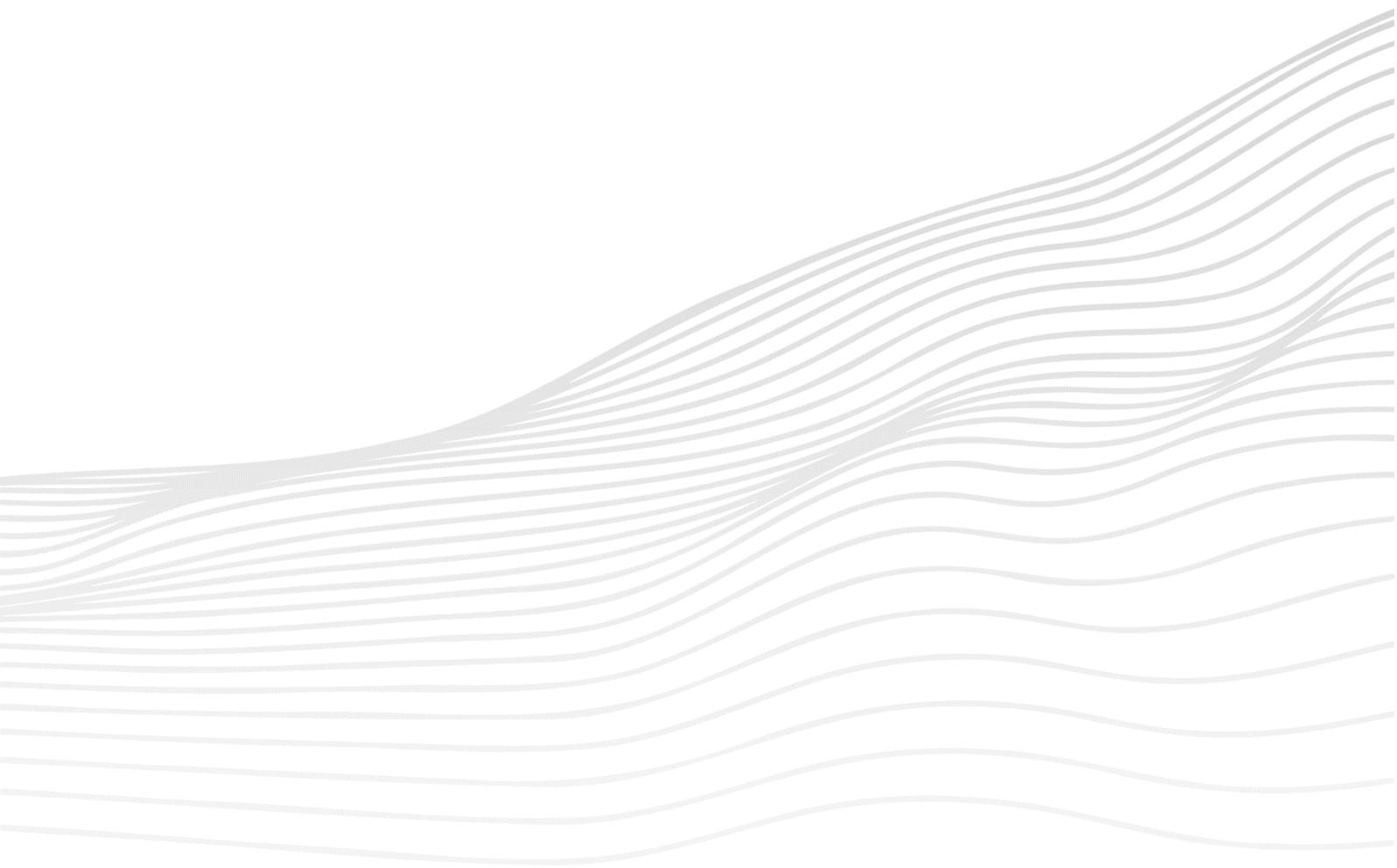
Plusieurs déductions peuvent être tirées de cette approche comparative historique et géographique.

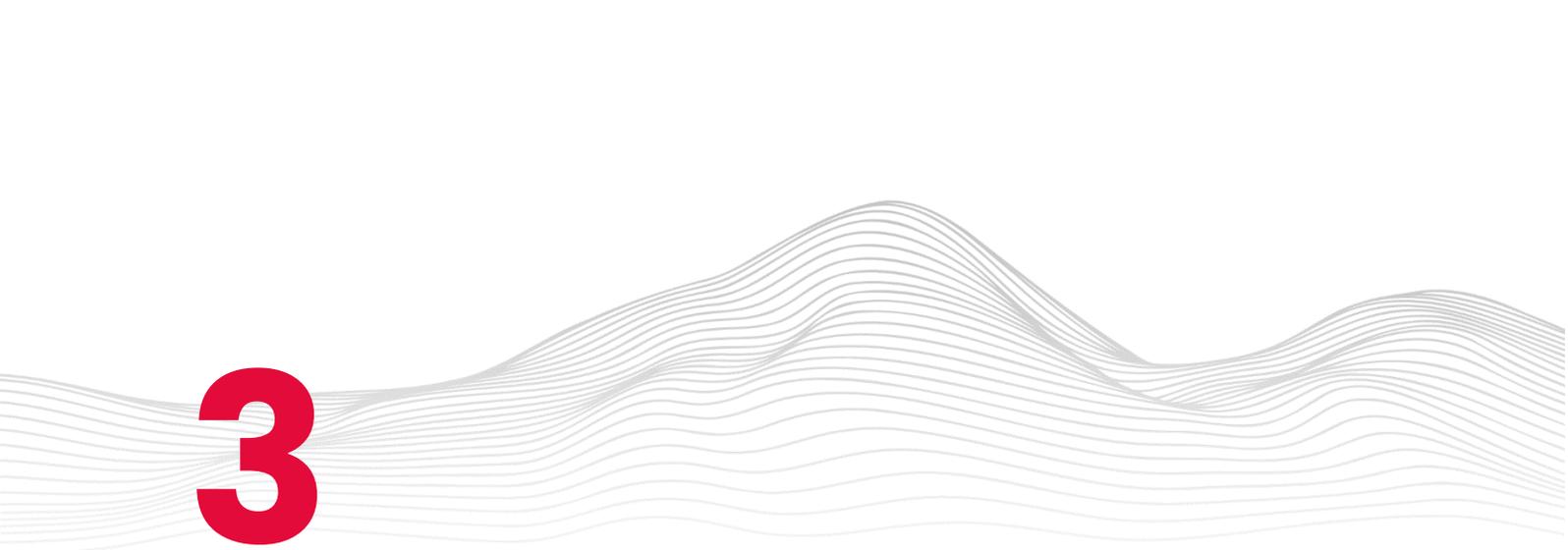
La première est que le fait de prolonger tout ou partie des mesures facilitées d'accès au chômage temporaire n'a pas bouleversé la façon dont le taux de chômage temporaire belge a évolué depuis fin 2022 : la France et l'Allemagne ont suivi les mêmes courbes alors qu'elles avaient mis fin à leurs mesures de crise. Cela s'est déjà vu précédemment : il faut plusieurs années avant que les chiffres du chômage temporaire redescendent au niveau d'avant crise. La question de savoir si la crise corona a entraîné une familiarité plus grande du régime pour les employeurs, entravant potentiellement la normalisation des chiffres, semble plus pertinente dans les pays voisins qu'en Belgique : en France comme en Allemagne, les niveaux de chômage temporaire avant crise étaient bien inférieurs à ce qu'ils sont à présent. C'est somme toute logique car au fond, les conditions d'accès au régime ne sont pas -et n'étaient pas avant la crise- éminemment différentes de ce qui est appliqué en Belgique ; elles réclament juste plus d'investissement et de préparation dans le chef des employeurs. Les taux de chômage temporaire comparativement hauts observés de très longue date chez nous viendraient donc plus

d'une approche libérale peu restrictive du régime que de sa réglementation.

Enfin, on peut déduire de l'évolution de la courbe du chômage temporaire en Allemagne ces derniers mois qu'une crise du secteur de l'industrie est en cours chez nos voisins et que ce climat difficile affecte de la même façon l'industrie belge, en particulier en Région flamande. Pour autant, le dernier rapport mensuel allemand sur les chiffres de l'emploi et du chômage y compris temporaire (Bundesagentur für Arbeit, 2024) ne se montre pas alarmiste sur la question.

Grâce à cette analyse contextuelle, le besoin de repères corrects pour visualiser une normalisation apparaît. Une comparaison de la situation du chômage temporaire juste avant et après la crise corona a conduit à la perception d'un niveau structurellement élevé de chômage temporaire dans l'ère post-corona. Compte tenu de la lenteur de la reprise après les crises précédentes et de la situation économique en Belgique et chez nos voisins, le niveau actuel du chômage temporaire est en fait conforme aux attentes. Dans le chapitre suivant, nous examinerons plus en détail des facteurs tels que la sensibilisation accrue des employeurs au chômage temporaire, mais aussi les modifications réglementaires qui pourraient entraver la baisse attendue des chiffres.





3

ÉVOLUTION RÉCENTE DANS LE RÉGIME DE CHÔMAGE TEMPORAIRE

Toujours pour mieux comprendre l'évolution actuelle du chômage temporaire, cette troisième partie vise à fournir des éclaircissements sur les explications possibles pour lesquelles le niveau d'avant crise était si bas et à voir s'il est possible de retrouver ces chiffres dans l'ère post-corona. La situation économique est l'explication la plus évidente des fluctuations du niveau de chômage temporaire. À côté de ça, des changements réglementaires peuvent aussi influencer les chiffres. Il est enfin possible qu'un changement de comportement du côté des employeurs se soit opéré. En raison d'une familiarité plus grande avec le régime du chômage temporaire due à la crise corona, les employeurs pourraient recourir au chômage temporaire plus rapidement.

3.1 Un contexte réglementaire et économique changeant

Cette publication dresse la carte de l'évolution à partir de 2012. C'est une période suffisamment longue pour comparer des phases économiquement difficiles et d'autres prospères. En 2012, la

croissance économique a stagné après une reprise dans le sillage de la crise bancaire. À partir du deuxième trimestre 2013, une timide reprise économique s'enclenche, qui se poursuit et se renforce grandement en 2014. De 2015 à 2019, l'économie connaît une croissance légère mais stable. Alors que des signes de ralentissement économique sont déjà présents à la fin de 2019, l'arrivée du virus COVID-19 en 2020 provoque une perturbation brutale de l'économie. En 2021, l'économie s'est fortement redressée mais les tensions géopolitiques et la crise énergétique qui en résulte en 2022 donnent lieu à une nouvelle période de turbulences économiques caractérisée par une inflation persistante élevée. En 2023, l'économie se redresse de nouveau et connaît une croissance stable. Bien que les perspectives pour 2024 soient positives, avec une légère croissance prévue, un nombre grandissant d'entreprises sont en difficulté au premier semestre de l'année, entraînant un plus grand nombre de licenciements collectifs et de faillites avec pertes d'emplois.

Le chômage temporaire a connu quelques modifications réglementaires ces dernières années. Premièrement, des conditions d'admissibilité ont été introduites puis suspendues pour le chômage

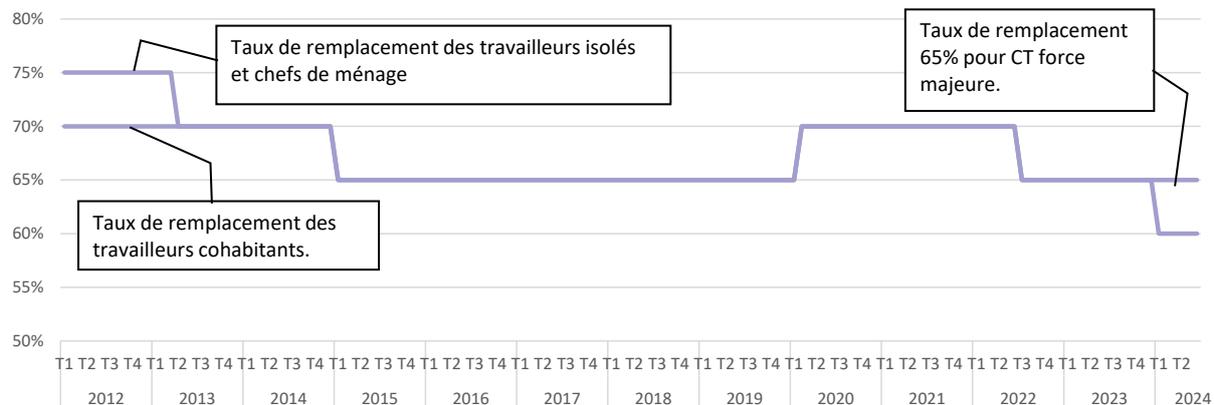
temporaire pour raisons économiques. Plus précisément, à partir du 1er octobre 2016, les chômeurs temporaires par absence de travail pour raison économique devaient remplir les mêmes conditions d'admissibilité que les chômeurs complets pour recevoir des allocations. En d'autres termes, un stage d'attente a été introduit au cours duquel il fallait prêter un nombre suffisant de jours de travail. Les personnes ayant reçu des allocations de chômage complètes au cours des trois années précédant la demande d'allocations de chômage temporaire pour raisons économiques (AGR et allocation d'insertion incluses) obtenaient automatiquement le droit à l'allocation de chômage temporaire sans nouvelles évaluation des conditions d'accès. Un régime transitoire a été prévu pour les dossiers en cours : les personnes qui avaient déjà touché des allocations de chômage temporaire au cours des 3 années précédant la demande d'indemnisation étaient toujours exemptées du stage d'attente si une nouvelle demande était présentée par le même employeur et que les personnes avaient droit à l'allocation au 30 septembre 2016. Ces conditions n'ont pas été imposées pour les autres motifs de chômage temporaire. Ces conditions d'admissibilité ont été suspendues au début des mesures corona.

Deuxièmement, des changements ont été apportés en ce qui concerne les montants journaliers. Les montants journaliers de l'allocation de chômage temporaire dépendent des salaires. Les montants sont régulièrement légèrement ajustés en raison des indexations. Les montants minimaux et maximaux ont récemment fait l'objet de plusieurs ajustements dans le cadre des enveloppes bien-être. Par le passé, le montant journalier dépendait également de la situation familiale des chômeurs temporaires. Cependant, l'influence de

la situation familiale a été systématiquement supprimée. Au 1er mars 2013, les taux de remboursement pour toutes les catégories familiales ont été alignés à 70%, ce qui représentait une diminution pour les travailleurs avec charge de famille et les isolés (auparavant 75%). Le pourcentage reste inchangé pour les travailleurs cohabitants. Ces changements nivellent les plafonds pour chaque catégorie familiale même si ceux-ci diffèrent encore en ce qui concerne le montant minimum journalier. A partir de janvier 2015, le taux de remboursement a été ramené à 65%. Au 1^{er} janvier 2020, la différence de minima entre les catégories familiales a été supprimée. Les montants pour les cohabitants et les travailleurs isolés ont augmenté jusqu'à s'aligner à ceux des chefs de ménage. Enfin, le taux de remplacement ou de prestations a changé plusieurs fois dans un passé récent. En temps de crise, la politique consiste souvent à augmenter les taux de remplacement. Cela s'applique souvent de manière généralisée à tous les types de chômage temporaire, comme lors de la crise bancaire ou de la crise corona, mais parfois seulement à un régime spécifique, comme le chômage temporaire lié à la crise énergétique. A partir du 1er janvier 2024, une différenciation du taux de remplacement par type a également été mise en œuvre hors contexte de crise : tous les types de CT ont désormais un pourcentage d'indemnisation de 60% (au lieu de 65% précédemment) à l'exception du CT force majeure, pour lequel le pourcentage d'indemnisation reste à 65%. Pour compenser la baisse du montant des allocations, un complément à charge de l'employeur de 5 EUR par jour de chômage temporaire a été mis en place, sauf pour le chômage temporaire force majeure. Ce complément s'ajoute aux suppléments existants. Pour les salaires supérieurs à 4.000 EUR bruts, le complément n'est dû qu'à partir du 27^e jour de CT avec le même employeur au cours d'une même année.

Evolution du taux de remplacement pour le chômage temporaire

Gra. 3.I

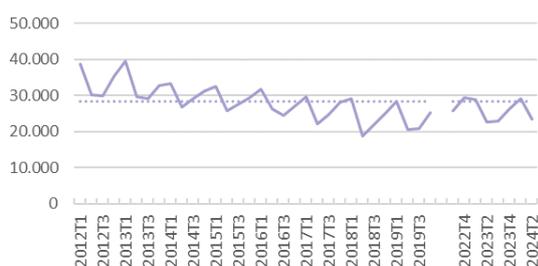


3.2 Evolution récente du chômage temporaire

De façon générale, on observait avant la crise corona une tendance à la baisse du nombre d'employeurs faisant appel au chômage temporaire (graphique 3.II). Alors que le nombre d'employeurs distincts variait en 2012 de 30.036 à 38.836 par trimestre, il oscillait en 2019 entre 20.625 et 28.400. Dans la période qui suit la crise corona, on décompte un minimum de 22.617 et un maximum de 29.391 employeurs distincts par trimestre.

Evolution du nombre d'employeurs par trimestre (en pointillés : moyenne 2012-2019)

Gra. 3.II



Le nombre d'employeurs connaît donc une très légère hausse par rapport à 2019 mais se trouve toujours en deçà de celui d'une année économiquement prospère comme 2016 par exemple. L'évolution du nombre d'employeurs distincts entre le T3 2022 et le T2 2024 est stable.

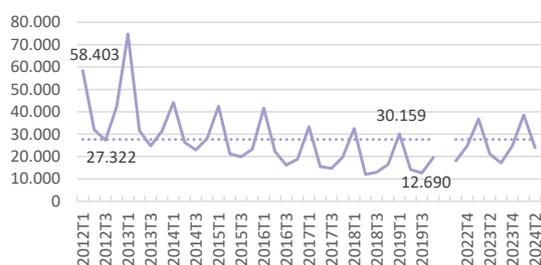
Le nombre d'unités budgétaires par trimestre a diminué au cours de la période 2012-2019, à l'instar du nombre d'employeurs (graphique 3.III). Les pics (T1)¹¹ passent de 58.403 unités en 2012 à 30.159 unités en 2019. Les creux (T3) passent de 27.322 unités en 2012 à 12.690 unités en 2019. Dans la période post-corona, les unités budgétaires par trimestre se situent entre 17.116 et 38.576 unités, avec des chiffres au premier semestre 2024 supérieurs à ceux de 2023. En unités budgétaires, le niveau après la crise corona est donc légèrement plus élevé qu'avant, mais il faut noter que le niveau de 2019, après 5 années de prospérité économique, était particulièrement bas. Par rapport à la période de reprise après la crise bancaire et la récession de 2013, le niveau du chômage temporaire est faible.

Puisque le nombre d'employeurs est plus ou moins le même avant et après la crise corona alors que le nombre d'unités budgétaires augmente dans l'après-crise, on peut constater une nette tendance à la hausse du nombre moyen d'unités budgétaires par employeur à partir du T3 2022 (graphique 3.IV). Cela signifie donc que nous ne sommes pas confrontés à un plus grand nombre d'employeurs faisant appel au régime mais à un nombre constant d'employeurs utilisant le chômage temporaire de manière plus intensive qu'avant.

¹¹ Au premier trimestre 2013, nous observons un pic extrême, entièrement expliqué par un nombre exceptionnellement élevé d'unités budgétaires pour chômage temporaire en raison d'intempéries.

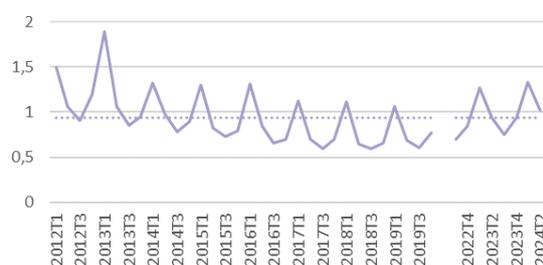
Evolution du nombre moyen d'unités budgétaires par trimestre (pointillés = moyenne 2012-2019)

Gra. 3.III



Nombre moyen d'unités budgétaires par employeurs (pointillés = moyenne 2012-2019)

Gra. 3.IV



Dans la période d'avant la crise corona qui se caractérise par une diminution significative du nombre moyen d'unités budgétaires par employeur a eu lieu le changement de réglementation concernant le chômage temporaire pour raisons économiques dont question au chapitre 3.1. À partir du 1er octobre 2016 jusqu'en mars 2020, des conditions d'admissibilité ont été appliquées pour l'accès aux allocations de chômage temporaire pour raisons économiques. Plus précisément, un stage d'attente a été imposé aux salariés avant l'ouverture du droit à l'allocation de chômage temporaire pour raisons économiques. On peut se demander si ce changement de réglementation n'est pas en partie responsable de la diminution du nombre d'unités budgétaires, simplement à cause de la restriction d'accès pour les employés. Pour les raisons qui suivent, nous estimons que l'incidence du changement réglementaire a été limitée car :

- En raison de la mesure transitoire applicable aux dossiers en cours, la modification n'a concerné initialement que les travailleurs qui n'avaient pas encore reçu d'allocations de chômage temporaire au 30 septembre 2016 qui entraient en chômage temporaire après le 1^{er} octobre 2016. Pour ces personnes, on examinait si elles avaient déjà perçu des allocations de chômage au cours des 36 mois précédents ou si elles

avaient travaillé un nombre suffisant de jours. En raison de cette mesure transitoire, la population affectée par la modification était plutôt limitée.

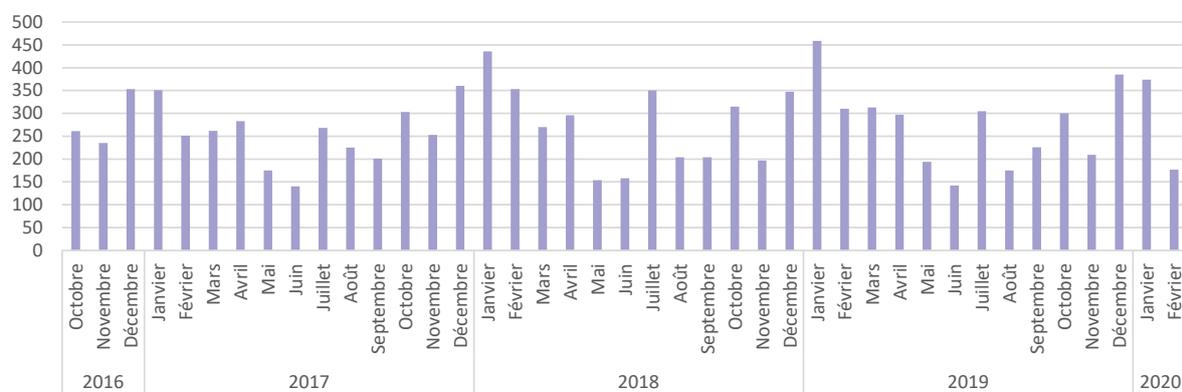
- L'introduction de conditions d'admissibilité pourrait avoir un effet sur le nombre d'employeurs dans la perspective des petites entreprises qui peut-être n'auraient pas de salariés en mesure de recevoir des allocations parce que celles-ci ne sont pas autorisées. Cependant, la diminution du nombre d'employeurs dans le CT pour raisons économiques ne concerne pas seulement les micro-entreprises mais aussi les petites, moyennes et grandes entreprises.

- Le nombre moyen d'unités budgétaires par employeur avait déjà commencé à diminuer en octobre 2016. L'introduction de conditions d'admissibilité n'est donc probablement pas le facteur décisif de la diminution. Il y a d'ailleurs aussi eu une augmentation en 2019 avant la suspension de la mesure.

- Enfin, seul un nombre limité de demandes de CT pour raisons économiques ont été refusées par mois : le nombre varie entre 140 et 459 refus par mois. Bien qu'il soit difficile d'estimer combien de paiements supplémentaires auraient pu être faits si ces demandes avaient été acceptées, les chiffres ne semblent pas avoir le poids suffisant pour inverser la tendance à la baisse des unités budgétaires.

Refus des demandes de chômage temporaire pour raisons économiques dans le cadre des conditions d'admissibilité

Gra. 3.V



4

ÉVOLUTION SELON LES MOTIFS

4.1 Les risques couverts par le régime de chômage temporaire

Le chômage temporaire est invoqué par les employeurs dans les situations où l'exécution du contrat de travail est temporairement impossible. En tant que sécurité sociale, le régime protège contre un large éventail de risques. On distingue sept motifs d'interruption (voir tableau 4.1 ci-dessous), chaque type de chômage temporaire ayant ses propres procédures et conditions.

En période de crise sectorielle ou générale, une catégorie spécifique et temporaire est souvent établie dans le cadre de la force majeure, comme le chômage temporaire force majeure coronavirus. Ces catégories de crises ont parfois des procédures adaptées, comme les dispositions concernant la possession d'une carte de contrôle ou le moment de la première déclaration. En plus des changements de nature plutôt pratique, il est également possible d'apporter des modifications qui affectent les conditions d'ouverture du droit au CT. Par exemple, lors de la crise bancaire de 2008-

2009, mais aussi peu après les attentats terroristes de 2016, des conditions ont été spécifiées qu'une entreprise devait remplir pour être considérée comme une « entreprise en difficulté ». À la suite des inondations de 2021, on a accepté temporairement des circonstances qui en elles-mêmes ne rendaient pas le travail impossible (comme des dommages ou des pertes graves) comme raison suffisante pour faire appel au chômage temporaire force majeure. Dans le contexte de la crise corona, les procédures et les conditions ont également subi de nombreuses modifications (ONEM, 2021d).

Au tableau et au graphique 4.1 est repris le nombre total de jours par motif de CT pour les années 2019 et 2023, ce qui rend les relations mutuelles claires. Le plus important, en nombre de jours par année, est de loin l'interruption due à un manque de travail pour raisons économiques, suivi du mauvais temps. Ces motifs représentent à eux deux 90% du nombre total de jours. Environ 6 à 7% des jours sont pris pour motif de force majeure pour raison médicale. Au-delà existent des motifs moins représentés comme la force majeure, la fermeture collective, l'incident technique, la grève ou le lock-out.

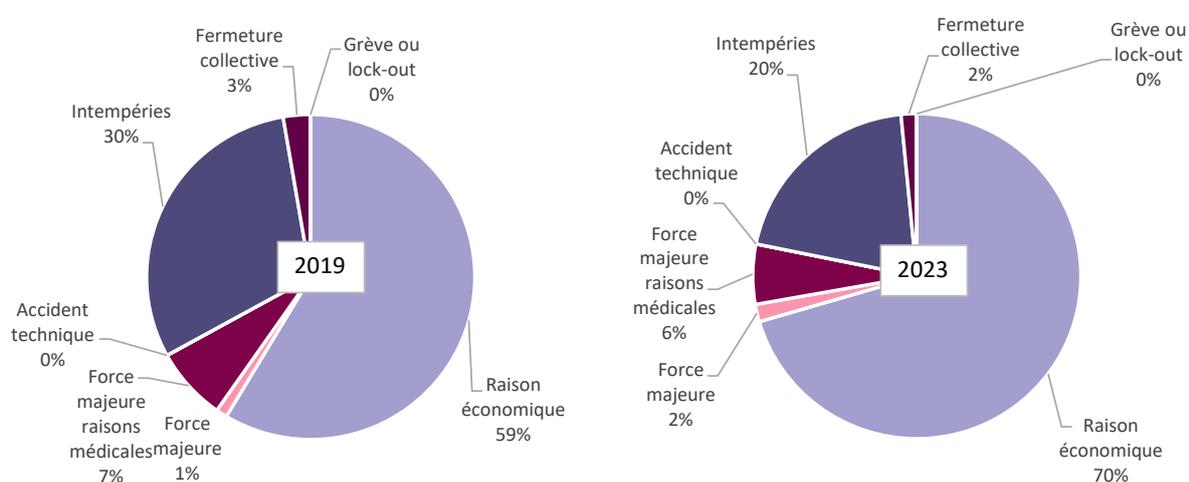
Aperçu des différents motifs de chômage temporaire et leur volume annuel en jours

Tab. 4.I

Suspension en raison de ...	Groupe cible	Nombre total de jours en 2019	Nombre total de jours en 2023
manque de travail en raison de cause économique.	Ouvriers et employés.	3.480.563	5.429.119
force majeure.	Ouvriers et employés.	65.609	133.547
force majeure raisons médicales.	Ouvriers et employés.	432.901	459.483
accident technique.	Uniquement les ouvriers.	949	403
intempéries.	Uniquement les ouvriers.	1.800.335	1.561.931
fermeture collective.	Ouvriers et employés.	159.742	117.323
grève ou lock-out.	Ouvriers et employés.	221	1.285

Part relative du nombre de jours de chômage temporaire par motif en 2019 et 2023

Gra. 4.I



Bien que pour la plupart des types de chômage temporaire, les risques soient plutôt clairs, le chômage temporaire force majeure couvre de nombreuses situations. Grâce aux données provenant des déclarations des employeurs pour un risque social (DRS), une procédure obligatoire pour signaler le chômage temporaire, il est possible d'obtenir un meilleur aperçu des raisons pour lesquelles le chômage temporaire est demandé dans le cadre de la force majeure. Dans le formulaire DRS numérique, les employeurs doivent, en cas de force majeure, décrire en toutes lettres la raison de cette force majeure. Nous avons analysé les données de ce champ de saisie pour la période de juillet 2022 à juin 2024 et les avons regroupées en sept catégories différentes¹². Les résultats de

cette analyse sont présentés sous forme de graphique. Bien que nous présentions les résultats dans le graphique 4.II, il est moins pertinent d'examiner l'évolution de l'importance d'une catégorie. En effet, une seule occurrence exceptionnelle peut avoir un impact significatif sur le nombre de personnes touchées, que ce soit au niveau global, en Belgique ou même au sein d'une seule entreprise. Nous décrivons brièvement ci-dessous chacune des catégories.

¹² Dans 35 % à 45 % des cas (selon l'année), il n'y a qu'une déclaration générale indiquant qu'il s'agit d'un cas de

force majeure, sans fournir de détails sur une raison spécifique. Ces cas sont exclus de l'analyse.

1. **Accès/autorisation administrative/fermeture obligatoire** – Un nombre limité mais constant de cas de chômage temporaire force majeure se rapportent à l'impossibilité de travailler en raison de l'irrégularité des permis ou des badges (c'est-à-dire l'autorisation de sécurité pour entrer dans le domaine) ou parce que l'entreprise est obligée de fermer (par exemple, après un contrôle par l'inspection alimentaire).
2. **Cyberattaque** - Dans les médias, on rapporte souvent des cas isolés d'entreprises victimes d'une cyberattaque. Cependant, le problème est global et selon un rapport de Microsoft (Microsoft, 2023), on estime à un quart le nombre d'attaques cybernétiques supplémentaires menées à travers le monde en 2023 par rapport à 2022. Bien que souvent seules les grandes entreprises soient identifiées comme victimes dans les médias, des PME et même des micro-entreprises se retrouvent dans nos données pour des demandes de chômage temporaire en raison d'une cyberattaque.
3. **Situation météorologique exceptionnelle / catastrophes naturelles** – Bien qu'il existe un type spécifique de chômage temporaire intempéries, des situations météorologiques exceptionnelles telles que les inondations ou les catastrophes naturelles peuvent également être invoquées dans le cadre de la force majeure. Par exemple, les feux de forêt en Suède sont cités comme cause de chômage temporaire force majeure car les chaînes d'approvisionnement traversent les frontières de notre pays.
4. **Matériel/machines non disponibles/problème auprès du fournisseur, du client ou du chantier** – Cette catégorie comprend les machines en panne, les véhicules commerciaux ou les camions indisponibles, ainsi que, par exemple, les matières premières ou les pièces telles que les tachygraphes qui ne sont pas disponibles. Dans cette catégorie, nous voyons souvent des références à des problèmes avec des tiers, tels que des fournisseurs ou des clients. Quelques exemples ont été relayés par les médias comme la contamination à la salmonelle chez le fabricant de moules à chocolat Callebaut et la pénurie de semi-conducteurs chez Volvo. Ces problèmes ne concernent pas seulement l'entreprise elle-même. Parce qu'ils font partie d'une chaîne d'approvisionnement plus vaste, les clients ou les sous-traitants peuvent également compter sur le chômage temporaire. Pour cette raison, les sous-traitants de la construction comptent aussi sur le chômage temporaire, lorsque le chantier n'est pas encore prêt.
5. **Raisons médicales¹³** – En 2022, les conséquences de la crise corona sont encore visibles dans les chiffres de force majeure, même après la fin des mesures spécifiques. Le chômage temporaire force majeure est surtout utilisé pour la quarantaine ou pour la fermeture des accueils d'enfants pour cause de Covid. On voit aussi beaucoup de cas dans les petites et micro-entreprises de travailleurs placés en chômage temporaire en raison de la maladie ou d'un accident de leur employeur.
6. **Travaux des services publics** – Dans un petit nombre de cas, le chômage temporaire force majeure est utilisé parce que le travail est impossible en raison de problèmes imprévus dus à des travaux des services publics ou à une panne d'Internet.
7. **Accès à l'atelier / impossibilité d'atteindre l'atelier** – Des problèmes sur le lieu de travail, comme un incendie, une fuite de gaz ou des odeurs désagréables peuvent rendre temporairement l'accès à l'atelier impossible. En outre, il est parfois impossible pour les employés de se rendre sur le lieu de travail à cause de travaux routiers, de grèves ou de manifestations de tiers. Les manifestations des agriculteurs ou celles des organisations environnementales au niveau des centrales

¹³ Cette catégorie ne concerne que les demandes de chômage temporaire force majeure génériques. Les déclarations de chômage temporaire dues à des cas de force majeure pour raisons médicales ne sont pas incluses ici.

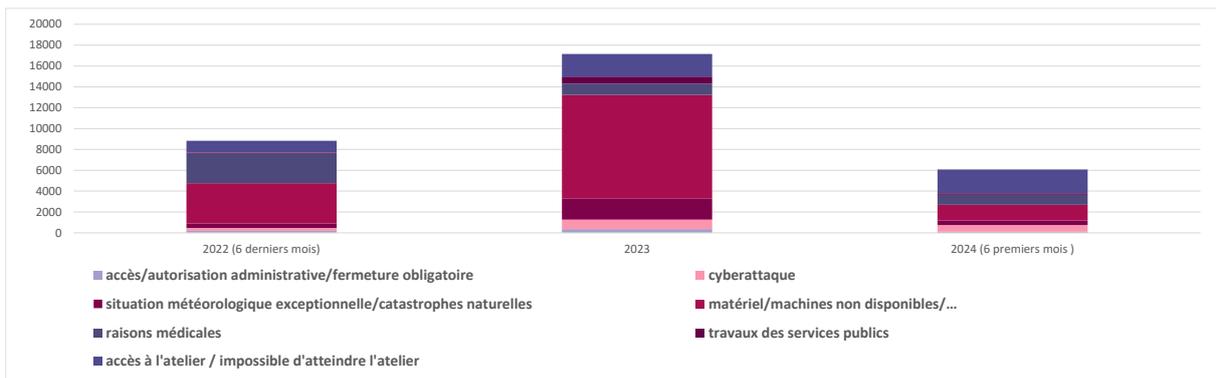
nucléaires sont des exemples de protestations de tiers. De même, des problèmes avec les transports publics ou avec les compagnies aériennes prévoient le recours au chômage temporaire force majeure.

Cette analyse donne un aperçu des risques de chômage temporaire force majeure couverts dans la période de juillet 2022 à juin 2024. Il s'agit toutefois seulement d'un instantané à l'égard duquel nous devons garder à l'esprit que les risques changent sous l'influence des crises locales et/ou mondiales et de changements sociétaux plus larges. Les signes d'évolution sont visibles dans l'analyse qui précède. En premier lieu, la pandémie de COVID-19 a été réduite au statut d'épidémie, ce qui a grandement assoupli les mesures de protection. Dans la seconde partie de 2022, de nombreuses demandes étaient encore associées à une quarantaine pour cause de coronavirus alors que ce motif a été beaucoup moins avancé en 2024. En second lieu, nous voyons une croissance spectaculaire du nombre de cyberattaques comme raison du chômage temporaire force majeure. Alors qu'il n'y a eu que 288 déclarations dans la seconde partie

de 2022, il y en avait déjà 912 en 2023 et 639 au cours des 6 premiers mois de 2024. La numérisation des entreprises et la percée de l'IA augmentent le risque de cyber-attaques. Enfin, il faut s'attendre à un impact du changement climatique. Pour la Belgique, il y a un risque plus élevé de conditions météorologiques exceptionnelles en raison de l'évolution des modèles de précipitations et d'un plus grand nombre de jours avec des températures extrêmes, ce qui pourrait conduire à des sécheresses prolongées et à des inondations (Rôle proactif de la protection sociale contre le changement climatique : perspectives de la Belgique et du monde, 2024 (CERAC, 2024)). Les catastrophes naturelles majeures restent exceptionnelles pour l'instant mais leur incidence pourrait augmenter à l'avenir. En plus des conditions météorologiques extrêmes qui tombent sous la catégorie de force majeure, nous voyons déjà des changements dans le chômage temporaire intempéries. On constate de plus en plus que ce motif est invoqué dans des périodes sans gel, mais avec des précipitations persistantes ou une chaleur extrême (ONEM, 2024).

Nombre de déclarations de chômage temporaire force majeure par motif de force majeure

Gra. 4.II



4.2

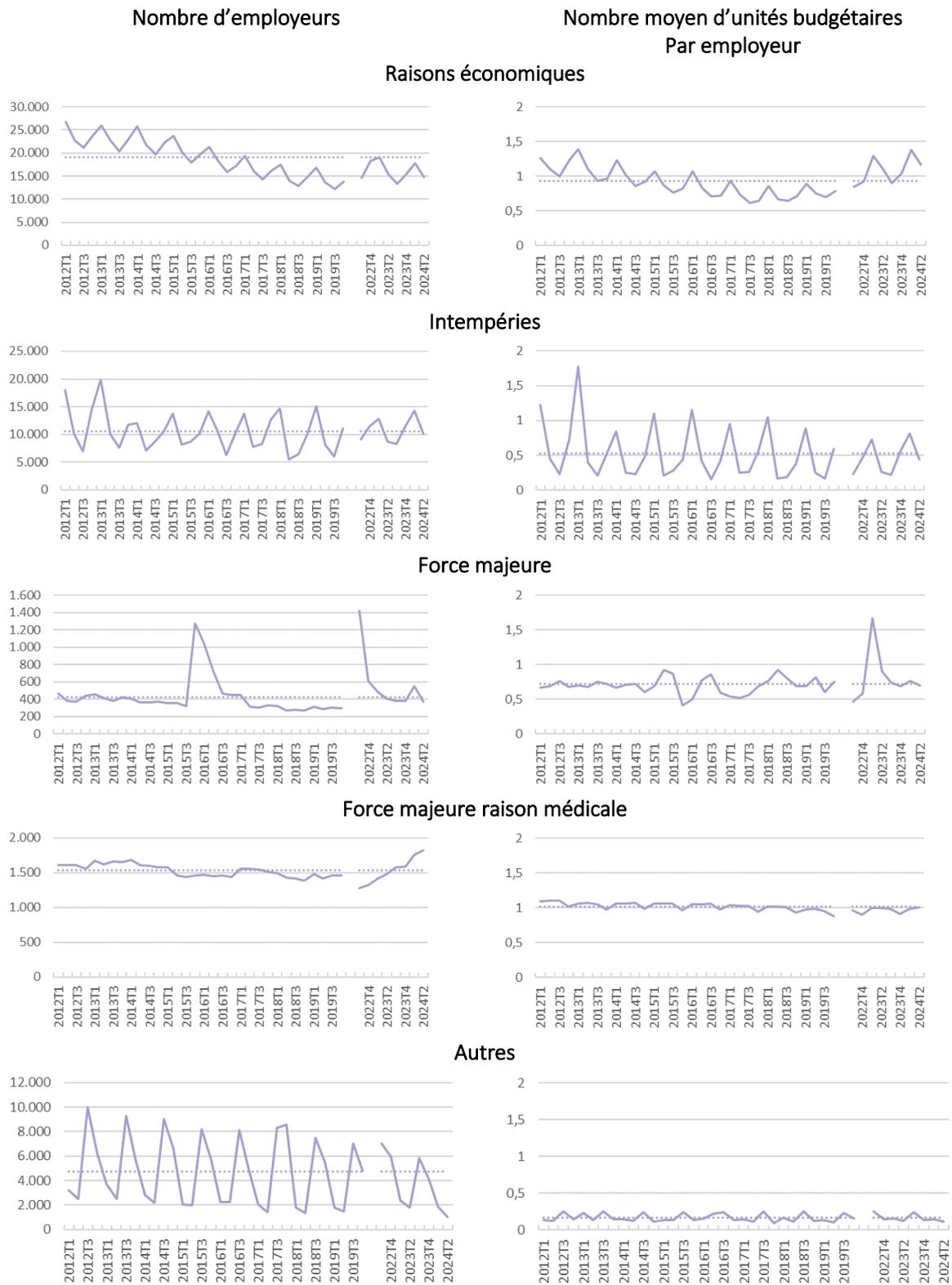
Evolution du chômage temporaire par motif

Comme indiqué ci-dessus, le régime de chômage temporaire se répartit en plusieurs motifs dont le plus important est de loin la raison économique, suivi par les mauvaises conditions météorologiques. La tendance générale à un nombre plus élevé d'unités budgétaires par employeur après la crise corona ne s'observe en fait que dans le chômage temporaire pour raisons économiques (voir graphique 4.III). Le niveau du premier trimestre 2024 (moyenne de 1,38 unité budgétaire par employeur) est juste en dessous de celui du premier trimestre 2013 (1,40 unité budgétaire), lequel est le plus haut niveau de la période examinée. Le niveau du T2 2024 est le plus haut niveau atteint dans un deuxième trimestre depuis 2012 (hors crise corona).

Les tendances liées au mauvais temps et aux autres raisons demeurent inchangées après la crise corona. La régularité de la catégorie « autres » s'explique par le fait que ce segment concerne principalement les fermetures collectives de sociétés pour leurs congés annuels. Il s'agit d'un événement annuel récurrent. Les mauvaises conditions météorologiques étant la deuxième cause possible, la tendance à l'intensification du recours au chômage temporaire pour raisons économiques est moins perceptible dans les chiffres généraux. Le chômage temporaire force majeure a un profil imprévisible, lié à la spécificité de la force majeure. Par exemple, le pic spectaculaire du nombre d'employeurs au quatrième trimestre 2015 correspond à la menace terroriste qui a fait suite aux attentats de Paris en novembre 2015 et aux attentats terroristes de Bruxelles en mars 2016. Enfin, le nombre d'employeurs ayant recours au chômage temporaire pour cause de force majeure pour raisons médicales atteint son plus haut niveau sur l'ensemble de la période au T2 2024.

Nombre d'employeurs et nombre moyen d'unités budgétaires par employeur suivant le motif de chômage temporaire (en pointillés = moyenne 2012-2019)

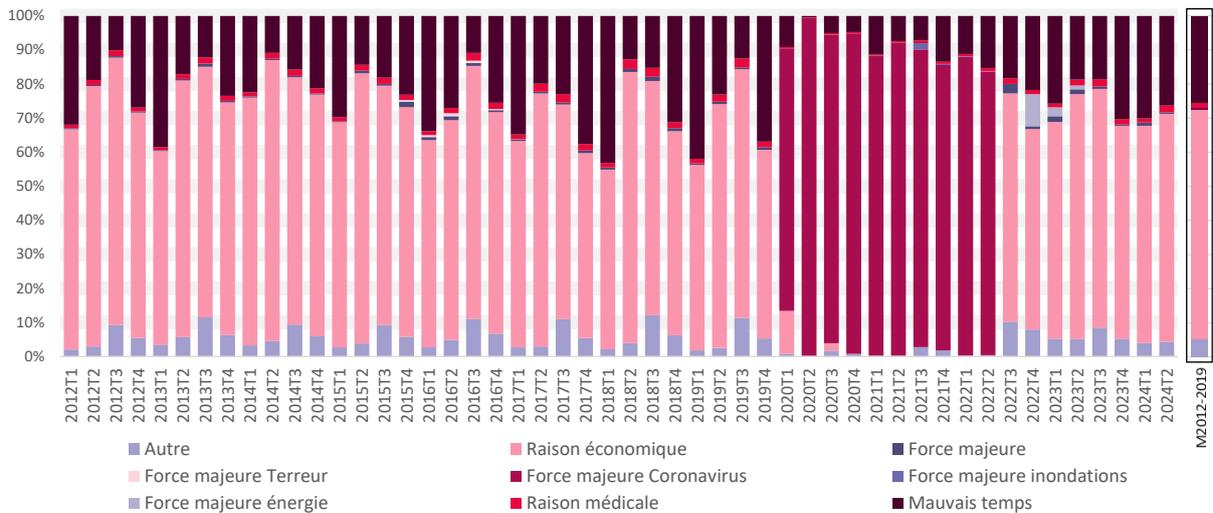
Gra. 4.III



En unités physiques, le chômage temporaire s'est réparti de la façon présentée au graphique 4.IV. Sans surprise, la force majeure Coronavirus « dé-forme » les tendances entre le T1 2020 et le T2 2022. Indépendamment de cette période particulière, un rythme assez régulier anime le chômage temporaire au fil des ans : la raison économique domine toujours mais le mauvais temps prend une place plus importante aux premier et dernier trimestres de chaque année. Le motif « autres » paraît adopter un rythme inverse mais, dans les faits, il évolue peu : sa part proportionnelle augmente parce que le taux général de chômage temporaire baisse. Entre ces motifs les plus courants, on distingue à peine les tranches occupées par la force majeure (générique ou autre que coronavirus). Un des sous-segments de la force majeure mérite pourtant qu'on s'y attarde, notamment au regard du graphique 4.V qui reprend les données en unités budgétaires.

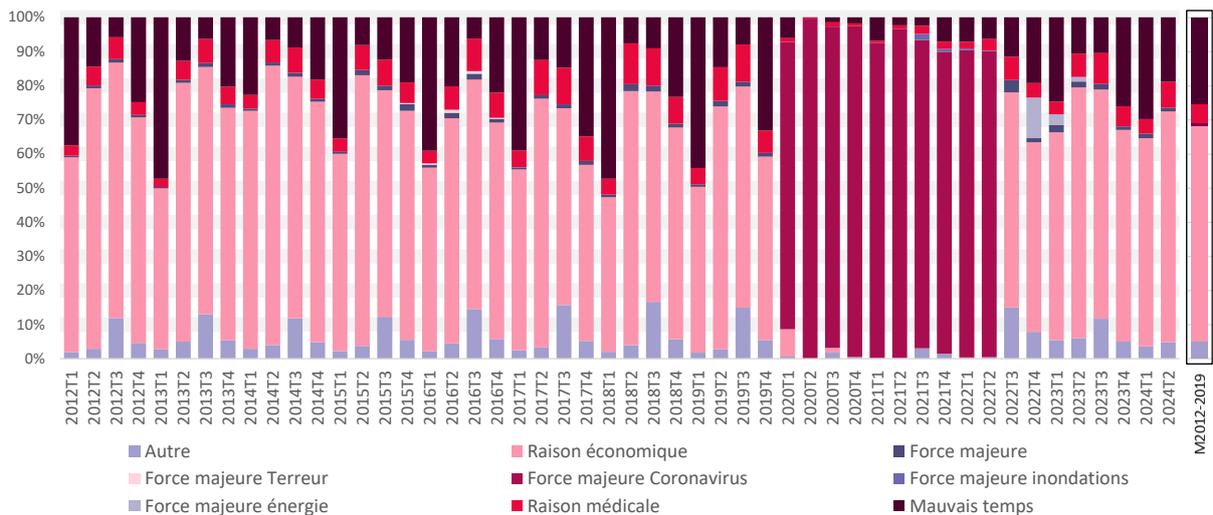
Répartition du chômage temporaire par motif (unités physiques) de 2012 à juin 2024

Gra. 4.IV



Répartition du chômage temporaire par motif (unités budgétaires) de 2012 à juin 2024

Gra. 4.V



C'est le motif spécifique de force majeure pour raison médicale que nous tenons à isoler. Il s'agit d'un motif dont l'évolution peut être qualifiée de stable puisqu'il connaît peu de variation de mois en mois. Néanmoins, ce motif, qui affichait une tendance légèrement décroissante jusqu'à la fin de 2021 a depuis fortement augmenté, atteignant en 2024 les chiffres les plus élevés de la période de référence dans les unités physiques, les unités budgétaires et le nombre d'employeurs concernés. Pour mieux faire comprendre en quoi il se démarque, nous avons calculé ce que chaque unité physique représentait en unité budgétaire dans chacun des motifs ; cela donne le graphique 4.VI.

Le graphique est très parlant : les motifs de chômage temporaire les plus fréquents que sont la raison économique et le mauvais temps sont généralement sollicités pour de courtes périodes si bien que leur impact budgétaire est somme toute raisonnable considérant le nombre de travailleurs concernés ; il en va tout autrement du chômage temporaire force majeure pour raison médicale. Bien que ce dernier ne concerne que 2% des chômeurs temporaires en 2024, il emporte près de 8% des charges de chômage temporaire parce que chaque bénéficiaire concerné représente à peu près 0,8 équivalent temps plein dans le chô-

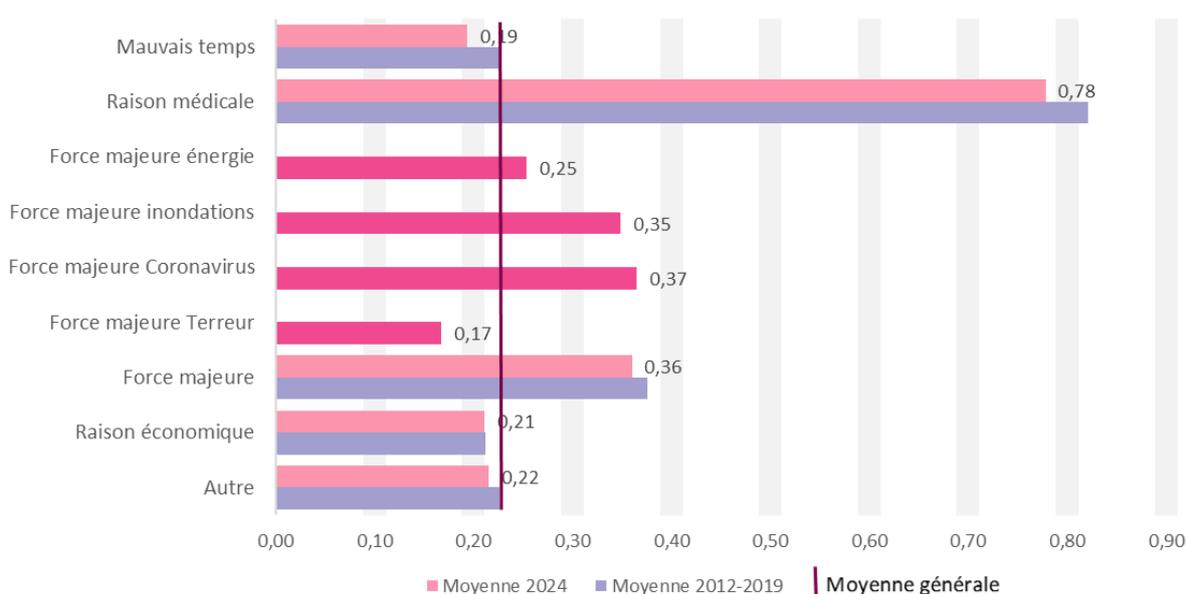
mage. De plus, la durée des cas de chômage temporaire force majeure pour raison médicale est très élevée : en moyenne, un trajet dure 10 mois. Dans un cas sur quatre, on parle de plus de 12 mois et dans un cas sur 10, plus de deux ans.

La raison de cet écart provient de la spécificité du régime de chômage temporaire pour raison médicale. Comme défini dans la feuille-info E24 de l'ONEM, « le travailleur qui est déclaré apte au travail au sens de la législation maladie invalidité, mais qui est toujours inapte à l'exercice de sa fonction, peut percevoir des allocations de chômage temporaire pour force majeure médicale dans (certaines) situations (...) ». En définitive, il s'agit d'un état de transition entre congé maladie

de longue durée et retour au travail, état dans lequel le travailleur concerné est presque nécessairement en chômage temporaire complet, d'où les chiffres étonnants affichés par ce régime, des chiffres qui vont en augmentant à mesure qu'augmente le nombre de travailleurs en congé maladie de longue durée. Cette corrélation se remarque d'ailleurs au niveau régional : la Région wallonne, qui présente la plus forte croissance de ses taux de maladie longue durée, est aussi la plus grande utilisatrice du chômage temporaire pour force majeure médicale (51,5% en 2024). Il n'empêche que la hausse récente se remarque aussi en Région flamande.

Ratio unité budgétaire par unité physique dans les différents motifs de chômage temporaire

Gra. 4.VI



5

PROFIL DES TRAVAILLEURS EN CHOMAGE TEMPORAIRE

Bien que le profil des chômeurs temporaires soit abordé dans le rapport annuel de l'ONEM sur base du genre, de la région et, bien sûr, du secteur d'activité (ONEM, 2024), le chapitre qui suit n'est pas inutile car il replace le profil des chômeurs temporaires dans une perspective plus large que les cinq dernières années qui, comme nous l'avons vu au chapitre 2, ont toutes été exceptionnelles d'abord avec des taux historiquement bas, ensuite avec des taux jamais atteints auparavant durant la crise Covid ; il en découle une certaine perte de repères à laquelle nous voulons remédier.

Nous voulons également aller plus en détails et voir comment l'âge et la nationalité des chômeurs temporaires a pu évoluer ces douze dernières années. Cela peut permettre d'affiner notre connaissance du chômage temporaire post-corona et par-delà, de mieux anticiper son évolution future.

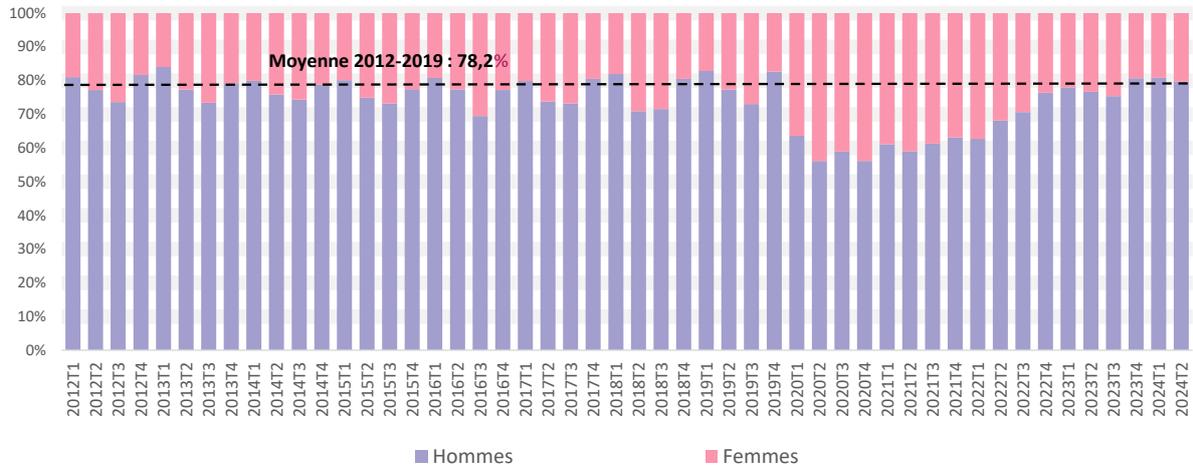
5.1 Suivant le genre

Comme il est dit dans le rapport annuel et dans l'étude récapitulative sur les 100 ans des allocations ONEM (ONEM, 2021), le chômage temporaire est un régime qui touche, par nature, plus d'hommes que de femmes. Le graphique 5.1 le confirme et illustre à quel point la crise Covid a été atypique par rapport aux crises qui l'ont précédée.

En dehors de ce sursaut, visible dès le premier trimestre 2020 et disparaissant au quatrième trimestre 2022, le chômage temporaire est resté proche du taux habituel, soit 78,2% d'hommes pour la période 2012-2019 (illustré ici par une ligne en pointillé). Le graphique montre ainsi que début 2024, la répartition hommes-femmes du chômage temporaire est redevenue ce qu'elle était auparavant, « normale » pourrait-on dire.

Répartition du chômage temporaire par genre (unités physiques) de 2012 à juin 2024

Gra. 5.I



5.2 Suivant la Région

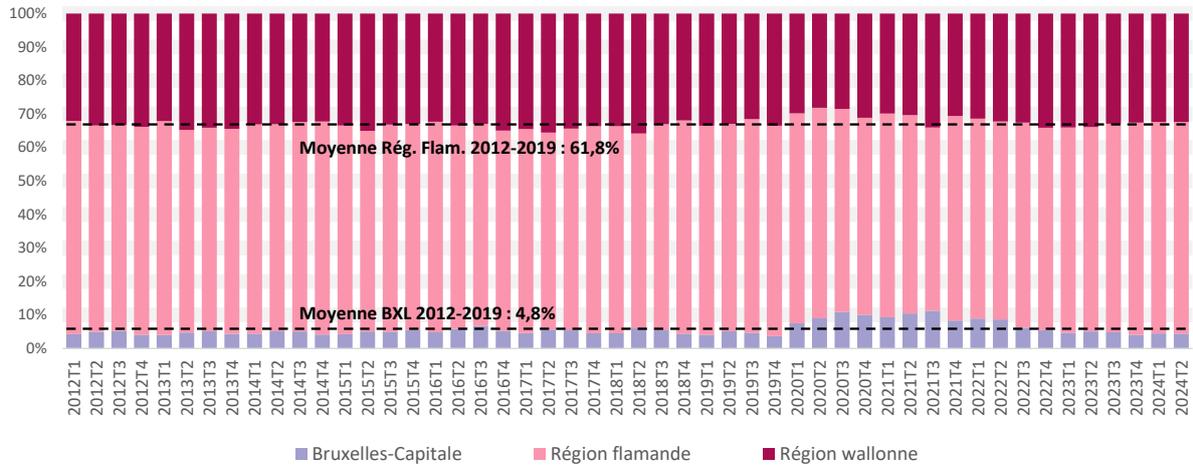
La répartition du chômage temporaire par Région est également un point d'attention du Rapport annuel de l'ONEM. Le but est donc ici de nouveau d'en offrir une vision étendue aux douze dernières années et de voir si l'évolution de cette répartition, passée la crise Covid, présente un profil différent. Voyons ce qu'il en est avec le graphique 5.II.

Par rapport aux moyennes d'avant crise présentées en pointillés (2012-2019 comme sur le graphique 5.I), la répartition du chômage temporaire entre les différentes régions est très sensiblement la même qu'auparavant : en unités physiques au T2 2024, la Région flamande présente juste un surplus d'1,4% par rapport à la moyenne (63,2% contre 61,8%). On voit donc que sur les douze dernières années, et même pendant la période Covid, c'est la Région flamande qui a le plus fait usage du régime de chômage temporaire et ce même au prorata du nombre de travailleurs des trois Régions ; l'année 2024 ne déroge pas du tout à cette règle.

Néanmoins, le graphique 5.III, qui reprend les données en unités budgétaires, apporte de la nuance : la Région flamande fait certes plus souvent appel au chômage temporaire mais le nombre de jours en CT par travailleur est en moyenne moins élevé que ce qui s'observe en Région wallonne. Les chiffres de ce graphique sont plus proches de la répartition globale des forces de travail par Région même si, on le voit, la Région de Bruxelles-Capitale utilise proportionnellement peu le dispositif. Cela étant, on constate qu'en unités budgétaires, la répartition par Région en 2024 est également très similaire au profil d'avant crise avec une légère hausse côté flamand (58,8% au T2 2024 pour une moyenne 2012-2019 de 55,3%).

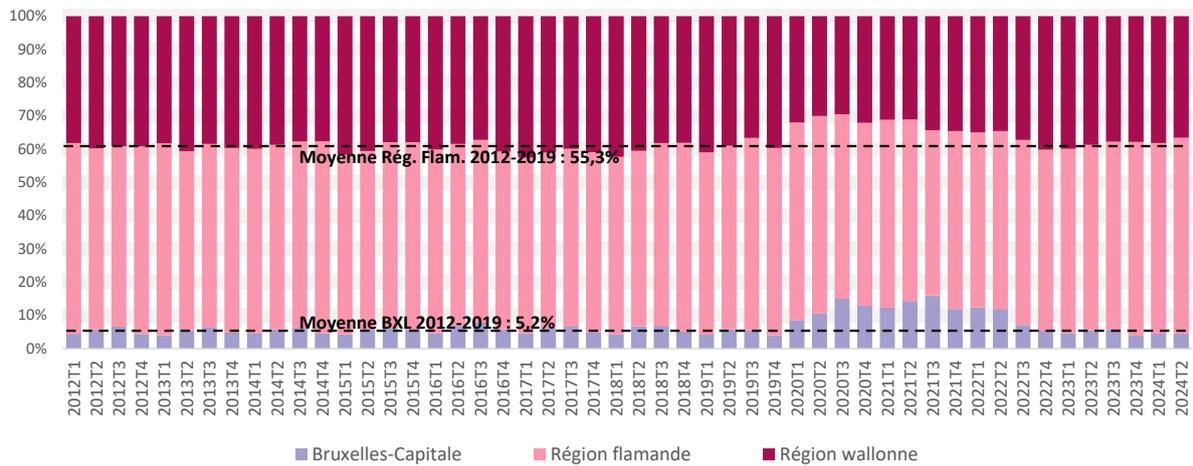
Répartition du chômage temporaire par Région (unités physiques) de 2012 à juin 2024

Gra. 5.II



Répartition du chômage temporaire par Région (unités budgétaires) de 2012 à juin 2024

Gra. 5.III



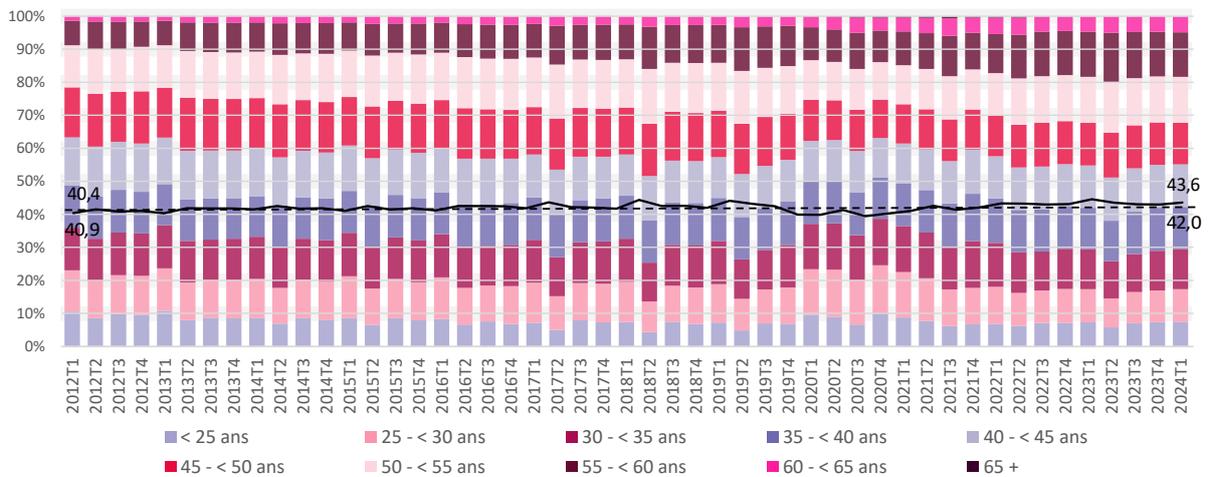
5.3 Suivant l'âge

Contrairement aux deux critères déjà évalués, l'âge ne figure pas parmi les indicateurs repris au rapport annuel de l'ONEM. Le graphique 5.IV fait le point sur les douze dernières années de chômage temporaire par tranche d'âge. On y découvre que le chômage temporaire est assez équitablement réparti entre les différentes tranches mais qu'il a « vieilli » ces dernières années, passant de 40,4 ans d'âge moyen à 43,6 ans en 2024 (ligne noire). Dans le même intervalle, la population des 15-64 ans a vu son âge moyen augmenter d'1,1 an, passant de 40,9 à 42 ans (ligne noire pointillée). L'augmentation de l'âge chez les chômeurs temporaires est donc plus rapide que la

courbe générale du vieillissement de la population. De fait, sur le graphique, on discerne bien la place nouvelle que prennent dans le chômage temporaire les 60-65 ans et les 55-60 ans par rapport à ce qui se faisait en 2012. À l'inverse, moins de jeunes sont placés en chômage temporaire qu'en début de période. On peut avancer deux hypothèses pour expliquer ce lent déplacement. La première serait économique : avec l'ancienneté, les travailleurs âgés coûtent plus cher à une entreprise ; il est financièrement plus intéressant de les placer eux prioritairement en chômage temporaire (mais à l'inverse, cela coûterait plus cher à l'ONEM) ; la seconde serait liée aux nouvelles technologies : les travailleurs les plus âgés ne seraient plus les éléments les plus indispensables d'une entreprise mais bien ceux qui sont le plus adaptés aux nouvelles technologies.

Répartition du chômage temporaire par tranche d'âge (unités physiques) de 2012 à juin 2024

Gra. 5.IV



Source moyenne d'âge de la population active : Statbel

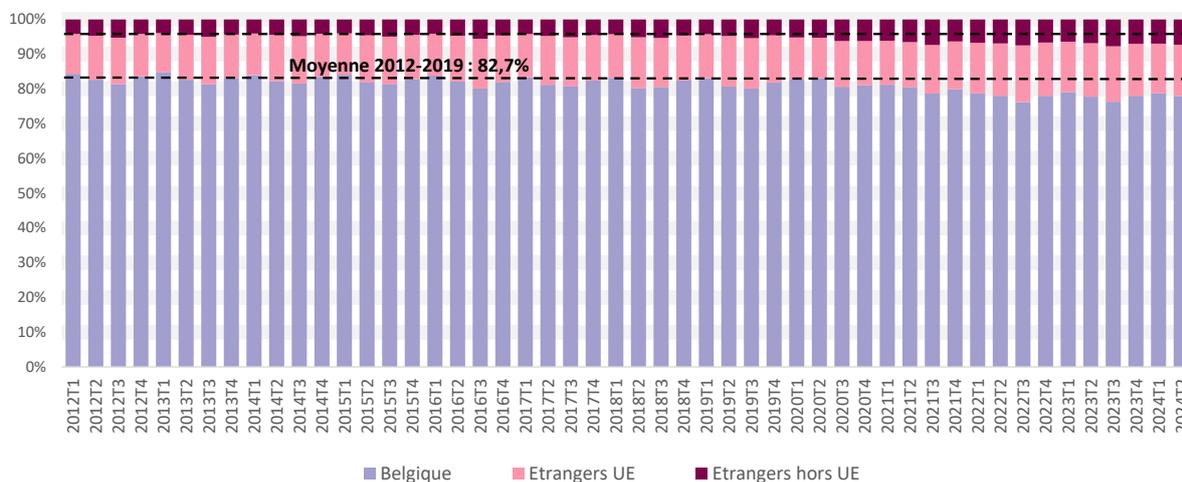
5.4 Suivant la nationalité

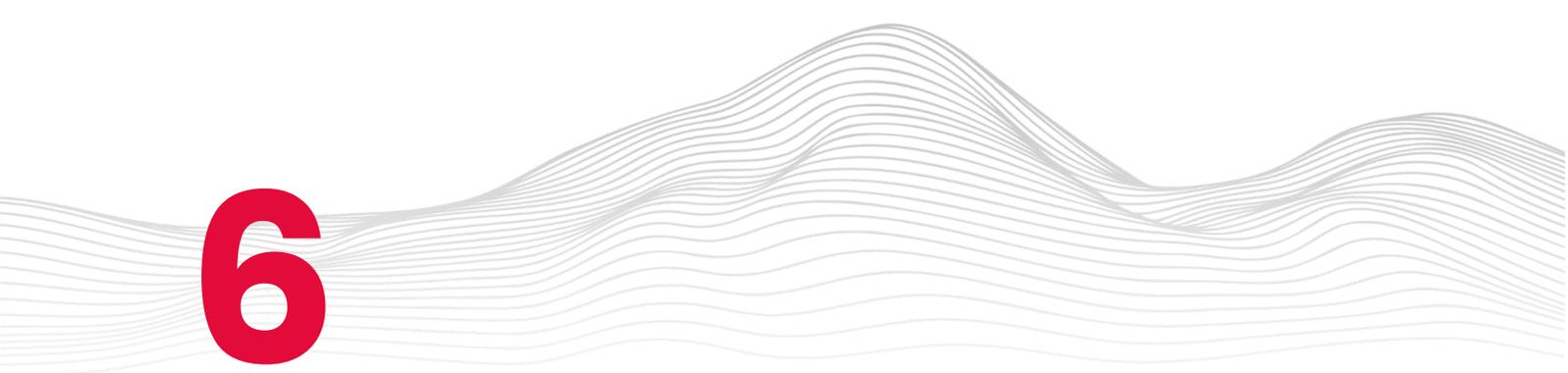
Le graphique 5.V montre comment, en douze ans, le chômage temporaire a touché de plus en plus de travailleurs d'origine étrangère parmi les forces de travail du pays. La crise sanitaire n'a pas généré de perturbation dans la répartition mais depuis 2022, la part d'étrangers parmi les chômeurs temporaires se démarque de la moyenne enregistrée entre 2012 et 2019, passant de 17,3% avant 2020 à 22,0% au 2e trimestre de 2024.

Cela étant, la population elle-même a évolué dans son ensemble et de nos jours, elle se compose de 64,8% de belges de souche contre 73,4% en 2012 (Statbel, 2024). Les ressortissants de l'Union européenne sont passés de 13,9 à 16,3% et les ressortissants non-européens de 12,7 à 18,9%. Considérant cela, les changements observés semblent refléter l'évolution naturelle des forces de travail en présence.

Répartition du chômage temporaire par nationalité (unités physiques) de 2012 à juin 2024

Gra. 5.V





6

PROFIL DES EMPLOYEURS

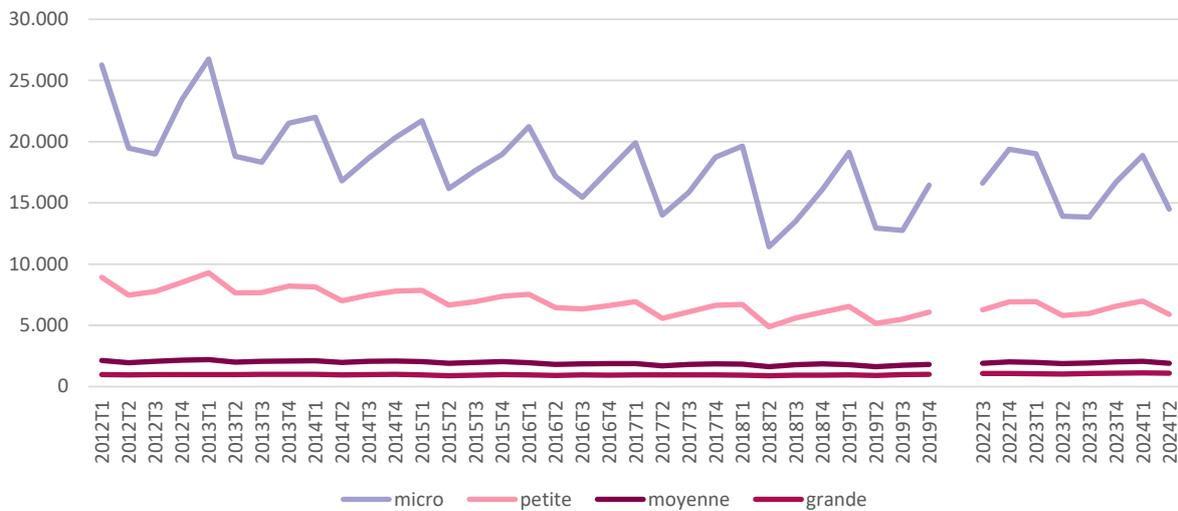
6.1

La taille de l'entreprise

Le graphique 6.I montre le nombre d'employeurs ayant eu recours au chômage temporaire en fonction de la taille de l'entreprise. Sur la période 2012-2019, on observe une baisse notable du chômage temporaire dans toutes les catégories, à l'exception des grandes entreprises dont la part reste stable. Les chiffres sont restés pratiquement inchangés après la crise par rapport aux années qui ont précédé celle-ci. Par contre, si l'on examine le nombre moyen d'unités budgétaires par employeur (graphique 6.II), on constate que la tendance à la hausse après la crise corona observée plus haut se manifeste principalement dans les grandes entreprises et, dans une moindre mesure, dans les moyennes. La hausse du nombre moyen d'unités budgétaires dans les grandes entreprises est déjà visible en 2019 alors que dans les autres entreprises, la situation est plutôt stable.

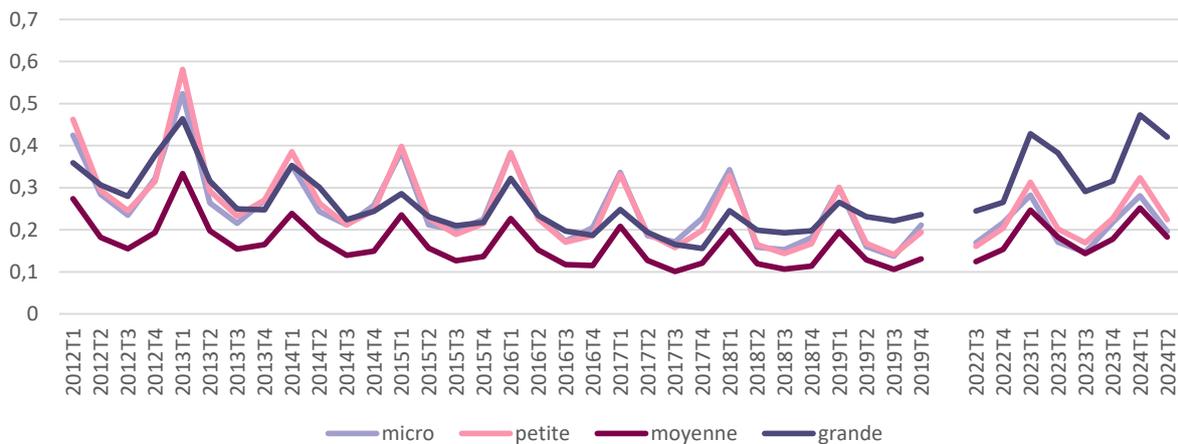
Evolution du nombre d'employeurs par taille de l'entreprise

Gra. 6.I



Nombre moyen d'unités budgétaires par employeur multiplié par la proportion de chaque catégorie d'employeurs

Gra. 6.II



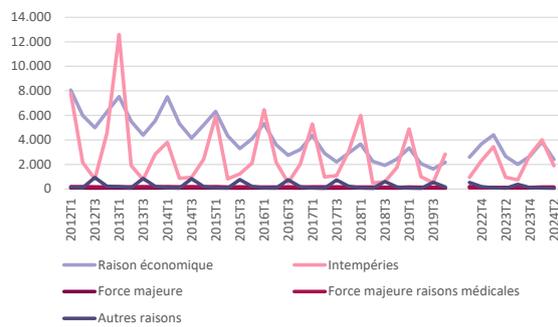
Une des explications de cette différence frappante provient des motifs. Au graphique 6.III, nous voyons la répartition des unités budgétaires selon le motif et la taille des entreprises. Pour les moyennes et grandes entreprises, la proportion de chômage temporaire est beaucoup plus importante dans le segment « raisons économiques »,

ce qui rend la tendance à la hausse des unités budgétaires par employeur illustrée au graphique 6.II beaucoup plus claire pour ces catégories. Dans les micro- et petites entreprises, on constate néanmoins aussi une augmentation du nombre d'unités budgétaires pour chômage temporaire raisons économiques.

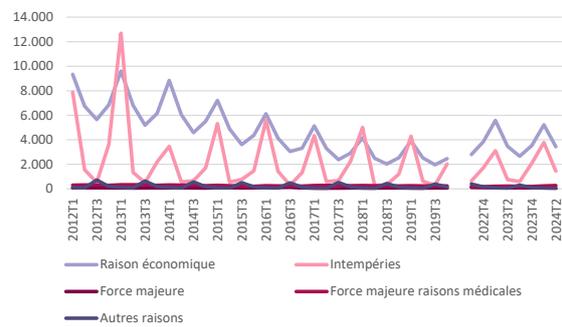
Nombre d'unités budgétaires suivant le motif par taille de l'entreprise

Gra. 6.IIIIIII

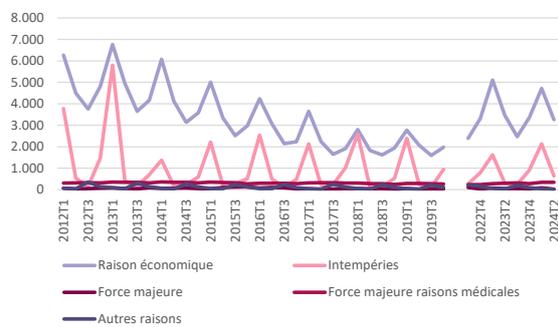
Micro-entreprises



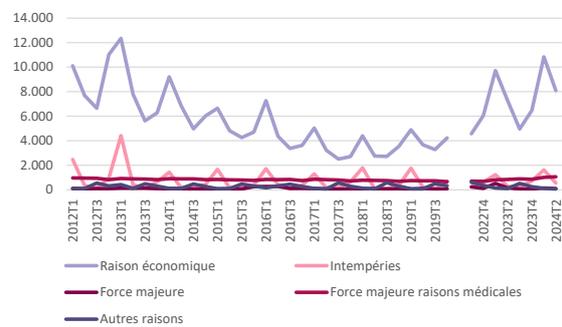
Petites entreprises



Moyennes entreprises



Grandes entreprises



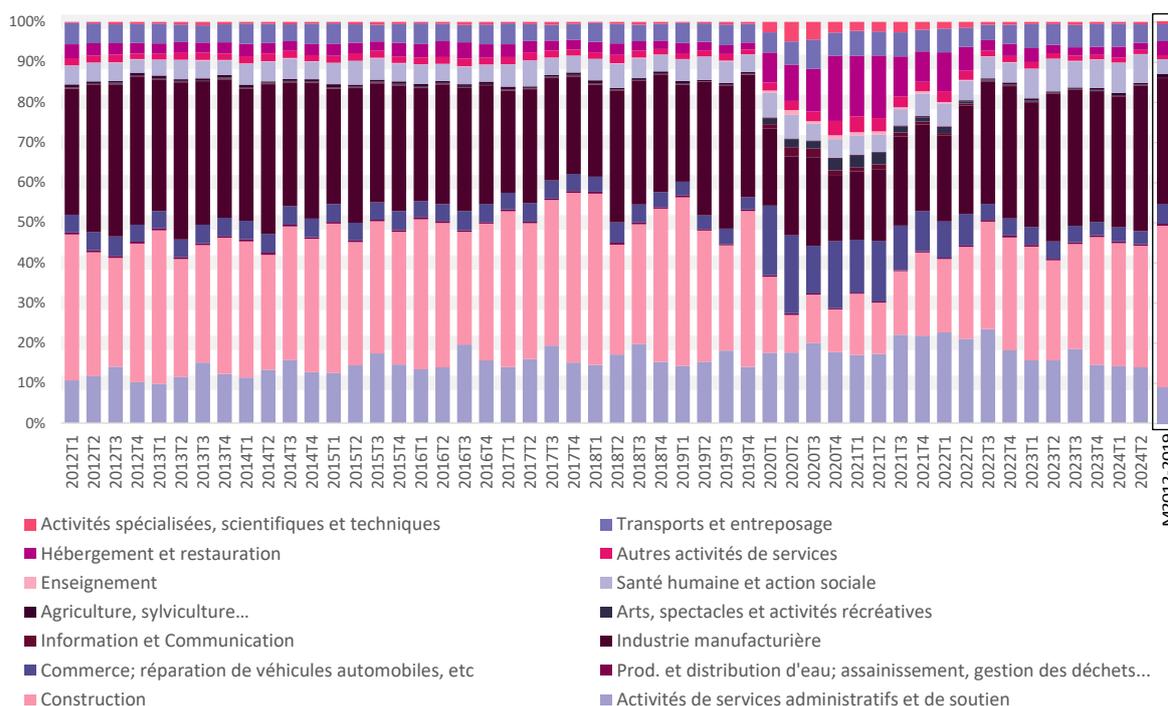
6.2 Différences par secteur

Pendant la crise corona, plusieurs secteurs ont fait appel au chômage temporaire alors qu'ils ne l'utilisaient auparavant que de manière très limitée. Au graphique 6.IV, nous présentons la répartition du chômage temporaire en unités physiques pour 14 secteurs d'activité.¹⁴ Sur ce graphique, on observe bien la perturbation générée par les mesures sanitaires de la crise Covid qui, essentiellement du 1^{er} trimestre 2020 au 2^e trimestre 2022, ont étendu la population des bénéficiaires à des secteurs qui, d'ordinaire, ne faisaient pas ou presque pas usage du chômage temporaire. Le secteur le plus remarquablement touché est le

secteur Horeca, en violet dans le haut du graphique qui a atteint une proportion de 16% au T4 2020 contre 2,8% en moyenne entre 2012 et 2019. D'autres secteurs ont connu une inhabituelle et très forte hausse de leur taux de chômage temporaire comme les administrations, les activités spécialisées, scientifiques et techniques, les secteurs de l'information et celui des arts et spectacles. Utilisateur important du dispositif déjà avant la crise, le secteur des activités de service administratifs et de soutien, qui englobe notamment les agences intérim et les travailleurs de surface, a lui aussi vu le nombre de ses chômeurs temporaires exploser puis rester élevé jusque fin 2022.

Répartition du chômage temporaire par secteur d'activité (unités physiques) de 2012 à juin 2024

Gra. 6.IVIV



¹⁴ Les autres secteurs d'activités représentaient conjointement une moyenne de 1,37% et un maximum de 2,89%

de l'ensemble des unités physiques du chômage temporaire entre 2012 et 2024 ; nous avons choisi de les écarter, le graphique étant déjà assez dense comme cela.

Dans la période post-crise, la répartition du chômage temporaire par secteur est plus ou moins revenue à la situation normale d'avant la crise. Cependant, quelques différences notables existent illustrées au graphique 6.V.

La première différence concerne le secteur de l'industrie : le chômage temporaire y augmente graduellement depuis fin 2023 si bien qu'au T2 2024, il représente 41,6% des dépenses, une proportion un tiers plus importante qu'en temps normal. Cette intensification est encore plus remarquable en nombre d'unités budgétaires par employeur et il est frappant de constater qu'elle était déjà visible en 2019.

Cette augmentation, alors que tous les autres secteurs affichent des valeurs stables ou descendantes, correspond au climat de crise sectorielle observé en Allemagne ainsi qu'au nombre de faillites relevées ces derniers mois dans le même secteur de l'industrie.

Cela contraste avec le secteur le plus concerné par le chômage temporaire, la construction, qui dépend fortement du chômage temporaire intempéries. La tendance en nombre d'employeurs et en nombre moyen d'unités budgétaires pour ce secteur est nettement moins marquée, sans augmentation nette du nombre d'employeurs, d'unités physiques et d'unités budgétaires par employeur.

Le secteur du commerce, comme l'industrie, montre une augmentation marquée de la moyenne des effectifs par employeur après la crise corona par rapport à la période précédente et il y a une tendance persistante à la hausse.

Dans le secteur des services administratifs et de soutien, une augmentation du nombre moyen d'unités budgétaires par employeur s'accompagne d'une légère tendance à la hausse du nombre d'employeurs. Dans le secteur Horeca, fortement touché par la crise du coronavirus, ainsi que dans les autres secteurs de services, on constate une augmentation marquée du nombre d'employeurs ainsi que du nombre moyen d'unités budgétaires par employeur, surtout dans les

premiers mois suivant la pandémie. Cette tendance se retrouve également dans les autres secteurs.

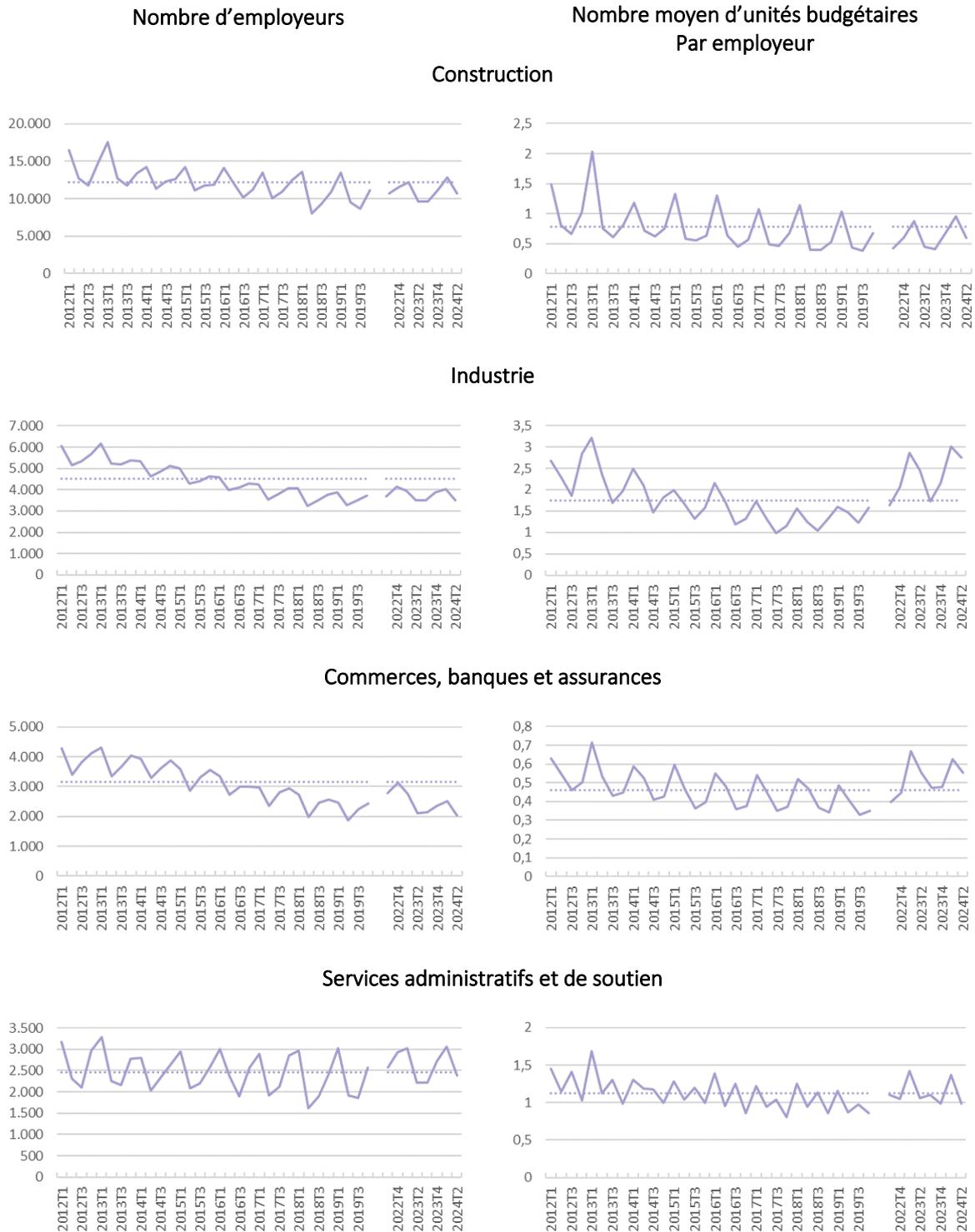
Enfin, le secteur de la « Santé humaine et action sociale » suit la tendance générale avec un nombre d'employeurs stable mais une nette augmentation du nombre moyen d'unités budgétaires par employeur. Il est assez remarquable de constater une intensification du chômage temporaire dans un secteur qui présente de nombreux métiers en pénurie de main-d'œuvre. Entre 2012 et 2019, celui-ci représentait en moyenne 4,71% des unités physiques en chômage temporaire et 3,8% des dépenses CT. Sur la première moitié de 2024, le secteur a englobé 7,24% des unités physiques et 7,26% des dépenses soit près du double de la situation d'avant covid et, comme on le voit sur le graphique, cette hausse est apparue après la crise, et elle s'est poursuivie depuis. En termes de charges, le secteur de la santé humaine et de l'action sociale représente à présent environ 40 millions EUR de chômage temporaire par an contre un peu moins de 20 millions EUR avant 2020. Pour essayer de comprendre ce pic, nous avons affiné l'analyse en interrogeant les trois sous-secteurs concernés : l'activité pour la santé humaine (86), l'activité médico-sociale sans hébergement (87) et l'action sociale sans hébergement (88). Une fois séparées par sous-secteur, les données exposées au tableau 4.1.I montrent clairement que c'est le secteur de l'action sociale sans hébergement qui provoque la hausse importante (+58,12% en nombre d'unités physiques mais surtout +108,79% en termes de dépenses par rapport à la période 2012-2019) ; les autres sous-secteurs représentent un très faible pourcentage du chômage temporaire.

Le croisement des données du sous-secteur de l'action sociale sans hébergement avec d'autres critères a révélé que la hausse du chômage temporaire provenait exclusivement de la Région flamande (74,6% des charges au T2 2024) et que le motif de loin le plus demandé était la raison économique (85,5% des cas au T2 2024). En allant encore plus loin, nous avons constaté que 95% des

entreprises concernées étaient des ateliers protégés. Une raison possible de cette augmentation est la modification réglementaire de mai 2020, qui donne accès au chômage temporaire aux travailleurs des entreprises de travail adapté en retour progressif à l'emploi (cela concerne encore en partie les prestations de maladie pour les jours où ils ne travaillent pas). Le groupe augmente ainsi les effectifs pouvant être mis en chômage temporaire. Le secteur est en outre également influencé par l'évolution des profils de compétences liée aux pénuries sur le marché du travail. Cela influence le type de tâches que peuvent effectuer les travailleurs. La crise du secteur de l'industrie évoquée ci-dessus pourrait être un facteur aggravant dans la mesure où les entreprises industrielles externalisent des tâches vers les entreprises de travail adapté.

Nombre d'employeurs et nombre moyen d'unités budgétaires par employeur suivant le secteur (en pointillés = moyenne 2012-2019)

Gra. 6.VV

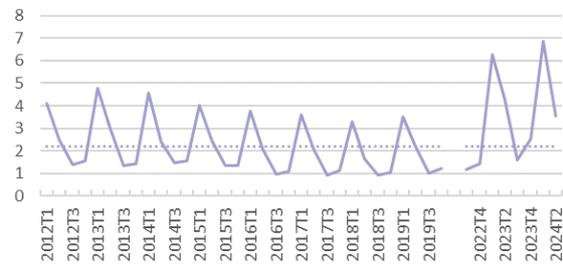
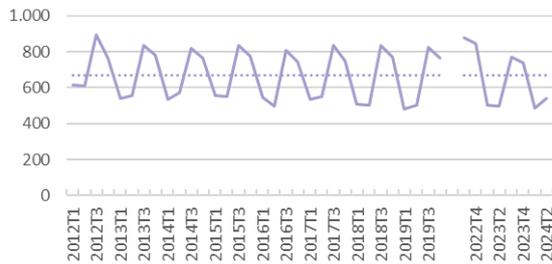


Nombre d'employeurs et nombre moyen d'unités budgétaires par employeur suivant le secteur
 Gra. 6.V (suite)

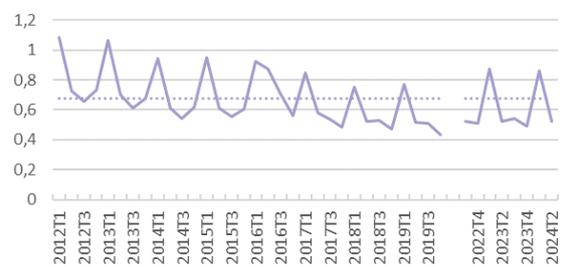
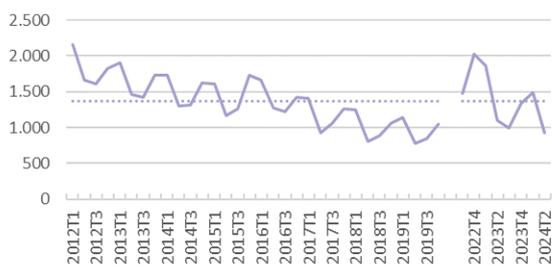
Nombre d'employeurs

**Nombre moyen d'unités budgétaires
Par employeur**

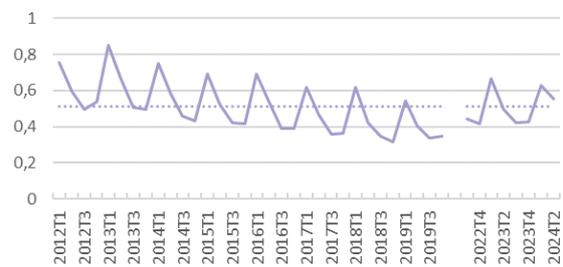
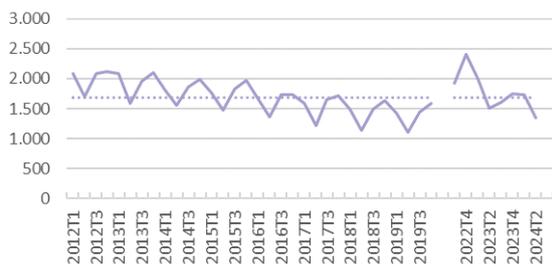
Santé humaine et action sociale



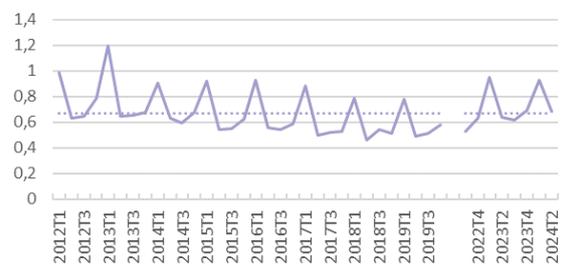
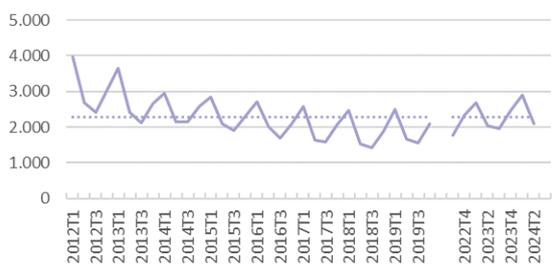
Hébergement et restauration (Horeca)



Autres services



Autres



Part du chômage temporaire en Unités physiques, budgétaires et charges des sous-secteurs de la santé humaine et de l'action sociale

Tab. 6.I

	UNITES PHYSIQUES				UNITES BUDGETAIRES				DEPENSES			
	Santé humaine et action sociale	86 - Activités pour la santé humaine	87 - Activité médico-sociale avec hébergement	88 - Action sociale sans hébergement	Santé humaine et action sociale	86 - Activités pour la santé humaine	87 - Activité médico-sociale avec hébergement	88 - Action sociale sans hébergement	Santé humaine et action sociale	86 - Activités pour la santé humaine	87 - Activité médico-sociale avec hébergement	88 - Action sociale sans hébergement
2012-2019	4,71%	0,15%	0,13%	4,43%	4,86%	0,36%	0,32%	4,18%	3,77%	0,34%	0,29%	3,14%
T1 2024	7,39%	0,09%	0,10%	7,20%	8,70%	0,27%	0,28%	8,17%	7,58%	0,26%	0,28%	7,04%
T2 2024	7,08%	0,13%	0,14%	6,81%	7,89%	0,44%	0,42%	7,04%	6,94%	0,45%	0,42%	6,07%

Le volume du chômage temporaire étant lié au volume de travail (nombre d'équivalents temps plein), les unités budgétaires du tableau 6.II ci-dessous sont établies par rapport au volume total de travail par secteur. Comparés à 2019, les pourcentages pour tous les secteurs en dehors de la construction sont plus élevés en 2023, surtout dans l'industrie et l'extraction de minéraux qui affichent une augmentation de plus d'un demi-point de pourcentage. Dans les autres secteurs, les différences sont toutes inférieures à 0,5 point de pourcentage. Quant à la moyenne 2012-2019, il n'y a que dans l'industrie et le secteur de la santé humaine et de l'action sociale que le niveau est plus élevé en 2023.

La crise corona n'a donc pas entraîné une augmentation générale et structurelle du chômage temporaire en raison d'une connaissance désormais généralisée des procédures de chômage temporaire. Il semble plutôt que le contexte économique actuel, où les entreprises ont en quelques années traversé différentes crises, représente un défi pour certaines d'entre elles. Si le nombre d'entreprises employant des travailleurs en chômage temporaire pour raisons économiques temporaires n'augmente pas, il y a en revanche une intensification de l'utilisation.

Cette intensification par rapport à l'avant-crise est visible dans l'industrie, le commerce et certains secteurs de services. Si l'on tient compte du volume réel de main-d'œuvre, on constate une nette augmentation du chômage temporaire, en particulier dans l'industrie. Dans les autres secteurs de services et la catégorie « autres », on constate aussi une augmentation du nombre d'employeurs et du nombre d'unités budgétaires par employeur. Pour ces secteurs, il y a aussi une

augmentation du pourcentage de chômage temporaire par rapport au volume de travail. Dans ce cas-ci, il se peut que la plus grande familiarité avec le régime ait motivé une utilisation plus large. On ne peut d'ailleurs pas exclure que le nombre plus élevé d'employeurs faisant appel au chômage temporaire ne résulte pas de la pression financière exercée par la crise du corona sur ces entreprises, mais plutôt d'une plus grande familiarité. Ces secteurs étant relativement peu nombreux dans le groupe des employeurs utilisant le chômage temporaire, l'incidence sur la tendance générale du régime n'est que limitée.

Evolution de la part relative du chômage temporaire par rapport au volume total des forces de travail dans chaque secteur

Tab. 6.II

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Gemiddelde 2012-2019
Construction	7,6%	8,9%	5,8%	5,8%	5,4%	4,5%	4,1%	4,0%	11,0%	5,9%	3,8%	3,6%	5,8%
Industrie	3,0%	3,1%	2,3%	1,9%	1,7%	1,2%	1,2%	1,2%	7,2%	3,3%	2,2%	2,0%	1,9%
Services	0,5%	0,5%	0,4%	0,4%	0,4%	0,3%	0,2%	0,2%	4,8%	2,6%	0,7%	0,3%	0,4%
Activités de services administratifs et de soutien	1,3%	1,4%	1,1%	1,0%	1,0%	0,8%	0,8%	0,7%	9,6%	3,8%	1,6%	0,9%	1,0%
Hébergement et restauration	2,1%	1,8%	1,4%	1,3%	1,4%	0,9%	0,7%	0,6%	36,1%	28,5%	4,2%	0,9%	1,3%
Santé humaine et action sociale	0,5%	0,5%	0,5%	0,4%	0,4%	0,3%	0,3%	0,3%	2,3%	0,8%	0,4%	0,5%	0,4%
Activités spécialisées, scientifiques et techniques	0,1%	0,2%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	4,7%	1,6%	0,4%	0,1%	0,1%
Arts, spectacles et activités récréatives	0,5%	0,4%	0,4%	0,4%	0,3%	0,2%	0,2%	0,2%	17,4%	11,8%	1,6%	0,3%	0,3%
Production et distribution d'eau; assainissement, gestion des déchets et dépollution	1,3%	1,4%	1,0%	0,8%	0,9%	0,3%	0,3%	0,3%	2,0%	0,8%	0,5%	0,4%	0,8%
Information et Communication	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	3,3%	1,2%	0,2%	0,1%	0,1%
Enseignement	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,6%	0,2%	0,0%	0,0%	0,0%
Activités immobilières	0,3%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,1%	0,1%	0,1%	6,9%	3,0%	0,7%	0,1%	0,2%
Administration publique et défense	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Activités des ménages en tant qu'employeurs...	0,2%	0,2%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,0%	1,5%	0,5%	0,2%	0,0%	0,1%
Organisations et organismes extraterritoriaux	0,0%	0,1%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	1,7%	1,4%	0,1%	0,0%	0,0%
Autres activités de services	0,8%	0,8%	0,7%	0,7%	0,6%	0,5%	0,5%	0,4%	10,0%	7,1%	1,6%	0,6%	0,6%
Commerces, banques et assurances	0,4%	0,4%	0,3%	0,3%	0,3%	0,2%	0,2%	0,2%	7,1%	2,5%	0,7%	0,2%	0,3%
Commerce de gros et de détail; réparation automobile	0,5%	0,5%	0,4%	0,4%	0,3%	0,3%	0,2%	0,2%	8,5%	2,9%	0,8%	0,3%	0,4%
Activités financières et d'assurances	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	1,6%	0,5%	0,1%	0,0%	0,0%
Autres	1,3%	1,2%	0,9%	0,8%	0,7%	0,6%	0,5%	0,6%	5,6%	2,8%	1,0%	0,7%	0,8%
Transports et entreposage	0,9%	0,9%	0,7%	0,6%	0,6%	0,5%	0,4%	0,4%	5,4%	2,8%	1,0%	0,6%	0,6%
Agriculture, sylviculture et pêche	1,9%	2,0%	1,3%	1,2%	1,1%	0,8%	0,7%	0,6%	1,5%	1,0%	0,6%	0,6%	1,2%
industries extractives	3,4%	4,9%	2,0%	2,4%	2,3%	2,3%	2,2%	1,9%	6,4%	2,3%	1,4%	2,5%	2,7%
Production et distribution d'électricité, de gaz, de vapeur et d'air conditionné	0,0%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,2%	0,2%	0,1%	0,0%	0,0%
Total	1,4%	1,5%	1,1%	1,0%	0,9%	0,6%	0,6%	0,6%	5,9%	2,9%	1,1%	0,7%	0,9%

Source : volume de travail en équivalents temps plein : ONSS;
Calculs ONEM

7

CONSIDERATIONS FINALES

Cette étude a permis de cartographier la tendance actuelle du chômage temporaire. En 2023 et 2024, nous ne pouvons pas revenir aux chiffres d'avant la crise corona. Pour autant, l'analyse et les observations faites dans cette étude montrent que l'évolution actuelle n'est ni atypique ni directement alarmant. Premièrement, les chiffres plus élevés se retrouvent principalement dans le motif chômage temporaire pour raisons économiques. La période de crise multiple que nous venons de terminer a entraîné une augmentation des besoins en Chômage temporaire pour un certain nombre d'entreprises, plus limité que durant la récession de 2013 : le nombre moyen d'unités budgétaires par employeur est au même niveau que pendant cette même récession. La situation actuelle est particulièrement difficile dans l'industrie, mais pas seulement. En Allemagne aussi, le chômage temporaire augmente pour les mêmes raisons. La situation économique en 2019, année de référence avec laquelle on compare souvent les chiffres actuels, était complètement différente. Nous étions alors à la fin d'une période de plusieurs années consécutives de croissance économique. Le chômage temporaire est alors tombé à un niveau historiquement bas.

Rien n'indique que le recours généralisé au chômage temporaire durant la crise corona ait un impact durable sur l'utilisation par les employeurs. Les chiffres des secteurs qui étaient peu familiarisés avec le chômage temporaire avant la crise et qui ont été fortement touchés par celle-ci, comme l'horeca par exemple, ont finalement été norma-

lisés. En outre, les chiffres plus élevés pour le chômage temporaire ne sont pas dus à un nombre plus grand d'employeurs qui utilisent le système, mais à une intensification de l'utilisation. La suppression des conditions d'admissibilité instaurées en 2016 ne semble pas non plus être un facteur déterminant pour les chiffres actuels plus élevés.

Enfin, lors des crises précédentes, le redressement du chômage temporaire au niveau d'avant la crise à chaque fois été différé de plusieurs années. Sur la base des résultats de cette étude, rien ne semble avoir changé actuellement dans l'évolution du chômage temporaire qui rendrait impossible une semblable reprise.

7.1 Les estimations du Bureau du Plan, le FFE et l'ONVA

Trois fois par an, en février, juin et septembre, le Bureau du Plan présente ses prévisions dans les budgets économiques et c'est sur base de ces prévisions que les estimations du chômage temporaire sont faites, des estimations qui non seulement servent à définir le budget des différents régimes du chômage au sein de l'ONEM mais ont aussi, dans le cadre du chômage temporaire, un impact sur le Fonds d'indemnisation des travailleurs licenciés en cas de fermeture d'entreprises (FFE) et, dans une moindre mesure, sur l'Office national des Vacances Annuelles (ONVA).

Depuis 2001, l'ONVA est concerné par la part de vacances annuelles (6% des montants du CT versés aux ouvriers) que l'ONEM doit lui reverser dans l'année qui suit¹⁵.

Pour le FFE, c'est plus conséquent. Depuis 1993, le FFE a parmi ses missions de participer au financement du chômage temporaire en partant du principe que celui-ci contribue à réduire le nombre de fermeture d'entreprises. Le taux de cette participation a évolué au cours des trois dernières décennies¹⁶ mais il s'élève généralement en moyenne à un peu moins de 30% des charges du chômage temporaire suivant la part prise par le chômage temporaire force majeure qui n'est pas pris en compte dans la répartition des charges¹⁷. Conformément à l'AR du 03.05.1993,

remplacé par l'AR du 23.03.2007, le FFE paie mensuellement des avances à l'ONEM et le décompte est effectué dans le courant du mois de juillet qui suit l'année écoulée sur la base des paiements en chômage temporaire acceptés par l'ONEM.

Au niveau trésorerie, l'ONEM utilise, un système d'avances mensuelles tant pour l'ONVA que pour le FFE ; ces avances sont calculées sur la base des estimations, ce qui souligne l'importance de ces estimations. Si les dépenses ont été surestimées, l'ONVA doit rembourser l'ONEM et l'ONEM doit rembourser le FFE ; si, au contraire, elles ont été sous-estimées, l'ONEM doit verser la différence à l'ONVA l'année suivante et le FFE doit verser le supplément à l'ONEM l'année suivante, sur la base du décompte final, ce qui peut conduire à un

¹⁵ Afin de réduire le déficit structurel du régime « des vacances annuelles ouvriers », dans l'accord interprofessionnel 2001 – 2002, les partenaires sociaux ont proposé, notamment, qu'à partir de 2001, l'ONEM retienne sur les 33% d'intervention du FFE dans les dépenses en matière de chômage temporaire, une fraction de 27% et verse les 6% restants à l'ONVA. L'ONEM prend ainsi en charge une partie du financement du pécule de vacances des ouvriers pour les jours assimilés de chômage temporaire pour manque de travail. Ceci a été réglé à partir du 01.01.2001 dans la loi du 22.05.2001 en exécution de l'accord interprofessionnel 2001 - 2002 relatif aux vacances annuelles.

En vertu de l'article 18 §3 des lois relatives aux vacances annuelles des travailleurs salariés coordonnées le 28 juin 1971, la cotisation s'élève à 6% du montant des allocations de chômage payées par l'ONEM dont l'exécution du contrat de travail a été suspendue en application des articles 49, 50 ou 51 de la loi du 3 juillet 1978. Cela signifie le chômage technique, le chômage intempéries et le chômage économique des ouvriers, y compris le manque de travail dû à la crise sanitaire corona. Par contre, la cotisation ne doit pas être calculée sur le montant des allocations de chômage payées par l'ONEM aux travailleurs dont l'exécution du contrat de travail a été suspendue pour toutes les causes de force majeure.

¹⁶ Pour responsabiliser les partenaires sociaux face à l'utilisation croissante qui a été faite du système du chômage temporaire, le Fonds de fermeture d'entreprises a été obligé, par la loi du 26.06.1992 portant des dispositions sociales et diverses, de prendre en charge, à partir du 01.01.1993, 27% des dépenses en matière de chômage temporaire. Depuis 1996, cette intervention a été augmentée à 33 % (loi du 22.12.1995 portant des mesures d'exécution du plan pluriannuel pour l'emploi). Ceci a été repris dans la loi du 26.06.2002 relative aux fermetures d'entreprises.

L'article 53 de la loi du 26 juin 2002 relative aux fermetures d'entreprises stipule que l'FFE intervient dans le financement du chômage temporaire en vertu des articles 49, 50, 51 et 77/4 de la loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail.

Ces articles prévoient les situations suivantes de suspension du contrat de travail :

- art. 49 : accident technique
- art. 50 : intempéries,
- art. 51 : chômage économique

art. 77/4 : chômage économique pour les employés.

Le financement n'inclut pas la situation de suspension du contrat de travail sur la base de l'article 26 de la loi sur les contrats de travail (suspension du contrat de travail pour cause de force majeure), ni la grève ou le lock-out.

Conformément à l'article 27 de la loi du 19.06.2009 portant des dispositions diverses en matière d'emploi pendant la crise, le FFE prend en charge une partie du montant de l'allocation de crise pour suspension du contrat de travail employés. Cette part est fixée par l'AR du 25.06.2010 à 27% pour la période du 01.07.2009 au 31.12.2010; cette mesure de crise a été prolongée par la Chambre jusqu'au 31.03.2011. La loi du 12.04.2011 a rendu cette mesure temporaire définitive et a également modifié l'intitulé de cette mesure en « suspension employés pour manque de travail ».

L'AR du 05.03.2012 a modifié l'AR du 25.06.2010 et a fixé l'intervention pour les ouvriers à 33% des dépenses en chômage temporaire et pour les employés à 27%.

¹⁷ Par conséquent, le pic inédit de chômage temporaire provoqué par la pandémie de Covid n'a pas impacté la participation du FFE.

dépassement du budget prévu. Le tableau 7.I donne un aperçu des chiffres pour la période 2012-2023.

L'exercice de prévision du Bureau du Plan a donc une incidence à la fois lourde et complexe sur l'équilibre budgétaire des différents acteurs. Or, le calcul prévisionnel du chômage temporaire est par nature incertain ; il suffit pour s'en convaincre de penser au motif « intempéries » qui représente « en moyenne » 20% des dépenses de CT mais qui peut connaître de grandes fluctuations, tout à fait imprévisibles sur une aussi longue période.

Pour autant, le Bureau du Plan se base sur de longues séries statistiques qui contribuent à réduire le degré d'incertitude des prévisions. Dans le cas du Chômage temporaire, le Bureau utilise les données de l'ONEM en mois d'introduction (le mois où la demande est introduite) et non en mois de référence (le mois pour lequel le chômage est demandé) avant tout parce que les premières sont plus rapidement disponibles. Les données évaluées sont harmonisées par le Bureau afin d'éviter le biais des effets saisonniers.

Aperçu des avances, décompte final et solde finale du FFE et de l'ONVA (en 000 EUR)

Tab. 7.I

Année	FFE			ONVA		
	Avances	Décompte	Solde	Avances	Décompte	Solde
2012	227.895	238.967	11.072	40.380	42.957	2.577
2013	240.090	258.799	18.709	44.810	46.173	1.363
2014	192.459	178.157	-14.302	30.834	31.773	939
2015	145.607	150.139	4.532	26.075	26.852	777
2016	150.288	138.958	-11.330	24.300	24.852	552
2017	113.912	112.469	-1.443	19.500	20.153	653
2018	110.658	107.089	-3.569	18.700	19.223	523
2019	112.039	111.625	-414	20.000	20.067	67
2020	61.177	59.338	-1.839	12.300	10.569	-1.731
2021	43.683	43.292	-391	8.300	7.892	-408
2022	92.224	80.610	-11.614	17.000	14.293	-2.707
2023	159.300	172.675	13.375	27.000	30.650	3.650

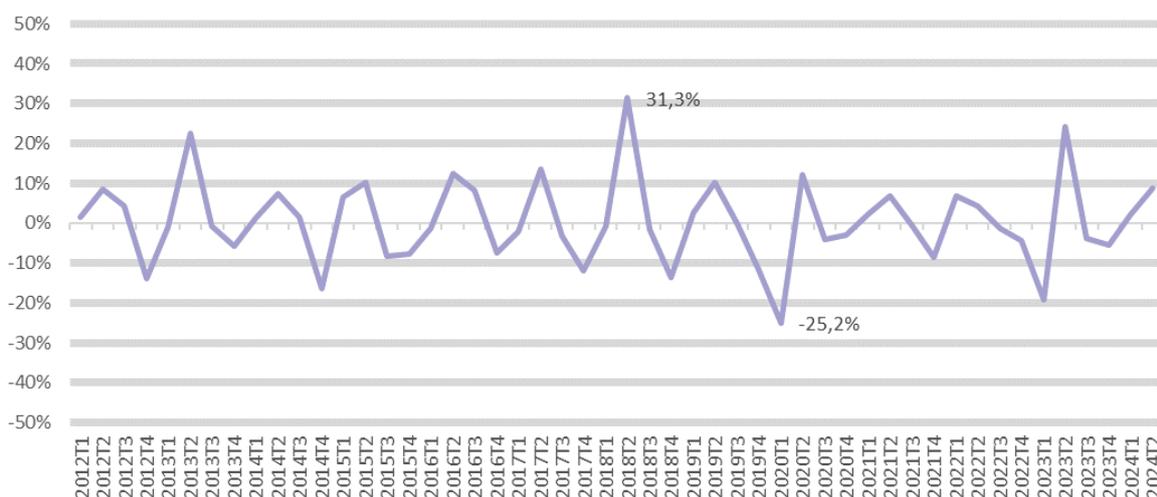
7.2 Aspects techniques des prévisions budgétaires pour le chômage temporaire

Dans le cas du chômage temporaire, de grandes différences s'observent entre mois d'introduction et mois de référence, un phénomène qui avait déjà été observé pour l'allocation de garantie de revenus à destination des travailleurs à temps partiel (Votquenne, 2023) et que nous illustrons ici de deux manières via les graphiques 7.I et 7.II d'une part et 7.III d'autre part.

Le graphique linéaire 7.I représente la différence proportionnelle entre le nombre d'unités physiques enregistrées par trimestre en mois d'introduction et leur nombre en mois de référence, proportionnelle parce que les pics de la période Covid rendent difficile l'interprétation de chiffres bruts et par trimestre parce que, sur une période de douze ans, l'illustration par mois devient illisible. Ce choix fait, il ressort des différences très significatives allant de -25,2% à +31,3%, soit 56,5% entre les valeurs extrêmes, un écart maximum très important qui, notons-le, atteint 91,2% lorsqu'on évalue les différences de mois en mois.

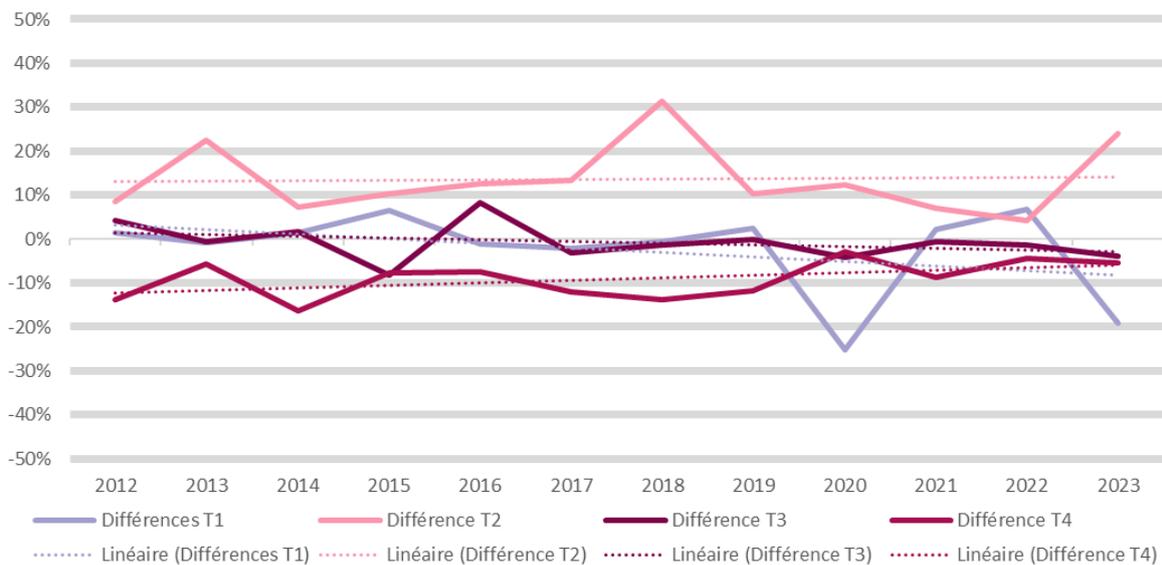
Différence proportionnelle entre le nombre d'unités physiques par trimestre en mois d'introduction et en mois de référence de 2012 à juin 2024

Gra. 7.I.



Différence proportionnelle du nombre d'unités physiques en mois d'introduction et en mois de référence par trimestre de l'année de 2012 à 2023

Gra. 7.II.



Bien que la courbe générale du graphique 7.I paraisse chaotique, il est possible d'observer d'année en année un semblant de constante ; c'est ce qu'illustre le graphique 7.II en comparant des trimestres équivalents d'année en année de 2012 à 2023. Ainsi, en général, les données des 1^{er} et 3^e trimestre de l'année correspondent d'assez près à la réalité tandis que les données du 2^e trimestre sont systématiquement supérieures en mois d'introduction (la moyenne atteint 14% ces dernières années) et celles du 4^e trimestre systématiquement inférieures (moyenne de -7% en 2023). Néanmoins, l'écart-type autour de ces « constantes » est vraiment très élevé.

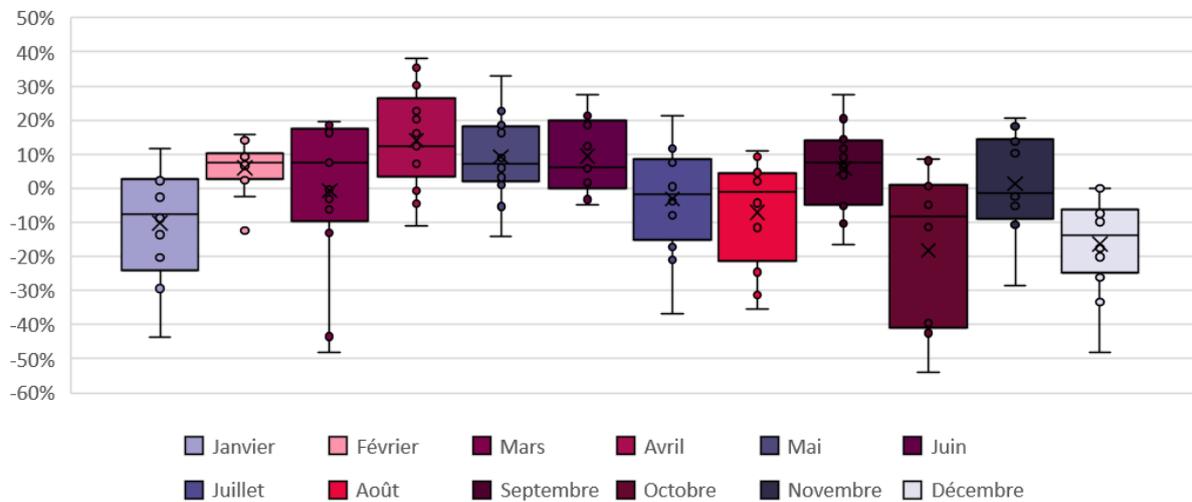
Une autre façon d'illustrer la difficulté d'harmoniser les données du chômage temporaire en mois

d'introduction est présentée au graphique 7.III. Ce graphique montre pour chaque mois de l'année à la fois la différence proportionnelle moyenne entre les chiffres en mois d'introduction et les chiffres en mois de référence (le X dans chaque colonne), l'écart-type (la partie pleine et colorée de chaque colonne) et l'écart maximum (entre les traits supérieur et inférieur). La variabilité apparaît de nouveau très grande et inégale d'un mois à l'autre. Derrière cette variabilité, c'est le comportement des travailleurs concernés qui est mis en évidence : la rapidité avec laquelle ils introduisent leur demande dépend d'une part du besoin financier éventuellement généré par la mise en chômage temporaire, d'autre part de leur emploi du temps et de la disponibilité des services.¹⁸

¹⁸ Ainsi, le mois de décembre, mois des fêtes et de plusieurs jours de fermeture, est « traditionnellement » le plus petit mois en terme d'introductions de demandes.

Différence moyenne, écart-type et écart maximum entre le nombre d'unités physiques enregistrées en mois d'introduction et celles enregistrées en mois de référence pour le chômage temporaire de 2012 à 2023

Gra. 7.III.



Considérant que le Bureau du Plan travaille sur des budgets annuels, il est possible que ces fluctuations pèsent peu sur les estimations. La différence annuelle entre les données des mois d'introduction et celles des mois de référence est en moyenne de 1,37% et n'a pas dépassé 4,53% ces douze dernières années ; on est donc loin des pics observés dans l'évaluation par mois ou par trimestre.

7.3 Des déclarations plus rapides

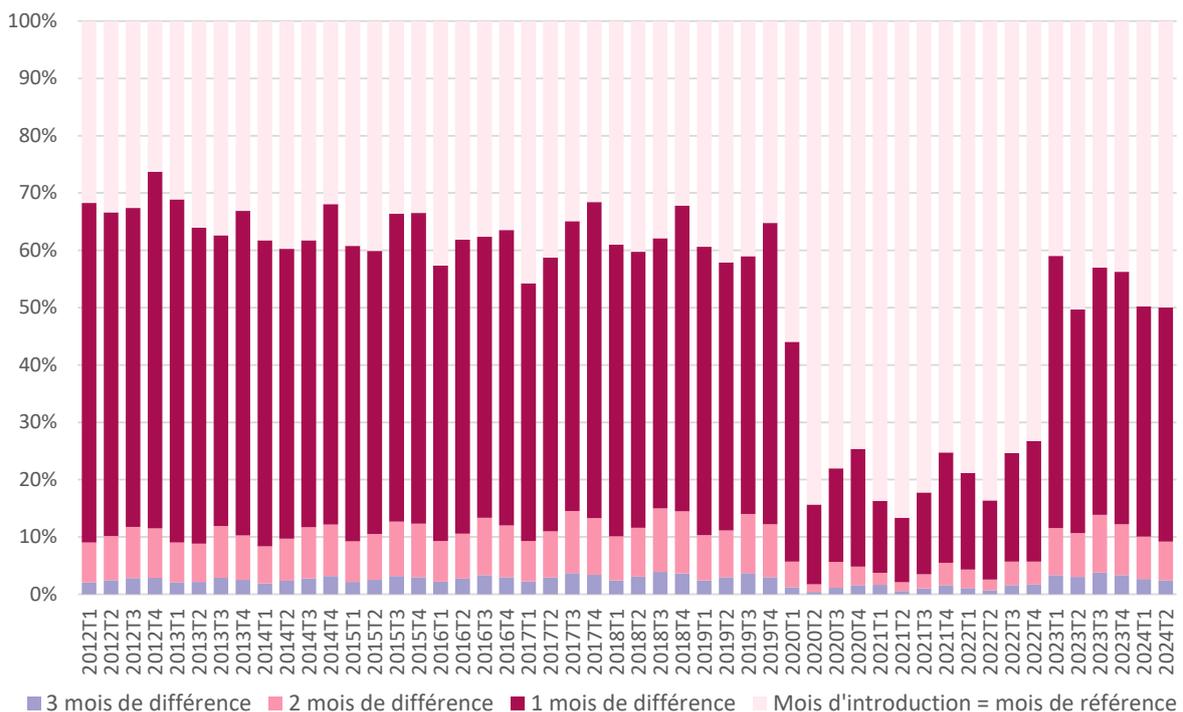
Un dernier point issu de l'analyse mérite notre attention. Depuis la crise Corona, le comportement des travailleurs en chômage temporaire a légèrement changé : ils sont en moyenne plus réactifs et introduisent leur demande plus rapidement que dans les années qui ont précédé la crise. Cet aspect est illustré par le graphique 7.IV.

Comme on le voit sur le graphique 7.IV, pendant la crise corona, les chômeurs temporaires, souvent nouveaux dans le système, ont déposé très

vite leur demande ; le climat était particulier, la communication était augmentée et la procédure facilitée. Depuis l'arrêt des mesures de crise, on constate que certains réflexes semblent être restés. En tout cas, pour la première fois, et cela tend à se confirmer, un travailleur concerné sur deux introduit sa demande dans le mois pour lequel le chômage temporaire est réclamé. La multiplication des possibilités de demandes par voie électronique est sans doute une des explications à ce phénomène¹⁹, auquel cas il devrait évoluer vers une corrélation de plus en plus grande entre mois d'introduction et mois de référence dans le régime.

Evolution par trimestre de l'écart en mois entre les demandes d'allocation et les mois de chômage temporaire pour lesquelles elles sont introduites de 2012 à juin 2024

Gra. 7.IV.



¹⁹ 1.589.506 demandes ont été introduites par voie électronique en 2023, soit environ 5% de plus qu'en 2022. Ce chiffre est en augmentation constante (ONEM, 2024)

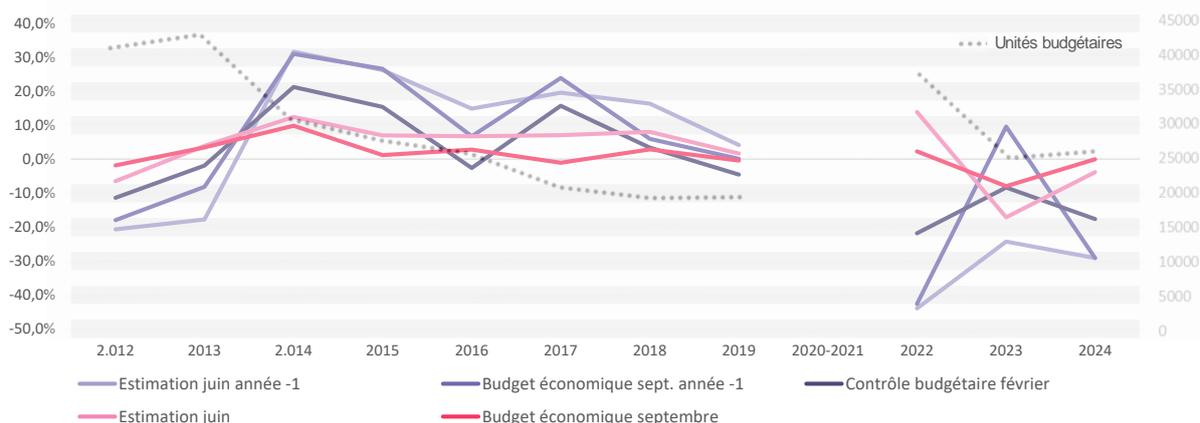
7.4 Prévisions actuelles du chômage temporaire

En attendant les améliorations que la systématisation de la déclaration électronique peut apporter, les estimations budgétaires du chômage temporaire restent un exercice nécessairement délicat, d'autant plus, semble-t-il, lorsqu'on se base sur les mois d'introduction, certes disponibles plus rapidement mais profondément décalés par rapport aux mois de référence auxquels ils se rapportent. Outre cela, dans de nombreux domaines dont celui-ci, la période de la crise corona

constitue un hiatus à partir duquel on ne peut pas générer de tendance fiable ; en remontant au-delà du début de la pandémie, on prend le risque de s'appuyer sur une conjoncture économique différente, dont l'évolution a été « écrasée » en quelque sorte par le contexte extraordinaire dans lequel la société entière s'est trouvée pendant plus de deux ans. Ce déficit de données fiables sur lesquelles établir les estimations n'a pas manqué d'influencer les prévisions de ces dernières années, un phénomène que l'on peut constater dans le graphique 7.V qui illustre, période Covid mise à part, la différence en pourcentages entre les différentes étapes des estimations budgétaires et les résultats réels (en unités budgétaires).

Ecart entre les estimations budgétaires à leurs différents stades et les résultats définitifs en unités budgétaires

Gra. 7.V.



Sur ce graphique, la ligne en pointillés, dont l'axe se trouve à droite, représente l'évolution du chômage temporaire en unités budgétaires ; toutes les autres lignes représentent l'écart proportionnel entre les chiffres avancés dans l'estimation concernée et le résultat final.

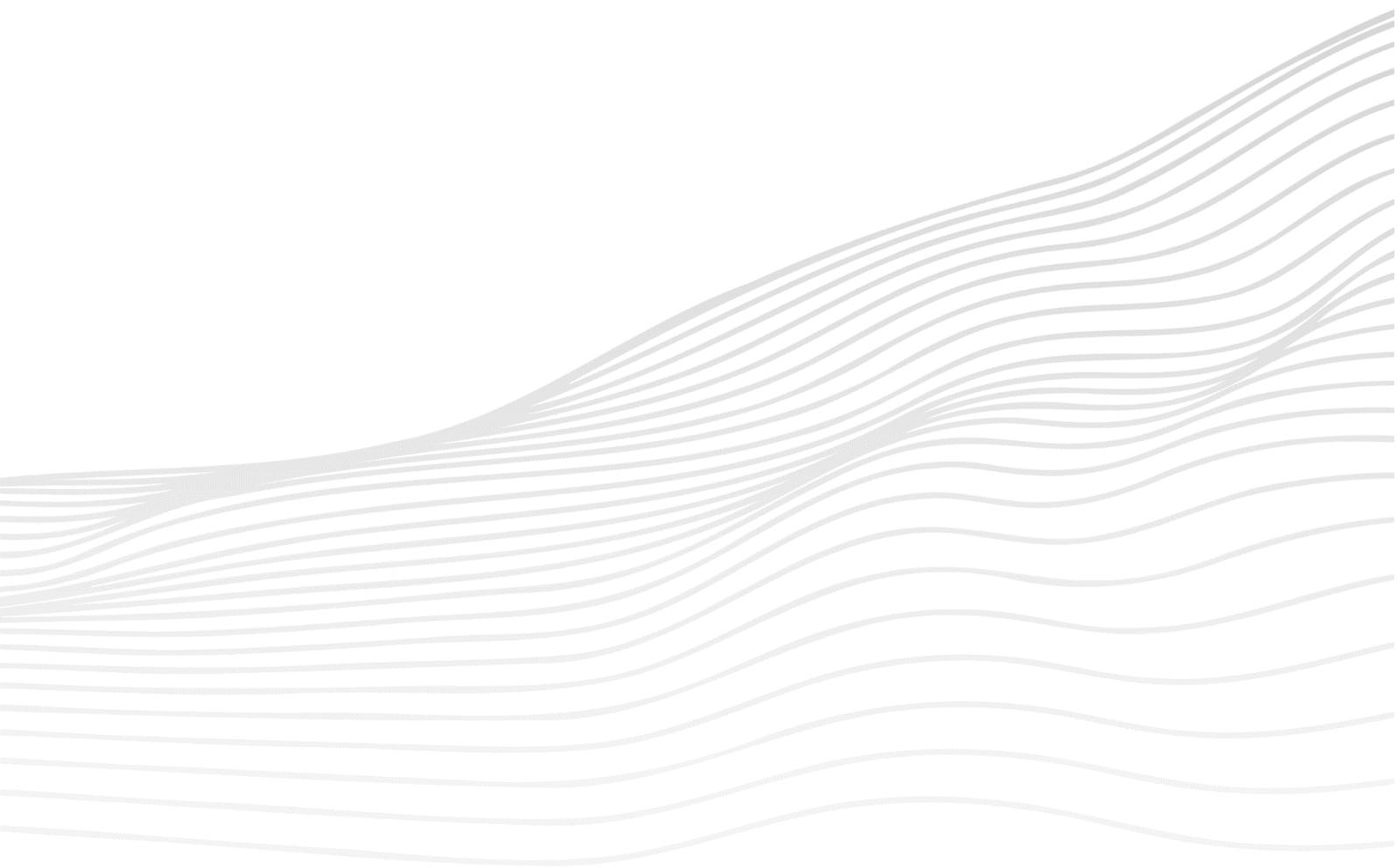
Deux tendances logiques ressortent de la période 2012-2019 :

- Plus on se rapproche de la fin de la période à laquelle l'estimation s'applique, plus l'estimation est juste. Cela s'illustre parfaitement avec les années 2012, 2014 et 2015.
- On sous-estime généralement un taux de chômage temporaire élevé et on surestime un taux de chômage temporaire faible. Cela se voit très bien avec les années 2012, 2013 (sous-estimées) et 2014, 2015, 2017, 2018 (surestimées).

L'année 2019, en termes de prévisions, était une année quasi parfaite : dès les premières estimations, les chiffres ont été très proches de la réalité et ils n'ont que peu évolué d'une estimation à l'autre. Il en va tout autrement des années post-corona.

L'écart très important entre les différentes estimations de 2022 à 2024²⁰, tantôt sous-estimées puis surestimées, montre à quel point la rupture causée par la longue crise sanitaire s'avère un défi pour les cadres de référence qui sous-tendent les estimations.

²⁰ Pour 2024, chiffres provisoires calculés sur base du dernier budget économique ; la marge d'erreur est de 1,1% en moyenne.



8

À RETENIR

La raison d'être principale de cette étude est le taux de chômage temporaire plus élevé qui a récemment été constaté. Ce taux a fait craindre une hausse structurelle des chiffres en lien avec recours généralisé au chômage temporaire durant la crise corona. Dans cette publication, nous avons donc étudié la tendance actuelle sous ses différentes facettes. Cela a conduit aux conclusions suivantes :

1. L'analyse historique montre les grandes fluctuations des chiffres annuels du chômage temporaire. La période récente a été caractérisée principalement par des extrêmes, avec les chiffres les plus bas depuis 1945 dans les années juste avant la crise corona et les chiffres les plus élevés pendant la crise elle-même. Le niveau de 2023 en unités budgétaires est le cinquième plus bas depuis 1945. Le choix des indices de référence a une forte influence pour un système cyclique et sensible à la crise comme le chômage temporaire.

2. La comparaison géographique nous enseigne que, bien que les mesures facilitées soient restées actives en Belgique plus longtemps qu'en France et en Allemagne, elles n'ont pas affecté les chiffres du chômage temporaire. Les pays voisins ont connu une tendance similaire à savoir des chiffres plus élevés qu'avant le coronavirus. En outre, les chiffres sont encore proportionnellement beaucoup plus élevés en France et en Allemagne qu'en Belgique par rapport à avant la crise.

3. Les chiffres plus élevés de 2023-2024 se caractérisent non par un nombre plus élevé d'employeurs demandeurs de chômage temporaire mais par un usage plus intensif du régime par employeur, ce qui se traduit par une hausse du nombre d'unités budgétaires par employeur. Le nombre d'employeurs faisant appel au chômage temporaire est plus bas qu'en 2013 mais le nombre d'unités budgétaires par employeur est quant à lui équivalent.

4. L'introduction de conditions d'admissibilité pour le chômage temporaire pour raisons économiques à partir de 2016 ne semble pas avoir eu assez d'impact pour expliquer la baisse des chiffres juste avant la crise corona. La suppression de ces conditions d'admissibilité depuis la crise ne semble pas non plus pouvoir être à l'origine des chiffres plus élevés de 2023 et 2024.

5. La tendance générale d'une augmentation du nombre moyen d'unités budgétaires par employeur dans le chômage temporaire pour raisons économiques est perceptible dans les entreprises quelle que soit leur taille.

6. Presque tous les chiffres de Chômage temporaire pour les secteurs durement touchés par la crise corona se sont normalisés. Le secteur Horeca, gravement touché, a connu 0,9 % de chômage temporaire en 2023, contre 0,6 % en 2019. Cependant, la moyenne pour ce secteur de 2012 à 2019 était de 1,3 %.

7. Néanmoins, les chiffres pour tous les secteurs hors construction sont plus élevés en 2023 qu'en 2019. Les différences sont toutefois faibles sauf dans l'industrie où l'augmentation est importante. Rien n'indique que l'utilisation généralisée du chômage temporaire pendant la crise corona ait conduit à une utilisation structurellement plus élevée par les employeurs après la crise.

8. Le système de chômage temporaire couvre de nombreux risques différents, le motif principal étant généralement la raison économique suivi par les intempéries. L'évolution actuelle générale est surtout influencée par la tendance dans les raisons économiques. La période de crise multiple et pluriannuelle subie depuis le début de la crise corona semble être la principale cause des taux plus élevés en ce moment. Lors des crises précédentes, il a également fallu plusieurs années avant que le niveau de chômage temporaire d'avant crise ne soit rejoint.

9. Le chômage temporaire pour force majeure est généralement un motif peu sollicité, mais dans les crises telles que la crise Covid, il a atteint une hauteur inégalée. En plus de son utilisation comme instrument de crise, le motif de force majeure est également présent pour les urgences individuelles qui entravent le fonctionnement des entreprises. Bien que les urgences soient isolées, nous observons un partage des risques entre les entreprises exposées à l'influence des tendances sociétales. Par exemple, nous avons récemment constaté une augmentation du nombre d'entreprises qui ont dû présenter une demande de chômage temporaire parce qu'elles ont été victimes de cyberattaques.

10. En plus de la raison force majeure générale, il existe un motif force majeure pour raisons médicales : ce motif peut être utilisé par les travailleurs qui ont été déclarés aptes au travail mais sont encore inaptes à l'exécution de leurs tâches. Ce motif spécifique est très différent des autres car le nombre moyen d'unités budgétaires y est très élevé et la durée dans le régime est également plus longue que la moyenne pour les autres catégories.

11. Le profil des travailleurs ne présente pas de différences majeures avant et après la corona. L'âge moyen augmente légèrement plus vite que le vieillissement général de la population. La part des Belges dans la population de chômeurs temporaires a diminué.

12. La période Covid a également rendu difficiles les prévisions du chômage temporaire. Or ces estimations sont importantes non seulement pour l'ONEM mais aussi pour le FFE et l'ONVA. Plus on peut laisser la crise corona derrière nous, plus la normalisation semble se faire jour.

Dans la période post-corona, le chômage temporaire connaît une normalisation certaine. Bien qu'il n'y ait pas de signes directs d'une situation alarmante, il demeure prudent de tenir compte du fait que cette normalisation générale peut encore reposer sur un équilibre relativement fragile étant donné les incertitudes diverses qui règnent au niveau macro (économie, transition climatique, contexte géopolitique, etc.).

9

RÉFÉRENCES

1. Anderton, R., Bothelo, V., Consolo, A., Dias da Silva, A., Foroni, C., Mohr, M., & Vivian, L. (2020). The impact of the COVID-19 pandemic on the euro area labour market. ECB Economic Bulletin. Extrait de https://www.ecb.europa.eu/press/economic-bulletin/articles/2021/html/ecb.ebart202008_02~bc749d90e7.en.html#toc6
2. Bundesagentur für Arbeit. (2024). Statistik. Extrait de https://statistik.arbeitsagentur.de/Statistikdaten/Detail/202409/arbeitsmarktberichte/monatsbericht-monatsbericht/monatsbericht-d-0-202409-pdf.pdf;jsessionid=614C1C7E6BDF74C1B3192EA3212D000D?__blob=publicationFile&v=1
3. CERAC. (2024). La première évaluation européenne des risques climatiques ! Quels sont les avantages pour la Belgique? Extrait de <https://www.cerac.be/fr/publications/2024-04-la-premiere-evaluation-europeenne-des-risques-climatiques-quels-sont-les>
4. Drahokoupil, J., & Müller, T. (2021). Job retention schemes in Europe - A lifeline during the Covid-19 pandemic. Working Paper. Extrait de <https://www.etui.org/publications/job-retention-schemes-europe>
5. Koch, T., & Massol, J. (2014). Le chômage partiel en Allemagne : le « remède miracle » dans la crise ? (U. d. Nantes, Red.) Extrait de <https://hal.science/hal-01077119/document>
6. Loyen, C., Nuyts, N., & Segaert, M. (2020). De impact van de COVID-19-pandemie op de werkloosheid: eerste resultaten. Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid, pp. 67-110.
7. Microsoft. (2023). Microsoft Digital Defense Report. Extrait de <https://www.microsoft.com/en-us/security/security-insider/microsoft-digital-defense-report-2023>
8. News.Belgium. (2020, décembre 4). Utilisation de l'instrument européen d'aide temporaire destiné à réduire le risque de chômage suite à la crise Covid-19. Extrait de [News.Belgium.be: https://news.belgium.be/fr/utilisation-de-linstrument-europeen-daide-temporaire-destine-reduire-le-risque-de-chomage-suite-la](https://news.belgium.be/fr/utilisation-de-linstrument-europeen-daide-temporaire-destine-reduire-le-risque-de-chomage-suite-la)
9. ONEM. (2021a). Spotlight - L'impact de la pandémie de COVID-19 sur le chômage temporaire - le premier confinement et la période d'assouplissement qui s'en est suivie. Bruxelles: ONEM.
10. ONEM. (2021b). L'ONEM en 2020 (vol.2), indicateurs du marché du travail et évolution des allocations. Bruxelles: ONEM.

-
11. ONEM. (2021c). Evolution à long terme des allocations ONEM : 100 ans de données - 1921-2020. Bruxelles: ONEM.
 12. ONEM. (2021d). L'ONEM en 2020 (vol.1), Rapport d'activités. Bruxelles: ONEM.
 13. ONEM. (2024). L'ONEM en 2023 (vol.1), Rapport d'activités. Bruxelles: ONEM.
 14. ONEM. (2024). L'ONEM en 2023 (vol.2), indicateurs du marché du travail et évolution des allocations. Bruxelles: ONEM.
 15. Rôle proactif de la protection sociale contre le changement climatique : perspectives de la Belgique et du monde, . (2024). Revue Belge de Sécurité Sociale, pp. 159-161.
 16. Statbel. (2024). Structure de la population. Extrait de La Belgique en chiffres: <https://statbel.fgov.be/fr/themes/population/structure-de-la-population/origine#figures>
 17. Unédic. (2022). Covid-19 : les différents systèmes d'indemnisation du chômage partiel en Europe. Extrait de www.unedic.org: <https://www.unedic.org/publications/covid-19-les-differents-systemes-d-indemnisation-du-chomage-partiel-en-europe>
 18. Votquenne, S. (2023). 30 ans d'Allocation de garantie de revenus, Analyse, bilan et perspectives. Bruxelles. Extrait de https://www.onem.be/file/cc73d96153bbd5448a56f19d925d05b1379c7f21/c9f2527cd1b985bdb4dab60e712c00ed11bffa3/etude_agr_fr.pdf

10

LISTE DES TABLEAUX ET DES GRAPHIQUES

1	Introduction	5
2	Le chômage temporaire en contexte	7
2.1	Perspective historique.....	7
	Moyennes annuelles du nombre total de chômeurs temporaires en unités physiques et budgétaires. La ligne pointillée représente la valeur de 2023 pour les deux unités de mesure Gra. 2.I.....	8
	Nombre relatif de chômeurs temporaires en unités physiques et budgétaires par rapport à la population entière et par rapport au nombre d'assurés contre le chômage Gra. 2.II.....	8
2.2	Les dispositifs de chômage temporaire dans d'autres pays	9
	Ligne du temps de l'apparition des régimes de chômage temporaire dans 11 pays d'Europe Gra. 2.III.....	9
	Caractéristiques du chômage temporaire Covid dans 11 pays d'Europe sur base de 10 critères. Tab. 2.I	11
	Calendrier des mesures de chômage partiel covid et taux de remplacement (en %). Tab. 2.II.....	12
	Plafond des allocations de remplacement dans 11 pays d'Europe (fixé à juin 2020). Gra. 2.IV.....	13
	Coût du chômage partiel ou temporaire en 2020 pour 11 pays d'Europe en % du PIB Gra. 2.V.....	14
2.3	Focus sur les puissances économiques voisines.....	15

	Evolution du chômage temporaire ou partiel (unités physiques) en Belgique, France et Allemagne entre janvier 2018 et juin 2024 Gra. 2.VI.....	16
2.4	Déductions	17
3	Évolution récente dans le régime de chômage temporaire	19
3.1	Un contexte réglementaire et économique changeant	19
	Evolution du taux de remplacement pour le chômage temporaire. Gra. 3.I.....	21
3.2	Evolution récente du chômage temporaire.....	22
	Evolution du nombre d'employeurs par trimestre (en pointillés : moyenne 2012-2019) Gra. 3.II.....	22
	Evolution du nombre moyen d'unités budgétaires par trimestre (pointillés = moyenne 2012-2019) Gra. 3.III.....	23
	Nombre moyen d'unités budgétaires par employeurs (pointillés = moyenne 2012-2019) Gra. 3.IV	23
4	Évolution selon les motifs	25
4.1	Les risques couverts par le régime de chômage temporaire.....	25
	Aperçu des différents motifs de chômage temporaire et leur volume annuel en jours Tab. 4.I	26
	Part relative du nombre de jours de chômage temporaire par motif en 2019 et 2023 Gra. 4.I.....	26
	Nombre de déclarations de chômage temporaire force majeure par motif de force majeure. Gra. 4.II.....	28
4.2	Evolution du chômage temporaire par motif.....	29
	Répartition du chômage temporaire par motif (unités physiques) de 2012 à juin 2024 Gra. 4.IV.....	32
	Répartition du chômage temporaire par motif (unités budgétaires) de 2012 à juin 2024 Gra. 4.V	32
5	Profil des travailleurs en chômage temporaire	35
5.1	Suivant le genre.....	35
5.2	Suivant la Région	37
5.3	Suivant l'âge	39
5.4	Suivant la nationalité.....	40
6	Profil des employeurs.....	41
6.1	La taille de l'entreprise.....	41
6.2	Différences par secteur	44

	Part du chômage temporaire en Unités physiques, budgétaires et charges des sous-secteurs de la santé humaine et de l'action sociale. Tab. 6.I	49
	Evolution de la part relative du chômage temporaire par rapport au volume total des forces de travail dans chaque secteur Tab. 6.II.....	50
7	Considerations finales	51
	7.1 Les estimations du Bureau du Plan, le FFE et l'ONVA.....	51
	Aperçu des avances, décompte final et solde finale du FFE et de l'ONVA (en 000 EUR). Tab. 7.I	53
	7.2 Aspects techniques des prévisions budgétaires pour le chômage temporaire	54
	Différence proportionnelle entre le nombre d'unités physiques par trimestre en mois d'introduction et en mois de référence de 2012 à juin 2024. Gra. 7.I.....	54
	Différence proportionnelle du nombre d'unités physiques en mois d'introduction et en mois de référence par trimestre de l'année de 2012 à 2023. Gra. 7.II.....	55
	Différence moyenne, écart-type et écart maximum entre le nombre d'unités physiques enregistrées en mois d'introduction et celles enregistrées en mois de référence pour le chômage temporaire de 2012 à 2023. Gra. 7.III.....	56
	7.3 Des déclarations plus rapides.....	57
	Evolution par trimestre de l'écart en mois entre les demandes d'allocation et les mois de chômage temporaire pour lesquelles elles sont introduites de 2012 à juin 2024. Gra. 7.IV.....	57
	7.4 Prévisions actuelles du chômage temporaire.....	58
	Ecart entre les estimations budgétaires à leurs différents stades et les résultats définitifs en unités budgétaires. Gra. 7.V.....	58
8	À retenir.....	61
9	Références.....	63
10	Liste des tableaux et des graphiques.....	65



Rédaction: ONEM + direction Statistiques, Budget et Etudes (stat@onem.be)

Lay-out et impression: RVA – direction Communication

Editeur responsable: ONEM – Administrateur général

Bld de l'Empereur 7 – 1000 Bruxelles