

## Résumé et perspectives politiques

# PARTIE I : Une évaluation de la suspension Article 80 dans l'assurance chômage sur la réinsertion et la pauvreté

Lieve De Lathouwer, Kristel Bogaerts, Karel Van den Bosch  
Centrum voor Sociaal Beleid  
Universiteit Antwerpen

### **Résumé des résultats de la recherche**

1. Afin de compenser la durée d'allocation illimitée dans l'assurance chômage, le système belge connaît, en son article 80, un règlement de limitation de la durée de l'allocation (la suspension) pour les chômeurs cohabitants dont on estime qu'ils ne sont plus désireux de travailler. Le groupe des chômeurs cohabitants comprend presque la moitié de la population des chômeurs. Au cours des années quatre-vingt-dix, plus de 200.000 chômeurs cohabitants se sont vu supprimer leur allocation de chômage. Dans cette étude, nous avons évalué la mesure de suspension de l'article 80 sous deux perspectives différentes : la réinsertion et la pauvreté (revenus). L'objectif de l'assurance a également attiré l'attention. Cette évaluation a eu lieu sur base d'une enquête (qui a trait aux années 1998-1999) auprès de chômeuses de longue durée cohabitantes, suspendues et non suspendues. Ces groupes ont été suivis au fil du temps. Il s'agit d'une sous-population (néanmoins nombreuse) de chômeuses de très longue durée ; c'est pourquoi il ne faut pas en généraliser les résultats à tous les chômeurs.

2. Le profil des chômeuses suspendues nous apprend qu'il existe au sein de l'assurance chômage une *utilisation abusive* substantielle : l'allocation est utilisée à d'autres fins que la recherche d'un emploi. Plus de 60% des chômeuses de longue durée suspendues et 50% des non suspendues n'étaient pas à la recherche d'un emploi à la fin des années nonante. Un nombre substantiel d'entre elles n'était pas non plus à la recherche d'un emploi au cours des deux années précédentes (respectivement 40% et un tiers). L'allocation de chômage est également largement utilisée de façon abusive en tant qu'allocation de soins. L'immense majorité des femmes suspendues a moins de 40 ans et a des enfants à charge (85%), vit en ménage avec un conjoint et a un revenu familial raisonnablement élevé, n'a pas un grand passé dans le travail (une sur trois n'a jamais travaillé) et est au chômage depuis très longtemps (près de 60% d'entre elles ont bénéficié d'une allocation pendant plus de 2 ans). Une bonne moitié des femmes suspendues est faiblement qualifiée, l'autre moitié a un diplôme supérieur (36% secondaire supérieur, 9% supérieur non-universitaire ou universitaire). Une proportion substantielle des femmes suspendues qui ne sont pas au travail ne s'oriente pas vers le travail rémunéré et vit le non-travail de façon positive. Grâce à la mesure de suspension, une grande partie de l'utilisation abusive est évacuée de l'assurance chômage.

3. La suspension article 80 entraîne en premier lieu un retrait du marché formel du travail. A la fin des années quatre-vingt-dix, une femme suspendue sur quatre a transité

vers le marché du travail, tandis que la grande majorité, 70%, passe du chômage à l'inactivité (non rémunérée). La répercussion sur les autres branches de la sécurité sociale reste très limitée. Mais il y a aussi une partie des chômeuses de longue durée qui a trouvé du travail sans suspension. Sur base d'un modèle 'logit', nous constatons que la suspension augmente de 9 points pour cent la chance pour les chômeuses de longue durée de trouver un emploi. Ce résultat doit être interprété avec une certaine prudence. Au vu des données et des postulats, ce résultat peut être tant surestimé que sous-estimé. Sur base de postulats différents, l'IRES, qui a travaillé sur la même base de données que le CSB et en collaboration avec lui, constate un effet plus large de la suspension sur la chance de réinsertion.

4. Notre étude est également révélatrice en ce qui concerne le *potentiel effectif de revenus* des chômeuses de longue durée. La différence entre un revenu estimé du travail et le revenu du chômage reste pour l'instant une donnée inconnue dans l'estimation du piège à l'emploi. Dans les faits, il s'avère que peu de femmes de cette catégorie se trouvent clairement dans un piège à l'emploi. Seulement 10% des chômeuses de longue durée ne gagneraient rien, financièrement parlant, à prendre un emploi sans avoir été suspendues. L'immense majorité des chômeuses de longue durée suspendues qui se réinsèrent (et un tiers d'entre elles le fait dans un emploi temporaire) y gagne de façon substantielle en comparaison avec leur (ancienne) allocation de chômage, nonobstant la grosse proportion de travailleuses à temps partiel. Au niveau individuel, 60% d'entre elles gagnent un salaire net qui s'élève au moins au double de l'ancienne allocation de chômage (peu élevée, il est vrai). Au niveau du ménage, le bénéfice relatif du travail est plus limité, mais le travail reste plus avantageux pour l'immense majorité, surtout en cas d'emploi à temps plein. En cas d'emploi à temps partiel, la valeur ajoutée du travail pour le revenu du ménage s'élève au maximum à 20% pour la plupart des femmes. Une politique dirigée contre le piège à l'emploi (si nécessaire soit-elle pour maintenir la légitimité du système) ne peut être considérée, en tout cas pour cette catégorie de chômeurs, que comme un instrument d'activation parmi d'autres. De plus, notre étude souligne également l'importance des obstacles non financiers à la réinsertion, en particulier la problématique de la combinaison entre travail et soins.

5. L'application de l'article 80 n'entraîne pas d'augmentation substantielle de la *pauvreté*. Grâce à sa sélectivité (il ne vise que les cohabitants au-dessus d'une limite de revenus relativement généreuse), la pauvreté après suspension reste limitée, et on transfère moins de moyens vers des chômeurs qui n'ont pas besoin de l'allocation pour leur sécurité d'existence. La suspension, dans une certaine mesure, augmente les inégalités, parce qu'il y a beaucoup plus de ménages qui y perdent que de ménages qui y gagnent, en raison de la faible réinsertion. Pour un groupe restreint de femmes, celles qui ne se réinsèrent pas et qui cohabitent avec un conjoint au faible revenu, les limites de revenus de l'article 80 ne les empêchent pas de se retrouver avec un revenu particulièrement bas. Ceci peut être la conséquence de transitions de revenu négatives qui sont brèves (car mesurées sur base mensuelle, tandis que l'article 80 fonctionne sur base annuelle) et qui découlent des carrières très changeantes du conjoint ou d'un changement de conjoint. Sur base de cette étude, nous ne pouvons pas constater dans quelle mesure certaines femmes peuvent éventuellement perdre leur allocation à tort, du fait qu'elles ne sont pas au courant de leurs droits en raison d'une législation complexe.

6. Notre étude révèle que les chômeuses de longue durée sont peu au courant de leurs *droits et devoirs* au sein de l'assurance chômage. Malgré l'information dispensée par l'ONEM et les organismes de paiement (les syndicats), 40% d'entre elles disent ne pas être au courant des droits et devoirs au début de la période de chômage, 40% n'étaient pas conscientes à l'avance des faits qui entraînent une suspension article 80, et plus de 40% ne sont pas au courant des dispositifs comme les dispenses pour raisons familiales ou sociales, ou l'allocation de garantie de revenu (presque tout le monde, par contre, connaît les ALE). De plus, les chômeuses de longue durée ont eu peu de contacts avec les services publics d'emploi (FOREM, VDAB, BGDA). Ainsi, une bonne moitié

d'entre elles (tant chez les suspendues que chez les non suspendues) déclare ne jamais avoir reçu d'offre d'emploi, et un tiers d'entre elles dit ne jamais avoir été invitée pour un entretien. De telles déclarations suggèrent une politique d'activation déficiente en matière de soutien, d'accompagnement et de formation.

7. On dit parfois que l'article 80 est incompatible avec le *principe d'assurance* dans l'assurance chômage. Cependant, une durée d'allocation illimitée peut difficilement être défendue sur base du *principe d'assurance*, c'est-à-dire de la réciprocité entre cotisations et allocations. Dans les faits, les chômeuses de longue durée ont cotisé pour l'assurance chômage il y a longtemps, voire même jamais. Une chômeuse suspendue sur trois n'a même jamais eu de travail et a eu accès à l'assurance chômage sur base de ses études. *De facto*, l'article 80 signifie donc un renforcement du lien entre allocations et cotisations versées. D'autre part, l'article 80 crée des différences non justifiables entre chômeurs en matière de droits, puisque certains chômeurs bénéficient d'une allocation pendant beaucoup plus longtemps que d'autres, sans que leurs situations respectives soient nécessairement fort différentes. Il est difficile de concilier le fait de tenir compte de la région et du sexe, comme on le fait actuellement, avec le principe de réciprocité entre cotisations et allocations.

## **Perspectives politiques : Réforme de l'article 80 ou réforme de l'assurance chômage ?**

### *1. Réforme ou suppression de l'article 80 ?*

Quelles sont exactement les implications politiques des résultats de recherche décrits ci-dessus ? Tout d'abord, il faut dire que l'article 80 est relativement efficace : dans une certaine mesure article 80 augmente la réinsertion des chômeuses dans le marché du travail. Tout d'abord l'abus des allocations se trouve réduit grâce à la limitation de la durée de l'allocation pour les chômeurs cohabitants, sans que cela entraîne une augmentation significative de la pauvreté, et sans qu'il y ait un report important sur d'autres dispositifs de la sécurité sociale. Néanmoins, la limitation de la durée de l'allocation sur base de l'article 80 crée des différences injustifiables entre chômeurs, puisque certains chômeurs peuvent bénéficier beaucoup plus longtemps d'une allocation que d'autres, sans que leurs situations respectives soient pour autant fondamentalement différentes. De plus, l'article 80 est peu transparent, et complexe dans son application. En outre, la procédure exige de la part du chômeur de grandes aptitudes bureaucratiques.

La suppression pure et simple de l'article 80 est difficilement à défendre. Une telle suppression pourrait bien faire disparaître les différences entre chômeurs et, évidemment, simplifier l'application de l'assurance chômage. Mais une telle proposition ne tient pas compte du constat selon lequel il existe en Belgique un groupe considérable de chômeurs indemnisés dont l'allocation est difficilement justifiable. Il n'existe pas de bonne raison pour ces personnes de toucher une allocation, ni du point de vue de la réinsertion (parce qu'elles cherchent à peine du travail, voire pas du tout), ni du point de vue de l'évaluation des besoins (parce que le revenu familial de ces personnes est suffisamment élevé, même sans l'allocation), ni sur base de la notion d'assurance (puisque'ils ont cotisé au système il y a fort longtemps, voire jamais). Continuer de verser des allocations à ces personnes entamerait donc la légitimité du système, et ces moyens peuvent être mis en œuvre de façon plus utile par ailleurs – y compris au sein de l'assurance chômage.

Ce n'est pas la suppression de l'article 80 qui s'impose, mais plutôt une réforme des allocations de chômage dans le sens d'une politique effective d'activation. Les allocations de chômage sont encore trop axées sur le simple fait de fournir un revenu, et elles sont

trop peu souvent liées à l'accompagnement, la formation, le contrôle et les sanctions dans une perspective de réinsertion des chômeurs.

Pour une réforme efficace de l'article 80, il faut probablement passer à une logique différente, dans laquelle le droit à l'allocation de chômage dépend du comportement individuel du chômeur, contrairement à la procédure automatique de l'article 80. Après une proposition d'accompagnement de trajet, de médiation et de formation, une sanction pourrait alors être imposée lorsque le chômeur fait trop peu d'efforts pour trouver du travail, ou se montre trop peu disposé à accepter des emplois, compte tenu de ses possibilités et limitations (en ce compris la situation familiale) et de la situation du marché de l'emploi. Une telle politique d'accompagnement de carrière (avec des mesures de soutien comme de discipline) devrait être introduite de façon plus marquée et plus tôt dans la carrière de chômage que ce n'est le cas actuellement en vertu de l'article 80. En effet, il semblerait que l'article 80 n'a qu'un impact limité sur la réinsertion des chômeurs, parce qu'il arrive trop tard, à savoir à un moment où beaucoup de chômeurs ont déjà largement perdu le contact avec le marché du travail et l'intérêt qu'ils lui portaient. De plus, le critère de la recherche intensive dans la procédure d'appel de l'article 80 fonctionne actuellement à sens unique (pour échapper à l'application de l'article 80), tandis que la politique 'normale' de contrôle et de sanction est appliquée sans trop de rigueur. Même si les (rares) études ne fournissent pour l'instant aucune réponse définitive en ce qui concerne l'impact des sanctions sur la recherche d'un emploi, des études étrangères (Blank, 2002; Abbring et al., 1998; Lalive et al., 2002) suggèrent qu'une politique de sanction peut bel et bien inciter les chômeurs à se réinsérer sur le marché de l'emploi, ou peut du moins accélérer la réinsertion.

Une politique effective d'accompagnement des chômeurs implique deux importantes conditions corollaires. *Premièrement*, il va de soi qu'il faut qu'il y ait une offre de travail suffisante. C'est pourquoi l'encouragement à la création d'emplois est d'une importance fondamentale. De plus, ces emplois doivent également être adaptés à la demande de travail dans une société de ménages à deux revenus, où il faut combiner soins et travail. Ainsi, dans notre étude, les chômeuses de longue durée font preuve d'une forte demande de travail à temps partiel. *Deuxièmement*, cela exige une organisation exécutante adaptée. Au vu des résultats de notre recherche, ceci suppose un sérieux effort et une réorientation des organisations exécutantes.

Deux remarques annexes s'imposent encore en matière d'exécution. *Premièrement*, les critères et les procédures devraient être objectivés autant que possible, en vue d'une politique équitable de contrôle et de sanction, même si des compétences discrétionnaires substantielles pour les organes exécutants locaux sont inévitables, en particulier lorsqu'on recherche une approche plus individualisée dans laquelle sont prises en compte les potentialités et les limitations (en ce compris la situation familiale) du chômeur, ainsi que la situation sur le marché de l'emploi (approche formalisée *versus* approche individualisée, voir par exemple pour les Pays-Bas rapport CTSV, 1999 et Centraal Planbureau, 2000). *Deuxièmement*, dans le cadre d'une politique d'accompagnement et de sanction, il conviendrait d'éviter d'enfoncer (davantage) les chômeurs (du moins, certains d'entre eux) dans la pauvreté par le biais des sanctions. Une étude antérieure (De Lathouwer et al., 2000) indiquait que les sanctions imposées aux ménages à revenu unique augmentent substantiellement la pauvreté au sein de ces catégories. Vu dans la perspective de la pauvreté, d'éventuelles sanctions financières devraient par conséquent être adaptées, pour les soutiens de famille et les isolés, mais aussi pour les cohabitants dont le revenu familial est faible, à leur (pénible) situation financière, même si on pourrait argumenter, dans une perspective de traitement égal, que les sanctions devraient être appliquées de la même façon pour tous les chômeurs, indépendamment des situations familiales. Nous sommes d'ailleurs incapables, sur base de l'étude présente, de donner une réponse à la question de savoir dans quelle mesure le comportement que nous avons constaté chez un certain nombre de chômeuses de longue durée cohabitantes, à savoir le faible effort pour chercher du travail, et un retrait *de facto* du marché du travail, s'observe également chez les soutiens de famille au chômage et les

isolés. C'est pourquoi une étude complémentaire, effectuée sur un échantillon de tous les chômeurs, serait très utile.

## 2. Réforme radicale de l'assurance chômage ?

Une réforme de l'article 80 doit-elle mener à une réforme totale du système de chômage belge ? Des exigences très diverses, et même partiellement contradictoires, s'imposent à tout système de chômage : il doit protéger les chômeurs de la pauvreté (principe d'évaluation des besoins), récompenser les mérites sous forme de cotisations de plus longue durée ou plus élevées par des allocations de plus longue durée ou plus élevées (principe d'assurance), favoriser la réinsertion sur le marché du travail, respecter la liberté de choix, ce qui suppose un certain nombre de degrés de liberté en matière d' 'emploi convenable' (droit à l'autodétermination), et enfin, son coût doit rester maîtrisable. La comparaison internationale nous apprend qu'il existe de très nombreux modèles pour compenser le risque du chômage. Même si on divise généralement les systèmes en trois catégories qui correspondent à la typologie des traditions continentale (un système d'assurance et d'assistance à plusieurs piliers), anglo-saxonne (une assurance limitée, et l'assistance comme principal filet de sécurité) et scandinave (une assurance généreuse, mais fortement reliée à une politique d'activation), les différences entre les systèmes d'un même type sont très importantes (par exemple, les systèmes d'assurance dans le nord-ouest de l'Europe continentale). Aucun des systèmes existants d'allocations de chômage dans les pays de l'OCDE ne parvient à concilier tous les objectifs d'un système de chômage (même si les pays scandinaves, qui combinent un haut niveau de protection avec une forte disponibilité au travail, n'en sont pas loin). Tous les systèmes, qu'ils soient d'assurance ou d'assistance, sont mis au défi par rapport à l'objectif de réinsertion. Il semble donc peu utile d'amener la discussion sur les grands principes à l'occasion de l'évaluation de l'article 80, et d'ouvrir le débat sur la question de savoir si l'assurance chômage belge a besoin d'une réforme fondamentale. Cependant, notre étude nous amène clairement à la conclusion que l'assurance chômage a besoin d'une revalorisation de l'objectif de réinsertion.

## 3. Vers une revalorisation de l'objectif de réinsertion

Ces dernières décennies, le système belge d'allocations de chômage a évolué *de facto* d'un système d'assurance (avec un lien plus évident entre cotisations et allocations) vers un système aux allocations quasi forfaitaires, qui sont surtout différenciées selon la situation familiale. Par conséquent, la réciprocité entre allocations et cotisations s'est affaiblie, et les cotisations sociales ont évolué en direction d'un impôt général sur le travail. Cette évolution insidieuse (mais néanmoins profonde) est apparue en réponse à des changements socio-économiques, qui ont modifié le caractère du risque de chômage : il n'est désormais plus conjoncturel et réparti de façon aléatoire sur la population, mais sa nature est devenue structurelle, sélective et partiellement volontaire (endogène). Par conséquent, la durée moyenne de chômage s'est également fort allongée. Il ne faudrait pas sous-estimer les mérites de l'assurance chômage. C'est en partie grâce à la large portée des allocations de chômage que la Belgique connaît une pauvreté relativement faible parmi la population active, tandis que les dépenses sont restées maîtrisables.

Un retour vers un système d'assurance pure (chose que l'assurance chômage n'a d'ailleurs jamais été, car elle était tempérée par de fortes considérations de solidarité) ne semble dès lors pas indiqué. Cependant, une revalorisation de l'objectif de réinsertion s'impose. Le système belge des allocations de chômage est encore basé, dans les faits, sur les circonstances économiques qui prévalaient dans la première moitié des années quatre-vingts du siècle dernier : un grand afflux de chômeurs (sans doute encore fortement orientés vers le travail), qui allait de pair avec une offre de travail très réduite.

Il convient donc d'adapter le système à la situation à laquelle la Belgique se trouvera confrontée au cours des prochaines décennies : une population en âge de travailler qui va diminuant, avec des risques de manque de main-d'œuvre accompagnés d'une augmentation de la demande de soins (notamment en raison du vieillissement de la population), et donc une demande accrue de travailleurs. Il s'agit par conséquent d'utiliser le potentiel de travailleurs disponible de la façon la plus efficace qui soit, et de ne pas permettre que le capital humain soit dégradé par un chômage de longue durée.

C'est pourquoi une stimulation effective de l'offre de travail suppose une combinaison de différentes pistes politiques :

1. Premièrement, il convient d'accorder, dès le début du chômage, une attention accrue à une politique d'accompagnement actif de carrière par le biais de formations adéquates, d'expériences professionnelles et d'aide à la recherche d'un emploi.
2. Deuxièmement, cette politique de soutien doit être combinée avec des contrôles plus nombreux et, si nécessaire, plus de sanctions afin de prévenir les abus et le glissement vers le chômage de longue durée. Ceci demande une réorientation des organisations exécutantes.
3. Troisièmement, 'les soins' doivent être facilités par la mise en place de systèmes de soins explicites, par exemple le crédit-temps, plutôt que par des allocations de soins implicites et cachées dans l'assurance chômage. Le fait de faciliter la combinaison du travail et des soins est une condition importante pour la disponibilité des femmes.

## Partie 2 :

# L'impact sur la réinsertion de la fin du droit à l'indemnisation dans l'assurance-chômage

Bart COCKX et Jean RIES<sup>1</sup>

Le système d'assurance-chômage belge est unique au monde au sens où il octroie une indemnité pour une durée illimitée. Il existe une exception à cette règle générale. L'article 80 de la législation relative à l'assurance-chômage impose, sous certaines conditions, une fin de droit à l'indemnité aux chômeurs cohabitants de longue durée. L'allocation est suspendue dès que la durée de perception de l'indemnité de chômage dépasse un seuil. Ce seuil varie entre 2 et 8 années environ, en fonction du sexe, de l'âge et du lieu de résidence du chômeur. Le chômeur est averti de la fin de droit entre trois et six mois avant que la durée seuil ne soit atteinte. Le gouvernement actuel a l'intention d'abroger l'article 80.

La deuxième partie de ce rapport de recherche est centrée sur la question suivante. La fin du droit à l'indemnité de chômage en vertu de l'article 80 augmente-t-elle la probabilité d'emploi par rapport à une situation où l'allocation n'aurait pas été suspendue ? Bien que cette question soit simple, y apporter une réponse ne l'est pas : personne ne peut observer ce qui se serait passé en l'absence de suspension. Afin de résoudre ce problème, des chercheurs quantifient souvent le taux d'emploi en l'absence de suspension via le taux d'emploi d'un groupe « témoin ». Le groupe témoin est constitué de personnes pour qui l'indemnité n'est pas (encore) suspendue. Une telle estimation peut cependant être biaisée parce que les membres du groupe témoin sont susceptibles d'avoir des caractéristiques propres, observées ou non par le chercheur, qui conduisent à des probabilités d'emploi différentes de celles des personnes suspendues. Cette étude a corrigé ce biais sur base de deux méthodes d'analyse différentes. Comme ces deux méthodes mènent à des résultats semblables, nous sommes convaincus que notre estimation de l'impact est fiable.

Nous avons évalué l'impact de la fin de droit sur un groupe de *femmes* dont l'indemnité de chômage a été suspendue au cours de la première moitié de 1997. L'évaluation ne peut être menée pour les hommes car ils sont rarement concernés par la mesure. La figure ci-dessous synthétise les résultats. Le moment de la suspension correspond au point zéro sur l'axe horizontal. Les valeurs négatives sur cet axe indiquent le nombre de mois d'indemnisation avant la fin de droit, les valeurs positives le nombre de mois qui s'est écoulé après la suspension. L'axe vertical mesure l'écart de taux d'emploi par rapport à ce qui serait advenu en l'absence de suspension. Le taux d'emploi est la proportion de la population en emploi comme rapporté par la femme enquêtée.<sup>2</sup>

On peut constater que la suspension affecte le taux d'emploi bien avant que la fin de droit ne soit effective. Cet effet devient significatif (c'est à dire statistiquement différent de zéro) à partir du troisième mois précédant la fin de droit. Un mois avant la suspension, le taux d'emploi est déjà 16 points de pourcentage plus élevé que son niveau en l'absence de suspension. Nombre de femmes anticipent donc la fin de droit et

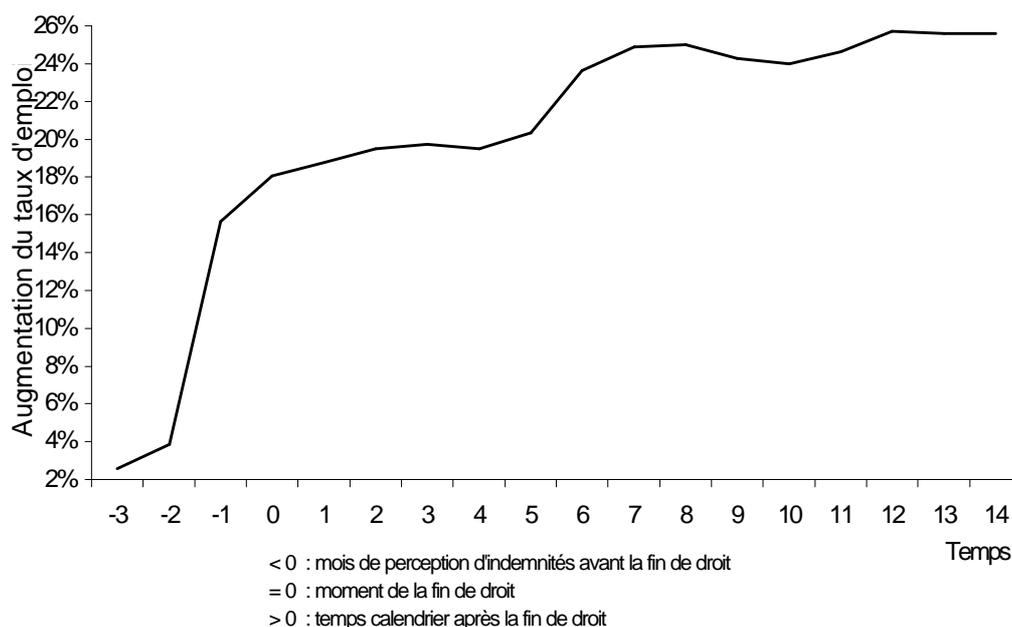
---

<sup>1</sup> Bart Cockx et Jean Ries sont chercheurs à l'Institut de Recherches économiques et sociales (IRES) de l'Université catholique de Louvain (UCL). Bart Cockx est aussi professeur au département des sciences économiques de l'UCL.

<sup>2</sup> La définition exclut le travail domestique non-rémunéré et le travail en ALE, mais elle n'exclue pas du travail à temps partiel.

accèdent à un emploi bien avant la suspension. Cette anticipation permet de prévenir une baisse de leur revenu au moment de la suspension. Rappelons que l'analyse est restreinte aux femmes dont l'indemnité est effectivement retirée : ce changement de comportement, qui anticipe la fin de droit, ne leur a donc pas permis d'échapper à la suspension. Toutefois, d'autres femmes ont trouvé un emploi suffisamment durable pour éviter une fin de droit. Comme ces femmes n'étaient pas présentes dans l'échantillon, nous n'avons pas pu évaluer l'importance de ce dernier phénomène. Nous pouvons seulement en conclure que nous sous-estimons l'impact.

**Figure : Augmentation du taux d'emploi avant et après la fin de droit**



Au mois de la suspension le taux d'emploi des femmes échantillonnées est 18 points de pourcentage plus élevé que le niveau qui aurait été atteint en l'absence de suspension. Par après, le rythme de croissance du taux d'emploi est plus faible. Le taux d'emploi augmente cependant encore de 8 points de pourcentage pour arriver à un impact de 26% quatorze mois après la suspension. Ces impacts sont importants si on les compare aux niveaux de taux d'emploi en l'absence de suspension, que nous estimons à 2,5% un mois avant la suspension et quasiment zéro 14 mois après.

Ces impacts ne sont pas observés, mais estimés. Il importe donc de tenir compte d'une marge d'incertitude. Cette marge importante croît à mesure que le temps écoulé depuis la suspension s'allonge. Par exemple, au moment de la suspension, nous avons 95% de certitude que l'impact est compris entre 14 et 20 points de pourcentage. Quatorze mois après la fin de droit cet intervalle de confiance est plus large : entre 19 et 31 points de pourcentage. Il importe de noter que l'impact reste grand même si nous nous basons sur les bornes inférieures de ces intervalles de confiance. Par ailleurs, rappelons que ces impacts sont sous-estimés.

Les limites de cette étude sont les suivantes. D'abord, l'impact estimé est un effet net pour les femmes concernées par la suspension ; on ne peut en conclure que l'emploi total en Belgique augmente nécessairement au même rythme : l'emploi trouvé peut partiellement l'être aux dépens d'autres travailleurs. Les résultats ne nous renseignent qu'à propos de l'impact sur le taux d'emploi d'un groupe spécifique de femmes. Nous ne pouvons pas aveuglément extrapoler ces résultats aux autres groupes. Enfin, cette étude

ne fournit pas d'indication de l'impact de la suspension sur des indicateurs de la qualité d'emploi, comme la durée d'emploi, la fraction de temps partiel, la fraction de contrats à durée indéterminée, les salaires, etc. Ces questions seront abordées dans une étude ultérieure.

## **Recommandations politiques**

Soulignons d'abord qu'on ne devrait pas surestimer le rôle des incitations pour résorber le chômage. Nous argumentons ailleurs<sup>3</sup> que la cause principale du chômage structurel en Belgique provient d'un manque d'offres d'emploi pour les personnes faiblement qualifiées. C'est pourquoi nous recommandons d'intensifier prioritairement les allègements des charges sociales sur une fourchette étroite de bas salaire et non pas d'élargir cette fourchette comme le préconise le récent accord gouvernemental. La réforme de l'assurance chômage proposée ci-dessous doit être vue comme complémentaire : elle permettrait d'assurer que la stimulation de la demande d'emploi engendrée par les allègements de cotisations conduise à davantage de création d'emplois.

Les résultats de cette étude suggèrent que la suspension en vertu de l'article 80 est efficace. D'une part, en ciblant la mesure sur des membres de ménages dont les revenus sont supérieurs à un seuil, la suspension de l'indemnité n'augmente pas le risque de pauvreté. D'autre part, elle augmente sensiblement la probabilité d'emploi. Toutefois, la recherche n'a pas évalué les coûts administratifs de la mesure. Bien que l'identification des chômeurs qui atteignent la fin de droit soit de plus en plus automatisée et, par conséquent, moins chère, le traitement des recours aux décisions de suspension risque d'absorber des ressources considérables. Par exemple, en 2002, 77% des 24.633 personnes averties de la fin de droit en vertu de l'article 80 ont introduit un recours en vertu de motifs objectifs (65%) et subjectifs (12%). Une simplification de la réglementation permettrait, selon nous, de sensiblement diminuer le nombre de recours et ainsi de réaliser des économies importantes. Par ailleurs, elle renforcerait la transparence du système d'indemnisation de sorte que les chômeurs puissent anticiper la fin de droit plus tôt. Une telle réforme requerrait que le calcul de la durée de chômage soit simplifié et que la région de domiciliation ne soit plus un critère de différenciation du moment de la suspension. Ce dernier critère se justifiait pour tenir compte des conditions locales du marché de travail. Toutefois, n'étant plus ajusté depuis son instauration, il ne reflète plus correctement la situation actuelle. Si on souhaite tenir compte des conditions locales du marché de travail, il serait préférable de se baser sur une statistique simple et facile à mettre à jour comme le taux de chômage régional issu des statistiques de l'ONEM.

Au lieu d'abroger l'article 80, comme il est proposé dans le récent accord gouvernemental, nous proposons de le reformer. L'efficacité des incitants financiers mis en évidence dans cette étude, mais aussi dans plusieurs études étrangères, incite à proposer une réforme qui n'affecte pas nécessairement le niveau moyen des indemnités de chômage, mais qui permette d'optimiser le dosage des incitations. Il est préférable de diminuer graduellement le niveau de l'allocation de chômage en fonction de la durée de chômage.<sup>4</sup> Ainsi, le chômeur réaliserait mieux que l'indemnité ne sera pas versée pour une durée indéterminée et qu'il doit continuer à chercher un emploi pour éviter une suspension complète de l'allocation. Comme dans la législation actuelle, le chômeur

---

<sup>3</sup> Cockx, B., H. Sneessens et B. Van der Linden (2003), « Allègements des charges sociales : une mesure à promouvoir mais à réformer », *Regards Economiques*, 15, <http://regards.ires.ucl.ac.be/>.

<sup>4</sup> Rappelons que dans le système actuel le niveau des allocations diminue par paliers. Le taux de remplacement de l'indemnité de chômage des cohabitants est de 55% durant la première année de chômage, de 40% pendant les trois premiers mois de la deuxième année (parfois prolongés) et une allocation forfaitaire après cette seconde période. Comme il existe un plafond et un plancher limitant fortement l'écart entre l'indemnité minimale et maximale, le taux de remplacement effectif est souvent plus faible ou plus élevé que mentionné.

pourrait introduire un recours si le revenu du ménage risque de baisser en dessous d'un certain seuil. En pareil cas, le niveau de l'indemnité de chômage serait ajusté pour garantir un revenu minimum. D'autre part, sans changer le niveau moyen de l'allocation, un profil décroissant de l'indemnité de chômage avec la durée permettrait d'augmenter son niveau au début de la période d'inoccupation (pour autant que le plafond imposé par la présente législation soit aboli). Ceci permettrait d'augmenter le taux de remplacement au début de la période de chômage et ainsi le degré de couverture de l'assurance-chômage, comme cela se pratique dans plusieurs pays étrangers.

Il est important de noter que nous ne pouvons en aucune manière extrapoler les résultats de notre analyse au-delà de la population analysée. C'est pourquoi nous suggérons d'*étudier* l'extension de l'article 80 réformé aux autres catégories de chômeurs, éventuellement sur base d'une expérience pilote. Comme le revenu du ménage de ces autres catégories est généralement plus faible, il est toutefois peu probable qu'une telle extension puisse augmenter substantiellement le taux d'emploi sans engendrer une augmentation sensible du taux de pauvreté.

Enfin notons que le présent gouvernement a comme intention de substituer la fin de droit à l'indemnité de chômage concrétisée dans l'article 80 par un système qui renforce les droits et les obligations des travailleurs. Les droits seraient renforcés par un accompagnement plus intensif de la prospection d'emploi des allocataires et par un élargissement de l'offre de mesures d'activation. En contrepartie, les obligations seraient également intensifiées en vérifiant davantage la disponibilité des allocataires pour le marché du travail et en les sanctionnant en cas de non-disponibilité. Cette sanction consisterait à retirer l'indemnité de chômage. Le chômeur, qui suite à la sanction dispose de revenus trop faibles, pourrait faire appel au Revenu d'Insertion après une vérification des moyens. Notons toutefois ceci : plus l'écart entre le Revenu d'Insertion et l'indemnité de chômage est faible et moins la sanction renforce effectivement les incitations à la prospection d'emploi. Par ailleurs, pour concevoir ce nouveau système, le gouvernement s'inspire du modèle scandinave. Des études récentes<sup>5</sup> avancent de sérieuses réserves quant à la capacité de création d'emploi du modèle scandinave, certainement s'il est mis en œuvre à la même échelle qu'en Suède. Une évaluation d'un tel système n'était toutefois pas l'objet de notre étude.

---

<sup>5</sup> Voir la synthèse de Calmfors, L., A. Forslund et M. Hemström (2002), *Does active labour market policy work? Lessons from the Swedish experiences*, IFAU Office of Labour Market Policy Evaluation, Working Paper 2002-4.