

Fin de droit aux allocations de chômage en Belgique

Pourquoi, pour qui, comment ?

Bruno Van der Linden

Une première version de ces transparents a bénéficié des commentaires de Bart Cockx et de Muriel Dejemepe. Ils n'engagent toutefois que son auteur.

IRES, UCLouvain

2 octobre 2024.

Introduction

Objet de cette intervention

- Incertitude actuelle sur les futurs changements de législation de l'assurance-chômage en Belgique.
- Hypothèse faite ici : une fin de droit dans l'assurance-chômage après deux années « d'inoccupation » verra le jour.
Note : Fin de droit est bien distincte de ce qui existe déjà à savoir une perte partielle ou complète des indemnités, temporaires ou non, en raison d'une sanction administrative.
- Incertitude plus grande sur les modalités, dont :
 - Quelle « prise en charge » avant et surtout au-delà du seuil de 2 années ?Certaines modalités seront abordées.

Justifications, narratifs à propos de cette réforme

Depuis longtemps, dans les régions belges,

- 1 La proportion d'emplois vacants est élevée (✓). ▶ PLUS
 - 2 La part de chômeurs de « longue durée » est élevée (✓).
- La manière d'indemniser les chômeurs a **une** part de responsabilité dans cette situation (✓).
 - Les autres pays occidentaux ont des systèmes d'assurance chômage à durée limitée (✓), durée qui peut varier en fonction de la durée de cotisation ou de l'âge, par exemple.
 - S'aligner sur ces pays contribuerait à atténuer les deux constats du haut et, *au passage*, à réduire les dépenses de chômage.
= Point à discuter...

Effets d'une fin de droit aux allocations de chômage

Comme les autres pays ont conçu leurs systèmes avec une fin de droit, les connaissances sur les effets de l'*introduction* d'une fin de droit sont très limitées.

On va distinguer

- Les impacts *immédiats* de cette introduction sur le « stock » de chômeurs présents
 - Effet d'anticipation de cette introduction
 - Effet de l'introduction elle-même
- Au-delà, les impacts *en régime de croisière*.
- Enfin, à quoi prêter attention pour préciser le contenu d'une telle réforme ?

Rappel essentiel

On parle actuellement beaucoup d'effets de « (*dés*)incitation » des allocations de chômage.

Or, (pour les économistes), l'assurance-chômage désirable est un équilibre entre **deux** objectifs :

- 1 couvrir le dommage subi (la perte de revenu suite à la perte d'emploi) et
- 2 inciter à la recherche et à l'acceptation d'offres d'emploi (appropriées).

Ne poursuivre que la premier objectif \Rightarrow une couverture \approx 100% du dommage.

Ne se préoccuper que d'incitations peut à la limite \Rightarrow aucune allocation et l'acceptation de n'importe quel emploi (mauvais appariement).

Plan

- 1 Introduction
- 2 Impacts immédiats
- 3 En régime de croisière
- 4 A quoi prêter attention ?
- 5 Compléments

Impacts immédiats

= sur la cohorte de CCI-DE qui sera la première à apprendre la mesure de la fin de droit

Plan :

- 1 Qui perdra son allocation de chômage ?
- 2 A quels effets immédiats s'attendre ?

1. Qui perdra son allocation de chômage ?

Tout dépend du compteur de durée de chômage

Evidence : la manière de mesurer le seuil de « deux années de chômage » est cruciale pour mesurer la taille du stock de chômeurs indemnisés concernés.

Or, il existe en Belgique au minimum trois compteurs de durée de chômage différents.

Ce qui les distingue en bref :

- Les conditions qui déterminent quand le compteur de durée continue à courir et quand il s'interrompt,
- Les conditions qui déterminent quand ce compteur est remis à zéro.

Les 2 premiers compteurs, souvent mentionnés, *ne seront pas utilisés par l'ONEM.*

Les compteurs de durée de chômage : aperçu

1. Le compteur de durée des S.P.E. (FOREM, etc.) : les périodes ininterrompues de sorties de la demande d'emploi (emploi, formation, maladie,...)
 - ☞ plus courtes que 3 mois ⇒ le compteur continue à tourner
 - ☞ plus longue que 3 mois ⇒ ce compteur est remis à zéro.

En avril 2024, 103.868 **DEI** wallons (hors Com. Germ.) > 2 ans.
Mais, tous les DEI ne sont pas indemnisés...
2. L'ONEM base ses statistiques sur les paiements.

Les périodes où aucune allocation n'est versée

 - ☞ plus courtes que 3 mois ⇒ le compteur de durée continue à tourner
 - ☞ plus longue que 3 mois ⇒ ce compteur est remis à zéro.

Note : peu importe la raison de non versement (exception : un mois complètement couvert par une sanction de durée déterminée n'est pas considérée comme une interruption de paiement.)

Application de l'information basée sur les statistiques de paiement de l'ONEM :

Région	Unités	Parts
Flandre	32.812	29,6%
Bruxelles	30.499	27,5%
Wallonie y. c. Com. Germ.	47.520	42,9%
Belgique	110.831	100%

Table – Nombre de CCI-DE (après prestation de travail à temps plein ou à temps partiel volontaire) dont la « durée de chômage » est d'au moins deux ans en avril 2024. Sources : Statistiques interactives de l'ONEM et calculs propres.

Note : Ces chiffres sont proches de ceux cités par Ph. Defeyt le 20/07/2024, basés sur un calcul par l'ONEM : en Belgique, 113.951 CCI-DE de 2 ans au moins en avril 2024.

Le compteur de durée de chômage pertinent

3. Ce sera probablement un compteur proche de celui qui s'applique pour déterminer la fin de droit aux allocations d'insertion.

Quelques caractéristiques (à préciser et vérifier !) :

- la période dite « de crédit » comptabilise les journées où la personne a bénéficié d'allocations de chômage \Rightarrow interruption du compteur en cas d'emploi (par exemple) ;
- à quelles conditions la « période de crédit » est-elle prolongée ? ¹
- à quelles conditions une nouvelle « période de crédit » s'ouvre-t-elle ? Si la personne a été salariée durant 12 mois au moins au cours des 18 mois précédents.

1. Dans le cas de AI, 156 jours de travail (en tant que salarié) au cours des 24 mois qui précèdent une nouvelle demande \Rightarrow un allongement de la « période de crédit » de 6 mois.

Le compteur de durée de chômage pertinent

Combien de CCI-DE ont une durée d'au moins deux ans selon ce compteur ? **Approximation basée sur les nombres moyens de paiements selon la législation actuelle :**

Phases	21	22	23	24	Forfait	Total
Chef de famille	1.034	406	214	117	39.303	41.074
Isolé	1.130	512	292	150	34.254	36.338
Cohabitant	1.555	495	258	146	34.618	37.072
Total	3.740	1.435	787	437	108.175	114.574

Table – Approximation du nombre de CCI-DE dont la « durée de chômage » est d'au moins deux ans en 2023. Sources : Rapport annuel de l'ONEM, vol. 2, tableau 4.2.IX et calculs propres.

Total assez proche de ceux mentionnés avant mais rien ne dit que ce sont les mêmes individus.

Autres déterminants du nombre

- Si la date d'entrée en vigueur de la loi est, par exemple, le 1.1.2026, la période de crédit commencera-t-elle alors pour tous les CCI-DE ?
 - Si oui, alors il y a un délai pour des ajustements de comportement (individuels, du FOREM, etc.) avant la fin de la « période de crédit » ;
 - Si non, on ferme cette possibilité pour les personnes ayant déjà épuisé leur « période de crédit ».
- (...)

2. A quels effets immédiats s'attendre ? Quelques constats.

- a) Selon le compteur 2, au niveau du pays et en avril 2024,
- ☞ 36% des chômeurs indemnisés de 2 ans ont 55 ans ou plus
 - ☞ 24% entre 45 et 55 ans.

Retour à l'emploi complexe pour ceux-ci... ⇒ en cas de fin de droit (annoncée), davantage de « fuites » vers la maladie ?

Information utile ? Oui, sous réserve du compteur...

- b) Selon le courrier de l'Union des Villes et Communes de Wallonie au Ministre Dermagne (29/01/2024), le système actuel d'allocations de chômage dégressives présente la particularité que *certain*s niveaux d'allocations sont inférieurs à ceux du revenu d'intégration (RIS). [▶ PLUS](#)

Sans changement de niveau des allocations, le choc financier de court terme sera limité pour certains si le RIS est le niveau d'allocation qui peut être sollicité à la fin de droit.

Enseignements de la fin de droit aux allocations d'insertion ("A.I.")

Attention : vu les différences, un usage très prudent de cette expérience passée.

Petit rappel historique ▶ PLUS :

- 1/1/2012 : fin de droit aux "A.I." après 36 mois pour les cohabitants (36 mois mesurés à partir du 1/1/2012) ;
- 1/1/2015 : le stock de cohabitants commence à être concerné.

Différents rapports ont décrits cet épisode : ONEM, FOREM, UVCommunes.

Perspective commune à ces rapports : ignorance de plausibles effets d'anticipation de la fin de droit. Toute l'attention se porte sur l'année 2015 (et les suivantes).

Enseignements de la fin de droit aux “A.I.”

Source : FOREM (2017) “Que sont devenues les personnes arrivées en fin de droit aux allocations d’insertion ?”

- 18.543 personnes en Wallonie arrivées en fin de droit aux allocations d’insertion au cours de l’année 2015, dont
 - 84% avaient entre 25 et 49 ans ;
 - Plus de 50% des personnes ont connu l’emploi (mais « trop brièvement ») dans les cinq dernières années ;
 - 50% résidaient dans le Hainaut.
- 40% ont au moins été en emploi un jour au cours de l’année suivant la fin de droit (durée moyenne en emploi : 96 jours) ;
- Un an après la fin de droit :
 - 29% occupaient un emploi ;
 - 26% inscrits au FOREM , dont 14% obligatoirement à la demande d’un CPAS ;
 - 1% suivaient une formation
 - 44% ni inscrit au FOREM, ni en emploi, ni en formation.

Enseignements de la fin de droit aux “A.I.”

Ces statistiques peuvent varier d'une étude à l'autre.

IMPORTANT : Il s'agit d'une pure description.

Donc, pas de lien **causal** entre la fin de droit aux “A.I.” et les indicateurs ci-dessus.

Pour parler de lien **causal**, il faut bâtir un **contrefactuel**

= « ce qui serait advenu aux mêmes personnes en l'absence de fin de droit ».

ONEM et FOREM créent des *groupes de contrôle* pour mesurer le contrefactuel.

Malheureusement, ces groupes ne sont pas précisément connus (FOREM) ou, selon moi, peu crédibles (ONEM).

⇒ **Les effets de la fin de droits aux “A.I.” ne sont en réalité pas connus.**

En régime de croisière

Les études successives de l'ONEM décrivent que la distribution des situations post-fin de droit aux "A.I." est bien différente selon que l'on considère l'année 2015 ou les années suivantes.

Pure description à nouveau aux causes potentiellement multiples.

Mais, c'est attendu ; Lors de l'annonce en 2012 de la fin de droit (à partir du 1/1/2015), la composition de la population des bénéficiaires d'"A.I." est particulière et donc celle qui est encore inoccupée à la fin de droit l'est aussi.

Il y a donc bien des raisons de ne pas s'arrêter aux effets immédiats sur la cohorte qui sera la première à apprendre la mesure de la fin de droit.

Littérature scientifique internationale

Message général :

Réduire *la durée maximale* d'octroi des allocations de chômage

- 1 incite une part des chômeurs à trouver plus vite un emploi (et pas nécessairement un emploi de moindre qualité) **avant** la fin de droit
- 2 et pousse d'autres vers un (éventuel) système d'assistance, la maladie, l'économie informelle, etc. autour du moment de la fin de droit.

Nier l'effet incitatif (1) est donc une erreur.

Nier le second effet aussi.

Mais, hétérogénéité des chômeurs !

Remarque : selon les pays, le système d'assistance est

- soit « général », comme chez nous les CPAS
- soit spécifique aux chômeurs indemnisés arrivant en fin de droit.

Littérature belge

Fin 2014, le gouvernement fédéral a décidé

- qu'à partir de janvier 2015, les jeunes de plus de 25 ans n'ont plus droit à une "A.I." s'ils sont au chômage un an après avoir obtenu leur diplôme. = **groupe 1**
- qu'à partir de septembre 2015, ce droit soit refusé aux jeunes de moins de 21 ans qui n'ont pas de diplôme de la sixième année de l'enseignement secondaire. = **groupe 2**

Temps écoulé depuis l'inscription	Avant	Après
le stage d'insertion 0-12 mois	0	0
> 12 mois	"A.I."	0

Table – Profil des allocations d'insertion ("A.I.").

Réforme évaluée conjointement par l'IRES (UCLouvain) et l'U. Gent.

Littérature belge

Synthèse dans Regards économiques # 171 - Juin 2022

- **groupe 1**, restreint aux étudiants sortis d'un master vu le critère d'âge :
 - la réforme a stimulé la transition vers des emplois intérimaires de très courte durée mais pas vers des emplois plus durables ;
 - a augmenté la probabilité d'obtenir un diplôme de l'enseignement supérieur.
- **groupe 2** : La suppression du droit aux A.I. n'a d'effet statistiquement significatif ni sur les chances de trouver un emploi, ni sur l'obtention d'un diplôme ni sur l'abandon scolaire.

Interprétation des résultats : un mécanisme de *sélection* :

- Ceux qui réagissent aux incitations financières sortent avant la fin du stage d'insertion (0-12 mois).
- Au sein du groupe des jeunes qui sont encore en chômage après 12 mois, la perte de droit aux A.I. n'a pas d'effet incitatif avéré.

Enseignements de cette évaluation ?

Dans le cas d'une fin de droit aux allocations de chômage

- Contrairement aux A.I. qui sont nulles pendant le stage d'attente (incitation maximale), durant les deux premières années « d'inoccupation », le CCI-DE est indemnisé.
Donc, les incitations sont moins fortes et le processus de *sélection* plus lent.
Càd les incitations financières peuvent jouer davantage dans le cas des allocations de chômage par comparaison avec les A.I.
- A contrario, la limite de durée serait différente (2 années contre 3, sous réserve d'un alignement des durées) ?
- Le public visé par la fin de droit aux allocations de chômage a des caractéristiques individuelles différentes (par exemple, plus âgé ⊖ mais aussi plus d'expérience professionnelle ⊕).

Enseignements de cette évaluation ?

Bien entendu, l'accompagnement et le contrôle, le revenu accessible en cas de fin de droit important aussi.

Bref, difficile de faire un pronostic sur les conséquences en régime de croisière d'une fin de droit dans l'assurance-chômage.

Dégressivité accrue des allocations de chômage

mise en oeuvre à partir de janvier 2013

Attention :

- *N'est pas en soi informatif des effets d'une fin de droit ;*
- *S'accompagne d'allocations supérieures les 3 premiers mois.*

Néanmoins, deux rapports (ONEM, OCDE) et une évaluation menée à l'IRES conduisent à une conclusion générale que ce mécanisme incitatif n'a pas produit d'effet tangible favorable sur le retour à l'emploi.

Interprétation :

- La mesure mêle une meilleure protection contre la perte d'emploi au début et une moins bonne ensuite (« messages » opposés) ;
- Le caractère peu lisible du compteur de durée et des règles fixant la dégressivité a été un fameux obstacle.

A quoi prêter attention ?

(en guise de conclusion...)

A quoi prêter attention ?

- Quel seuil de durée mais aussi quel compteur de durée ?
- Ce compteur sera-t-il lisible par tout un chacun à tout moment ?
- Clarté des règles nouvelles ?
- L'accompagnement avant et après la fin de droit importe ... mais les évaluations internationales de l'accompagnement suggèrent que son efficacité n'émerge que quand l'accompagnement est intensif et donc fort coûteux... Qui en a besoin ?
- Offrir un emploi « de dernier ressort » avant la fin de droit ? Quelle mise en oeuvre ?
- Plutôt qu'engorger les CPAS avec les chômeurs en fin de droit, opter pour un système d'assistance propre à ceux-ci et inséré dans les institutions existantes (ONEM, S.P.E.) ?

A quoi prêter attention ?

Fin de droit ⇒ Revoir les conditions d'éligibilité

Presque la plus stricte d'Europe

Pour avoir droit aux allocations, les personnes sans emploi doivent avoir travaillé un certain nombre de jours. Ce nombre varie selon différents critères, dont l'âge. Si l'on compare le rapport entre le nombre de jours de travail et la durée prise en compte, seuls les Pays-Bas demandent plus de jours travaillés pour bénéficier des allocations de chômage.

Source : <https://www.onem.be/actualites/2024/07/04/lonem-publie-un-nouveau-spotlight>

Le nombre de travailleurs sous des formes de contrats flexibles courts contribue aussi à rendre une telle réforme utile.

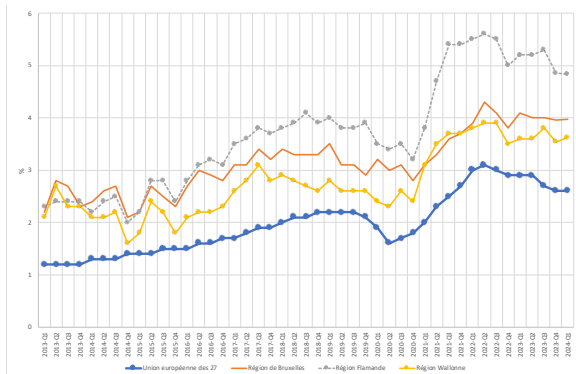


Figure – Taux de postes vacants dans l'union européenne et dans les Régions belges (%). Source : Statbel et Conseil Supérieur de l'Emploi.

Le taux de postes vacants est le rapport entre le nombre d'emplois vacants au milieu du trimestre et la somme de l'emploi et de ce même nombre d'emplois vacants. Tous secteurs sauf agriculture, sylviculture, pêche et activités où les ménages sont employeurs.

[Retour](#)

Pour mémoire - montants actuels (*dernière indexation en novembre 2023*)

Catégorie	CC*		RI
charge de famille	1 705,08	<	1 707,11
isolé	1 381,90	>	1 263,17
cohabitant mois 1 à 3	1330,16	>	842,12
cohabitant mois 37 à 42	837,20	<	842,12
cohabitant mois 43 à 48	777,14	<	842,12
cohabitant à partir du 49 ^e mois	717,08	<	842,12

* *Chômage complet sans complément d'ancienneté (Montants bruts), **minimum** par mois.*

Figure – Niveau de certaines allocations de chômage complet après une prestation à temps plein (CC) et du Revenu d'Intégration (RI) en novembre 2023. Source : Courrier de l'Union des Villes et des Communes au Ministre Dermagne en date du 29 janvier 2024.

Lors du calcul de la période de trois ans, il n'est pas tenu compte des :

- périodes situées avant 2012 ;
- périodes situées avant le trentième anniversaire si le chômeur fait partie de la catégorie familiale “travailleur ayant charge de famille, isolé ou cohabitant privilégié” ;
- périodes d'occupation.

Source : <http://www.onem.be/fr/nouveau/>

[fin-du-droit-aux-allocations-dinsertion-au-31-decembre-2014](#),

page consultée le 9 février 2015. [▶ Retour](#)