

## Chômage : seize académiques tirent la sonnette d'alarme

- ▶ Seize professeurs d'université, en Belgique et à l'étranger, estiment que le gouvernement prend un gros risque en augmentant la dégressivité des allocations.
- ▶ Ils prônent l'inverse de l'optique gouvernementale.

C'est un signal d'alarme que déclenchent 16 académiques réputés en Belgique et à l'étranger pour leurs analyses de l'économie et du marché de l'emploi. Ils publient ce lundi dans *Le Soir* et le *Standaard* une carte blanche. Venus d'universités francophones, flamandes, mais aussi de la London School of Economics, ils mettent en garde contre les dégâts que pourrait provoquer la réforme du chômage décidée cet été, dans le cadre du « jobs deal », ce programme gouvernemental de lutte contre les pénuries de main-d'œuvre.

Cet été, le fédéral a décidé de modifier le système de versement des allocations de chômage. Actuellement, celles-ci sont dégressives. Cela signifie que, lors d'une première période, le montant

d'allocations est le plus élevé (65 % du salaire, au maximum). Durant une deuxième période, il est réduit, jusqu'à atteindre une troisième période, où il atteint un minimum, un plancher, qui ne bouge plus jusqu'à ce que la personne retrouve du travail ou accède à la pension.

**Il n'est pas acquis scientifiquement que la réduction progressive des allocations favorise les démarches de recherche d'emploi**

Mais en juillet, le gouvernement a estimé que, pour accélérer la reprise du travail, il convenait d'augmenter le montant des allocations durant la première période, pour les faire baisser plus rapidement qu'actuellement ensuite. Dans l'optique gouvernementale, c'est juste après la perte d'emploi que les besoins financiers sont les plus importants : il faut s'adapter, continuer à payer, le cas échéant, son crédit hypothécaire, et financer ses démarches de recherche d'emploi. Ensuite, estime le gouvernement, faire baisser l'allocation va inciter les demandeurs d'emploi à multiplier les démarches de recherche d'un job. Dit plus crûment : le manque de ressources financières incitera à des démarches plus actives.

Le Premier ministre, Charles Michel avait défendu cette mesure, cet été, dans *Le Soir* : « *Notre souhait est de mettre les efforts sur le début parce que beaucoup d'enquêtes montrent que le succès de l'activation se situe principalement dans les premiers mois qui suivent la perte d'un emploi. On voit que plus on attend, plus cela devient difficile de retrouver le chemin du travail.* » Le Premier ministre se basait sur les pratiques des pays nordiques pour justifier le bien-fondé de cette réforme.

Mais aujourd'hui, les seize académiques signataires de la carte blanche viennent émettre de sérieux doutes sur l'efficacité d'un versement des allocations ainsi conçu.

Avec deux arguments.

L'efficacité, d'abord. Il n'est pas acquis scientifiquement que la réduction progressive des allocations favorise les démarches de recherche d'emploi. Les doutes des chercheurs se fondent en particulier sur une nouvelle étude, publiée cette année dans l'une des revues économiques les plus prestigieuses au monde, *l'American Economic Review*. Cette recherche se base sur le modèle suédois, très proche de celui que veut

mettre en place le gouvernement. L'étude de *l'American Economic Review* conclut que c'est au début de la première période de chômage qu'une allocation plus réduite peut avoir un effet incitatif. « *C'est le contraire de ce que le gouvernement a l'intention de faire* », relèvent les signataires, puisque le fédéral veut justement augmenter l'allocation en première période. Deuxième argument : l'assurance chômage est censée protéger le demandeur d'emploi contre la perte de revenus. « *En raison de cet argument aussi, il vaudrait mieux que les prestations sociales augmentent avec la durée du chômage plutôt qu'elles ne baissent.* »

En bons scientifiques, les chercheurs ne tranchent pas : ils concèdent qu'il existe des études qui confortent les mesures gouvernementales. Mais ils lancent un appel à la sagesse : « *Avant de prendre des décisions qui pourraient avoir des conséquences fort négatives sur un des fondements de notre Etat providence, le gouvernement serait bien avisé de d'abord faire analyser cette question avec la profondeur requise.* » ■

**BERNARD DEMONTY**

## RÉACTION

**Le gouvernement n'entend pas reculer**

Nous avons sollicité la réaction du ministre fédéral de l'Emploi, Kris Peeters, face aux inquiétudes des seize universitaires. Son cabinet indique qu'il n'entend pas revenir sur cette réforme. « Elle fait partie des accords conclus cet été entre les quatre partis de la majorité, indique le porte-parole du ministre. Elle doit à présent être exécutée par l'Onem, qui fera une proposition, que le ministre de l'Emploi transmettra au gouvernement. » Mais, quelles que soient les modalités, la philosophie de la réforme, sur laquelle les académiques émettent des doutes, ne sera pas modifiée : les allocations seront relevées durant les six premiers mois de chômage, puis baisseront ensuite plus rapidement qu'actuellement. Le cabinet ne précise pas l'échéancier de la réforme, mais certaines sources parlent d'une décision définitive du gouvernement fédéral avant la fin de cette année.

## DÉCROISSANCE DANS LE TEMPS

**Depuis 2012**

**Avant 2012** En simplifiant, les allocations de chômage décroissaient avec la durée mais de manière limitée pour les chômeurs isolés. Elles décroissaient déjà nettement plus en fonction de la durée pour les cohabitants. En revanche, elles étaient indépendantes de la durée, et donc constantes, pour les chefs de ménage.

**En 2012** Le 1<sup>er</sup> novembre 2012, sous le gouvernement Di Rupo, est intervenue une réforme qui a notamment élargi et renforcé la dégressivité du niveau des allocations de chômage en fonction de la durée d'inoccupation. Depuis le 1<sup>er</sup> novembre 2012, le principe de dégressivité des allocations en fonction de la durée est étendu aux trois catégories (chefs de ménage, isolés et cohabitants). Elle est en outre accentuée là où elle était déjà présente avant 2012. Une nuance : les chômeurs dont le salaire avant chômage était bas touchent une allocation minimale qui est constante.

**En 2018** Le gouvernement Michel souhaite apporter de nouvelles modifications : renforcer l'allocation durant les six premiers mois de chômage, puis accroître ensuite la dégressivité par rapport à la situation actuelle. Le montant global des allocations ne baisse pas, il est réparti autrement.

## L'EXPERT

**« On accélère un train qui roule dans le brouillard »**

Bruno Van der Linden est professeur d'Economie à l'UCLouvain et l'un des signataires de la carte blanche.

**Quel message souhaitez vous envoyer en publiant ce texte ?**

*Ce que nous constatons, c'est qu'il existe des études sérieuses qui estiment que faire décroître les allocations de chômage pourrait augmenter la précarité. Il y en a d'autres qui estiment que cette décroissance est peut-être bénéfique, mais encore faut-il savoir jusqu'où on porte cette décroissance. Ce que nous estimons, c'est que la question n'a pas été suffisamment étudiée avant de prendre la décision d'accroître la dégressivité. Jamais, en Belgique, on n'a effectué un travail approfondi pour voir jusqu'où on pouvait descendre et à quel rythme. Faut-il rappeler qu'on joue avec des personnes qui sont dans une situation très compliquée ?*

**Et donc vous entendez alerter le gouvernement.**

*Nous disons : n'allez pas trop vite. Cela peut être dangereux d'aller dans ce sens parce qu'on ne connaît pas les effets de ce qui a été fait dans le passé. C'est comme si un train roulait dans le brouillard, sans savoir où il va, où il doit s'arrêter et qu'on accélérât encore sa vitesse.*

**Mais d'autres études confortent la position gouvernementale.**

*Oui, et donc nous disons : « tout doux, prenons le temps de réfléchir. » Parce qu'on joue avec un pan important de la protection sociale et cela peut avoir des conséquences sur la population. Il faut prendre le temps d'étudier les conséquences de cette décision. Passer outre cette étape essentielle, ce serait triste, vu les conséquences que cela peut avoir pour les gens. ■*

B.DY

## la carte blanche

Un collectif de signataires

# Une baisse plus rapide des allocations est-elle à recommander ?

**Voici la carte blanche des seize académiques. Qui « démontent » la politique du gouvernement en s'appuyant notamment sur les enseignements d'une étude menée en Suède.**

Des allocations de chômage plus élevées au cours des six premiers mois. Dans les mois suivants, un déclin plus rapide. C'est ce que le gouvernement fédéral a décidé dans le « jobs deal » de cet été. Par cette réforme, le gouvernement entend encourager les personnes sans emploi à rechercher plus activement du travail et à accepter plus vite une offre d'embauche. Le gouvernement brandit des arguments scientifiques pour justifier une dégressivité plus rapide. Mais y a-t-il un consensus scientifique à ce sujet ? Nous ne le pensons pas. En outre, nous considérons que ce volet du deal porte atteinte à une des principales missions de l'assurance-chômage.

Des études scientifiques confirment qu'une diminution des allocations avec la durée de chômage fournit une incitation financière plus forte à rechercher et à trouver un emploi par comparaison avec une allocation constante de même niveau moyen. Le chômeur anticipe en effet la diminution des prestations et, dans le but de prévenir la perte de revenus, il commence à chercher plus intensément un emploi dès le début de l'épisode de chômage. Il n'est en outre pas exclu que les chômeurs de longue durée réagissent plus fortement aux incitations financières que ceux qui sont au chômage depuis peu. L'épargne diminue en effet à mesure que le chômage se prolonge. Il devient donc plus malaisé d'amortir le choc financier d'une baisse des allocations.

Ceci n'entraîne cependant pas nécessairement que des allocations décroissantes augmentent les chances d'embauche. Tout d'abord, les chômeurs ne sont pas tous identiques. Au gré de circonstances telles que le niveau de formation ou la situation familiale, le rôle incitatif d'allocations décroissantes sur

la reprise d'emploi est plus marqué chez les uns que chez les autres. Les chômeurs chez qui les incitations financières sont plus opérantes trouvent plus

rapidement un emploi. Le chômage de longue durée concentre dès lors davantage de personnes pour qui les incitations financières ont moins d'impact. Ceci plaide en faveur d'un niveau moins élevé des allocations au début de l'épisode de chômage au lieu de plus tard.

Ensuite, l'effet des incitations financières sur une personne peut diminuer à mesure que sa durée de chômage s'allonge. Si un employeur a le choix entre deux candidats par ailleurs identiques, il recrutera systématiquement le candidat ayant une période de chômage plus courte. Même si une baisse des allocations agit sur l'effort de recherche de manière identique quelle que soit la durée, ce mécanisme suffit à engendrer un impact moindre des incitations financières sur l'embauche à mesure que le chômage se prolonge. A cela peut s'ajouter une baisse des chances d'embauche du fait d'une diminution de la motivation à chercher de l'emploi et d'une perte progressive des compétences à mesure que le temps passe.

*L'American Economic Review* (\*), une revue scientifique qui fait autorité, a récemment publié les résultats d'une étude qui, pour la première fois, analyse l'effet net d'une réduction des allocations de chômage sur le retour à l'emploi, tenant compte de tous les facteurs évoqués ci-dessus. L'étude fonde ses conclusions sur une réforme du système d'assurance-chômage suédois. Le système de chômage suédois est plus généreux que le belge. L'allocation de chômage y représente 80 % du salaire final plafonné, alors qu'en Belgique, ce pourcentage n'est jamais supérieur à 65 % et qu'il diminue chez nous avec la durée de chômage. Les avantages sont

illimités dans le temps en Suède, comme en Belgique. En 2001, le gouvernement suédois a introduit un profil décroissant de l'indemnité de chômage avec la durée. Cette réforme permet de

quantifier l'impact réel des incitations financières sur le retour à l'emploi pour des chômeurs ayant différentes durées d'inoccupation. Par rapport à ceux qui sont au chômage depuis plus de six mois, l'effet des incitations financières est au moins trois fois plus fort au cours des premier et deuxième mois et encore deux fois plus fort au troisième mois. Les auteurs en concluent donc que diminuer les allocations des chômeurs de courte durée est plus efficace que diminuer celle des chômeurs de longue durée. C'est le contraire de ce que le gouvernement a l'intention de faire, à savoir augmenter les prestations au cours des six premiers mois et ensuite les réduire plus vite qu'aujourd'hui.

#### **Analyser d'abord**

Les arguments ci-dessus ne prennent en compte que l'effet de cette réforme sur l'accès à l'emploi. Or, elle porte aussi atteinte à la mission première du système de prestations, à savoir fournir une assurance contre la perte de revenus. De ce point de vue, parce que les chômeurs de longue durée ont moins d'économies, chaque euro supplémentaire vaut pour eux davantage que pour ceux qui viennent de perdre leur emploi. En raison de cet argument aussi, il vaudrait mieux que les prestations sociales augmentent avec la durée de chômage, plutôt qu'elles ne baissent.

Les conclusions et recommandations sont donc claires dans le cas du système de prestations suédois. Nous sommes bien conscients qu'une conclusion tirée des données suédoises ne peut naïve-

ment s'étendre à d'autres pays. Ainsi, on ne peut donc en déduire que le niveau des allocations belges devrait baisser au début de la période de chômage. Cette étude soulève néanmoins des questions sur le bien-fondé de la réforme voulue en Belgique. Il est possible qu'une réduction encore plus rapide du niveau des allocations avec la durée de chômage aille à l'encontre de ce qui se justifie d'un point de vue économique. Avant de prendre des décisions qui pourraient avoir des conséquences fort négatives sur un des fondements de notre État providence, le gouvernement serait bien avisé de d'abord faire analyser cette question avec la profondeur requise. ■

Signataires : Bart Capéau (KULeuven), Bart Cockx (UGent), Koen Decancq (UAntwerpen), André Decoster (KULeuven), Muriel Dejemeppe (UCLouvain), Mathias Hungerbühler (Université de Namur), Camille Landais (London School of Economics), Erwin Ooghe (KULeuven), Sergio Perelman (Université de Liège), Pierre Pestieau (Université de Liège), Erik Schokkaert (KULeuven), Frans Spinnewijn (KULeuven), Johannes Spinnewijn (London School of Economics), Dirk Van de Gaer (UGent), Frank Vandenbroucke (Universiteit van Amsterdam), Bruno Van der Linden (FNRS et UCLouvain).

(\*) Kolsrud Jonas, Camille Landais, Peter Nilsson et Johannes Spinnewijn (2018), « The Optimal Timing of Unemployment Benefits », *American Economic Review*, 108 (4-5), 985-1033. Le lecteur intéressé est invité à consulter le résumé simplifié de cette étude proposé par la publication récente en Néerlandais *Leuven Economisch Standpunt* No. 169.