

Dix ans de dégressivité renforcée des allocations de chômage

Évaluation de l'impact sur les transitions vers l'emploi
et sur les dépenses sociales au cours
de la période 2010-2020

« Dix ans de dégressivité renforcée des allocations de chômage - Évaluation de l'impact sur les transitions vers l'emploi et sur les dépenses sociales au cours de la période 2010-2020 » est une étude réalisée et publiée par l'ONEM :
Boulevard de l'Empereur 7
1000 Bruxelles
Tel. 02 515 44 35
Fax 02 515 44 54

Auteurs:

Michiel Segaert,
Dr. Nathalie Nuyts.

Rédacteur en chef :

Michiel Segaert.

Éditeur responsable :

Dr. Jean-Marc Vandenberg.

Directeur de publication :

Hugo Boonaert,
Janick Pirard.

Remerciement spécial à :

Sébastien Votquenne,
Hilde Geeraers,
Leen Vranckx,
An Luxem,
Olivier Gillis (GGC),
Marion Englert (GGC),
Laurence Noël (GGC),
Ann Coenen (FOD WASO).

Ont aussi collaboré à cette étude :

Brendan Verdonck,
David Sauwens,
Sébastien Malevez,
Jochen Vandekerkhove,
Jonathan Godfroid,
Georges Martens,
Béatrice Depas,
Carline Saucez,
Marie-Paule Vandendeurpel,
Martine Vereeken,
Françoise Cassiman,
Rita Van Dessel.

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 2952-8259 (print)
ISSN 2952-8267 (online)

Table des matières



1	Introduction	5
1.1	2012 : un nouveau profil temporel des allocations de chômage	5
1.2	Aperçu de l'étude sur l'impact de la dégressivité renforcée	6
1.3	But de cette évaluation.....	8
1.4	Points d'attention	9
2	Vue d'ensemble de la réforme	13
3	Impact sur les transitions vers l'emploi	17
3.1	Évolution des transitions vers l'emploi	18
3.2	Diminution de l'allocation : théorie vs pratique	23
3.3	Différenciation du flux sortant vers l'emploi en fonction des caractéristiques personnelles ..	28
3.4	Impact sur le taux de réinsertion au cours de la première période	30
4	Impact budgétaire	33
4.1	Économies réalisées.....	33
4.2	Impact budgétaire par catégorie familiale et par période d'indemnisation	36
4.3	Impact des liaisons au bien-être	37
4.4	Impact sur les allocations moyennes et le rapport avec le seuil de pauvreté.....	38
4.5	Impact du gel de la dégressivité à la suite de la crise du coronavirus	42
5	Conclusion	43
5.1	Principales constatations	43
5.2	Constatations axées sur la politique	46
6	Bibliographie	49
7	Liste des tableaux et graphiques.....	53



1

Introduction

1.1

2012 : un nouveau profil temporel des allocations de chômage

Le 1^{er} novembre 2012, la dégressivité renforcée des allocations de chômage est entrée en vigueur. Il s'agissait d'un nouveau projet portant sur l'évolution et le calcul du montant des allocations - la plus grande réforme de ce régime au cours de ces dernières décennies. La conception des allocations de chômage consiste généralement en un exercice d'équilibre entre deux objectifs, à savoir [1] la protection des chômeurs involontaires contre les conséquences de la perte de revenus et [2] le maintien d'un incitant visant à faire revenir ces chômeurs sur le marché du travail, en d'autres termes leur éviter un piège à l'emploi. En outre, ce premier élément est souvent associé à la préoccupation de devoir garantir un revenu de remplacement suffisant pour que le chômeur dispose du temps nécessaire pour se réinsérer sur le marché du travail de façon adéquate et durable – c'est ce que l'on appelle l'effet de liquidité. La réforme de 2012 a eu une influence sur ces deux points d'attention, mais il convient également de la considérer comme une mesure s'inscrivant dans le contexte des plaidoyers en faveur d'un assainissement des dépenses publiques, qui ont eu un accueil particulièrement favorable pendant la période de récession à la suite de la crise bancaire.

Dans la perspective d'une protection contre les conséquences de la perte de revenus, on a relevé les allocations au cours de la première période de chômage pour mieux compenser le choc initial de la perte de revenus. À l'inverse, afin de maintenir un incitant à la remise au travail, on a procédé à des diminutions plus fréquentes du montant de l'allocation pour obtenir une différence plus marquée entre les revenus du travail et le chômage à mesure que la durée du chômage s'allonge. En outre, des mesures ont été prises pour rendre le travail plus valorisant pendant les périodes de chômage. Ainsi, il est possible de prolonger, à des conditions bien déterminées, les périodes d'indemnisation de la durée d'occupation. Remplir les conditions d'admissibilité pour un retour à la première période d'indemnisation a également été rendu plus facile.

1.2

Aperçu de l'étude sur l'impact de la dégressivité renforcée

Au cours des dix années qui ont suivi la mise en œuvre de ce changement réglementaire drastique, nous constatons que cette mesure n'a fait l'objet que d'une évaluation très limitée. Le thème spécifique de la dégressivité des allocations de chômage belges est peu abordé dans les études comparatives internationales puisque, en règle générale, l'accent est plutôt mis sur les effets de la diminution des allocations dans le temps dans le cadre de la théorie relative à l'assurance-chômage « optimale » (connue en anglais sous le nom de *optimal unemployment insurance design*) – la conception optimale du profil temporel de l'assurance-chômage – surtout en période de grande récession (par exemple, Tatsiramos et van Ours, 2012 et Moffitt, 2014). Cependant, ces études internationales ont également alimenté le débat belge au fil du temps.

Si certaines études ont été associées à la situation belge dans les médias ou par des universitaires, elles reposent avant tout sur des preuves empiriques provenant d'autres pays. On a notamment comparé le régime dégressif d'allocations belge au régime français datant des années 1990, lequel est, aux côtés du régime belge actuel, un rare exemple de profil temporel dégressif des allocations « à paliers multiples ». Ce régime a cependant fait l'objet de critiques parce que l'incitant financier n'augmentait que dans une mesure limitée à mesure que la durée de chômage se prolongeait (Rioux, 2001), et parce qu'il était moins efficace pour accroître le retour au travail qu'un modèle d'allocations comportant moins de niveaux dégressifs (mais plus importants) (Dormont, Fougère et Prieto, 2001). On a également fait des comparaisons avec, entre autres, le régime d'allocations américain, qui a été considéré comme une arme à double tranchant pour ce qui est de l'équilibre entre l'effet de liquidité et l'évitement des pièges à l'emploi (Landais, 2015).

Toutefois, l'une des études les plus influentes pour le débat belge était sans nul doute celle portant sur les résultats atteints en Suède, dans laquelle un profil temporel progressif plutôt que dégressif pour les allocations était recommandé (Kolsrud, Landais, Nilsson et Spinnewijn, 2018). En effet, un tel profil placerait l'incitant financier visant à la remise au travail au début de la période de chômage, lorsque ces incitants sont à leur niveau d'efficacité le plus haut, et offrirait une plus grande protection contre la pauvreté aux chômeurs de longue durée. Cette étude est parue à un moment où les considérations concernant la dégressivité des allocations de chômage occupaient à nouveau le devant de la scène en Belgique dans le contexte dudit « deal pour l'emploi » mis au point par le gouvernement Michel I. Les résultats de cette étude ont été publiés dans la tribune scientifique *Leuven Economisch Standpunten* (Spinnewijn, 2018) et ont également été approuvés par plusieurs éminents économistes belges. Les partisans d'une conception dégressive des allocations ont réagi dans les médias. À cet égard, force est tout de même de constater que les opinions indépendantes tant en faveur qu'en défaveur d'une conception dégressive des allocations s'accordent sur la nécessité d'adapter le régime tel qu'introduit en 2012. Les partisans ont notamment critiqué la complexité du régime (Baert, 2019). En effet, les études approuvant l'efficacité d'un profil temporel dégressif soulignent l'importance d'un modèle adéquat : l'incitant doit être suffisamment substantiel et clair (DellaVigna, Lindner, Reizer et Schmie-der, 2017) et être introduit suffisamment vite (Van Belle, 2018). Toutefois, après la chute du gouvernement Michel I, aucune autre démarche n'a été entreprise en vue de réformer à nouveau le profil temporel des allocations.

À la différence des précédentes, les études qui se sont concentrées directement sur le régime belge, doivent avant tout être recherchées sur le territoire belge. Pour un certain nombre de parties prenantes, la dégressivité renforcée constituait un sujet d'étude logique. L'ONEM réservait déjà depuis 2013 une rubrique fixe consacrée au suivi des effets de la dégressivité renforcée dans son rapport annuel¹. Compte tenu de

¹ Voir le rapport annuel de l'ONEM (« L'ONEM en... ») 2013, volume 2, chapitre 7 « Impact des modifications réglementaires depuis 2012 » et les éditions suivantes.

l'ampleur du train de réformes en 2012 (qui concernaient, entre autres, les allocations d'attente/d'insertion, la prépension/le RCC, le crédit-temps et l'interruption de carrière) et de l'impact de la sixième réforme de l'État, ce suivi s'est jusqu'à présent limité à un monitoring technique, portant essentiellement sur l'évolution du nombre de personnes concernées et le montant moyen des indemnités par catégorie familiale et par phase d'allocations.² Ces dernières années,³ l'attention s'est davantage portée sur l'impact des enveloppes bien-être sur le degré de dégressivité à travers le profil temporel. Dans le cadre des rapports annuels, l'ONEM a également procédé à une évaluation ex post relative à la dégressivité des allocations, bien qu'il ne s'agisse pas d'une analyse de la réforme de 2012 mais d'un calcul de l'impact du gel de la dégressivité au moment de la crise du coronavirus⁴.

Outre le suivi de l'ONEM, des collaborateurs du Conseil central de l'Économie et du SPF Sécurité sociale ont aussi dressé un premier bilan relativement peu de temps après la réforme (Nevejan et Van Camp, 2013). Il s'agissait essentiellement d'une évaluation ex ante du fonctionnement du nouveau profil temporel et de sa mise en œuvre. Si ce bilan est empreint d'un optimisme prudent quant à l'incitant financier dans ce profil temporel, il formule également des réserves concernant la complexité de la dégressivité « à paliers multiples » et sa clarté pour les chômeurs concernés, concernant la mesure dans laquelle les incitants sont orientés vers les segments les plus pertinents de la population de chômeurs et concernant le risque éventuel que l'allocation ne protège plus efficacement certains chômeurs contre la pauvreté. Pour finir, la question de savoir si une éventuelle augmentation de la remise au travail pourrait avoir un impact sur sa qualité⁵ a également été soulevée.

Les éléments relatifs à l'impact sur le risque de pauvreté des personnes concernées ont notamment été repris dans une analyse du Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale en 2014 (Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, 2014). Dans l'ensemble, leur rapport contient trois critiques principales relatives au profil temporel de la dégressivité des allocations et à son impact direct sur les allocataires concernés. Une première critique concerne la problématique relative à l'échec du parcours d'activation qui pénalise non seulement les chômeurs, mais aussi plus largement leur famille. Une deuxième critique concerne le fait que le profil temporel en tant qu'incitant à la recherche d'un emploi ne serait pas orienté de façon optimale et pourrait en réalité être contre-productif étant donné que, proportionnellement, les plus hauts « surplus du travail » (ceux qui en théorie ont le plus à gagner à travailler plutôt qu'à rester au chômage) sont le plus augmentés ; en d'autres termes, les chômeurs qui, avant la réforme, ont déjà été les plus stimulés financièrement à travailler le sont encore plus. Enfin, la complexité élevée est également mentionnée, l'accent étant mis sur le fait qu'elle peut nuire à la (ré)intégration, certainement pour certains groupes vulnérables.

Essentiellement à la lumière de la problématique liée à la pauvreté, un certain nombre d'analyses sur la dégressivité renforcée réalisées dans le milieu universitaire sont donc parues au cours des années suivantes. Les conclusions importantes ressortant de ces analyses étaient que les personnes disposant d'un seul revenu courraient un risque de pauvreté plus élevé en raison de la dégressivité (Van Lancker et al, 2015) et que le

² NB : Par ailleurs, les services de l'Office ont également encadré une stagiaire du domaine de l'administration publique, qui a écrit un mémoire sur la dégressivité renforcée (cf. Natalis 2016). Celui-ci consiste essentiellement en une comparaison internationale de la réglementation relative au calcul de l'allocation et indique que, même si le concept d'allocation dégressive est une donnée courante, le régime belge se distingue néanmoins par sa complexité. Ce mémoire a toutefois été rédigé dans un délai qui ne permettait pas la réalisation d'une analyse évaluative de la dégressivité renforcée en collaboration avec l'ONEM.

³ Voir le rapport annuel de l'ONEM (« L'ONEM en... ») 2017 et les éditions suivantes.

⁴ Voir le rapport annuel de l'ONEM (« L'ONEM en... ») 2021, volume 2, chapitre 1

⁵ NB : Bien que la question liée à la qualité de la remise au travail à la lumière des résultats du chapitre 3 (cf. infra) n'ait pas été reprise comme question d'analyse dans la présente publication, l'ONEM y a entre-temps consacré une publication distincte, cf. Nuyts 2022, disponible sur <https://www.onem.be/fr/documentation/publications/études>.

taux de remplacement net au début du chômage, malgré le relèvement, n'est pas spécialement généreux en Belgique par rapport à des pays similaires (Van Lancker, 2016).

Outre ces questions, certains aspects juridiques de la réforme ont également été examinés dans la littérature après son introduction. Par exemple, la réforme a fait l'objet d'une évaluation sur la base de l'article 23 de la Constitution belge et de l'exigence selon laquelle la protection sociale ne peut diminuer. (Dumont, 2013)

La première étude d'impact effective sur la réalisation ou non de l'objectif principal de cette réforme, à savoir favoriser davantage de transitions du chômage vers l'emploi, n'est parue que très récemment sous la forme d'une analyse réalisée par l'OCDE (Salvatori, 2022) à la demande du SPF ETCS. Il s'agit de l'analyse la plus accréditée sur la dégressivité renforcée belge réalisée jusqu'à maintenant. L'OCDE a analysé les données relatives aux transitions du chômage vers l'emploi dans la période précédant et suivant de peu l'introduction de la dégressivité renforcée et a conclu que la réforme du chômage n'a pas donné lieu à une augmentation de ces transitions. La complexité du régime a été citée comme principale explication, ce qui, en d'autres termes, confirme ce qui a déjà été indiqué dans des analyses précédentes.

L'analyse montre que le modèle belge, par rapport aux pays voisins, présente des diminutions beaucoup plus nombreuses et beaucoup plus faibles (Salvatori, 2022 et Hijzen et Salvatori, 2020). Pour un chômeur belge, les allocations peuvent diminuer jusqu'à huit fois en quatre ans. Comparativement, les allocations peuvent diminuer une fois en Allemagne et deux fois aux Pays-Bas, tandis qu'elles peuvent augmenter une fois et diminuer une fois en France (Hijzen et Salvatori, 2020, page 19, graphique 3.1). Cependant, il existe plus ou moins un consensus scientifique sur le fait qu'il est préférable que la dégressivité consiste en un plus petit nombre de diminutions d'allocations plus importantes si on veut qu'un profil temporel dégressif ait un impact sur la transition vers l'emploi. De plus, dans le profil temporel belge, les chômeurs à faible revenu, qui constituent un groupe important, ne connaissent par exemple (presque) aucune dégressivité de leurs allocations de chômage (cf. infra).

1.3

But de cette évaluation

Dix ans après la mise en œuvre de la dégressivité renforcée, l'ONEM procède à une évaluation ex post de cette réforme par le biais de la présente publication. Bien que cette publication suive de peu la récente étude de l'OCDE qui vise le même objectif, l'analyse de l'ONEM présente un certain nombre d'objectifs et de méthodologies différents. Pour être plus précis, l'ONEM examine l'impact de la réforme sur les transitions vers l'emploi sur une période plus longue d'environ 10 ans et utilise pour ce faire des données concernant l'ensemble de la population plutôt qu'un échantillon. Là où l'OCDE aborde ainsi de manière bien plus approfondie les conséquences de cette réforme au début du renforcement de la dégressivité dans sa publication, l'ONEM veut, quant à lui, pouvoir fournir une vue d'ensemble sur une période allant jusqu'au gel de la dégressivité dans le contexte de la crise du coronavirus (2020-2021). De cette manière, l'ONEM espère contribuer de façon complémentaire au but de la publication de l'OCDE, de telle sorte que les points de vue des deux évaluations puissent être confrontés.

Outre l'évaluation de l'impact sur les transitions du chômage vers l'emploi, l'ONEM souhaite également procéder à l'examen d'un certain nombre d'autres objectifs de la réforme. En considérant que la réforme a été introduite dans un contexte d'attention internationale accordée aux réformes structurelles des budgets publics, cette publication comprend également un calcul de l'impact budgétaire de la réforme sur les dépenses sociales en matière de chômage. Pour finir, cette publication fournit également une première estimation de l'impact sur le risque de pauvreté des chômeurs concernés, un sujet à propos duquel des préoccupations sont souvent exprimées dans la littérature.

Avant d'aborder le volet empirique, le chapitre 2 de la présente étude détaille d'abord plus précisément ce qu'impliquait exactement cette réforme. Les sections suivantes aborderont chacune un volet différent de l'objectif de cette évaluation.

1.4

Points d'attention

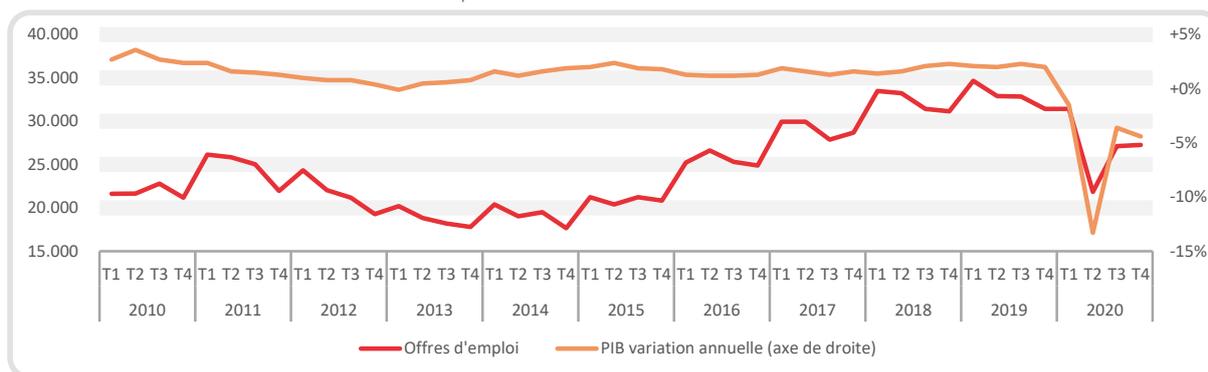
La modification du profil temporel, qui prévoit l'octroi d'une allocation de chômage plus élevée pendant la première période de chômage, suivi d'une réduction progressive de celle-ci pendant les phases ultérieures de chômage, constitue l'élément principal de la réforme considérée. L'objectif visé par cette modification des allocations est d'obtenir une distinction plus marquée entre les revenus du travail et du chômage. De cette manière, on incite davantage les chômeurs à ne pas rester au chômage sur une longue durée, ce qui devrait se traduire par un nombre plus important de transitions vers le marché du travail.

Cependant, la réforme prévoyait également des catégories d'exceptions de chômeurs pour lesquels les allocations ne diminuent pas (davantage) ainsi que des ajustements lors de l'interruption de la période de chômage par une occupation, etc. Ces dispositions rompent la dégressivité linéaire des allocations et l'annulent même dans certains cas. On a considéré cette réalité complexe dans l'évaluation de la dégressivité renforcée en prenant en compte le fait qu'une diminution des allocations est opérée ou non dans la pratique.

Étant donné que nous portons notre attention sur l'impact de la dégressivité renforcée sur une plus longue période, nous devons garder à l'esprit que l'évolution du contexte économique a pu entraver la comparaison au fil du temps. Ceci s'applique déjà, par exemple, aux chiffres de sortie juste avant et juste après l'introduction de la réforme. En effet, le mois de novembre 2012 a été marqué par une stagnation de la croissance économique, après une reprise antérieure dans le sillage de la crise bancaire. Quelques trimestres après sa mise en œuvre, au deuxième trimestre 2013, nous constatons de nouveau le signe d'une relance économique. Il est donc difficile de distinguer l'impact de la réforme sur les transitions vers le marché du travail des conséquences de la conjoncture. En outre, l'évaluation de la mesure sur une période étendue de 10 ans, qui permet d'étudier l'impact dans plusieurs contextes conjoncturels, constitue néanmoins une plus-value importante pour obtenir une vision plus globale des incidences potentielles.

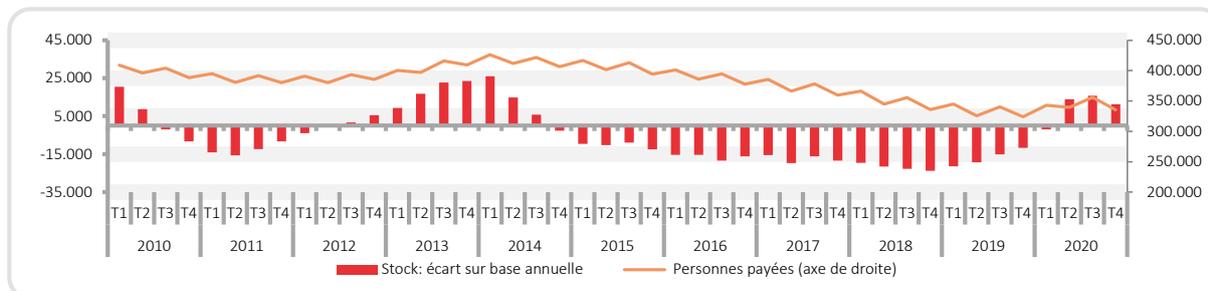
L'analyse repose sur les données du chômage de 2010 à 2020. De cette manière, il est possible de faire des comparaisons avec une période correcte avant la réforme. Le choix de clôturer les données en 2020 repose sur le fait qu'il s'agit des chiffres annuels complets les plus récents au moment de la publication et que l'évaluation du degré de sortie vers l'emploi nécessite une certaine période de suivi pour voir si une transition vers l'emploi s'ensuit ou non. Cela signifie que la période analysée s'achève au cours d'une période de gel de la dégressivité, ce qui permet de fournir directement des points de vue intéressants sur les effets avec et sans le profil temporel dégressif des allocations. Cela permet également de replacer dans un contexte plus large les calculs déjà effectués concernant l'impact de ce gel⁶.

Graphique 1
Évolution du PIB et du nombre d'offres d'emploi



Sources : BNB - PIB en millions d'euros chaînés - année de référence 2015 - données corrigées des variations saisonnières et des effets calendaires ; VDAB, Forem, Actiris, ADG - Offres d'emploi reçues par les services régionaux de l'emploi, issues du circuit économique normal à l'exclusion de l'intérim et des échanges d'offres entre services régionaux.

Graphique 2
Évolution du nombre de CCI-DE et leur évolution sur une base annuelle (par mois de référence)



En se fondant sur l'historique de l'application de la dégressivité renforcée et sur l'évolution conjoncturelle, la décennie écoulée peut être divisée en trois phases. La première phase, qui s'étend de 2010 à 2014, correspond à la période juste avant et après la réforme (en ce compris la période des mesures transitoires) et présente quelques variations conjoncturelles. La croissance économique, dont la tendance était à la hausse après la crise bancaire, a de nouveau stagné à partir du deuxième trimestre de 2010 (baisse de l'évolution du PIB sur une base annuelle). Le nombre d'offres d'emploi a toutefois continué de croître en 2011, ce qui a

⁶ Voir le rapport annuel de l'ONEM (« L'ONEM en... ») 2021, volume 2, chapitre 1

entraîné une baisse, sur une base annuelle, du stock de chômeurs complets indemnisés demandeurs d'emploi (CCI-DE)⁷. À partir de 2012, les conséquences de la stagnation économique persistante sont, cependant, devenues plus perceptibles, entraînant une baisse du nombre d'offres d'emploi et un début d'augmentation du nombre de CCI-DE sur une base annuelle. Bien que l'économie connaisse une relance très modeste au cours du deuxième trimestre de 2013, l'on constate que les offres d'emploi n'ont recommencé à augmenter qu'à compter de 2014. Le nombre de CCI-DE, dont l'évolution a réagi à l'amélioration de la conjoncture économique avec un retard de plusieurs trimestres, a continué à augmenter jusqu'au premier trimestre de 2014. Ce n'est qu'à la fin de 2014 que l'on constate une nouvelle tendance à la baisse du nombre de CCI-DE.

La deuxième phase s'étend de 2015 à 2019. Cette phase correspond à une période de croissance stable et constante, mais légère, de l'économie. Au cours de cette période, le nombre d'offres d'emploi est en hausse, tandis que le nombre de CCI-DE affiche une tendance à la baisse stable.

Même s'il y avait déjà des signes d'un retournement conjoncturel début 2020, c'est surtout la crise sanitaire qui a, entre autres, donné lieu à une nouvelle phase concernant les allocations de chômage. En raison de l'arrêt forcé d'une grande partie de l'activité économique, il a été décidé de geler le profil temporel dégressif des allocations de chômage à partir du 1^{er} avril 2020. Ce gel aura finalement été maintenu jusqu'au mois de septembre 2021. Le nombre de CCI-DE connaît à nouveau des augmentations sur une base annuelle bien que leur niveau reste inférieur à celui de 2013-2014, la période de pic après la précédente période de conjoncture relativement basse. L'impact relativement limité de la crise sanitaire sur le chômage complet peut être attribué, entre autres, au rôle tampon joué par le moratoire sur les faillites et plus particulièrement par le régime de chômage temporaire, dont l'accès a également été assoupli dans le contexte de la crise⁸.

⁷ NB : Dans le cadre de cette évaluation, nous limitons la population de CCI-DE aux chômeurs auxquels s'applique la dégressivité renforcée, à savoir ceux qui ont ouvert le droit à des allocations sur la base de prestations de travail. Bien qu'ils soient habituellement repris dans la définition de CCI-DE, nous excluons ici les chômeurs ayant ouvert le droit sur la base des études (allocations d'insertion) et les chômeurs en RCC parce qu'ils ne font pas l'objet de la réforme évaluée.

⁸ Cf. rapport annuel de l'ONEM (« L'ONEM en... ») 2020 et 2021 et GT SIC 2020-2022.



2

Vue d'ensemble de la réforme

Avant novembre 2012, il existait déjà la différence entre les cohabitants, d'une part, et les chefs de ménage et les isolés, d'autre part, en matière d'allocations de chômage. Les chefs de ménage et les isolés passaient par trois phases d'allocations, où la dernière phase (à durée indéterminée) débutait après 12 mois. En revanche, pour les cohabitants, la durée de cette troisième phase variait entre 3 et 60 mois maximum selon le passé professionnel. Cette phase était ensuite suivie d'une quatrième phase forfaitaire illimitée. Cela signifie que les allocations des chefs de ménage et des isolés ont été à chaque fois calculées en fonction de leur salaire de référence (certes plafonné), tandis que les cohabitants se trouvant dans la dernière phase se sont vu allouer des allocations forfaitaires fixes, et ce, quel que soit leur salaire de référence. Malgré la similarité du profil temporel des allocations, le montant des allocations dont bénéficiaient les chefs de ménage était déjà plus élevé que celui des isolés.

L'introduction de la dégressivité renforcée a assuré l'alignement du profil temporel des allocations entre les trois catégories familiales. On distingue désormais trois périodes d'indemnisation. La première période d'indemnisation porte sur les 12 premiers mois des allocations de chômage et est divisée en trois phases (respectivement, la phase 11 [3 mois], la phase 12 [3 mois] et la phase 13 [6 mois]). Au cours de la première phase, le ratio de remplacement des allocations a été relevé pour toutes les catégories familiales (65 % du plafond salarial C au lieu de 60 % dans le système précédent). Le niveau d'allocation pour l'autre phase de la première période d'indemnisation reste inchangé et constitue déjà, en théorie, une diminution progressive des allocations.

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

La troisième période d'indemnisation concerne les allocations forfaitaires et est illimitée dans le temps. Une différence majeure par rapport à l'ancien profil temporel porte sur l'introduction d'une phase forfaitaire pour les chefs de ménage et les isolés, alors que les cohabitants atteignent cette phase plus tôt. Toutefois, l'introduction des phases dégressives et des forfaits pour les isolés et les chefs de ménage a entraîné une diminution éventuelle des allocations perçues par certains chômeurs en comparaison avec l'ancien système.

Figure 1 Représentation schématique du profil temporel dégressif des allocations de chômage avant novembre 2012

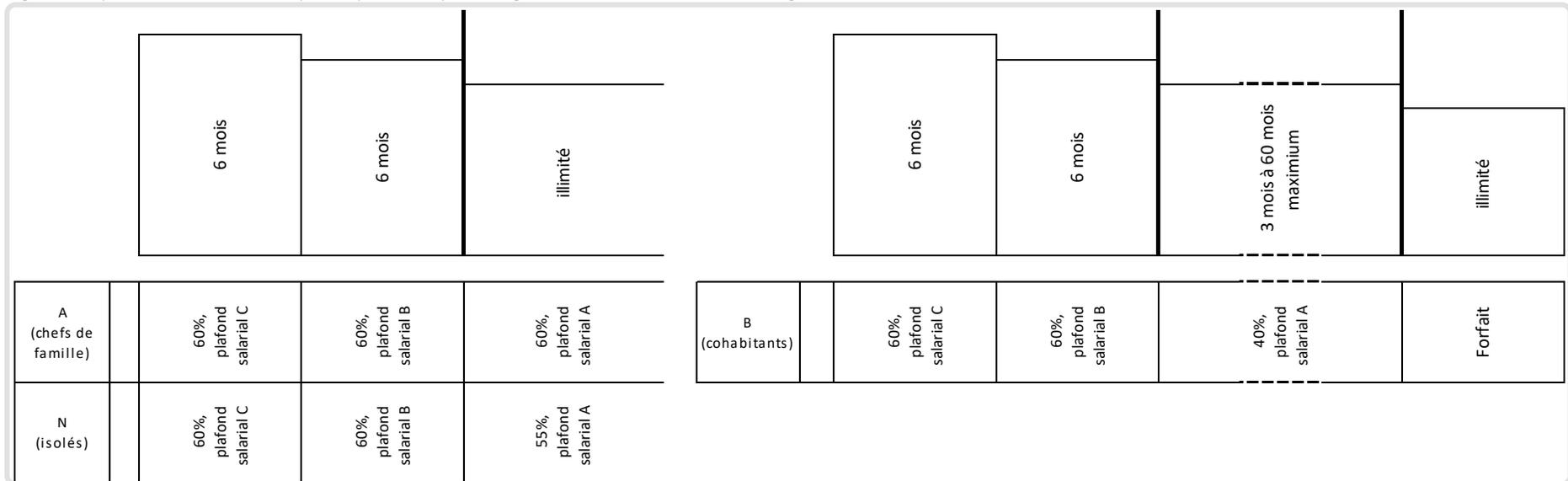
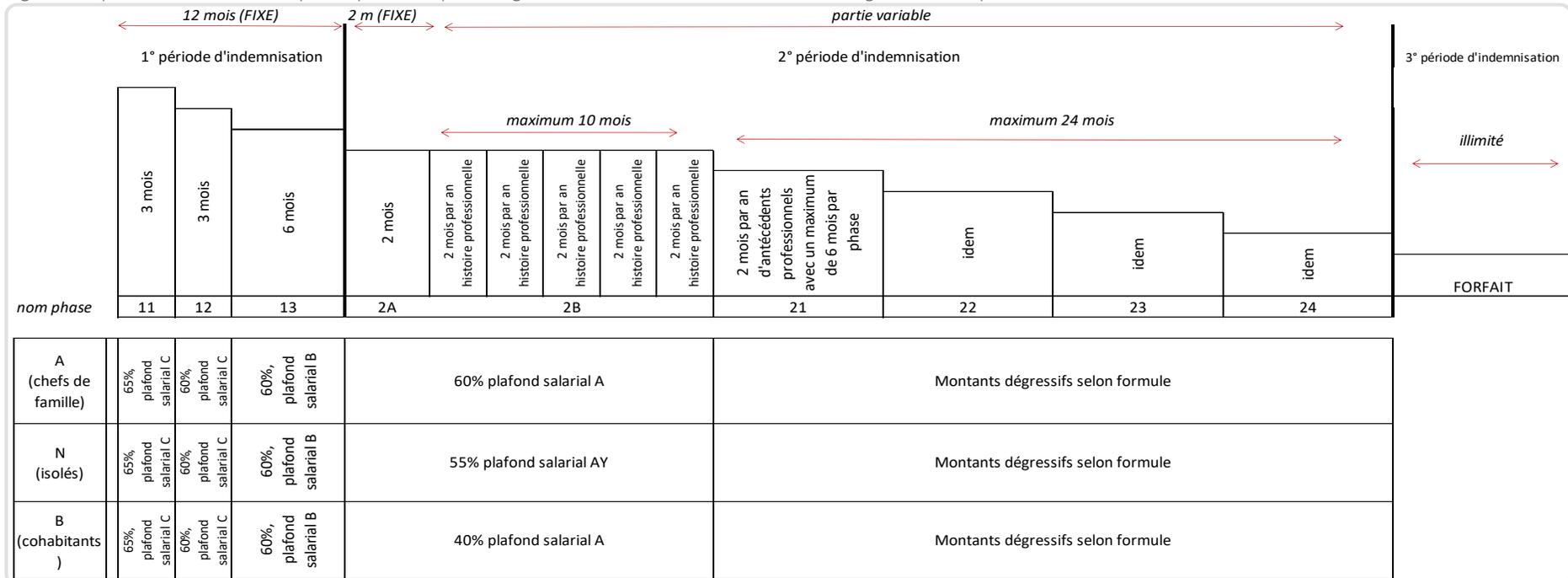


Figure 2 Représentation schématique du profil temporel dégressif renforcé des allocations de chômage instauré à partir de novembre 2012



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

Cependant, l'introduction de la dégressivité renforcée a également prévu quelques exceptions à la progression linéaire du profil temporel. Ainsi, il est possible d'obtenir une fixation des allocations dans la deuxième période. Cela peut se faire sous trois conditions, à savoir prouver un passé professionnel suffisant, présenter une incapacité de travail permanente de 33 % ou atteindre 55 ans ou plus. Les conditions relatives au passé professionnel ont été progressivement durcies depuis leur introduction en 2012, passant de 20 ans à 25 ans (depuis le 1^{er} novembre 2016).

En outre, il est possible de prolonger la durée des première et deuxième périodes par la durée d'un emploi, ou l'emploi suivi d'une nouvelle période de chômage peut conduire à un retour à la première période d'indemnisation. En effet, les conditions d'admissibilité et les conditions pour un retour à la première période d'indemnisation après une reprise du travail ont été assouplies lorsque la dégressivité renforcée a été introduite. La période de référence dans laquelle il fallait prouver un nombre minimum de jours de travail a notamment été rallongée.

Parallèlement à la réforme du profil temporel des allocations, un certain nombre d'autres réformes ont encore été mises en œuvre au cours de la même période, lesquelles ont eu un impact sur la population de chômeurs et/ou sur le montant de leurs allocations.⁹ Ainsi, à partir de janvier 2013, a-t-on mis progressivement un terme à la possibilité d'obtenir une dispense d'inscription comme demandeur d'emploi en fonction de l'âge ou du passé professionnel en renforçant les conditions. À partir de 2020, seul le passé professionnel est encore pris en compte pour obtenir une dispense. Étant donné que les chômeurs ayant une dispense d'inscription comme demandeur d'emploi font partie des chômeurs complets indemnisés non-demandeurs d'emploi (CCI-NDE), cette réforme entraîne un effet de glissement vers les CCI-DE des chômeurs qui auraient auparavant fait partie des CCI-NDE. En d'autres termes, un plus grand groupe de travailleurs plus âgés reste donc toujours dans le groupe CCI-DE.

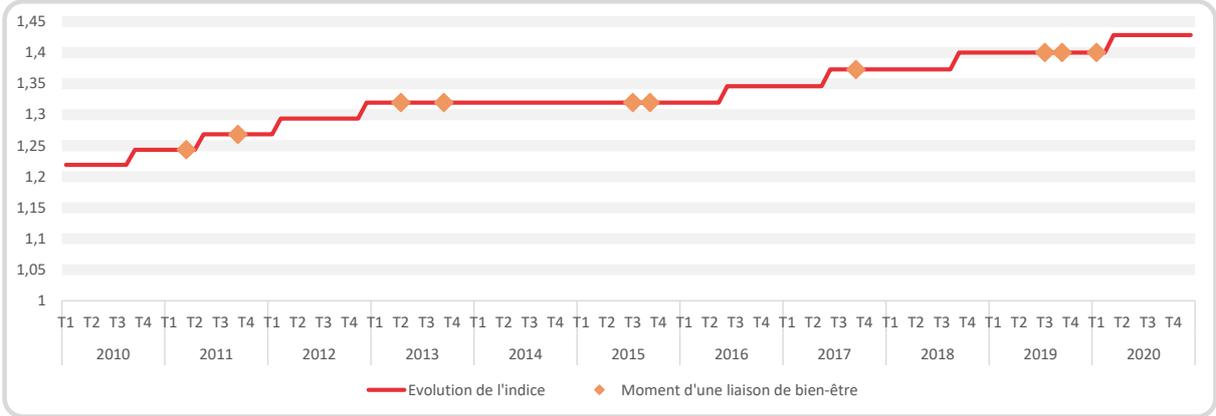
En outre, depuis le 1^{er} janvier 2015, le complément d'ancienneté (un complément au montant des allocations pour les chômeurs plus âgés) a été supprimé. Les chômeurs qui percevaient déjà un complément avant cette date, le conserveront, et ce n'est que sous certaines conditions relatives au licenciement collectif, au métier lourd, au travail de nuit, à l'incapacité dans le secteur de la construction et à un passé professionnel particulier que le droit à un complément d'ancienneté peut encore être ouvert. De plus, l'accompagnement et le suivi du comportement actif de recherche d'emploi des chômeurs ont été régionalisés dans le cadre de la sixième réforme de l'État.

Pour finir, nous constatons que les allocations de chômage sont liées au bien-être et qu'elles sont indexées à chaque fois que l'indice pivot est dépassé. Le graphique 3 fait une nouvelle fois état de l'évolution de l'indice pour la période 2010-2020. En 2013, 2014, 2015 et 2019, il n'y a eu aucune indexation, alors que

⁹ Les conséquences de ces réformes ont fait l'objet d'un suivi au fil des années à partir de 2013 dans le chapitre relatif aux récentes modifications réglementaires du volume 2 du rapport annuel de l'ONEM (« L'ONEM en... »).

l'indice a été modifié une à deux fois les autres années. Par ailleurs, dans le cadre de l'accord interprofessionnel (AIP), des relèvements spécifiques des allocations de chômage ont été effectués. En général, ces liaisons au bien-être visent à renforcer la protection des groupes à risque contre la pauvreté. Tandis que le pourcentage des indexations est relevé au même niveau pour tous les chômeurs, les liaisons au bien-être diffèrent selon la situation familiale des chômeurs. Les allocations de chômage ont fait l'objet d'une liaison au bien-être dans toutes les années impaires. L'influence de l'index et des liaisons au bien-être signifie que les barèmes d'allocations diffèrent considérablement après dix ans par rapport à ce qu'ils étaient au moment de l'introduction du nouveau profil temporel.¹⁰

Graphique 3
Évolution de l'indice et des liaisons au bien-être sur la période 2010-2020



¹⁰ Voir également le rapport annuel de l'ONEM (« L'ONEM en... ») 2021, volume 2, partie 8.3.



3

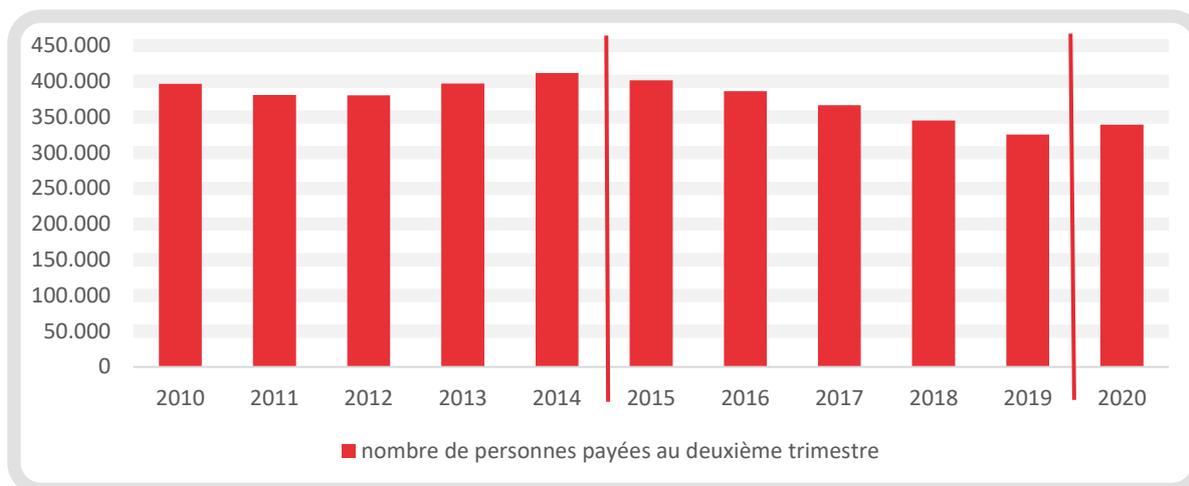
Impact sur les transitions vers l'emploi

Pour évaluer l'impact de la réforme sur l'ampleur du flux de sortie du chômage vers l'emploi, nous avons sélectionné les CCI-DE qui ont perçu des allocations au cours du deuxième trimestre de chaque année (de 2010 à 2020). Chacun de ces CCI-DE a ensuite fait l'objet d'un suivi pendant une période de 12 mois après le premier paiement qui a été effectué au cours du deuxième trimestre¹¹. Pour les personnes sorties au cours de la période de suivi de 12 mois (c'est-à-dire bénéficiant d'allocations de chômage pendant au moins un mois complet), les données ont été enrichies d'informations provenant de flux de données relatives aux éventuelles positions socio-économiques de l'emploi, à la pension, à l'incapacité de travail ou au décès que l'ONEM reçoit¹². Des priorités ont cependant été appliquées pour déterminer la direction de sortie. Les sorties pour cause de décès ont été déterminées en premier lieu. Toutes les personnes ayant une notification de décès, ont été incluses dans ce groupe, que ces dernières soient ou non sorties vers l'emploi auparavant. Nous avons ensuite appliqué la même méthode pour les personnes restantes dans le cadre de la sortie vers la pension. Dans la plupart des cas, la notification de pension concerne une pension de retraite et, dans une minorité des cas, une pension de survie. Pour toutes les personnes qui ne sortent pas pour cause de décès ou de pension, nous examinons la sortie vers l'emploi. Toute personne ayant au moins une notification de travail salarié, est considérée comme sortant vers l'emploi, tandis que toutes les autres sortent pour cause d'incapacité de travail ou pour une raison inconnue. Ce groupe restant comprend des chômeurs qui sortent du chômage (éventuellement vers le statut d'indépendant ou le revenu d'intégration, mais aussi vers une situation sans allocations ou emploi) ou qui sortent vers un autre statut au sein de l'ONEM (qui ne sont donc plus CCI-DE après emploi).

¹¹ Pour ce qui est de l'examen de la tendance générale, nous nous limitons à une sélection du deuxième trimestre pour des raisons techniques et pratiques. Une analyse mensuelle supplémentaire a été insérée pour la période juste avant et après le début de la réforme.

¹² Pour plus d'informations sur les flux de données externes, voir ONEM 2021b (disponible sur <https://www.onem.be/fr/documentation/publications/études>).

Graphique 4
Évolution du nombre de CCI-DE après emploi au deuxième trimestre



Pour cette population, nous pouvons prendre en considération diverses caractéristiques sur le plan personnel et des allocations à partir des banques de données de l'ONEM. Deux caractéristiques ont leur importance dans cette analyse, mais elles requièrent quelques explications complémentaires, en l'occurrence concernant la durée de chômage et la détermination du montant des allocations qui diminue ou non dans la pratique.

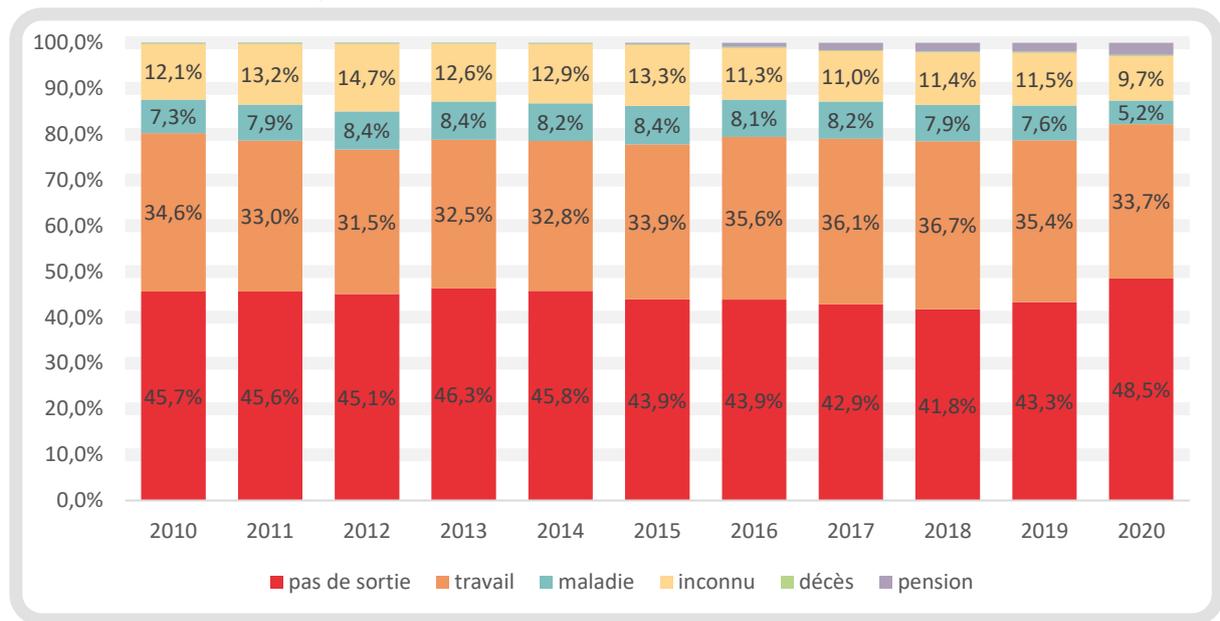
S'agissant de la durée de chômage, on fixe le nombre de mois pendant lesquels l'intéressé dispose du statut de CCI-DE après emploi au moment de la sélection, sans qu'il y ait une interruption de plus de trois mois consécutifs. En d'autres termes, le premier mois pris en compte pour déterminer cette période correspond au premier mois pour lequel des allocations ont été enregistrées pour l'intéressé et qui est précédé d'au moins trois mois sans allocations. Cela coïncide avec la définition standard de la durée du chômage dans les statistiques de l'ONEM.

Pour déterminer si le montant des allocations des intéressés reste ou non inchangé dans la pratique (diminué, augmenté ou inchangé), celui-ci est suivi, pendant toute la période de chômage ainsi fixée jusqu'à la fin de la période de suivi. S'il devait y avoir une sortie avant la fin de la période de suivi, les modifications opérées au niveau du montant des allocations sont examinées dans la période entre le mois d'entrée et le mois de sortie.

3.1 Évolution des transitions vers l'emploi

Le graphique ci-dessous montre le rapport des directions de sortie pour chacune des populations annuelles (celles payées au deuxième trimestre). Les sorties pour cause de décès sont limitées sur l'intégralité de la période et couvrent 0,4%-0,5%. Le nombre de sorties vers la pension est en hausse, 2,7% depuis 2020. Cette augmentation s'explique essentiellement par le durcissement des conditions relatives à la dispense d'inscription pour les chômeurs plus âgés. En conséquence, le nombre de CCI-DE proches de la pension a augmenté progressivement. Au début, le nombre de sorties vers l'incapacité de travail a enregistré une augmentation limitée. Les études menées par l'INAMI font, entre autres, état d'une proportion plus importante de troubles liés au stress (troubles musculosquelettiques et troubles mentaux) chez les chômeurs (INAMI 2017b, p. 30). Si la proportion de chômeurs sortant vers l'incapacité de travail connaît une diminution depuis 2015, l'INAMI l'attribue, entre autres, à la suppression de la mesure d'alignement (INAMI 2017a, p. 29).

Graphique 5
Évolution des sorties vers l'emploi



En termes de non-sortie et de sortie vers l'emploi, nous constatons dans les premières années (2010-2014) qu'une proportion plutôt stable de personnes ne sortent pas du chômage pendant la période de suivi de 12 mois, avec un léger pic en 2013. La proportion des sorties vers l'emploi a légèrement diminué de 2010 à 2012, après quoi une légère augmentation a une nouvelle fois été enregistrée. Les niveaux de 2013 et 2014 (32,8%) restent toutefois inférieurs à ceux de 2010 (34,6%) et de 2011 (33,0%).

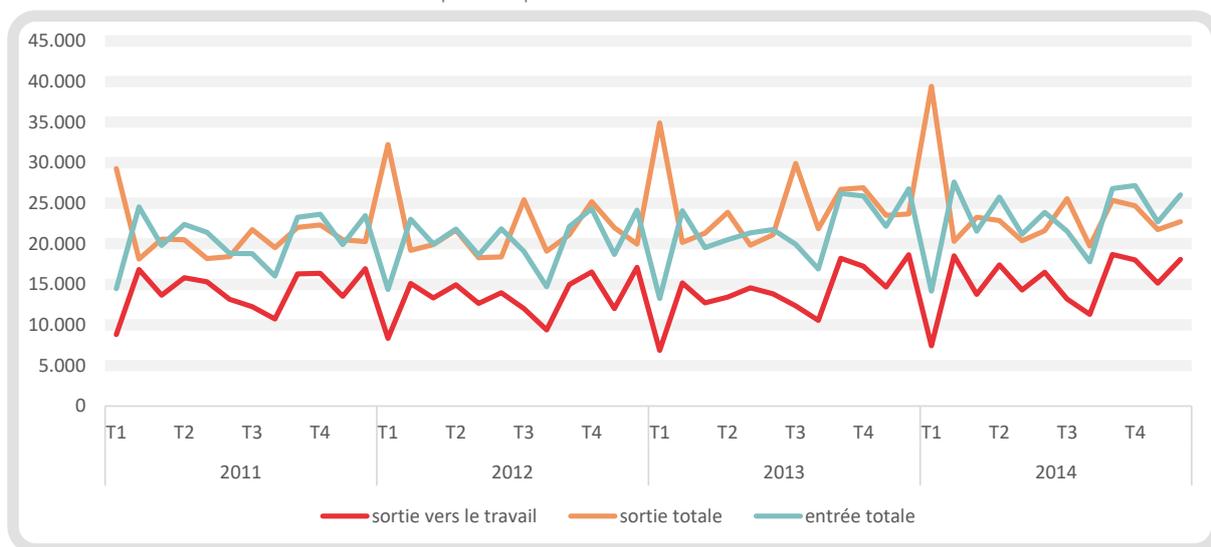
La deuxième phase se caractérise essentiellement par une diminution des non-sorties et une augmentation des sorties vers l'emploi. Cette tendance est néanmoins rompue en 2019, l'année où l'on a enregistré une augmentation de 1,5 point de pourcentage des non-sorties et une diminution de 1,3 point de pourcentage des sorties vers l'emploi. Cette rupture de tendance est en partie liée au léger retournement conjoncturel datant de 2019 (léger ralentissement de la croissance), mais aussi suite à la crise du coronavirus à la fin de la période de suivi (12 mois) pour cette population.

Il est évident que les sorties en 2020 (phase 3) sont fortement influencées par la crise du coronavirus. Cette année-là, le nombre de non-sorties a culminé à 48,5% et se traduit, entre autres, par une forte chute du nombre de sorties vers l'incapacité de travail (-2,3 points de pourcentage) et du nombre de sorties pour raison inconnue (-1,8 point de pourcentage). On enregistre une diminution de 1,7 point de pourcentage des sorties vers l'emploi. Le pourcentage de sorties vers l'emploi en 2020 reste néanmoins supérieur à celui de la période 2011-2014, soit la période juste avant et juste après l'introduction de la dégressivité renforcée. Ainsi, l'augmentation considérable des non-sorties en 2020 s'accompagne d'une diminution relativement faible des sorties vers l'emploi.

L'augmentation des sorties vers l'emploi en 2013 semble être en contradiction avec l'augmentation du nombre de personnes payées en 2013 et 2014. Cependant, si nous comparons le flux sortant avec le flux entrant dans le statut des CCI-DE, nous pouvons constater à quel point cette augmentation résulte d'une hausse du flux entrant. On enregistre un nombre d'entrées au T1 et T3 2013 ainsi qu'au T1 2014 bien supérieur au nombre de sorties, cela se traduit par une hausse du nombre de CCI-DE. Toutefois, nous observons également une augmentation des sorties sur une base annuelle à partir du T3 2013. Cette augmentation du nombre total de sorties est aussi clairement visible au niveau des sorties vers l'emploi et suit donc assez rapidement l'amélioration de la conjoncture qui a débuté à compter du deuxième trimestre.

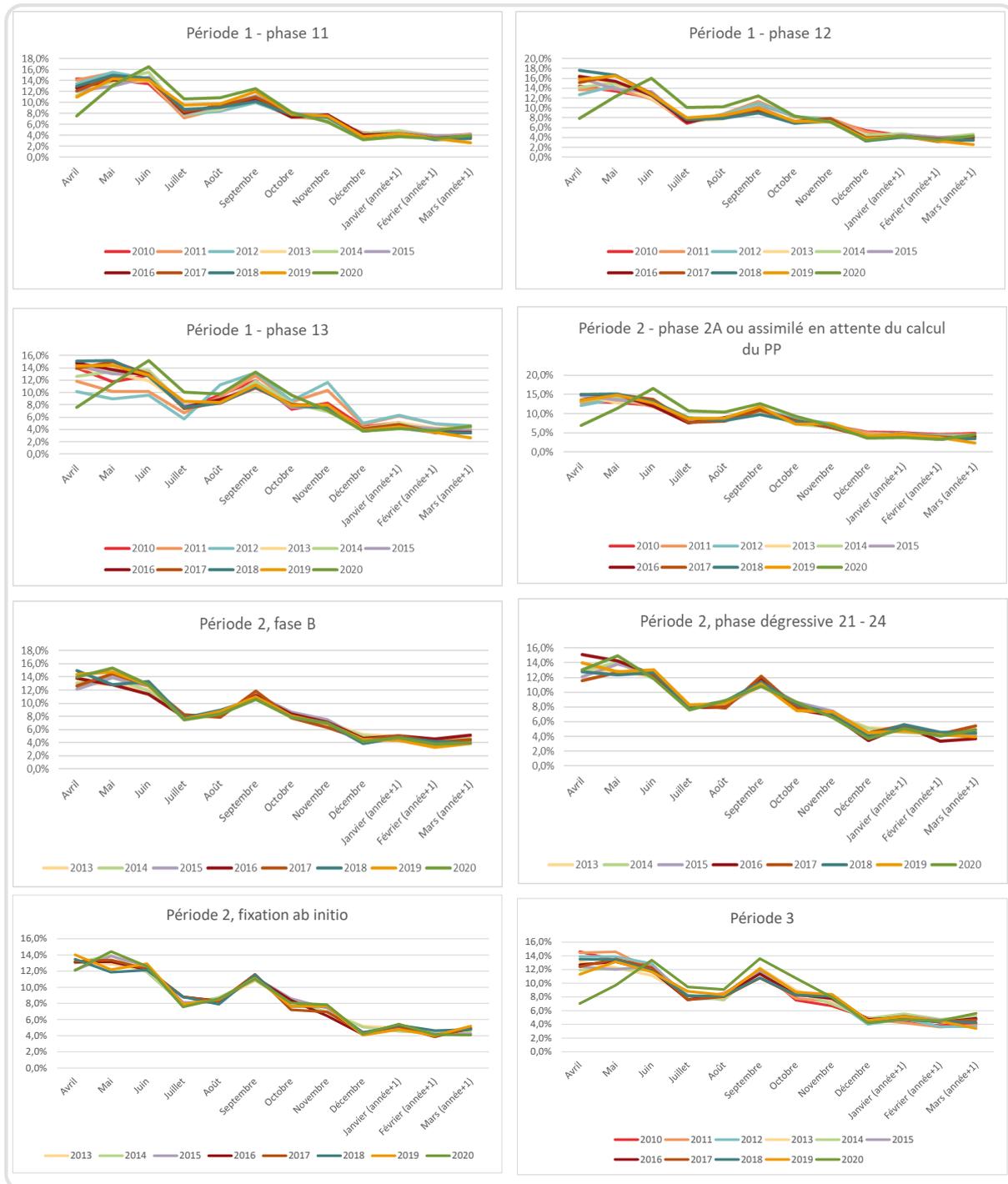
Autrement dit, l'évolution des sorties vers l'emploi dans la première phase semble coïncider avec les fluctuations conjoncturelles. Les périodes de suivi des chômeurs de 2011 et 2012 se caractérisent par une contraction et une stagnation de la croissance économique. Cependant, à compter du deuxième trimestre de 2013, nous constatons une amélioration, faisant de la période de suivi du groupe de chômeurs de 2013 une période dont le contexte économique est plus favorable.

Graphique 6
Entrées et sorties mensuelles des CCI-DE après emploi



Ainsi, dans le graphique Graphique 6, l'on constate qu'aucun choc systémique ne s'est produit dans les mois qui ont directement suivi l'introduction de la dégressivité renforcée, le nombre de chômeurs qui sont sortis étant plus élevé. Pour vérifier dans quelle mesure le flux sortant chez ces chômeurs est déterminé par la conjoncture ou influencé par la réforme de l'indemnité, nous examinons dans quelle mesure l'effet saisonnier du flux sortant reste ou non inchangé dans le courant de chaque année.

Graphique 7
Mois de sortie des sortants vers l'emploi, ventilés selon la période et la phase.

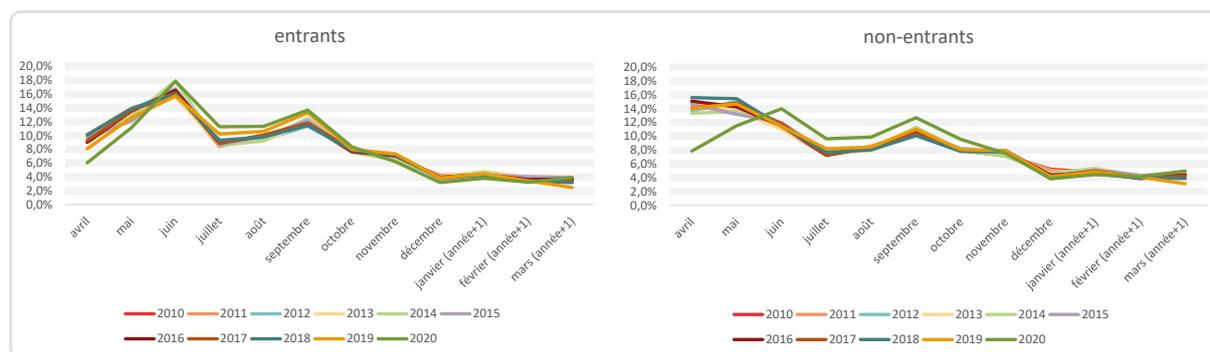


En effet, si l'on prend en considération le flux sortant par mois tout au long de l'année, on peut observer qu'une tendance annuelle se dessine avec un flux sortant plus faible pour les mois de janvier, juillet et août, et avec un flux sortant plus élevé pour le mois de septembre. Une telle tendance émerge sous l'influence de fluctuations cycliques et annuelles de l'activité économique. Ces mêmes tendances s'observent pour chacune des phases d'allocations, en ce compris dans le cas de la fixation ou du forfait, faisant que la dégressivité n'est plus d'application. En outre, pour les mois au cours desquels une diminution se produit ou est annoncée, nous ne constatons aucun glissement dans les tendances de sortie, ni en comparant les phases entre elles, ni en les comparant avec la tendance des années précédant la réforme.

De plus, nous examinons dans le graphique Graphique 8 le degré de formation des tendances pour les CCI-DE examinés, ces derniers étant ventilés selon qu'ils sont entrants ou non¹³. Si la diminution des allocations influait sur l'ampleur du flux sortant, nous devrions remarquer un changement de tendance, en particulier pour les entrants à partir de 2013, avec des pics de sorties lors du passage de la période 11 à 12, de la période 12 à 13 et enfin de la première à la deuxième phase. Or, nous constatons :

- que le flux sortant, tant chez les entrants que chez les non-entrants, diminue en juillet et en août avant de repartir à la hausse en septembre ; et
- que cette tendance s'est dessinée exactement de la même manière dans les années 2010-2012, avant la réforme, que dans les années suivant la réforme.

Graphique 8
Mois de sortie des sortants vers l'emploi, ventilés en entrants et non-entrants



L'unique dérogation (encore relativement limitée) à cette tendance peut être observée pour l'année 2020, lorsque le marché de l'emploi a été fortement perturbé par les mesures sanitaires prises dans le cadre de la pandémie de coronavirus. En revanche, on constate que, même pendant la période du coronavirus, c'est le repli conjoncturel et non le gel de la dégressivité (décidé par souci du principe d'équité au moment de la prise des mesures qui ont fortement freiné l'activité économique) qui est à l'origine de cette divergence. En effet, des études menées précédemment par l'ONEM¹⁴ ont montré que le flux sortant vers l'emploi a de nouveau nettement augmenté dans le sillage de la conjoncture, avant même que le gel en question ne soit levé, dans de nombreux cas plusieurs mois avant que les allocations n'affichent d'éventuelles baisses.

Nous pouvons en conclure que le flux sortant vers l'emploi a été déterminé par l'activité économique et la demande de main-d'œuvre, tant avant qu'après la réforme. Nous ne trouvons dans les résultats ci-dessus aucune indication mentionnant que le moment de la sortie d'un chômeur est lié à l'anticipation ou la réaction à une dégressivité de ses allocations. En toute logique, les efforts en matière de recherche d'emploi d'un chômeur ne peuvent se traduire par une sortie vers l'emploi que si des offres d'emploi adaptées à son profil sont disponibles. Bien qu'il faille préciser que ces résultats relatifs aux chiffres de sortie ne montrent pas en soi dans quelle mesure les efforts en matière de recherche d'emploi du chômeur individuel ont été ou non

¹³ NB : Les entrants sont définis comme des chômeurs n'ayant pas reçu d'allocations de chômage au cours des trois mois précédant le premier paiement au deuxième trimestre. Du fait de cette définition, un petit nombre d'entrants ne se trouvent pas dans la première phase d'indemnisation de la première période, mais ont réintégré une période d'indemnisation ultérieure. Toutefois, ce phénomène est trop limité pour avoir une quelconque influence sur les résultats globaux.

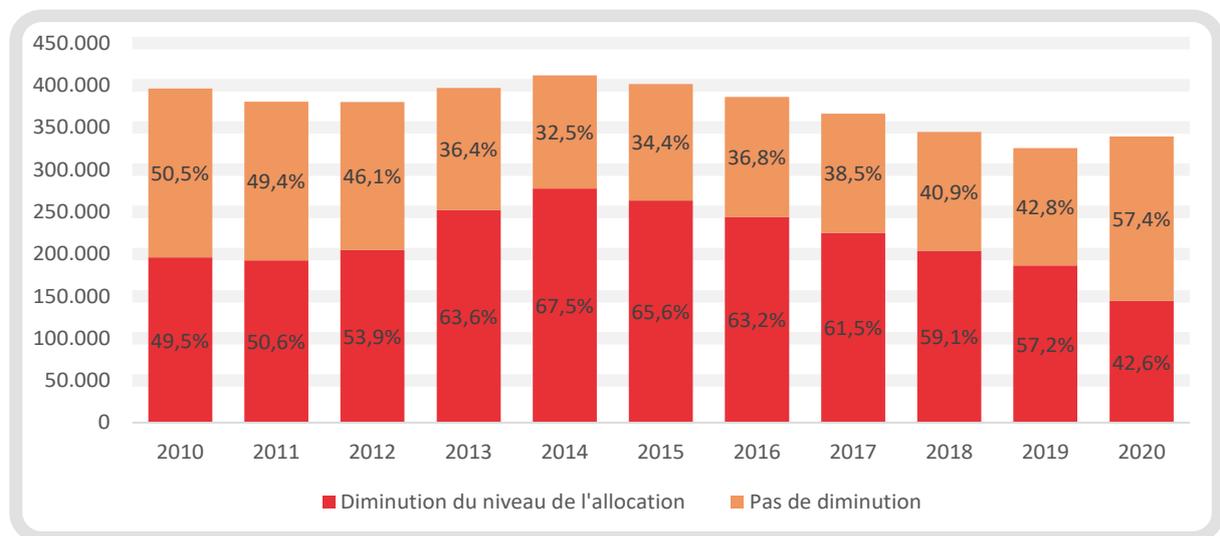
¹⁴ Voir ONEM 2021a et le rapport annuel de l'ONEM (« L'ONEM en... ») 2021, volume 2

accrus par la dégressivité renforcée, nous constatons que toute intensification éventuelle du comportement de recherche n'a causé aucune rupture des modèles préexistants du marché de l'emploi.

3.2 Diminution de l'allocation : théorie vs pratique

Les discussions ayant trait au profil temporel dégressif se limitent le plus souvent à la manière dont le montant des allocations et son évolution influenceraient le comportement des chômeurs au fil du temps. Il est fait abstraction d'un éventuel écart par rapport à la progression linéaire d'un chômeur à travers ce profil temporel. En effet, le système entré en vigueur en 2012 comporte plusieurs exceptions qui, en pratique, sapent le caractère dégressif de ce profil temporel. Ainsi, les chômeurs bénéficiant d'une allocation minimale (uniquement les chefs de ménage et les isolés), d'une fixation ou d'un forfait ne verront pas leurs allocations diminuer (davantage). Des périodes de travail peuvent également être prises en compte pour prolonger les périodes ou même déboucher sur une réintégration dans la première période d'indemnisation. Outre ces facteurs qui font partie intégrante de la conception du profil temporel, les modifications au niveau de la catégorie familiale peuvent aussi conduire à une augmentation des allocations pour le chômeur concerné. Enfin, les allocations sont également majorées en cas d'indexations et dans le cadre de certaines enveloppes bien-être. Il en résulte que, dans la pratique, les personnes concernées connaissent un profil temporel stable voire croissant de leurs allocations, et ce, malgré un profil temporel en théorie dégressif.

Graphique 9
Évolution de la proportion de chômeurs connaissant ou non une diminution du montant des allocations



Dans le graphique Graphique 9, nous répartissons la population de chômeurs selon qu'ils ont connu ou non une diminution de leurs allocations, soit dans la période allant de l'entrée à la sortie, soit dans la période allant de l'entrée à la fin de la période de suivi. Avant la mise en œuvre de la dégressivité renforcée, environ un chômeur sur deux a vu ses allocations diminuer pendant la période de chômage. Dans le sillage de la réforme, cette proportion a augmenté pour atteindre 67,5% en 2014. Bien que cette proportion diminue ensuite d'environ 10 points de pour cent pour atteindre 57,2% en 2019, elle reste nettement plus élevée qu'avant la réforme. L'année 2020 constitue une exception (42,6%) en la matière, mais cette situation est clairement imputable au gel de la dégressivité dans le contexte de la crise sanitaire.

Tableau 1

Montants journaliers de l'allocation complète (sans complément d'ancienneté), en date du 1^{er} novembre 2012

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

Déjà au moment de l'introduction du nouveau profil temporel le 1^{er} novembre, aucun profil temporel dégressif n'était prévu de facto pour les personnes entrant dans le barème d'indemnisation le plus bas

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

En outre, comme nous l'avons mentionné, la proportion de chômeurs qui, en pratique, voient ou peuvent voir leurs allocations diminuer, s'explique également par les modifications apportées au niveau des barèmes d'indemnisation en exécution des indexations et des liaisons au bien-être (cf. section 2). Si l'on examine les modifications apportées sur la période 2010-2020, l'on constate que 2014 est la seule année où il n'y a eu ni liaison au bien-être ni indexation. Cela signifie que les barèmes d'indemnisation sont totalement différents après dix ans par rapport au moment de la mise en œuvre du nouveau profil temporel.¹⁵

Tableau 2

Montants journaliers de l'allocation complète (sans complément d'ancienneté), en date du 31 octobre 2022

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

Les liaisons au bien-être successives ont provoqué une érosion du profil temporel dégressif, principalement pour les chefs de ménage. En raison de la liaison au bien-être datant de septembre 2017, leur allocation minimale a été relevée à un montant supérieur à l'allocation maximale applicable à la phase 24. De ce fait, la distinction entre la phase 24 et le forfait a de facto été supprimée pour tous les chefs de ménage. En 2019, la liaison au bien-être a donné lieu à un nouveau relèvement de cette allocation minimale, qui a atteint un montant supérieur à l'allocation maximale de la phase 23, ce qui a aussi supprimé de facto la distinction entre les phases d'indemnisation 23 et 24, etc. pour tous les chefs de ménage. Entre-temps, plus aucune dégressivité ne s'applique, en pratique, pour ces derniers à partir de la phase 21. Pour les isolés également, l'on constate entre-temps un alignement des allocations pour la phase 24 et le forfait par le biais de mécanismes similaires. En revanche, les liaisons au bien-être pour les cohabitants ont renforcé le profil temporel

¹⁵ Voir également le rapport annuel de l'ONEM (« L'ONEM en... ») 2021, volume 2, partie 8.3.

dégressif, et ce, par le biais d'une forte augmentation du montant de départ dans le barème d'indemnisation le plus bas (au total + 46 %).

Tableau 3

Impact des liaisons au bien-être 2012-2022 sur les montants journaliers de l'allocation complète (sans complément d'ancienneté)

		2012		2022 (en prix de 2012)		Liaisons au bien-être		Dégrossivité totale Phase 11 - forfait		Evolution dégrossivité (en %-punt)
		Phase 11	Forfait	Phase 11	Forfait	Phase 11	Forfait	2012	2022	
Chefs de famille	Min.	41,95	41,95	49,49	49,49	+18%	+18%	-	-	-
	Max.	59,27	41,95	63,07	49,49	+6%	+18%	29,2%	21,5%	-7,7
Isolés	Min.	35,24	35,24	40,10	40,10	+14%	+14%	-	-	-
	Max.	59,27	35,24	63,07	40,10	+6%	+14%	40,5%	36,4%	-4,1
Cohabitants	Min.	26,42	18,61	38,60	20,81	+46%	+12%	29,6%	46,1%	+16,5
	Max.	59,27	18,61	63,07	20,81	+6%	+12%	68,6%	67,0%	-1,6

Dans le courant de la décennie écoulée, la dégressivité des allocations pour les chômeurs se trouvant dans les barèmes d'indemnisation les plus élevés a ainsi diminué (de 1,6 à 7,7 points de pour cent) en raison des enveloppes bien-être. Pour les chômeurs se trouvant dans les barèmes d'indemnisation les plus bas, un véritable profil temporel dégressif n'a jamais été prévu dans le cas des chefs de ménage et des isolés. Pour les cohabitants, on enregistre une augmentation de la dégressivité globale de 16,5 points de pour cent, qui résulte néanmoins d'une augmentation du montant au moment de l'entrée. Toujours en ce qui concerne les cohabitants, les liaisons au bien-être ont notamment engendré une augmentation de 12 % du montant forfaitaire.

Puisque que les allocations non dégressives constituent en principe une exception à la règle, nous notons toutefois des différences de profil nettes entre les chômeurs avec et les chômeurs sans diminution réelle des allocations. Ainsi, il y a un nombre plus important de chômeurs dont la durée du chômage est inférieure à trois mois dans le groupe sans réelle dégressivité, ce qui résulte naturellement du fait que ceux-ci sortent de nouveau avant que la première diminution des allocations n'ait lieu. Dans les années précédant la réforme, lorsque la première diminution n'avait lieu qu'après six mois, le groupe sans diminution des allocations comprenait aussi logiquement un plus grand nombre de chômeurs dont la durée de chômage était comprise entre trois et six mois. S'agissant du barème d'indemnisation, nous constatons en outre la présence d'un plus grand nombre de chômeurs soumis au barème d'indemnisation minimum et bénéficiant du forfait dans ce groupe, et ce, sur la base des mécanismes décrits ci-avant.

On constate des différences moins importantes en ce qui concerne l'âge et le niveau d'études des chômeurs. La tranche d'âge 30-49 ans occupe une part légèrement plus importante dans la population de chômeurs sans dégressivité, tant avant qu'après la réforme. Le groupe des 50-65 ans est donc légèrement plus petit. En fonction du niveau d'études, on remarque que les personnes peu qualifiées sont davantage représentées par rapport aux personnes hautement qualifiées dans le groupe des chômeurs sans dégressivité. Cette différence s'accroît après la réforme.

Tableau 4
Répartition des CCI-DE après emploi par caractéristiques du profil

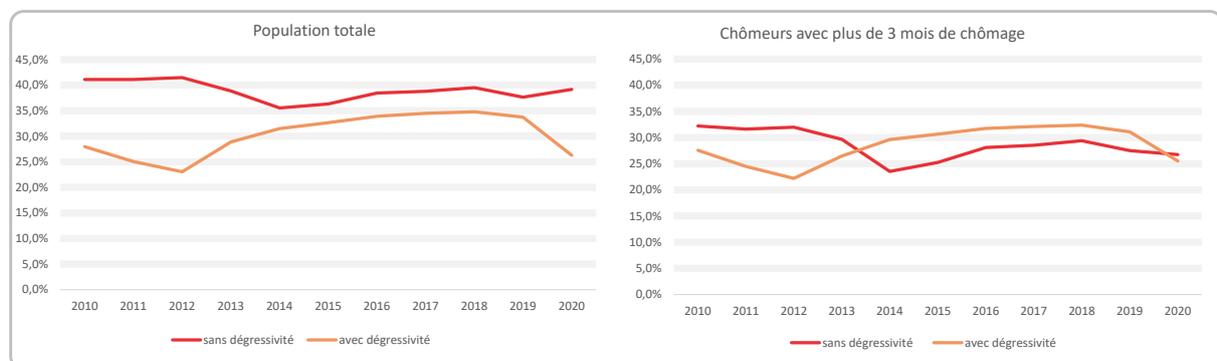
	avec dégressivité											
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	
Âge												
17 à 24 ans	5,8%	4,7%	4,8%	6,3%	6,0%	5,5%	5,1%	4,8%	4,6%	4,8%	4,0%	
25 à 29 ans	12,3%	11,4%	11,3%	12,8%	12,9%	12,2%	12,0%	12,0%	11,8%	11,8%	10,7%	
30 à 49 ans	50,2%	50,3%	50,8%	51,6%	51,1%	50,0%	49,3%	48,0%	47,2%	46,4%	44,3%	
50 à 65 ans	31,7%	33,6%	33,0%	29,3%	30,0%	32,3%	33,7%	35,3%	36,4%	37,0%	41,0%	
Niveau d'études												
Hautement qualifiés	15,4%	15,9%	16,4%	17,0%	17,3%	18,0%	18,5%	19,3%	20,1%	21,1%	21,6%	
Peu qualifiés	54,7%	54,6%	54,2%	51,8%	50,9%	50,1%	49,5%	48,6%	47,6%	46,6%	46,8%	
Moyennement qualifiés	28,6%	27,8%	28,4%	30,6%	31,3%	31,3%	31,5%	31,6%	31,7%	31,9%	31,1%	
Catégorie familiale												
Isolés	27,7%	28,2%	28,4%	27,7%	27,4%	27,0%	26,9%	27,4%	27,8%	28,5%	30,4%	
Chefs de famille	23,2%	24,9%	25,3%	24,7%	24,2%	23,7%	23,0%	22,3%	21,2%	19,9%	19,9%	
Cohabitants	49,2%	46,9%	46,3%	47,7%	48,4%	49,3%	50,0%	50,3%	51,0%	51,6%	49,7%	
Durée du chômage												
moins de 3 mois	11,2%	11,3%	13,1%	17,4%	14,4%	13,8%	13,6%	13,6%	13,5%	14,7%	3,5%	
3 à 6 mois	9,0%	8,5%	9,7%	12,7%	12,7%	11,3%	11,4%	11,4%	11,9%	12,4%	8,0%	
6 à 12 mois	17,1%	15,4%	15,4%	15,9%	18,5%	16,0%	16,4%	15,6%	15,6%	15,7%	20,3%	
1 à 2 ans	21,8%	20,2%	18,4%	17,9%	19,0%	19,6%	16,8%	16,9%	16,0%	14,9%	18,8%	
2 à 4 ans	14,6%	17,8%	17,8%	14,7%	14,6%	17,0%	17,8%	15,9%	14,9%	13,8%	15,1%	
4 ans et plus	26,3%	26,9%	25,5%	21,3%	20,7%	22,3%	24,0%	26,5%	28,1%	28,4%	34,3%	
Montant de l'allocation												
minimum	15,2%	15,2%	16,6%	9,1%	9,8%	9,3%	9,9%	9,7%	10,8%	10,3%	14,8%	
intermédiaire	48,6%	45,8%	44,2%	46,9%	38,8%	34,7%	34,8%	34,9%	34,8%	35,6%	25,8%	
maximum	25,4%	28,8%	30,0%	27,9%	27,4%	26,9%	23,8%	24,1%	23,6%	24,3%	25,7%	
pas applicable	10,9%	10,2%	9,2%	16,0%	24,0%	29,1%	31,5%	31,3%	30,7%	29,8%	33,8%	
	sans dégressivité											
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	
Âge												
17 à 24 ans	5,7%	5,4%	5,8%	5,4%	4,3%	4,0%	3,9%	3,4%	3,2%	3,1%	5,4%	
25 à 29 ans	11,6%	11,6%	11,9%	11,6%	11,1%	11,2%	11,3%	10,8%	10,3%	10,0%	12,7%	
30 à 49 ans	54,4%	54,1%	52,9%	51,6%	49,8%	50,7%	52,5%	52,7%	52,8%	52,3%	51,8%	
50 à 65 ans	28,3%	29,0%	29,3%	31,5%	34,8%	34,0%	32,3%	33,1%	33,7%	34,6%	30,1%	
Niveau d'études												
Hautement qualifiés	12,8%	12,8%	13,2%	13,1%	13,3%	13,7%	14,1%	14,4%	14,8%	15,1%	17,7%	
Peu qualifiés	58,0%	57,5%	56,3%	56,5%	56,7%	56,0%	55,0%	54,4%	53,8%	53,3%	48,3%	
Moyennement qualifiés	28,6%	28,7%	29,7%	29,5%	28,9%	29,2%	29,8%	30,0%	30,1%	30,4%	33,2%	
Catégorie familiale												
Isolés	23,0%	23,0%	22,7%	21,4%	20,3%	20,8%	21,3%	22,1%	23,2%	24,0%	24,0%	
Chefs de famille	39,1%	38,4%	36,9%	37,8%	38,0%	37,4%	37,6%	37,9%	38,7%	39,1%	32,1%	
Cohabitants	37,8%	38,6%	40,4%	40,8%	41,8%	41,8%	41,1%	39,9%	38,1%	36,9%	44,0%	
Durée du chômage												
moins de 3 mois	27,6%	29,0%	29,6%	28,0%	30,7%	30,7%	29,7%	28,2%	28,0%	28,4%	36,5%	
3 à 6 mois	13,4%	13,6%	14,7%	13,3%	11,8%	12,0%	12,9%	12,5%	12,4%	12,4%	17,9%	
6 à 12 mois	14,9%	14,4%	14,8%	16,5%	13,2%	13,6%	15,5%	14,7%	14,7%	14,6%	12,5%	
1 à 2 ans	13,9%	12,1%	11,5%	11,9%	12,4%	12,6%	13,5%	15,8%	15,1%	14,6%	11,1%	
2 à 4 ans	10,0%	11,4%	10,5%	10,3%	10,4%	10,8%	10,7%	11,5%	13,1%	13,4%	9,7%	
4 ans et plus	20,3%	19,4%	18,9%	20,0%	21,5%	20,3%	17,7%	17,3%	16,6%	16,6%	12,4%	
Montant de l'allocation												
minimum	24,6%	24,2%	25,9%	18,8%	19,1%	14,9%	13,9%	13,4%	15,5%	15,1%	15,1%	
intermédiaire	51,9%	50,0%	45,9%	35,5%	24,2%	22,1%	19,7%	18,9%	17,1%	16,8%	27,0%	
maximum	10,3%	12,1%	14,1%	12,4%	12,8%	12,3%	11,2%	11,6%	11,2%	12,1%	15,6%	
pas applicable	13,3%	13,7%	14,1%	33,3%	43,8%	50,7%	55,1%	56,2%	56,2%	56,1%	42,2%	

Enfin, nous nous penchons sur les différences concernant les pourcentages de sortie vers l'emploi selon que les chômeurs connaissent ou non une diminution concrète de leurs allocations. Le graphique Graphique 10 montre que le flux sortant vers l'emploi pour les chômeurs de facto sans dégressivité est généralement plus élevé que celui des chômeurs ayant connu une diminution de leurs allocations. Ceci s'explique par le fait que les chômeurs de courte durée ont souvent de meilleures chances de sortir du chômage que les chômeurs de longue durée : pour les chômeurs qui sortent à nouveau du chômage dans les trois mois, une première diminution des allocations ne pouvait pas encore être effectuée. Seuls les chômeurs dont la durée de chômage est supérieure à trois mois peuvent voir leurs allocations diminuer.

Si l'on neutralise cet effet en ne tenant compte que des chômeurs qui ont plus de trois mois de chômage, les rapports des pourcentages de sortie sont dans un premier temps (jusqu'en 2014) encore influencés par le fait qu'avant la réforme, aucune dégressivité n'était possible dans les six premiers mois, d'une part, et par les mesures transitoires appliquées actuellement, d'autre part. Ce n'est qu'à partir de 2014 que l'on observe une évolution relativement stable des pourcentages de sortie selon que les personnes concernées ont connu ou non une dégressivité de leurs allocations. Bien qu'à partir de 2014, les pourcentages de sortie soient généralement plus élevés pour les chômeurs avec dégressivité que pour les chômeurs sans, nous devons plutôt considérer cela comme une corrélation que comme une conséquence de la dégressivité. À partir des observations suivantes, l'on peut conclure que :

- Les caractéristiques personnelles qui augmentent la probabilité de ne pas connaître une dégressivité des allocations, coïncident dans une large mesure avec les caractéristiques personnelles associées aux pourcentages de sortie plus faibles. Il existe souvent une relation de cause à effet entre ces éléments — par exemple, les personnes peu qualifiées, dont la probabilité de sortie est moindre (voir également section 3.3), sont aussi davantage susceptibles d'avoir un salaire de référence plus bas, faisant qu'elles sont plus enclines à être soumises à un barème d'indemnisation plus bas et donc à ne connaître aucune dégressivité. Nous devons donc principalement attribuer l'écart entre les pourcentages de sortie à ces différences de profil logiques.
- À partir de 2014, les deux courbes suivent l'évolution conjoncturelle, à savoir une croissance constante qui prendra fin à la suite de la crise sanitaire. En revanche, chez les chômeurs sans dégressivité, l'on constate à cet égard que l'augmentation progressive des pourcentages de sortie est légèrement plus forte et que la diminution qui s'ensuit est plus faible. Ceci contredit l'idée que la dégressivité aurait un effet activateur sur les chances de sortie des personnes concernées. En effet, pour le groupe dépourvu de cet effet activateur, l'évolution à la hausse des pourcentages de sortie devrait, le cas échéant, être précisément plus plate et la diminution en cas de repli conjoncturel, plus prononcée.

Graphique 10
Évolution des pourcentages de sortie selon que l'allocation diminue ou non de facto



3.3

Différenciation du flux sortant vers l'emploi en fonction des caractéristiques personnelles

Nous examinons ensuite si les augmentations du nombre de transitions vers l'emploi depuis 2013 étaient plus marquées dans certains groupes que dans d'autres. Les pourcentages de sortie vers l'emploi pour les sous-groupes par caractéristique personnelle sont ainsi calculés en divisant le nombre de sortants dans chaque sous-groupe par le nombre total de personnes payées par sous-groupe.

Pour les chômeurs avec dégressivité, nous enregistrons les pourcentages de sortie les plus élevés pour les plus jeunes catégories d'âge (de 17 à 24 ans et de 25 à 29 ans) ainsi que pour les chômeurs avec une durée de chômage de moins d'un an. Dans le groupe sans diminution des allocations de chômage, l'on observe les pourcentages de sortie les plus élevés pour les plus jeunes catégories d'âge (de 17 à 24 ans et de 25 à 29 ans) ainsi que pour les chômeurs ayant moins de trois mois de chômage. Les pourcentages de sortie les plus faibles pour les deux groupes se trouvent parmi les chômeurs dont la durée de chômage est supérieure à quatre ans et parmi la catégorie d'âge la plus élevée (50 à 65 ans).

Bien que les pourcentages de sortie puissent considérablement varier en fonction des caractéristiques personnelles, nous ne constatons pour ainsi dire aucun écart par rapport à l'évolution générale de ces pourcentages au fil des ans. Pour les chômeurs sans dégressivité, on observe également pour la plupart des groupes une tendance correspondant à la tendance générale du groupe. Ces données soulignent également la forte sensibilité conjoncturelle des sorties.

Tableau 5
Pourcentages de sortie ventilés par caractéristiques du profil

	avec dégressivité										
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Pourcentage de sortie général	28,0%	25,0%	23,1%	28,9%	31,5%	32,6%	33,9%	34,5%	34,8%	33,7%	26,3%
Âge											
17 à 24 ans	54,5%	49,7%	43,2%	52,4%	57,0%	60,5%	62,0%	64,3%	63,4%	60,5%	55,7%
25 à 29 ans	47,3%	43,6%	39,5%	46,2%	50,0%	52,6%	54,0%	55,8%	56,5%	54,4%	48,3%
30 à 49 ans	32,1%	29,7%	27,3%	32,4%	35,7%	37,8%	39,7%	40,6%	41,5%	40,6%	33,2%
50 à 65 ans	9,0%	8,3%	8,0%	10,1%	11,3%	12,4%	14,0%	14,8%	15,4%	15,0%	10,2%
Niveau d'études											
Hautement qualifiés	33,7%	31,3%	29,6%	34,7%	36,7%	37,6%	38,0%	38,2%	37,4%	36,0%	28,6%
Peu qualifiés	23,3%	20,7%	18,9%	23,7%	26,2%	27,1%	28,8%	29,5%	30,1%	29,1%	22,1%
Moyennement qualifiés	34,0%	30,2%	27,3%	34,6%	37,5%	38,8%	39,8%	40,1%	40,4%	39,3%	31,2%
Catégorie familiale											
Isolés	23,5%	21,0%	18,6%	23,1%	25,7%	26,0%	26,7%	27,4%	27,4%	26,3%	19,6%
Chefs de famille	17,1%	15,8%	14,7%	18,8%	21,7%	23,1%	23,9%	24,7%	25,1%	24,6%	18,0%
Cohabitants	35,6%	32,4%	30,4%	37,5%	39,7%	40,8%	42,3%	42,6%	42,8%	41,3%	33,7%
Durée du chômage											
moins de 3 mois	31,2%	29,6%	28,8%	40,4%	42,5%	45,1%	47,5%	49,4%	50,2%	49,0%	48,3%
3 à 6 mois	38,3%	36,4%	34,6%	45,1%	49,3%	52,4%	54,2%	56,4%	58,5%	56,5%	51,9%
6 à 12 mois	43,5%	39,0%	36,3%	39,1%	44,1%	47,8%	49,2%	50,4%	51,6%	50,3%	45,5%
1 à 2 ans	40,2%	34,6%	30,1%	32,3%	34,0%	37,5%	39,8%	39,7%	40,0%	39,0%	33,5%
2 à 4 ans	21,4%	22,2%	18,0%	18,5%	21,1%	23,6%	25,8%	26,4%	26,3%	24,2%	19,5%
4 ans et plus	6,6%	6,3%	6,2%	6,4%	6,5%	6,8%	7,9%	9,5%	9,6%	8,7%	5,8%
Montant de l'allocation											
minimum	15,1%	13,9%	13,9%	17,4%	19,0%	21,0%	23,1%	23,8%	24,1%	23,8%	20,3%
intermédiaire	23,2%	21,3%	20,3%	30,0%	35,9%	38,8%	41,9%	43,6%	46,0%	44,5%	39,1%
maximum	43,4%	36,1%	31,8%	34,7%	36,6%	37,9%	38,8%	38,1%	36,5%	35,1%	28,1%
pas applicable	31,1%	27,3%	24,1%	22,1%	23,5%	24,2%	24,7%	24,8%	24,6%	23,2%	17,8%
	sans dégressivité										
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Pourcentage de sortie général	41,1%	41,1%	41,5%	38,9%	35,5%	36,3%	38,4%	38,8%	39,5%	37,6%	39,2%
Âge											
17 à 24 ans	78,4%	76,2%	75,1%	75,3%	75,2%	75,4%	77,0%	77,5%	78,9%	74,0%	67,9%
25 à 29 ans	67,0%	66,7%	65,9%	64,6%	62,4%	63,7%	64,2%	64,5%	65,7%	63,0%	60,6%
30 à 49 ans	46,1%	46,8%	47,2%	44,9%	41,9%	42,4%	43,7%	44,2%	45,0%	43,1%	42,4%
50 à 65 ans	13,6%	13,8%	14,5%	13,3%	12,9%	13,5%	16,3%	17,7%	19,1%	18,7%	19,4%
Niveau d'études											
Hautement qualifiés	55,3%	55,7%	55,9%	53,3%	51,0%	50,4%	51,3%	49,5%	49,5%	46,8%	47,0%
Peu qualifiés	32,8%	32,6%	32,7%	30,5%	27,0%	28,1%	30,9%	31,7%	32,9%	31,6%	31,8%
Moyennement qualifiés	51,7%	51,3%	51,8%	48,8%	45,4%	45,7%	46,8%	47,0%	47,0%	44,2%	46,3%
Catégorie familiale											
Isolés	37,4%	37,6%	37,7%	34,5%	29,0%	30,4%	32,6%	33,2%	34,7%	33,1%	33,8%
Chefs de famille	30,7%	30,8%	29,8%	28,3%	25,5%	27,0%	29,5%	30,2%	31,5%	29,1%	26,1%
Cohabitants	54,1%	53,5%	54,2%	50,9%	47,9%	47,6%	49,7%	50,0%	50,5%	49,7%	51,6%
Durée du chômage											
moins de 3 mois	64,5%	64,4%	64,0%	62,5%	62,7%	61,2%	62,9%	64,9%	65,5%	63,2%	60,8%
3 à 6 mois	60,7%	59,9%	60,3%	55,5%	48,9%	50,5%	51,5%	52,3%	54,0%	51,9%	48,5%
6 à 12 mois	49,2%	48,3%	48,0%	47,3%	37,2%	38,6%	38,6%	40,0%	40,9%	38,6%	33,0%
1 à 2 ans	33,4%	31,5%	31,7%	29,8%	25,8%	27,7%	29,9%	29,4%	29,5%	28,0%	21,0%
2 à 4 ans	21,4%	21,5%	18,7%	17,0%	15,5%	16,8%	19,6%	20,2%	21,3%	18,1%	13,2%
4 ans et plus	5,5%	5,3%	4,9%	4,4%	3,8%	4,3%	5,6%	6,3%	7,0%	6,5%	4,6%
Montant de l'allocation											
minimum	23,9%	23,8%	22,6%	23,7%	22,5%	23,2%	26,2%	27,7%	30,2%	29,6%	31,8%
intermédiaire	45,4%	45,9%	48,1%	49,6%	45,1%	46,5%	52,1%	53,9%	59,2%	60,1%	58,9%
maximum	69,2%	63,0%	62,3%	57,8%	54,6%	53,0%	54,2%	51,7%	48,8%	44,4%	47,0%
pas applicable	34,4%	34,7%	33,6%	28,9%	30,4%	31,7%	33,4%	33,7%	34,2%	31,6%	26,3%

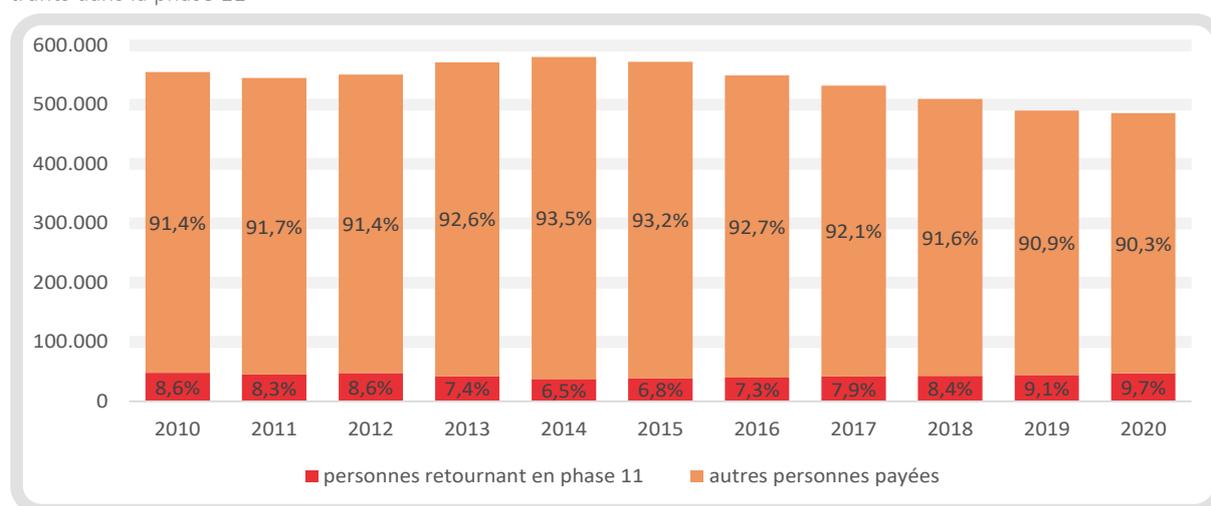
3.4 Impact sur le taux de réinsertion au cours de la première période

En guise de point final à ce troisième chapitre et dans un souci d'exhaustivité, nous abordons dans ce sous-chapitre la possibilité pour les chômeurs de réintégrer la phase 11 de la première période sous certaines conditions. Pour pouvoir revenir à la phase 11, un travailleur à temps plein auparavant au chômage doit pouvoir prouver qu'il a travaillé pendant 12 mois sur une période de référence de 18 mois¹⁶. Il s'agit d'un assouplissement par rapport aux règles antérieures à la réforme, puisque la période de référence (auparavant de 15 mois) a été prolongée de trois mois. En outre, depuis la réforme, les prestations effectuées par le biais de programmes de remise à l'emploi sont également prises en compte de la même manière qu'un emploi régulier.

Pour toutes les personnes se situant dans la période 2010-2020, nous avons identifié les anciens chômeurs qui sont parvenus à réintégrer la phase 11. À cette fin, nous examinons pour chaque personne entrant (à nouveau) dans la première phase d'indemnisation du chômage si elle a été chômeur indemnisé dans une phase d'indemnisation ultérieure au cours des cinq dernières années. Dans l'ensemble, nous constatons que moins de 10 % des chômeurs réintègrent la première période. Du début de la réforme jusqu'à 2017, le pourcentage est inférieur aux pourcentages d'avant la réforme. Il est intéressant de noter que la proportion de rentrants semble évoluer avec la conjoncture.

En règle générale, la proportion de chômeurs réintégrant la phase 11 est donc bien inférieure au nombre de chômeurs effectuant des prestations de travail pendant la période de chômage.¹⁷ Autrement dit, un grand groupe de chômeurs effectuent des prestations de travail pendant la période de chômage, mais pas dans une mesure suffisante pour remplir les conditions d'un retour à la première phase d'indemnisation.

Graphique 11
Évolution des CCI-DE en fonction de la proportion de rentrants dans la phase 11



¹⁶ Pour plus de détails, notamment en ce qui concerne les règles en cas de travail à temps partiel, veuillez vous référer à la feuille info correspondante (ONEM 2022), disponible via <https://www.onem.be/fr/documentation/feuille-info/t67>.

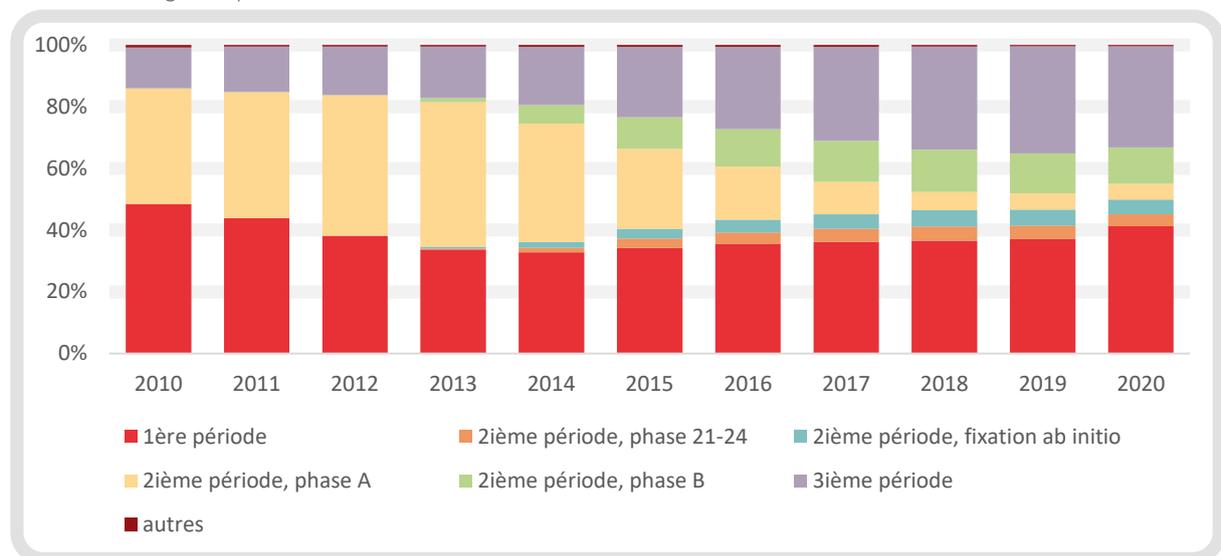
¹⁷ Des recherches antérieures de l'ONEM ont en effet montré que plus de 20 % des CCI-DE payés travaillaient pendant leur période de chômage, voir ONEM 2019 ONEM 2020. Les deux publications sont disponibles à l'adresse <https://www.onem.be/fr/documentation/publications/études>.

Nous pouvons voir dans le graphique 11 la dernière période dans laquelle les chômeurs ont été indemnisés avant de réintégrer la phase 11. 2010 est l'année où la proportion de chômeurs de courte durée qui ont réintégré la phase 11 à partir de la première période, a atteint son niveau le plus haut. Ce nombre diminue jusqu'en 2013, pour ensuite repartir à la hausse.

La proportion de chômeurs qui, après avoir été indemnisés dans la deuxième période, travaillent un certain temps pour finalement réintégrer la phase 11 augmente jusqu'en 2013. Après la réforme, ce groupe se réduit à nouveau. Il convient de noter que la proportion de chômeurs dont les allocations sont fixées ab initio augmente au sein de la population des personnes réintégrant la phase 11. Pour finir, nous constatons que la proportion de personnes réintégrant la phase 11 après avoir bénéficié du forfait, augmente. Cependant, le nombre total de personnes bénéficiant du forfait augmente aussi considérablement à la suite de la réforme.

Graphique 12

Dernière période/phase dans laquelle l'on se trouve avant de réintégrer la phase 11





4

Impact budgétaire

4.1

Économies réalisées

Pour calculer l'impact budgétaire de l'introduction de la dégressivité renforcée, nous calculons, pour chacun des paiements effectués depuis novembre 2012, le coût hypothétique si l'ancien système dégressif avait continué à s'appliquer. Étant donné que le chapitre précédent n'a pas pu identifier d'indications selon lesquelles la réforme aurait entraîné un niveau plus élevé de sorties, l'évaluation budgétaire suppose une évolution inchangée du nombre de CCI-DE. Le calcul tient également compte des indexations et des liaisons au bien-être existantes au cours des dix dernières années.

Abstraction faite des effets sur les sorties, la réforme du profil temporel entraîne a priori à la fois un coût supplémentaire par l'augmentation des allocations au début du chômage (phase 11), et des économies par la baisse des allocations pendant les phases dégressives (à partir de la phase 21) et par l'introduction d'un montant forfaitaire pour les chefs de ménage et les isolés. Pour les autres phases (phase 12-2B), les allocations sont restées inchangées.

L'actuel projet de profil temporel de l'allocation entraîne logiquement une faible économie par rapport à l'ancien profil temporel pendant les périodes où le pourcentage de sortie du chômage est régulièrement augmenté. Comme nous l'avons vu, c'était le cas pour la période 2014-2019. Toutefois, s'il y a un afflux plus important de chômeurs dont le droit commence à la phase 11 (comme en 2020), il en résulte une augmentation de la dépense moyenne par chômeur. Curieusement, cela est également vrai en cas de fortes sorties de chômeurs de longue durée alors que le taux d'entrées reste le même, car la part relative de chômeurs dans la phase 11 augmente alors également. Ainsi, tant pendant les périodes économiquement plus difficiles qui entraînent un nouveau flux entrant plus élevé que dans la situation où le flux sortant de chômeurs de longue durée peut être augmenté, le profil temporel actuel signifie a priori davantage de dépenses par rapport au précédent. La situation conjoncturelle de la période 2014-2019 était donc optimale pour atteindre un bilan budgétaire positif.

Tableau 6
Calcul de l'impact budgétaire de la dégressivité renforcée
par année

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

Dans l'ensemble, nous observons un impact budgétaire positif limité de la réforme réglementaire. Il n'y a qu'en 2013 et 2020 que les dépenses effectuées sont supérieures au montant hypothétique calculé en cas de barèmes inchangés – c'est-à-dire si l'ancien profil temporel était aussi resté en place au-delà de novembre 2012. En 2013, cela est dû aux mesures transitoires, qui font que, par rapport aux années suivantes, il y a beaucoup moins de chômeurs dans les phases 21-forfait. En 2020, nous constatons des dépenses plus importantes, car le nombre de chômeurs dans la phase 11 a fortement augmenté. Cela est dû en partie à un flux d'entrée légèrement plus élevé en raison de la crise du coronavirus, mais surtout au gel de la dégressivité, qui a fait en sorte que ces nouveaux entrants ne sont pas passés aux phases d'allocations suivantes (et qu'en raison de la récession, ceux-ci pouvaient aussi plus difficilement se réinsérer sur le marché du travail). De modestes économies ont été enregistrées pour toutes les autres années. Au total, la dégressivité renforcée a permis de dépenser 147.997.773 EUR de moins au cours de ces dix années que dans l'hypothèse d'un maintien de la politique précédente, soit une économie de 0,5 %.

Enfin, cette économie réalisée sur le plan des dépenses sociales est contrebalancée par des coûts de fonctionnement supplémentaires dus aux efforts administratifs nécessaires pour introduire et mettre en œuvre ce système réformé. Il s'agit des coûts liés à la rédaction des textes réglementaires et juridiques et des notes explicatives, à la programmation du calcul des nouveaux barèmes pour les chômeurs concernés, à la formation du personnel sur la nouvelle réglementation, etc. Comme la réforme a introduit des calculs plus complexes des montants des allocations, nous pouvons également supposer que ce coût supplémentaire couvre non seulement la préparation et l'introduction de la réforme en 2012, mais aussi, dans une certaine mesure, peut être considéré comme cumulatif au fil des années (par rapport à une situation où un calcul plus simple serait resté applicable).

Les frais de fonctionnement plus élevés dus à la réforme sont impossibles à isoler précisément, car il n'est pas possible de déterminer quelle proportion des frais de fonctionnement concerne la continuité de fonctionnement et quelle proportion est consacrée aux adaptations résultant d'une réforme. En outre, ces dernières années, l'ONEM a réalisé de nombreuses économies imposées sur les frais de fonctionnement. Ces rationalisations du fonctionnement devraient également être incluses dans toute tentative de calcul du poids de la réforme sur la charge de travail globale.

Selon une estimation préliminaire interne de 2012, il apparaît que le surcoût administratif pour la mise en œuvre de la réforme pour l'ONEM a été estimé à environ 1,6 million d'euros, avec un coût récurrent d'environ 3,0 millions d'euros pour les opérations à réaliser à l'avenir. Selon ce calcul, basé sur les ressources humaines nécessaires, le coût administratif de la mise en œuvre s'élèverait jusqu'à 2020 y compris à environ 25,9 millions d'euros (soit environ 17 % des économies calculées sur les dépenses sociales). Cependant, cette estimation préliminaire est sans aucun doute surestimée. Fin 2012, l'effectif de l'ONEM s'élevait à 4.134,32 équivalents temps plein (voir rapport annuel ONEM (« ONEM en... ») 2012 volume 1, partie 1.1), tandis que le total des frais de personnel, y compris l'informatique en 2012, s'élevait à 256,8 millions d'euros (cf. RVA

2015). Sur la base d'une moyenne de 21 jours de travail par mois, cela permet de déterminer le coût moyen par jour de travail par agent pour 2012 à environ 246,53 EUR. Étant donné que la mise en œuvre de la dégressivité renforcée en 2012 a nécessité 3.630 jours de travail pour le personnel de l'ONEM (voir le rapport annuel RVA (« RVA in... ») 2012 volume 1, partie 2.2), le coût unique de la mise en œuvre s'élève à environ 0,89 million, soit 45% de moins que le 1,6 million¹⁸ d'euros estimé à l'avance. Comme mentionné ci-dessus, le coût récurrent est sans aucun doute inférieur aux estimations compte tenu des économies successives réalisées sur les coûts de fonctionnement au cours de la dernière décennie, avec des investissements principalement dans l'efficacité supplémentaire et seulement un remplacement partiel du personnel sortant. Si nous supposons que l'ajustement nécessaire du coût récurrent est de la même ampleur que celui calculé pour le coût de la mise en œuvre unique (c'est-à-dire une diminution de 45 %), nous arrivons à un coût de la mise en œuvre d'environ 14,2 millions d'euros pour l'ensemble de la période 2012-2020 (environ 10 % des économies sur les dépenses sociales). Il s'agit bien entendu d'une estimation très générale et sensible aux hypothèses. Cependant, cela nous permet de conclure que les économies réalisées sur les dépenses sociales ne sont pas largement effacées par les coûts nécessaires pour la mise en œuvre.

¹⁸ NB.: De plus, l'estimation initiale mettait surtout la charge de travail pour la mise en œuvre sur le personnel niveau C, dont le coût moyen par jour de travail par travailleur est très probablement encore un peu inférieur à la moyenne calculée.

4.2 Impact budgétaire par catégorie familiale et par période d'indemnisation

Chez les chefs de ménage et les isolés, on constate généralement que le montant économisé par l'instauration des phases dégressives et du forfait est supérieur au coût découlant de l'augmentation des allocations dans la première phase de la première période d'indemnisation. L'augmentation des coûts pour les travailleurs des ports et les pêcheurs de mer en 2020 provient d'une augmentation du niveau des allocations de 60 % à 65 % du salaire de référence.

Étant donné que les cohabitants étaient déjà soumis à un forfait avant la réforme et qu'aucune mesure transitoire ne s'appliquait, on constate que les économies pour cette catégorie familiale sont plutôt limitées et que le coût pour l'augmentation dans la première phase est beaucoup plus élevé. Par conséquent, nous constatons généralement pour cette catégorie familiale une augmentation des dépenses par rapport à l'ancien système.

Tableau 7
Différence sur le plan des dépenses entre le nouveau et l'ancien système selon la catégorie familiale et la période d'indemnisation¹⁹

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
CHEFS DE FAMILLE									
Période d'indemnisation 1									
Phase 11	0	3158028,384	3055708,5	2801548,4	2578381,5	2344354,7	2166322,8	2129953,6	4588950
Phases 12 et 13	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Période d'indemnisation 2									
Phases 2A et 2B	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Phases 21-24	0	-371026,244	-2592966,9	-2253524,6	-1219015,1	-1055162,1	-887865,1	-722843,21	-669140,93
Période d'indemnisation 3									
Forfait	0	-5215555,862	-13321350	-17370891	-17456973	-15615957	-11380385	-8804319,6	-7055536,3
Autres									
Portuaires, pêcheurs, combustibles	0	0	0	0	0	0	0	0	5097906,6
Allocation chômage majorée en cas de restructuration suite à un licenciement collectif	0	0	-455,63875	0	-216,65449	0	0	0	0
Total	0	-2428553,722	-12859064	-16822867	-16097823	-14326764	-10101927	-7397209,1	1962179,4
COHABITANTS									
Période d'indemnisation 1									
Phase 11	0	16831689,51	17127719	15852649	15327733	14980133	14565488	15035821	31887216
Phases 12 et 13	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Période d'indemnisation 2									
Phases 2A et 2B	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Phases 21-24	-1259644	-8748244,988	-7736196,4	-6727519,9	-5559049	-4737954,4	-4342467,8	-3828398,6	-3810118,9
Période d'indemnisation 3									
Forfait	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Autres									
Horéca, artiste	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Allocation chômage majorée en cas de restructuration suite à un licenciement collectif	0	0	0,2365271	-412,78511	-235,19152	-104,00327	-86,669388	0	0
Total	-1259644	8083444,52	9391522,6	9124716,6	9768448,5	10242074	10222934	11207422	28077097
ISOLES									
Période d'indemnisation 1									
Phase 11	0	5205011,073	4910298,8	4454341,5	4301555,4	4223703,7	4128967,3	4386516,5	9742918,7
Phases 12 et 13	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Période d'indemnisation 2									
Phases 2A et 2B	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Phases 21-24	0	-534121,2452	-3639207,1	-3185264	-1848613	-1673119,7	-1516889,1	-1390934	-1427332,8
Période d'indemnisation 3									
Forfait	0	-10259186,39	-24146462	-29131394	-29649503	-28322562	-25031920	-22616221	-21764684
Autres									
Horéca, artiste	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Allocation chômage majorée en cas de restructuration suite à un licenciement collectif	0	0	-348,98791	0	0	0	0	0	0
Total	0	-5588296,561	-22875719	-27862317	-27196560	-25771978	-22419841	-19620639	-13449098

¹⁹ En raison d'un retard concernant les adaptations techniques des statistiques de paiement, aucun paiement ne peut être retrouvé pour les mois de novembre et décembre 2012 pour la phase 1, qui a été relevée, de la première période d'indemnisation. Il n'y a par conséquent pas de coût supplémentaire pour cette phase en 2012.

4.3 Impact des liaisons au bien-être

Globalement, le potentiel d'économies de la réforme est contrecarré par l'augmentation des allocations à la suite des liaisons au bien-être dans le cadre de l'Accord interprofessionnel (AIP) – en plus de l'index, un mécanisme mis en place afin de sauvegarder le degré de protection sociale des allocations de chômage. L'impact le plus important des liaisons au bien-être sur les dépenses se situe au niveau des montants forfaitaires pour les chefs de ménage et les isolés et des phases 21-24 pour les chefs de ménage. Le fait que les économies réalisées concernant les chefs de ménage et les isolés ont atteint leur maximum en 2015, puis ont diminué, est donc principalement dû aux liaisons au bien-être.

Globalement, on constate que sans les augmentations des minima, des maxima et des forfaits, il y aurait eu 826.072.565 euros de dépenses en moins. Toutefois, la part des liaisons au bien-être reste faible (2,8 %) par rapport au total des dépenses réalisées.

Tableau 8
Dépenses supplémentaires dues aux liaisons au bien-être (AIP)

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

4.4

Impact sur les allocations moyennes et le rapport avec le seuil de pauvreté

Le glissement des dépenses induit par la réforme a un effet sur l'allocation moyenne. Les cohabitants ont les allocations moyennes les plus faibles (857,94 euros en 2020), suivis par les isolés (1.092,86 euros en 2020). Les allocations moyennes des chefs de ménage sont les plus élevées, avec une légère différence pour les familles monoparentales au sein de ce groupe (1.213,94 euros pour les chefs de ménage hors familles monoparentales et 1.243,55 euros pour les familles monoparentales). Par rapport à l'allocation moyenne hypothétique en cas de politique inchangée, on observe une augmentation pour les cohabitants et une diminution pour les autres catégories. Pour les isolés et les chefs de ménage, l'introduction des phases dégressives et forfaitaires a pesé plus lourd que l'augmentation dans la première phase, tandis que pour les cohabitants (qui avaient déjà une phase forfaitaire avant la réforme), la majoration de l'allocation dans la première phase a augmenté l'allocation moyenne.

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

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

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

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

Tableau 9
Allocation moyenne par catégorie familiale²⁰

	Allocation moyenne réelle	Différence avec le paiement moyen hypothétique dans le cadre d'une politique	Différence avec l'allocation moyenne hypothétique sans l'ajustement au bien-	Seuil de pauvreté - revenu familial net			
Isolés							
2013	976,94	-5,09	-5,68	2013	1074,14		
2014	968,06	-20,35	-12,39	2014	1085,24		
2015	960,05	-25,83	-17,25	2015	1082,72		
2016	973,68	-26,18	-25,85	2016	1114,76		
2017	984,90	-25,53	-30,31	2017	1136,67		
2018	1006,05	-23,22	-39,28	2018	1184,29		
2019	1026,55	-20,92	-47,50	2019	1230,00		
2020	1092,86	-13,59	-56,41	2020	1284,00		
Verschiil 2013-2020	11,9%				19,5%		
Cohabitants (x2)							
					sans enfants	avec 1 enfant	avec 2 enfants
2013	754,50	4,35	-4,72	2013	1611,21	1933,45	2255,69
2014	748,43	4,80	-8,58	2014	1627,85	1953,42	2278,99
2015	727,04	4,75	-11,21	2015	1624,08	1948,90	2273,71
2016	727,20	5,31	-15,51	2016	1672,14	2006,56	2340,99
2017	732,17	5,88	-16,79	2017	1705,00	2046,00	2387,00
2018	745,49	6,37	-19,82	2018	1776,44	2131,73	2487,02
2019	765,00	7,42	-22,98	2019	1845,00	2214,00	2583,00
2020	857,94	17,55	-27,43	2020	1926,00	2311,20	2696,40
Verschiil 2013-2020	13,7%				19,5%		
Chefs de famille - pas de monoparentale							
					sans enfants	avec 1 enfant	avec 2 enfants
2013	1050,92	-2,33	-6,87	2013	1611,21	1933,45	2255,69
2014	1049,18	-10,93	-15,91	2014	1627,85	1953,42	2278,99
2015	1046,12	-14,80	-22,02	2015	1624,08	1948,90	2273,71
2016	1062,21	-14,80	-33,16	2016	1672,14	2006,56	2340,99
2017	1070,83	-13,77	-42,26	2017	1705,00	2046,00	2387,00
2018	1098,86	-10,46	-61,70	2018	1776,44	2131,73	2487,02
2019	1112,08	-8,07	-75,97	2019	1845,00	2214,00	2583,00
2020	1213,94	5,01	-103,93	2020	1926,00	2311,20	2696,40
Verschiil 2013-2020	15,5%				19,5%		
Chefs de famille - monoparentale							
					avec 1 enfant	avec 2 enfants	
2013	1063,03	-1,26	-6,72	2013	1396,38	1718,62	
2014	1065,82	-8,63	-17,36	2014	1410,81	1736,38	
2015	1064,98	-11,89	-23,86	2015	1407,54	1732,35	
2016	1085,50	-11,86	-36,31	2016	1449,18	1783,61	
2017	1106,17	-11,15	-47,27	2017	1477,67	1818,67	
2018	1141,45	-8,31	-70,03	2018	1539,58	1894,87	
2019	1172,97	-6,51	-88,39	2019	1599,00	1968,00	
2020	1243,55	-2,39	-108,57	2020	1669,20	2054,40	
Verschiil 2013-2020	17,0%				19,5%		

²⁰ Dans certains cas, un précompte professionnel de 10,09 % est retenu sur l'allocation. Il n'est pas pris en compte ici.

Tableau 10
Rapport entre l'allocation moyenne et le seuil de pauvreté le plus bas par catégorie familiale

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

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

Les liaisons au bien-être s'avèrent très importantes sur le plan de la fonction de protection des allocations de chômage. Il s'avère que celles-ci ont réduit l'écart entre l'allocation moyenne et le seuil de pauvreté jusqu'à 6,5 points de pour cent en 2020, selon la catégorie. Néanmoins, cela n'a pas pu empêcher le fait que le rapport entre l'allocation moyenne et le seuil de pauvreté s'est dégradé depuis 2013, et ce pour chaque catégorie.

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

Dans cette brève comparaison de l'allocation moyenne et du seuil de pauvreté, il faut tenir compte du fait qu'il s'agit de résultats très superficiels. Les calculs du baromètre de la pauvreté (SPP Intégration sociale et al. 2022) pour un certain nombre de cas types montrent que le rapport entre l'allocation chômage minimale et le seuil de pauvreté est plus stable que pour les moyennes ci-dessus. En autres termes, le relèvement du seuil de pauvreté semble avoir eu moins d'impact sur ces classes sociales les plus basses, ce qui est conforme aux principaux objectifs de protection des ajustements au bien-être. Selon ces calculs, l'allocation de chômage semble également offrir une protection un peu plus forte contre la pauvreté que le RIS dans la plupart des cas, en particulier pour les isolés. Uniquement pour le cas type « famille monoparentale avec 2 enfants », l'écart entre l'allocation chômage minimum et le seuil de pauvreté apparaît légèrement supérieur à celui du RIS. Cependant, ces comparaisons font également abstraction du calcul des ressources : le droit à un RIS n'est pas seulement évalué par rapport à la présence d'un revenu, mais aussi par rapport à celle de tout bien meuble ou immeuble. L'allocation de chômage n'est pas soumise à un tel calcul des ressources et ne prend donc en compte aucune réserve matérielle ou financière lors de l'octroi du droit.

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

Tableau 11

Allocation minimale (allocation de chômage et RIS) en %
du seuil de pauvreté - cas types

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

4.5

Impact du gel de la dégressivité à la suite de la crise du coronavirus

Dans le dernier volet de l'examen de l'impact budgétaire, nous nous penchons sur l'impact du gel de la dégressivité sur le bilan budgétaire général du profil temporel dégressif renforcé. Ce gel signifiait que du 01.04.2020 au 30.09.2021 inclus, les chômeurs concernés ne passaient plus à une phase d'allocations inférieure. À l'issue de cette période, la dégressivité des allocations a repris pour les personnes concernées au point où elle en était au départ du gel. Tous les bénéficiaires d'allocations n'ont pas effectivement bénéficié d'un gel. Ainsi, il y a par exemple une proportion importante de chômeurs de longue durée qui avaient déjà atteint le stade du forfait ou qui avaient déjà eu recours à une fixation de l'allocation avant le gel. En outre, le gel n'a pas pour toutes les personnes concernées un effet (direct) sur la phase et/ou le montant alloué. Comme indiqué, la différence entre les phases s'est atténuée pour certains groupes sous l'influence de l'enveloppe bien-être, mais il faut aussi surtout tenir compte du fait que la plupart des phases ont une durée de plusieurs mois, souvent en fonction du passé professionnel de la personne concernée. Tant que la période normale qu'aurait duré la phase en l'absence de gel n'est pas écoulée, le gel proprement dit n'a pas d'impact financier. L'écart entre la phase gelée et la phase où la personne concernée se serait trouvée s'il n'y avait pas eu de gel, s'est cependant agrandi au fil des mois.

Les calculs de l'impact de ce gel déjà effectués²¹ montrent que le coût supplémentaire du gel par rapport à l'évolution normale du profil temporel était de 81.259.922 euros en 2020 et de 307.036.064 euros en 2021. L'ampleur de ce coût supplémentaire est en grande partie due au phénomène déjà mentionné, à savoir que les chômeurs qui sont entrés dans la phase 11 pendant cette période n'ont pas pu passer à d'autres phases d'allocations et qu'ils ont, en outre, connu moins de sorties du chômage. Cette conséquence de la crise du coronavirus montre donc bien que, sur le plan budgétaire, le fait que davantage de chômeurs se trouvent dans la phase 11 a une grande incidence sur le profil temporel actuel de l'allocation.

Le gel de la dégressivité n'a pas eu un impact sur l'allocation pour tous les chômeurs. En 2020, il ne s'agissait que de 29 % des chômeurs ciblés, et en 2021, de 46 %. Étant donné que le coût supplémentaire dû au gel découle du fait que les intéressés ne passent pas aux phases suivantes du profil temporel, il peut également être considéré comme une partie non réalisée des économies potentielles du renforcement du profil temporel dégressif par rapport au profil temporel d'avant la réforme. Si l'on ajoute le surcoût d'environ 81 millions d'euros dû au gel de 2020 aux quelque 148 millions d'euros d'économies réalisées entre 2012 et 2020, on constate qu'au total, 35 % des économies potentielles sur l'ensemble de la période n'ont pas été réalisées (57 % si l'on inclut également le coût supplémentaire déjà calculé pour 2021). En l'occurrence, les économies réalisées en matière de dépenses sociales pour cette population de chômeurs auraient été de 0,8 % sur une période d'environ 10 ans, au lieu du 0,5 % actuellement constaté.

L'incidence relativement importante de cette évolution plutôt réduite dans le ratio des phases d'allocations (c'est-à-dire une minorité de chômeurs ciblés sur une période limitée) sur le potentiel d'économies global de la dégressivité renforcée depuis son introduction, illustre la fragilité de ce potentiel d'économies à plus long terme.

²¹ Voir le rapport annuel de l'ONEM 2021 (« L'ONEM en... »), volume 2



5

Conclusion

5.1

Principales constatations

Le projet de profil temporel dégressif de l'allocation de chômage tel qu'il a été introduit en novembre 2012 est le résultat d'un exercice d'équilibre entre, d'une part, la volonté de protéger les chômeurs involontaires des conséquences de la perte de revenu et, d'autre part, d'éviter un piège à l'emploi. En outre, ce n'était qu'une des nombreuses réformes de 2012, qui s'inscrivaient souvent dans l'esprit de l'accent mis par la communauté internationale sur l'assainissement des dépenses publiques à la suite de la crise bancaire. Enfin, le projet en question était un compromis important dans l'élaboration d'un accord de gouvernement fédéral lors de la formation ardue du gouvernement à la suite des élections du 13 juin 2010, qui a duré 541 jours. On peut considérer qu'il s'agit de la plus grande réforme des allocations de chômage depuis les années 1980, lorsque le profil temporel des allocations avait également été profondément remanié dans le contexte du déficit budgétaire lié la deuxième crise pétrolière.

La diversité des objectifs et des considérations dans l'élaboration de ce nouveau profil temporel, implique qu'une évaluation de la réforme prenne également en compte l'incidence sous différents angles. Cette publication tente donc de donner un large aperçu de l'incidence de la réforme dans différents domaines. Nos principales conclusions sont les suivantes :

[1] La complexité réglementaire s'avère être un obstacle à l'efficacité des allocations de chômage.

Depuis la réforme, la Belgique est connue comme le pays ayant le plus grand nombre d'étapes successives possibles pouvant avoir une incidence sur le calcul des allocations de chômage, avec, en outre, l'un des plus petits changements moyens par étape dans le profil temporel (Salvatori 2022, p. 7). Dans la principale évaluation ex-post du système jusqu'à ce jour, cette complexité est citée comme un obstacle potentiel sur le plan de la compréhensibilité pour les intéressés, de la faisabilité pour l'administration et des possibilités d'évaluation (ibidem p. 23).

Néanmoins, la mesure dans laquelle les intéressés peuvent conserver une vue d'ensemble du profil temporel prévu peut être considérée comme une pierre angulaire de la théorie politique expliquant pourquoi un profil temporel dégressif pourrait fonctionner comme une incitation à la remise au travail. En effet, elle suppose que, face à la constatation de la baisse (future) de leurs revenus, les chômeurs feront le choix rationnel d'intensifier leurs efforts de recherche d'emploi. Même en faisant abstraction du fait que ce n'est pas la seule considération lors de choix rationnels (par exemple, en cas d'opportunité d'emploi, y a-t-il des coûts de garde

d'enfants ou de transport qui réduiraient le revenu disponible de l'emploi par rapport aux allocations de chômage?), un manque de vue d'ensemble du profil temporel compromet la possibilité de faire des choix rationnels sur cette base. En outre, l'importance de la différence de revenus peut être un facteur dans la perception de l'urgence. En d'autres termes, il est important que la diminution de l'allocation entre les différentes étapes soit suffisamment importante pour qu'un profil temporel dégressif puisse jouer pleinement son rôle de système d'activation (voir, entre autres, Dormont 2001 et DellaVigna 2017).

Outre ces considérations théoriques, nous avons également pu observer dans cette analyse qu'il existe un écart important entre le profil dégressif théorique et l'évolution réelle du montant de l'allocation pour une partie importante de la population de chômeurs. Afin de sauvegarder les objectifs de protection de l'allocation, il existait déjà, lors de l'introduction du nouveau profil temporel, certaines catégories de chômeurs qui (au cours de différentes phases ou même de toute la période de chômage) ne pouvaient de facto pas connaître la dégressivité de l'allocation parce qu'ils bénéficiaient de l'allocation minimale. En outre, il existe d'autres mécanismes pour déterminer le montant de l'allocation à la lumière de sa fonction de protection, tels que les liaisons au bien-être et les indexations, qui érodent davantage le profil temporel dégressif et peuvent même, pour les chômeurs (de longue durée) faire augmenter les allocations en prix courants. En conséquence, la réglementation complexe devient en partie une construction théorique, s'éloignant progressivement de l'évolution réelle des montants des allocations.

[2] Aucune preuve d'une incidence de la réforme sur les transitions vers l'emploi n'a pu être trouvée.

Sous différents angles, nous observons à chaque fois comment l'évolution conjoncturelle (activité économique et nombre d'offres d'emploi) détermine les évolutions en matière de transitions vers l'emploi. L'analyse n'indique aucune évolution à la hausse en matière de sortie du chômage en général ou de sortie spécifiquement vers l'emploi, à la suite de la réforme du profil temporel des allocations.

On n'a observé aucune augmentation des chiffres mensuels de sortie peu de temps après l'introduction de la dégressivité renforcée. Dans les années qui ont suivi la réforme, les sorties vers l'emploi ont effectivement augmenté, mais celles-ci découlaient directement de l'amélioration du contexte économique qui a commencé à partir du deuxième trimestre de 2013. Il est également important de prendre en considération le fait que l'augmentation était plutôt limitée au départ et qu'elle s'est seulement renforcée de 2015 à 2019. Toutefois, au cours de la période 2015-2019, pendant laquelle le taux de transitions vers l'emploi a augmenté le plus fortement, nous constatons, à la suite des indexations et des liaisons au bien-être, que le nombre de personnes concernées par la diminution des allocations de chômage et qui, de ce fait, devraient être incitées à intensifier leurs recherches d'emploi, se réduit dans la pratique. En outre, nous avons déjà pu observer comment, à la fin de la crise du coronavirus (voir ONEM 2021a et rapport annuel ONEM [« L'ONEM en... »] 2021 volume 2), les transitions vers l'emploi ont à nouveau augmenté rapidement dans le sillage de la conjoncture, à l'encontre du gel de la dégressivité encore applicable. L'évolution du flux sortant semble également être plus ou moins similaire pour toutes les caractéristiques de profil.

En outre, au cours d'une même année, le schéma des chiffres de sortie est étroitement lié à un effet saisonnier et non à la structure des phases dégressives. Si l'on examine le moment de la sortie des chômeurs, on constate que le même cycle se dessine chaque année et que celui-ci est fortement lié à la demande de main-d'œuvre. Ce scénario s'applique aussi bien aux « entrants » qu'aux personnes qui étaient au chômage depuis plus longtemps déjà et à tous les chômeurs, et ce, quelle que soit la phase d'allocations dans laquelle ils se trouvent. Il est toujours le même tant chez les chômeurs qui connaissent une diminution (théorique ou non) de leurs allocations au cours de l'année que chez ceux qui bénéficient déjà d'un montant fixe ou forfaitaire. Ce scénario n'est pas perturbé par le calendrier des diminutions d'allocations prévues et il se déroule de la même façon, que ce soit avant ou après la réforme. En d'autres termes, rien n'indique que le mois de sortie est lié à la phase de dégressivité (en raison de l'anticipation ou de la réaction à une diminution de l'allocation).

Cela indique que même si une diminution planifiée des allocations devait accroître les efforts de recherche des personnes concernées (malgré les réserves émises au sujet des conséquences de la complexité de la réglementation sur cet effet escompté), elle n'entraîne pas une augmentation du nombre de sorties vers l'emploi si des offres d'emploi appropriées ne sont pas disponibles sur le marché du travail à ce moment-là.

Une petite remarque qui peut être faite ici est le fait que l'analyse a bel et bien montré que la population qui, dans la pratique, ne connaît pas de diminution des allocations depuis (l'extinction des mesures transitoires de) la réforme, a aussi généralement des pourcentages de sortie légèrement inférieurs à ceux de la population pour laquelle c'est le cas. Toutefois, cette constatation ne peut pas être purement et simplement considérée comme un lien de causalité entre cette dégressivité et le taux de sortie. En effet, nous voyons comment les caractéristiques personnelles associées à une probabilité de sortie plus faible vont souvent de pair avec une probabilité plus faible d'absence de dégressivité de l'allocation. En outre, l'évolution des pourcentages de sortie pour les deux groupes suit l'évolution de la conjoncture avec même quelques augmentations un peu plus marquées et un recul plus faible chez les chômeurs sans dégressivité. Si la présence d'une dégressivité dans le profil temporel des allocations avait effectivement une incidence « activante » perceptible sur les chômeurs concernés, la courbe de sortie chez les chômeurs sans dégressivité devrait logiquement avoir un aspect plus plat. Une fois encore, nous ne voyons donc aucune indication d'une incidence du profil temporel dégressif tel qu'introduit en 2012 sur le taux de sortie vers l'emploi.

Étant donné qu'aucun impact quantitatif n'a pu être observé sur la sortie vers l'emploi, on n'a plus abordé la question de savoir si la qualité (durabilité) de la remise au travail des chômeurs aurait été influencée négativement par la réforme. Cette possibilité a été évoquée dans un certain nombre de réflexions théoriques sur l'impact possible de la réforme. Des recherches antérieures de l'ONEM (Nuyts 2022) confirment cependant que la qualité du travail lors d'une remise au travail est restée relativement stable déjà avant la réforme. Nous n'observons aucune influence de la réforme du profil temporel, ni des évolutions conjoncturelles (à l'exception de la crise corona), mais des caractéristiques personnelles des personnes concernées.

[3] La réforme a permis de réaliser des économies limitées sur les dépenses sociales.

Étant donné qu'au moment où la dégressivité renforcée a été conçue et instaurée, l'on se trouvait dans un contexte mettant l'accent sur l'assainissement des dépenses publiques, cette évaluation a également pris en considération un objectif implicite d'économie de la réforme. Comme les données administratives permettent de calculer l'allocation théorique pour chaque paiement effectué en cas de barèmes inchangés par rapport au système existant avant novembre 2012, les mécanismes de dépenses peuvent être entièrement chiffrés au niveau individuel.

Sur la base de ce calcul, nous constatons que l'application de la dégressivité renforcée depuis son introduction jusqu'à l'année 2020 incluse a permis de réaliser une économie d'environ 148 millions d'euros, soit 0,5 % des dépenses sociales pour cette population de chômeurs. On peut estimer que le coût supplémentaire des frais de fonctionnement administratifs liés à l'entrée en vigueur et à la mise en œuvre de la réforme ne représente qu'une fraction de ce montant et qu'en soi, il ne porte donc pas atteinte aux économies réalisées.

Toutefois, un certain nombre de remarques sont à formuler sur d'autres plans. En effet, nous pouvons constater que, même si la révision du profil temporel de l'allocation induite par la réforme a été faite avec rigueur, on ne peut pas considérer qu'une économie de 0,5 % sur environ dix ans est un changement de cap tout aussi fondamental dans le volume global des dépenses en matière de chômage. C'est surtout la nature sous-jacente des effets de glissement sur le plan des dépenses qui peut être prise en considération en ce sens. En effet, les économies réalisées sont dues à un certain glissement de dépenses sociales des chômeurs de longue durée (phase 21 et suivantes). aux chômeurs de courte durée (phase 11, pour laquelle les allocations viennent d'être augmentées). Cela signifie que la réforme des allocations peut juste avoir un impact négatif sur le montant relatif des dépenses sociales dans les périodes où le ratio des chômeurs de courte durée

devient plus important par rapport à celui des chômeurs de longue durée. Ces périodes peuvent se situer aussi bien dans une basse conjoncture (davantage de nouvelles entrées dans la première période) que dans une haute conjoncture (passage du chômage structurel au chômage frictionnel). En ce sens, une période de croissance économique légère mais constante, comme celle que nous avons effectivement connue au cours de la période 2015-2019, constitue le contexte idéal dans lequel ce profil temporel peut permettre de réaliser des économies par rapport au régime précédent. Cependant, lorsqu'une concentration de chômeurs entre dans la phase d'indemnisation 11, ce potentiel d'économies s'effrite très rapidement. On a pu réellement constater ce genre de situation lors du gel de la dégressivité en 2020. Dans cette seule année, le gel a eu en effet pour conséquence que 35 % du potentiel d'économie sur l'ensemble de la période de 10 ans environ, n'a pas pu être réalisé. Abstraction faite de ce gel, l'économie de dépenses sociales pour cette population se serait donc élevée à 0,8 %. La question est de savoir dans quelle mesure le profil temporel peut permettre de réaliser des économies à plus long terme, selon que la structure de la population de chômeurs soit plus ou moins constituée de chômeurs de longue durée/structurels.

5.2 Constatations axées sur la politique

La recherche scientifique n'est pas encore parvenue à se mettre entièrement d'accord pour décider si, pour être optimal, le profil temporel d'une allocation de chômage doit/peut être progressif ou stable. En outre, d'autres considérations peuvent jouer un rôle au niveau politique lors du choix des caractéristiques d'un profil temporel, p. ex. le principe de justice et la capacité de financement. Par conséquent, aucune *meilleure pratique* objectivement valable ne peut être indiquée dans ce domaine.

Toutefois, sur la base des résultats obtenus, l'ONEM peut formuler un certain nombre de constatations à orientation politique qui pourront être utiles s'il devait y avoir, à l'avenir, une nouvelle réforme des allocations de chômage (et, plus particulièrement, de leur profil temporel).

[1] Une simplification en profondeur pourrait rendre les allocations de chômage plus efficaces.

L'analyse ci-dessus nous apprend que le profil temporel actuel, très complexe, est souvent une construction théorique, qui n'a pas toujours de répercussion sur l'évolution réelle de l'allocation. En outre, en raison d'autres mécanismes ayant une incidence sur le montant de l'allocation, notamment les liaisons au bien-être, nous constatons que cet écart entre la théorie et la pratique s'est creusé ces dernières années. Toutefois, la complexité du modèle semble nuire aux objectifs d'activation et de protection des allocations de chômage.

En outre, l'incidence sur la mise en œuvre administrative de ce genre de réglementation complexe a déjà été signalée depuis longtemps comme un risque en ce qui concerne le principe d'égalité. Ce ne sont pas seulement les chômeurs concernés qui doivent faire face aux difficultés engendrées par la conservation de l'aperçu des calculs d'allocations, mais aussi les administrations compétentes et parmi celles-ci, l'ONEM. Depuis le train de réformes de 2012 jusqu'au déclenchement de la crise du coronavirus, l'ONEM n'a pas cessé de mettre la complexité de la réglementation en haut de la liste des risques stratégiques. En effet, pour être mise en œuvre, cette complexité nécessite une spécialisation tellement poussée que la moindre divergence de point de vue au sujet de détails de la réglementation entre deux collaborateurs/implantations d'une même instance risque aussi d'entraîner une différence de traitement des bénéficiaires, ce qui, le cas échéant, serait préjudiciable au principe d'égalité.

Un profil temporel plus clair de l'allocation associé à une base de calcul facile à comprendre pourraient être une étape importante pour remédier à ces deux points névralgiques. Cette constatation est également conforme aux recommandations d'instances internationales, telles que l'OCDE. (Salvatori 2022, p. 23).

[2] D'éventuelles réformes du profil temporel des allocations doivent tenir compte :

a. Des mécanismes permettant de faire face au risque de pauvreté persistant des chômeurs concernés

L'analyse ci-dessus a montré comment l'allocation moyenne du chômeur reste constamment en dessous du seuil de pauvreté. Toute réforme des allocations de chômage qui implique une diminution de l'allocation pour certains groupes – quel que soit le profil temporel envisagé – peut donc être délicate pour le maintien de la fonction de protection des allocations de chômage. Bien que cette considération s'applique à tout projet de modèle théorique possible d'un profil temporel pour l'allocation de chômage, nous constatons qu'elle est particulièrement importante lorsqu'il s'agit de profils temporels dégressifs.

En effet, les liaisons au bien-être se sont avérées être un facteur important pour empêcher que l'écart entre le seuil de pauvreté et le montant des allocations ne se creuse davantage après l'introduction de la dégressivité renforcée. Néanmoins, on a constaté qu'au fil du temps, ce mécanisme érode le profil temporel dégressif, de sorte qu'il semble difficile de garder, dans un tel profil temporel, l'équilibre entre la fonction de protection (dans laquelle les minima et les enveloppes bien-être périodiques s'avèrent être des éléments importants) et le mécanisme de stimulation visé par le biais des diminutions des allocations.

b. Le risque d'une augmentation des dépenses sociales en cas de modifications de la structure du chômage

Le gel de la dégressivité des allocations dans le contexte de la crise du coronavirus a entraîné une augmentation relative (artificielle) du nombre de chômeurs dans la première phase d'indemnisation. Cette phase a donc permis d'illustrer l'incidence de variations relatives de la population de chômeurs sur le budget des dépenses sociales. En effet, l'augmentation des allocations pendant les trois premiers mois de chômage se traduit par une allocation moyenne plus élevée, plus la proportion de chômeurs se trouvant dans cette phase d'indemnisation est importante. Cette part peut s'accroître à la fois en cas de conjoncture basse (flux entrant croissant) et lorsque la structure du chômage passe du chômage structurel (de longue durée) au chômage frictionnel (de courte durée).

Par conséquent, la réforme de 2012 n'a pu atteindre son objectif d'économies implicite que grâce à la diminution absolue des allocations pour les chômeurs de longue durée dans certaines catégories (notamment la création d'un forfait pour les chefs de ménage et les isolés). La nature de la conjoncture de ces dix dernières années, à savoir une croissance généralement légère mais soutenue, a constitué un terrain idéal pour la réalisation de ce potentiel d'économies. Toutefois, les mesures corona ont montré qu'il s'agit d'un équilibre fragile, où, à plus long terme encore, les économies réalisées par rapport au système antérieur à novembre 2012 peuvent encore être annulées si la dynamique du marché du travail entraîne un glissement dans les rapports entre les phases d'indemnisation. Étant donné qu'aucun impact sur les sorties vers l'emploi n'a pu être observé, nous ne pouvons pas non plus contrebalancer cela par un effet de retour à la suite d'une augmentation de l'emploi.

En outre, étant donné le niveau des pourcentages des sorties vers l'emploi des chômeurs de très courte durée, il est peu probable qu'il soit possible de concevoir un profil temporel, augmentant les montants au début du chômage, d'une part, et maintenant les minima actuels, d'autre part. Toutefois l'impact sur le plan des dépenses sociales allouées à cette population de chômeurs s'avérerait neutre, voire positif sur le plan budgétaire. Il convient, le cas échéant, de rechercher une éventuelle incidence positive sur les budgets publics dans les effets de retour éventuels si l'on atteint les objectifs visés en matière de stimulation des sorties vers l'emploi. En ce sens, nous pouvons constater que, si l'on souhaite maintenir la fonction protectrice des allocations de chômage, d'autres renforcements éventuels du profil temporel dégressif des allocations de chômage ne semblent pas appropriés en tant qu'instrument pour réaliser des économies en matière de dépenses publiques. Au contraire, une augmentation des budgets du chômage prévus semble plus probable dans ce cas.

Bibliographie

- [1] Baert, S. (2019) Uitkeringen in de tijd laten stijgen is onwerkbaar. Interview par Peter Casteels. *Knack*, 31-07-2019.
- [2] Collado, D., Cantillon, B., Van den Bosch, K., Goedemé, T. & Vandelannoote, D. (2017). The End of Cheap Talk About Poverty Reduction: The Cost of Closing the Poverty Gap While Maintaining Work Incentives. *CSB Working Paper*, Herman Deleeck Centre for Social Policy, 17.05.
- [3] DellaVigna, S., Lindner, A., Reizer, B. & Schmieder, J.F. (2017) Reference-Dependent Job Search: Evidence from Hungary. *The Quarterly Journal of Economics*, 132(4), 1969–2018.
- [4] Dormont, B., Fougère, D. & Prieto, A. (2001) L'effet de l'allocation unique dégressive sur la reprise d'emploi. *Economie et statistique*, 343, 3-28.
- [5] Dumont, D. (2013) Dégressivité accrue des allocations de chômage versus principe de standstill. *Journal des tribunaux*, 6541, 769-776.
- [6] Hijzen, A. & A. Salvatori (2020). Designing fair and work-oriented unemployment benefits: The case of Belgium. *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, 237.
- [7] INAMI – Institut national d'assurance maladie-invalidité (2017a). « *Facteurs explicatifs relatifs à l'augmentation du nombre d'invalides: Régime des salariés.* » Période 2008-2017. Note, Bruxelles : Institut national d'assurance maladie-invalidité.
- [8] INAMI – Institut national d'assurance maladie-invalidité (2017b). *Absentéisme pour maladie en incapacité primaire de travail : analyse et facteurs explicatifs. Période 2011-2016.* Note BU 2017/55, Bruxelles : Institut national d'assurance maladie-invalidité.
- [9] Kolsrud, J., Landais, C., Nilsson, P. & Spinnewijn, J. (2018) The Optimal Timing of Unemployment Benefits: Theory and Evidence from Sweden. *American Economic Review*, 108 (4-5): 985-1033.
- [10] Landais, C. (2015) Assessing the Welfare Effects of Unemployment Benefits Using the Regression Kink Design. *American Economic Journal: Economic Policy*, 7 (4): 243-78.
- [11] Moffitt, R. (2014). Unemployment benefits and unemployment. *IZA World of Labor*.

- [12] Natalis J. (2016). *La dégressivité renforcée des allocations de chômage*. Mémoire de maîtrise Haute Ecole de la Province de Liège.
- [13] Nevejan, H. & Van Camp, G. (2013). La dégressivité renforcée des allocations de chômage belges – premier bilan, *Revue Belge de la Sécurité Sociale*, 4.
- [14] Nuyts, N. (2022). *Méthode pour indiquer la qualité de la sortie vers l'emploi – description de la procédure et application* Étude ONEM, Bruxelles : Office national de l'emploi.
- [15] ONEM - Office national de l'emploi (2020). *Activités complémentaires pendant le chômage : un pas vers une occupation à temps plein ?* Étude ONEM, Bruxelles : Office national de l'emploi.
- [16] ONEM – Office national de l'emploi (2015). *Calcul du prix de revient de l'ONEM – Exercice 2014. Méthodologie et tableaux de synthèse*. Services financiers, Calcul du prix de revient, Bruxelles : Office national de l'emploi.
- [17] ONEM - Office national de l'emploi (2022). *À combien s'élève votre allocation après une occupation ?* Feuille info T67. Feuilles info Travailleurs, Bruxelles : Office national de l'emploi.
- [18] ONEM – Office national de l'emploi. *L'ONEM en...* Bruxelles : Office national de l'emploi, 2013-2021.
- [19] ONEM – Office national de l'emploi (2021a). *Spotlight – L'impact de la pandémie de COVID-19 sur le chômage complet – le premier confinement et la période d'assouplissement consécutive*. Étude ONEM, Bruxelles : Office national de l'emploi.
- [20] ONEM - Office national de l'emploi (2021b). *Spotlight – Statistiques dynamiques du chômage : tendances et aperçu des méthodologies*. Étude ONEM, Bruxelles : Office national de l'emploi.
- [21] ONEM - Office national de l'emploi (2019). *Spotlight - Chômeurs demandeurs d'emploi avec activités complémentaires en 2017*. Étude ONEM, Bruxelles : Office national de l'emploi.
- [22] Rioux, L. (2001). Salaire de réserve, allocation chômage dégressive et revenu minimum d'insertion. *Economie et statistique*, 346-347.
- [23] Salvatori, A. (2022). The effect of declining unemployment benefits on transitions to employment: Evidence from Belgium. *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, 272.
- [24] Spinnewijn, J. (2018). Waarom werkloosheidsuitkeringen beter stijgen naarmate men langer werkloos is. *Leuvense economische standpunten*, 169.
- [25] SPP Intégration sociale, SPF Sécurité sociale et STATBEL. Prestations sociales en pourcentage du seuil de risque de pauvreté. Baromètre de la pauvreté | Chiffrespauvrete.be: consulté le 10 octobre 2022.
- [26] Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2014) La dégressivité renforcée des allocations de chômage : impact sur la pauvreté
- [27] Tatsiramos, K. & van Ours, J.C. (2012). Labor market effects of unemployment insurance design. *IZA Discussion Paper*, 6950.

- [28] Van Belle, E. (2018) *Getting stuck in unemployment: Pitfalls and helping hands*. Thèse de doctorat Universiteit Gent.
- [29] Van Lancker W., Marchal, S., Schuerman, N., Van Mechelen, N. & Van Kerm, P. (2015). Leven aan de dop - De impact van werkloosheid op het inkomen in België in vergelijkend perspectief. *CSB berichten*, 6104, 13-16.
- [30] Van Lancker W. (2016). Mythes over werkloosheid ontrafeld. *Samenleving & Politiek*, 23(3), 56-67.
- [31] WG SIC - Working Group Social Impact COVID-19. *Suivi de l'impact du covid-19 sur l'emploi et la protection sociale en Belgique : note analytique*. Site internet du SPF Sécurité sociale, 2020-2022.

Liste des tableaux et graphiques

1	Introduction	5
	Graphique 1 Évolution du PIB et du nombre d'offres d'emploi.....	10
	Graphique 2 Évolution du nombre de CCI-DE et leur évolution sur une base annuelle (par mois de référence).....	10
2	Vue d'ensemble de la réforme	13
	Figure 1 Représentation schématique du profil temporel dégressif des allocations de chômage avant novembre 2012.....	14
	Figure 2 Représentation schématique du profil temporel dégressif renforcé des allocations de chômage instauré à partir de novembre 2012.....	14
	Graphique 3 Évolution de l'indice et des liaisons au bien-être sur la période 2010-2020	16
3	Impact sur les transitions vers l'emploi	17
	Graphique 4 Évolution du nombre de CCI-DE après emploi au deuxième trimestre	18
	Graphique 5 Évolution des sorties vers l'emploi	19
	Graphique 6 Entrées et sorties mensuelles des CCI-DE après emploi	20
	Graphique 7 Mois de sortie des sortants vers l'emploi, ventilés selon la période et la phase.....	21
	Graphique 8 Mois de sortie des sortants vers l'emploi, ventilés en entrants et non-entrants.....	22
	Graphique 9 Évolution de la proportion de chômeurs connaissant ou non une diminution du montant des allocations.....	23
	Tableau 1 Montants journaliers de l'allocation complète (sans complément d'ancienneté), en date du 1 ^{er} novembre 2012.....	24
	Tableau 2 Montants journaliers de l'allocation complète (sans complément d'ancienneté), en date du 31 octobre 2022	24

Tableau 3 Impact des liaisons au bien-être 2012-2022 sur les montants journaliers de l'allocation complète (sans complément d'ancienneté).....	25
Tableau 4 Répartition des CCI-DE après emploi par caractéristiques du profil.....	26
Graphique 10 Évolution des pourcentages de sortie selon que l'allocation diminue ou non de facto	27
Tableau 5 Pourcentages de sortie ventilés par caractéristiques du profil.....	29
Graphique 11 Évolution des CCI-DE en fonction de la proportion de rentrants dans la phase 11.....	30
Graphique 12 Dernière période/phase dans laquelle l'on se trouve avant de réintégrer la phase 11	31
4 Impact budgétaire	33
Tableau 6 Calcul de l'impact budgétaire de la dégressivité renforcée par année	34
Tableau 7 Différence sur le plan des dépenses entre le nouveau et l'ancien système selon la catégorie familiale et la période d'indemnisation	36
Tableau 8 Dépenses supplémentaires dues aux liaisons au bien-être (AIP).....	37
Tableau 9 Allocation moyenne par catégorie familiale	39
Tableau 10 Rapport entre l'allocation moyenne et le seuil de pauvreté le plus bas par catégorie familiale.....	40
Tableau 11 Allocation minimale (allocation de chômage et RIS) en % du seuil de pauvreté - cas types	41

