



NOTE DOCUMENTAIRE

CCE 2012 - 0899

L'impact sur le revenu des régimes de chômage
en Belgique et dans les pays voisins

CCE
Conseil Central de l'Economie
Centrale Raad voor het Bedrijfsleven
CRB



**Note documentaire :
Le revenu des chômeurs**

**Partie I : Comparaison des régimes de chômage
en Belgique et dans les pays voisins**

**Personne de contact :
Hendrik Nevejan
hendrik.nevejan@ccecrb.fgov.be**

Table des matières

1	Introduction.....	4
2	Le régime de chômage en Belgique et dans les pays voisins.....	7
2.1	Le régime du chômage au sens strict	7
2.2	Le régime du chômage au sens large.....	17
3	L'évaluation du revenu des chômeurs : METHODE	19
3.1	Evaluation par la simulation : le "Tax-Benefit Model" de l'OCDE	19
3.2	Solidarité et assurance, deux pierres de touche de l'évaluation	20
4	L'évaluation du revenu des chômeurs : RESULTATS	23
4.1	Le revenu initial en cas de chômage.....	23
4.2	Le revenu en fonction de la durée du chômage.....	33
5	Conclusions	40
6	Bibliographie.....	43
7	Annexes	44

Liste des graphiques

Graphique 2-1: Le calcul de l'allocation de chômage	11
Graphique 4-1: Le revenu du ménage disponible équivalent du ménage en pourcentage de la médiane, par comparaison au seuil européen de pauvreté	25
Graphique 4-2 : Le pourcentage de remplacement du revenu net, dans quatre situations familiales,	26
Graphique 4-3 : Conséquences du relèvement du pourcentage de calcul,	29
Graphique 4-4 : Le pourcentage de remplacement du revenu BRUT et du revenu NET, pour un ménage monoparental,	30
Graphique 4-5 : Le revenu disponible équivalent du ménage en pourcentage de la médiane, AVEC et SANS allocations complémentaires liées au revenu,	32
Graphique 4-6 : Le revenu du ménage net en fonction de la durée du chômage (mois 1 = 100%), AVEC ou SANS allocations complémentaires liées au revenu,	35
Graphique 4-7 : Le revenu du ménage net en fonction de la durée du chômage (mois 1 = 100%), AVEC ou SANS allocations complémentaires liées au revenu,	36
Graphique 4-8 : Conséquences de la réforme en ce qui concerne la dégressivité de l'allocation de chômage,	38
Graphique 4-9 : Le revenu disponible équivalent du ménage en pourcentage de la médiane,	39

Liste des tableaux

Tableau 2-1 : Bref aperçu des régimes de chômage en Belgique et dans les pays voisins (situation au 1er juillet 2009).....	8
Tableau 3-1 : Hypothèses possibles s'agissant des simulations par le Tax-Benefit Model de l'OCDE	19
Tableau 3-2 : Le seuil européen de pauvreté en Belgique et dans les pays voisins,	21
Tableau 7-1 : Indicateurs de résultats selon la durée du chômage, SANS allocations complémentaires liées au revenu, pour quatre situations familiales et deux niveaux de salaires, en moyenne par an sur une période de cinq ans, 2009	44
Tableau 7-2 : Equivalent revenu du ménage disponible en pourcentage de la médiane,	46

Introduction

L'assurance chômage belge sera soumise à une profonde réforme cette année et durant les années à venir. Les contours en ont été fixés précédemment dans l'accord de gouvernement fédéral de la fin de l'année passée. Les conséquences sont assez difficiles à cerner. La réforme touche l'assurance chômage dans tous ses aspects : les personnes qui en bénéficient, la durée de perception des allocations, le montant de l'allocation, le comportement à adopter pour conserver le bénéfice des allocations, etc. Pour profonde qu'elle soit, cette réforme n'est pas sans précédent. La longue histoire de l'assurance chômage belge se lit en effet comme le récit d'une constante adaptation à la réalité sociale et économique ainsi que l'illustre largement le livre qui est paru à l'occasion du 75^e anniversaire de l'Office national de l'emploi (ONEm, 2010). D'un point de vue international, la Belgique n'est pas non plus un cas unique. Les réformes du système du chômage se sont accumulées en Europe durant la dernière décennie, que ce soit ou non sur recommandation d'institutions internationales telles que la Commission européenne ou l'OCDE.

Le leitmotiv de la dernière vague de réformes est la prise en charge de la problématique du chômage de longue durée, le but étant donc d'inciter le chômeur à chercher et à accepter plus rapidement du travail. Essentiellement, ce sont deux voies politiques qui ont été suivies. La première consiste en un suivi plus étroit du chômeur en veillant plus sévèrement à ce qu'il fasse suffisamment d'efforts pour trouver du travail et à ce qu'il ne refuse pas des offres d'emploi adéquates. Simultanément, le chômeur peut compter sur un meilleur accompagnement dans sa recherche d'un emploi, qui prend la forme par exemple d'une formation aux entretiens d'embauche, d'une proposition de formation, d'offres de postes vacants qui correspondent aux intérêts et aux compétences, etc. La deuxième piste suit une tout autre logique qui vise à rendre le travail plus attrayant d'un point de vue financier en intervenant, notamment, directement au niveau de l'allocation de chômage, de son montant, de sa durée maximale, de sa dégressivité dans le temps, etc. Il convient également de signaler les mesures fiscales et parafiscales dont le but est de réduire les charges sur le travail, en particulier sur les bas salaires de sorte que le travailleur obtienne un salaire net plus élevé. Le secrétariat a déjà publié deux notes documentaires à ce sujet^{1,2}.

Ce débat sur la réforme recèle de façon inhérente une tension politique qui naît de l'importance que l'on accorde à la participation au marché du travail. D'une part, l'assurance chômage a été créée dans le souci de protéger de la misère les personnes involontairement au chômage et même de leur permettre, si possible, de conserver leur niveau de vie active. D'autre part, si la participation au travail est une valeur importante, on souhaitera la récompenser suffisamment, on voudra que les personnes qui travaillent en retirent un bénéfice suffisant et on affirmera d'une façon ou d'une autre que l'écart entre l'allocation de chômage et le revenu du travail doit être de nature à motiver les gens à travailler. Cette tension politique n'est pas entièrement inéluctable ; elle peut être tempérée par un suivi plus étroit et personnel et par un accompagnement des chômeurs. Certains auteurs (par exemple Vandembroucke et Vleminckx, 2011) évoquent un trilemme, entendant par là qu'il est loin d'être simple de veiller simultanément à ce que, premièrement, les chômeurs ne soient pas plongés dans la

¹ CONSEIL CENTRAL DE L'ÉCONOMIE, SECRÉTARIAT (2010), Effets des changements (para)fiscaux sur l'évolution du salaire net à prix constants (1996-2006), Note documentaire, CCE 2010-0185, Bruxelles, 60 p., voir site <http://www.ccecrb.fgov.be/txt/fr/doc10-185.pdf>.

² CONSEIL CENTRAL DE L'ÉCONOMIE, SECRÉTARIAT (2010), Effets des changements (para)fiscaux sur l'évolution du salaire net à prix constants de 1996 à 2009 : globalisation des résultats, Note documentaire, CCE 2010-1261, Bruxelles, 11 p., voir site : <http://www.ccecrb.fgov.be/txt/fr/doc10-1261.pdf>.

pauvreté, deuxièmement, le suivi administratif ne soit pas trop lourd et trop envahissant et troisièmement, l'emploi augmente et la dépendance vis-à-vis des allocations diminue.

Ces zones de tensions requièrent donc un débat nuancé qui prenne en compte tant les objectifs de revenus que les objectifs de participation. Et tel sera précisément le point de départ de la série de notes documentaires que le secrétariat consacre au régime belge du chômage et qui comporte deux volets.

Le premier volet a déjà été réalisé et concernait les pièges financiers du chômage. Deux notes documentaires ont été émises à ce sujet. La première note (voir document n° CCE 2099-1486)³ établit une comparaison internationale et explicite par ailleurs en détail la situation belge. Elle esquisse ainsi le progrès enregistré dans la lutte contre les pièges financiers du chômage après plus d'une décennie de volonté de « rendre le travail financièrement rentable ». La deuxième note (voir document CCE 2011-0189)⁴ actualise les résultats de la Belgique.

Le deuxième volet s'intéresse, en revanche, au revenu des chômeurs et s'ouvre par la présente note. Il considère le régime du chômage sous l'angle de sa fonction de base, à savoir l'octroi d'un revenu de remplacement pendant les périodes de chômage. Ce deuxième volet suit le même schéma que le premier : d'abord une étude comparative internationale puis des explications plus détaillées quant à la situation belge. Cette note-ci présente la comparaison internationale. Elle se penche plus spécifiquement sur la protection du revenu des chômeurs dans les pays voisins et sur le revenu des chômeurs qui en découle, et ce par comparaison à la situation de la Belgique avant la réforme. Systématiquement, le regard se pose sur les conséquences de la réforme en cours au niveau des « particularités » belges. Une note de suivi devra ensuite détailler la situation actuelle de la Belgique après la réforme et dans une perspective historique. Cette note devrait voir le jour en collaboration avec Nicole Fasquelle, qui est attachée au Bureau fédéral du plan.

Quant à dresser le tableau des conséquences concrètes de cette réforme sur le revenu des chômeurs, il faudra encore attendre un certain temps, du moins s'il s'agit de se baser sur de nouvelles simulations de l'OCDE. Les résultats que nous présentons ici s'appuient en effet sur les simulations du Tax-Benefit Model de l'OCDE. En fait, il faut environ deux ans pour que l'OCDE publie les résultats de ses simulations. Ceci signifie que la réforme de cette année et des années suivantes n'apparaîtra dans les résultats des simulations qu'à partir de 2015, voire de 2017 pour ce qui est de certaines dispositions qui n'entreront en vigueur que plus tard. Il doit cependant être possible d'esquisser les conséquences sur les revenus de cette réforme grâce à d'autres modèles de simulations que celui de l'OCDE et de connaître, si souhaité, les conséquences au niveau des pièges financiers du chômage. Nous pensons par exemple à cet égard au "Standaard Simulatiemodel Sociale Zekerheid (STASIM) du Centrum voor Sociaal Beleid (CSB) de l'Université d'Anvers ou au "Microsimulation Model for Belgian Social Insurance Systems" du SPF Sécurité sociale.

La présente note se structure comme suit. La section 2 donne succinctement un aperçu des régimes de chômage en Belgique et dans les pays voisins. Les principales réformes depuis 2000 sont également abordées, du moins en ce qui concerne les pays voisins. Les modifications successives de l'assurance chômage belge seront en effet traitées en détail dans la note de suivi. Vient ensuite

³ CONSEIL CENTRAL DE L'ÉCONOMIE, SECRÉTARIAT (2009), Les incitants financiers à la reprise du travail pour les chômeurs et bénéficiaires du revenu d'intégration en Belgique : hier et aujourd'hui, Note documentaire, CCE 2009-1486, Bruxelles, 60 p. Voir le site : <http://www.ccecrb.fgov.be/txt/fr/doc09-1486.pdf>.

⁴ CONSEIL CENTRAL DE L'ÉCONOMIE, SECRÉTARIAT (2011), Les pièges financiers du chômage en Belgique en 2010, Note documentaire, CCE 2011-0189, Bruxelles, 25 p. Voir le site : <http://www.ccecrb.fgov.be/txt/fr/doc11-0189.pdf>.

l'évaluation des conséquences de ces diverses réglementations souvent complexes sur la situation du chômeur et de son ménage en termes de revenu. La section 3 explicite la méthode utilisée. Les résultats sont discutés dans la section 4. Les sections 2 et 4 comprennent des encadrés consacrés aux conséquences de la dernière réforme en Belgique. Enfin, les principales conclusions sont résumées dans la section 5.

Le régime de chômage en Belgique et dans les pays voisins

En quoi le régime belge de chômage se distingue-t-il de celui des pays voisins? Telle est la question centrale à laquelle nous répondrons ici. Dans notre aperçu, nous distinguons le régime de chômage au sens strict et au sens large. Cette distinction repose sur la prise en compte ou non d'autres allocations que l'allocation de chômage auxquelles le chômeur pourrait tout autant avoir droit. Il s'agit d'allocations plutôt destinées à compléter le revenu et qui sont liées à une étude des besoins et des revenus: un complément de l'aide sociale, une allocation de logement, un supplément à l'allocation familiale universelle, etc.

Le régime du chômage au sens strict

L'aperçu se décline en deux parties. Nous ébauchons d'abord les différents régimes de chômage en 2009 et analysons ensuite les réformes qui les ont précédés depuis 2000. Nous focalisons principalement notre attention sur les éléments directement importants pour le revenu des chômeurs, à savoir les conditions liées à l'accès et à l'octroi de l'allocation, ainsi que le calcul de l'allocation. Dans la présente étude comparative, nous laissons notamment hors considération l'organisation administrative, telle que l'implication des partenaires sociaux, et le financement du ou des régimes de chômage⁵.

Comparaison des régimes en 2009

La comparaison avec les pays voisins se fonde sur les fiches que l'OCDE établit depuis 2001 pour chaque membre de l'organisation, reprenant des informations détaillées sur les différents régimes fiscaux et d'allocations en vigueur, certes complétées ici et là par nos propres recherches. Nous analysons ici les fiches par pays qui portent sur la réglementation telle qu'elle était connue et applicable au 1er juillet 2009⁶. En d'autres termes, nous ne tenons pas compte de la réforme du régime belge de chômage de cette année et de l'année prochaine. Nous y reviendrons toutefois plus tard lorsque nous aborderons les réformes de la dernière décennie. Le tableau 2-1 résume les principales caractéristiques des régimes de chômage en Belgique et dans les pays voisins: Allemagne, France et Pays-Bas.

⁵ Les lecteurs intéressés consulteront notamment les publications du Centre d'analyse stratégique (janvier 2011) et de la fondation European Foundation for the Improvement of Living en Working Conditions (2007).

⁶ Voir le lien internet: http://www.oecd.org/document/29/0,3746,en_2649_34637_39618653_1_1_1_1,00.html

Tableau 2-1 : Bref aperçu des régimes de chômage en Belgique et dans les pays voisins (situation au 1er juillet 2009)

	BELGIQUE	ALLEMAGNE	FRANCE	PAYS-BAS
1. ASSURANCE CHÔMAGE	Obligatoire	Obligatoire	Obligatoire	Obligatoire
Conditions d'accès (c.à.d. le nombre exigé de semaines ou de mois de travail précédant la demande d'allocation)	Variable en fonction de l'âge : - moins de 36 ans : 12 mois durant les 18 derniers mois - de 36 à 49 ans : 18 mois durant les 27 derniers mois - à partir de 50 ans : 24 mois durant les 36 derniers mois	Fixe 12 mois durant les 24 derniers mois	Variable en fonction de l'âge : - moins de 50 ans : 4 mois durant les 48 derniers mois - à partir de 50 ans : 4 mois durant les 36 derniers mois	Fixe 26 semaines durant les 36 dernières semaines
Calcul de l'allocation				
a. Base de calcul	Salaire brut	Salaire net	Salaire brut	Salaire brut
b. Pourcentage(s) de calcul	Variable en fonction de la situation familiale et de la durée du chômage : - Isolé : 60% (1ère année), 53,8% (à partir de la 2e année); - Cohabitant avec charge de ménage : 60%; - Cohabitant sans charge de ménage : 60% (1ère année), 40% (2e période : 3 mois prolongés de 3 mois par année de carrière), forfait.	Variable en fonction de la situation familiale : - Sans charge d'enfants : 60%; - Avec charge d'enfants : 67%	Variable Le calcul de l'indemnité de chômage est une opération compliquée où interviennent plusieurs pourcentages de calcul. En pratique, deux pourcentages de calcul sont utilisés en fonction du niveau salarial : - moins de 71% du salaire moyen : 40,4% (+ forfait de 11,04 euros par jour) - plus de 71% du salaire moyen : 57,4%	Variable en fonction de la durée de l'allocation : - Les 2 premiers mois : 75%; - Après 2 mois : 70%
c. Plafond salarial (montants en % du salaire moyen)	Variable en fonction de la durée de l'indemnité : - du 1er au 6e mois : 64,5% - du 7e au 12e mois : 60,2% - à partir du 13e mois : 56,2%	Fixe 158,3%	Fixe 416,6%	Fixe 107,7%
d. Montant minimum (montants en % du salaire moyen)	Variable en fonction de la situation familiale : - Isolé : 24,3% - Cohabitant avec charge de ménage : 28,9% - Cohabitant sans charge de ménage : 18,2%	Aucun	Fixe 29,8%	Variable en fonction de la situation familiale : - Isolé : 28,7% - Parent isolé : 36,9% - Couple avec ou sans enfants : 41,0%
Durée de l'allocation	Illimitée	Limitée en fonction de l'âge et des années de carrière : - moins de 50 ans : 6 mois à un an maximum - à partir de 50 ans : 6 mois à 2 ans maximum	Limitée en fonction de l'âge et des années de carrière : - moins de 50 ans : de 4 mois à 2 ans maximum - à partir de 50 ans : de 4 mois à 3 ans maximum	Limitée en fonction des années de carrière : 3 mois plus, à partir de 4 années de carrière, 1 mois par année de carrière, jusqu'à un maximum de 38 mois
Prélèvements sur l'allocation	Impôts (mais réductions d'impôt pour revenus de remplacement)	Aucuns (l'allocation est un montant net)	Impôts et cotisations sociales (mais tarifs moindres)	Impôts et cotisations sociales
2. ASSISTANCE CHÔMAGE	Sans objet	D'application	D'application	Sans objet
Conditions d'accès	-	En l'absence de droits liés à l'assurance ou en fin de droits. En fonction des besoins et sous conditions de ressources.	En l'absence de droits liés à l'assurance ou en fin de droits. En fonction des besoins et sous conditions de ressources. L'ayant-droit doit avoir été salarié pendant 5 ans durant les 10 années précédentes (avant le début du chômage).	-
Montants de base (sans les éventuelles allocations de logement, montants en % du salaire moyen)	-	10,5% pour un isolé ou un chef de ménage; s'il y a d'autres membres du ménage : augmentation de 9,5% pour le partenaire et de 6,3% ou de 8,4% par enfant (en fonction de l'âge). En outre, en cas de passage de l'assurance à l'assistance chômage, un supplément est prévu pendant un an, puis réduit de moitié pendant la deuxième année.	16,3%	-
Durée de l'allocation	-	Illimitée	6 mois (renouvelables)	-
Prélèvements sur l'allocation	-	Aucuns	Impôts et cotisations sociales (règlement favorable)	-

a) Conditions associées à l'allocation :

Tout comme en Belgique, l'assurance chômage est obligatoire dans les pays voisins: tout salarié doit obligatoirement s'affilier; il (et/ou son employeur) paie à cette fin une cotisation sociale et s'assure ainsi – en tant qu'allocataire - un revenu s'il perd son emploi⁷. L'assurance chômage n'est d'ailleurs facultative que dans peu de pays de l'OCDE, à savoir au Danemark, en Finlande et en Suède. Leur assurance chômage s'inspire du système dit de Gand qui a vu le jour au début du XXe siècle dans la ville belge éponyme et se composait de fonds d'assurance à affiliation volontaire, organisés par des syndicats et - fait novateur à l'époque - subventionnés par les autorités (locales). Différents pays européens adoptèrent ce système à l'époque mais passèrent rapidement, après la Première Guerre mondiale, à l'assurance chômage obligatoire, à l'exception donc des pays scandinaves précités.

Pour toutefois ouvrir le droit à une allocation de chômage, le chômeur doit avoir payé au préalable suffisamment de cotisations sociales. Communément, le chômeur doit être en mesure de prouver un nombre suffisant de jours de travail dans la période qui précède la demande d'allocation, également appelée période de référence. La réglementation belge est particulièrement stricte sur ce point comparativement aux pays voisins. Ainsi, les jeunes chômeurs jusqu'à 36 ans doivent avoir travaillé au moins douze mois au cours des 18 mois qui précèdent la demande d'allocation. Cette exigence passe à 18 mois au cours des 27 derniers mois pour les chômeurs de 36 à 49 ans, et à 24 mois au cours des 36 derniers mois pour les chômeurs à partir de 50 ans. Parmi les pays voisins, la France connaît en revanche les conditions d'accès les moins strictes. Un chômeur de moins de 50 ans doit seulement y prouver quatre mois de travail dans une période de référence de 28 mois.

En Allemagne et en France, lorsque les chômeurs n'ont pas suffisamment cotisé à l'assurance chômage pour avoir droit à une allocation (ou s'ils ont complètement épuisé leurs droits), ils arrivent dans ce que l'on appelle l'assistance chômage (voir plus loin), du moins si une étude de leurs besoins et revenus a démontré qu'ils ne disposaient pas de moyens de subsistance suffisants. En France, ils doivent aussi pouvoir prouver avoir été salariés durant cinq des dix dernières années, sans quoi ils émargent à l'aide sociale. Aux Pays-Bas et en Belgique, qui ne connaissent pas de régime d'assistance distinct pour les chômeurs, ces chômeurs peuvent s'adresser à l'aide sociale, où le revenu de remplacement est également associé à une étude des besoins et des revenus. Nous devons ajouter pour la Belgique que pour les jeunes chômeurs récemment sortis de l'école, qui n'ont pas ou presque pas payé de cotisations, il existe un régime spécifique leur permettant, après un « stage d'attente » de six à douze mois après l'achèvement des études, selon l'âge, de percevoir une allocation (d'attente). Ces chômeurs sont donc indemnisés sur la base d'études. Ils ont en effet plus difficilement accès aux allocations sur la base de prestations de travail puisqu'ils devraient avoir travaillé comme salariés durant au moins douze mois sur une période de 18 mois.

Outre les conditions d'accès, le chômeur, pour pouvoir bénéficier d'une allocation de chômage, doit également répondre à diverses conditions d'octroi spécifiques qui, à quelques exceptions près, sont globalement similaires en Belgique et dans les pays voisins (non reprises au tableau 2-1): être chômeur contre son gré, ne pas percevoir de salaire, n'effectuer aucun travail, être apte à travailler et être disponible pour le marché du travail. La disponibilité exigée requiert du chômeur qu'il cherche activement du travail et accepte également tout emploi susceptible d'être considéré comme « adéquat

⁷ Il convient de souligner qu'en Belgique, les salariés peuvent, dans certaines branches d'activité, bénéficier également d'allocations de chômage complémentaires via les fonds dits de sécurité d'existence. C'est par exemple le cas des branches d'activité suivantes: l'industrie de l'habillement et de la confection, les fabrications métalliques, les entreprises de garage et la construction. Pour plus d'informations, voir: <http://www.werk.belgie.be/defaultTab.aspx?id=519>. Nous ne savons pas si ce type de fonds existe également dans les pays voisins.

». Cette similitude globale cache peut-être des différences dans la concrétisation de ces conditions, par exemple dans les critères utilisés pour définir le caractère « adéquat » d'une offre d'emploi. De plus, les conditions sont parfois aussi différenciées selon l'âge, la longueur de la carrière, etc. Il peut également y avoir des différences dans le respect des conditions et les mécanismes de sanction en cas de non-respect des conditions. Des différences dans le suivi de ces conditions peuvent en effet engendrer des différences dans le caractère contraignant des conditions, même si leur contenu est identique.

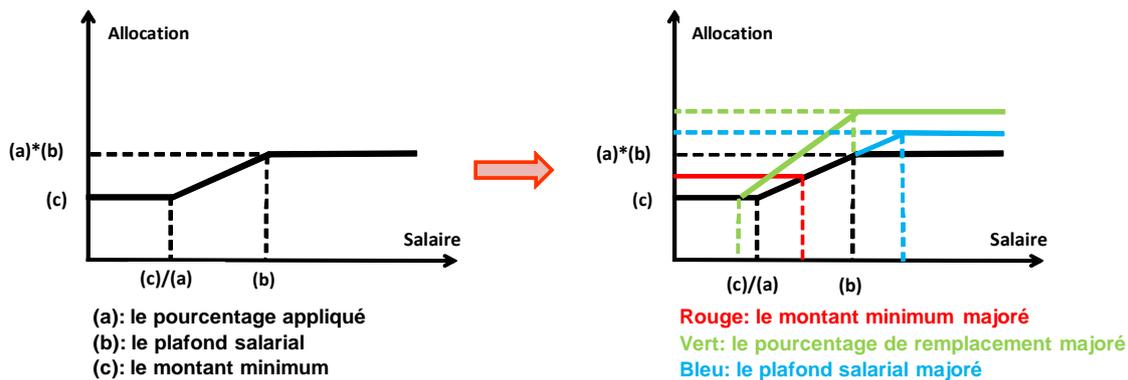
La concrétisation de ces conditions d'octroi et le suivi de celles-ci déterminent ensemble la « facilité » avec laquelle le chômeur risque de perdre son allocation. Sur quelles bases le chômeur peut-il refuser une offre d'emploi par exemple: la distance domicile-travail, l'expérience professionnelle, le salaire antérieur, etc.? La manière et la fréquence du contrôle des efforts de recherche du chômeur sont tout aussi importantes à cet égard. Cartographier tous ces éléments constitue une étude en soi. Il faut non seulement rassembler un très grand nombre d'informations mais également traiter ces informations de telle manière qu'elles permettent d'établir une comparaison sensée du caractère strict des conditions à la fois en termes de contenu et en termes de suivi. Or un tel programme de recherche sort du cadre de la présente étude. Nous étudions toutefois les conséquences de la perte de l'allocation de chômage sur le revenu du chômeur lorsque nous abordons de façon plus détaillée, plus loin dans la note, l'aide sociale comme ultime filet de sécurité financière pour le chômeur. Nous pouvons renvoyer les lecteurs à ce sujet à une étude récente de l'OCDE, réalisée par Danielle Venn (janvier 2012), dans laquelle est construit un indicateur permettant d'effectuer une telle comparaison globale des régimes de chômage dans les pays de l'OCDE. Il s'agit, à notre connaissance, de la première - et seule - tentative à ce jour. Globalement, en ce qui concerne la « rigueur », la Belgique n'a rien à envier aux pays voisins; au contraire, seuls les Pays-Bas présentent un résultat comparable. Ce résultat s'explique par les conditions d'accès plus strictes, ainsi que par les sanctions plus lourdes au refus d'offres d'emploi adéquates et au refus de participer aux programmes de suivi et d'accompagnement proposés. Ces sanctions impliquent une réduction temporaire du montant de l'allocation, voire une suspension définitive de l'allocation. En ce qui concerne la disponibilité exigée, à savoir les critères du caractère « adéquat » d'une offre d'emploi, et les preuves à fournir quant aux efforts de recherche, la Belgique est moins stricte que les pays voisins.

b) Calcul de l'allocation :

Dans tout régime d'assurance, le calcul de l'allocation se déroule plus ou moins selon le même schéma. L'allocation de chômage est fixée sur la base du salaire que le chômeur percevait durant sa dernière occupation en tant que salarié. Le montant de l'allocation résulte dès lors de l'application d'un pourcentage donné à ce salaire, certes plafonné. Le cas échéant, ce montant est majoré pour atteindre un montant minimum donné. Le calcul de l'allocation dépend donc d'une variable, la rémunération perdue, et de trois paramètres: (a) le pourcentage de calcul, (b) le plafond salarial et (c) le montant minimum. Comme l'illustre le graphique 2-1, présentant sur l'axe vertical le montant de l'allocation et sur l'axe horizontal le salaire. L'allocation varie entre le minimum (cf. (c)) et le maximum (cf. (a) * (b)). Les salaires inférieurs à la limite minimale (cf. (c) / (a)) donnent lieu à l'allocation minimale et les salaires supérieurs à la limite maximale (cf. (b)) donnent lieu à l'allocation maximale. Le graphique 2-1 montre également l'impact de paramètres supérieurs.

En outre, les paramètres peuvent varier selon la situation familiale et la durée de l'allocation. Le tableau 2-1 donne un aperçu de la façon dont ces paramètres sont concrétisés en Belgique et dans les pays voisins. Nous parcourons, par pays voisin, les principales différences avec le régime belge de chômage ainsi que le régime (para)fiscal applicable aux allocations. Nous terminons ensuite par une énumération des particularités du régime belge de chômage.

Graphique 2-1: Le calcul de l'allocation de chômage



L'Allemagne connaît une assurance chômage (*Arbeitslosenversicherung*) dont la singularité est que l'allocation (*Arbeitslosengeld I*) est calculée sur la base du salaire net et non du salaire brut comme en Belgique et dans les pays voisins France et Pays-Bas. En d'autres termes, l'allocation est un montant net sur lequel aucun impôt ni cotisation sociale n'est prélevé. Il n'y a pas non plus de montants minimums, tout comme l'Allemagne ne connaît pas de salaire minimum interprofessionnel. Ce qui s'applique en revanche dans le calcul de l'allocation, c'est le plafond salarial, qui est nettement plus élevé qu'en Belgique: en pourcentage du salaire brut moyen⁸ 158,3% en Allemagne contre seulement 64,5% en Belgique au début du chômage (après six et douze mois de chômage, le plafond salarial descend même à respectivement 60,2% et 56,2% du salaire brut moyen). Le pourcentage de calcul varie selon que le chômeur a des enfants à charge ou non (67% avec enfants à charge ou 60% sans enfant à charge). Les allocations sont en outre limitées dans le temps selon l'âge du chômeur et le nombre de mois de cotisations sociales qu'il a payées au préalable. Pour les chômeurs de moins de 50 ans, la durée de l'allocation ne peut excéder douze mois ou un an, tandis que pour les chômeurs plus âgés, elle ne peut excéder 24 mois ou deux ans. Les chômeurs arrivent ensuite dans l'assistance chômage (*Grundsicherung für Arbeitssuchende*), après qu'une étude des besoins et des revenus a démontré qu'ils ne disposaient pas de moyens de subsistance suffisants. L'allocation (*Arbeitslosengeld I*) se compose alors d'un montant de base déterminé selon la taille et la composition du ménage, de montants complémentaires (variables) destinés notamment à couvrir les dépenses liées au logement (loyer, chauffage, etc.) et d'un supplément pour « adoucir » quelque peu le passage de l'assurance à l'assistance. Ce supplément équivaut à deux tiers de la différence entre l'allocation de l'assurance et celle de l'assistance, du moins tant que le montant plafonné n'est pas atteint. Seules la première et, à hauteur de la moitié seulement, la deuxième année de l'assistance chômage sont indemnisées. Notez enfin qu'en Allemagne, l'assistance chômage s'adresse à toute personne reconnue apte à travailler, donc également aux chômeurs qui n'ont jamais été assurés, comme les jeunes récemment sortis de l'école. L'aide sociale en revanche n'est destinée qu'aux personnes reconnues en incapacité de travail.

Parmi les pays voisins, la France a sans aucun doute l'assurance chômage au calcul de l'allocation le plus compliqué (*Allocation d'aide au retour à l'emploi*). Ce calcul se déroule en cinq (!) étapes successives que nous n'exposerons pas ici. Pour bien en comprendre le système, il suffit de consulter le schéma simplifié repris au tableau 2-1, qui reflète le résultat proprement dit de cette procédure

⁸ Il s'agit du salaire brut moyen selon la définition de l'OCDE: il couvre les branches d'activité C à K de la terminologie des codes NACE, les secteurs de marché donc, et englobe à la fois les ouvriers et les employés qui travaillent à temps plein. Ce salaire comprend également les indemnités pour heures supplémentaires ainsi que les autres indemnités régulières telles que le pécule de vacances et la prime de fin d'année.

complexe de calcul. Le plafond salarial appliqué dans ce calcul est particulièrement élevé, à savoir 416,6% du salaire brut moyen, et équivaut à quatre fois le plafond salarial appliqué en France aux cotisations sociales que doivent payer les salariés. Un autre élément frappant est que la situation familiale ne joue aucun rôle. Ni le montant minimum, ni le pourcentage de calcul ne varient en fonction de la présence ou non d'enfant(s), de la présence ou non d'un partenaire qui travaille ou non. La situation est tout autre en Belgique. Les pourcentages de calcul varient certes en France, mais uniquement selon le niveau salarial: jusqu'à 71% du salaire brut moyen, le pourcentage de calcul ne s'élève qu'à 40,4% mais un montant forfaitaire journalier est alloué simultanément; à partir de 71% du salaire brut moyen, le pourcentage de calcul est de 57,4% mais sans allocation d'un forfait. En France aussi, l'allocation est limitée dans le temps, selon le principe « un jour cotisé donne droit à un jour d'indemnisation », à maximum deux ans pour les chômeurs de moins de 50 ans et trois ans pour les chômeurs plus âgés. Les allocations de chômage sont soumises à l'impôt ordinaire mais les taux appliqués aux cotisations sociales sont inférieurs. Lorsque le chômeur a épuisé ses droits liés à l'assurance et que ses moyens de subsistance ne suffisent pas pour couvrir ses besoins fondamentaux, il arrive dans le régime de l'assistance chômage (*Régime de solidarité*). Comme nous l'avons déjà mentionné, il doit toutefois pouvoir démontrer avoir été actif pendant cinq ans comme salarié au cours des dix ans précédant son licenciement, sans quoi il devra s'adresser à l'aide sociale. Le montant de l'allocation (*Allocation de solidarité spécifique*) varie selon la situation familiale (isolé ou en couple). Cette allocation est également soumise à l'impôt ordinaire, mais en pratique, les montants sont tellement bas qu'ils sont exonérés et d'impôts et de cotisations sociales.

Enfin, l'assurance chômage aux *Pays-Bas* diffère de celle de la Belgique sur les points suivants. Pour le calcul de l'allocation dite *WW-uitkering*, nommée ainsi selon la loi relative au chômage (*Werkloosheidswet*), des pourcentages supérieurs s'appliquent au dernier salaire perçu, indépendamment de la situation familiale: de 75% durant les deux premiers mois de chômage à 70% durant les autres mois de chômage. Le plafond salarial, qui s'élève à 107,7% du salaire brut moyen, est aussi considérablement plus élevé qu'en Belgique, mais nettement moins qu'en Allemagne et en France. Aux *Pays-Bas*, un revenu minimum est garanti (*Sociaal minimum*) au niveau du ménage grâce à un supplément (régulé par la loi relative aux suppléments - *Toeslagenwet*) à l'allocation de chômage de sorte que le revenu familial atteigne au moins la norme d'assistance. Ce régime de suppléments s'applique d'ailleurs aussi aux autres allocations pour travailleurs comme en cas de maladie ou d'incapacité de travail; il n'y a donc pas de minimums différents selon le type d'assurance comme en Belgique. Dans le régime de l'aide sociale, les montants de l'allocation, sur lesquels se greffent les suppléments de l'assurance chômage, sont définis comme un pourcentage du revenu minimum net⁹ qui diffère selon la situation familiale (100% pour les couples, 90% pour les parents isolés et 70% pour les isolés). Aux *Pays-Bas* aussi, l'allocation de chômage est limitée dans le temps, une durée qui varie selon le nombre d'années de la carrière (un mois par année de carrière), de minimum trois mois, pour pas plus de trois années de carrière, à maximum 38 mois. Lorsque le chômeur a épuisé ses droits liés à l'assurance et ne dispose pas de moyens de subsistance suffisants, il peut s'adresser à l'aide sociale. Par ailleurs, les allocations de chômage ne sont pas soumises, comme c'est le cas en Belgique et partiellement en France, à un régime fiscal et parafiscal avantageux.

Jusqu'ici, nous avons examiné sur quels points le régime de chômage des pays voisins diffère de celui de la Belgique. À l'inverse, nous pouvons, en guise de résumé, parcourir les caractéristiques du régime belge de chômage qui le distinguent des régimes dans les pays voisins. Quelles sont les *particularités* de l'assurance chômage en Belgique? Tout d'abord, l'accès à l'allocation de chômage sur la base de

⁹ Ce montant correspond au montant net que deux partenaires recevraient ensemble si l'un des deux percevait un montant d'allocation équivalent au salaire minimum brut (pécule de vacances inclus).

prestations de travail est particulièrement strict. Les chômeurs doivent avoir travaillé pendant un an ou deux, selon l'âge, pour avoir droit à une allocation. En ce qui concerne la disponibilité « active » pour le marché du travail, les exigences imposées au chômeur et le suivi assuré en Belgique sont en général moins stricts que dans les pays voisins, mais les sanctions sont plus lourdes en cas d'infraction. Ensuite, la situation familiale influence grandement le calcul de l'allocation. Cette modulation en fonction de la composition du ménage s'exprime par des différences dans les montants minimums et dans la dégressivité des pourcentages de calcul en fonction de la durée d'indemnisation, le chômeur avec charge de ménage (partenaire et/ou enfants) bénéficiant systématiquement d'un statut mieux protégé. Dans les pays voisins aussi, la situation familiale influence de façon non négligeable le montant de l'allocation, à la différence près que le montant est plutôt déterminé par le biais d'une étude des besoins et des revenus, comme il ressort clairement de la loi néerlandaise relative aux suppléments et des mécanismes d'assistance prévus dans les pays voisins lorsque les droits liés à l'assurance sont épuisés. Les allocations de chômage sont en effet illimitées dans le temps en Belgique tandis que dans les pays voisins, la durée d'indemnisation est limitée en fonction de l'historique de la carrière du chômeur et parfois aussi de son âge. En fin de droits liés à l'assurance, une étude de ses revenus doit déterminer si le chômeur et sa famille peuvent bénéficier d'une aide. Nous constatons en outre qu'il n'y a pratiquement aucune tension entre l'allocation minimale et l'allocation maximale parce que le plafond salarial est considérablement moins élevé que dans les pays voisins. En Belgique enfin, un régime (para)fiscal particulièrement favorable s'applique aux allocations de chômage par le biais d'une exonération de cotisations sociales et une réduction d'impôts. Le régime fiscal et parafiscal favorable des allocations de chômage, et des revenus de remplacement en général, forment ici pour ainsi dire un solide pilier de la protection du revenu.

Sont tout aussi dignes d'être mentionnés dans la présente comparaison des régimes de chômage les régimes spécifiques pour certains groupes de chômeurs, des régimes propres au système belge de chômage et inexistants dans les pays voisins. Sont visés principalement les jeunes chômeurs récemment sortis de l'école¹⁰ déjà cités qui, après un « stage d'attente » – c.-à-d. de six à douze mois après l'achèvement des études selon l'âge – perçoivent une allocation (d'attente) dont le montant varie selon la situation familiale et l'âge. L'allocation est également illimitée dans le temps. Il existe aussi un régime spécifique pour les chômeurs à partir de 50 ans qui leur permet d'obtenir, en sus de leur allocation de chômage, un supplément d'ancienneté s'ils peuvent prouver un passé professionnel de 20 ans comme salariés et sont au chômage depuis plus d'un an. Le montant de ce supplément est déterminé sur la base de la catégorie familiale à laquelle le chômeur appartient et de son âge.

Les réformes depuis 2000

Ces dernières années, le régime de chômage a connu une évolution constante non seulement en Belgique mais aussi dans les pays voisins. En vue de stimuler la participation au travail, des réformes du marché du travail ont souvent engendré un régime de chômage plus rigoureux, souvent moins généreux. L'adage « rendre le travail financièrement rentable » à l'esprit, on espérait de cette manière stimuler le chômeur à chercher et accepter (plus vite) un emploi. Nous examinons brièvement, pour chaque pays voisin, le parcours de réformes depuis 2000. À cet égard, nous focalisons surtout notre attention sur les conditions liées à l'allocation de chômage et sur le calcul de cette dernière. À cette fin, nous avons consulté notamment la banque de données « Labref » de la Commission européenne qui donne une description de toutes les réformes du marché du travail mises en œuvre depuis 2000 dans les États membres de l'Union européenne.

¹⁰ Il s'agit ici d'un groupe de chômeurs non négligeable. En 2011, ils représentaient environ 16,0% des chômeurs indemnisés.

De tous les pays voisins, les réformes les plus profondes du marché du travail ont eu lieu en Allemagne de 2002 à 2005 et sont connues sous le nom de « réformes de Hartz ». Elles sont inspirées des recommandations de la commission créée début 2002 par le gouvernement fédéral allemand et placée sous la direction de M. Peter Hartz, un ancien directeur du personnel de Volkswagen. Cette commission était chargée de formuler des recommandations politiques visant à réduire le taux élevé de chômage (de longue durée) auquel l'Allemagne était confrontée. Les recommandations de la commission ont notamment engendré de profondes modifications du régime allemand de chômage. Ainsi, l'accès à l'assurance chômage a été rendu plus strict, les chômeurs devant avoir travaillé au moins douze mois au cours des deux – et non plus trois – années précédant la demande d'allocation. La disponibilité exigée des chômeurs pour le marché du travail a également été renforcée. En raison d'une adaptation de la définition d'emploi « adéquat », un chômeur peut moins facilement refuser du travail sans que son refus ait des conséquences sur son allocation. On attend ainsi d'un jeune isolé qu'il déménage pour pouvoir accepter une offre d'emploi. Depuis lors, la durée maximale d'indemnisation est également raccourcie. Cette mesure touche surtout les chômeurs de plus de 45 ans qui, auparavant, pouvaient rester plus longtemps au chômage. Le principal changement concernait toutefois la fusion entre l'assistance chômage (*Arbeitslosenhilfe*) et l'aide sociale (*Sozialhilfe*). Auparavant, l'assistance chômage était uniquement destinée aux chômeurs qui avaient épuisé leurs droits liés à l'assurance tandis que l'allocation était calculée, tout comme dans l'assurance chômage, sur le dernier salaire perçu, mais à des taux de remplacement inférieurs: respectivement 57% et 53% pour les chômeurs avec et sans charge d'enfants. L'allocation pouvait toutefois être plafonnée si le revenu du partenaire était trop élevé par exemple. Depuis la réforme, les chômeurs qui, auparavant, n'avaient pas accès à l'assurance chômage mais qui ne disposent pas de moyens de subsistance suffisants, arrivent désormais aussi dans le régime d'assistance chômage (*Grundsicherung für Arbeitssuchende*), et non plus dans le régime d'aide sociale (*Sozialhilfe*), et sont suivis de plus près qu'auparavant. L'aide sociale est exclusivement destinée aux personnes reconnues en incapacité de travail. Les montants de l'allocation sont toutefois identiques dans les deux régimes d'aide et liés à une étude des besoins et des revenus. La seule différence est que les chômeurs qui viennent de l'assurance chômage peuvent bénéficier d'un supplément à ces montants de l'allocation, mais pas plus de deux ans (voir plus haut).

En France, les règles liées à l'accès, à l'octroi et au calcul des allocations de chômage sont fixées en concertation par les partenaires sociaux, qui ont modifié ces règles à plusieurs reprises durant cette dernière décennie. En 2001, la suppression de la dégressivité de l'allocation (*Allocation unique dégressive*) s'est accompagnée d'une intensification et d'une amélioration du suivi et de l'accompagnement des chômeurs. En effet, le montant de la nouvelle allocation de chômage (*Allocation d'aide au retour à l'emploi*, voir plus haut) n'est plus dégressif dans le temps. En 2003, les conditions d'accès ont été adaptées: le chômeur doit avoir travaillé et payé des cotisations pendant au moins six mois au cours des 22 derniers mois, au lieu de quatre mois au cours des huit derniers mois. La durée des allocations a été modifiée par la même occasion. Pour les chômeurs de moins de 50 ans par exemple, pour qui la durée maximale était de 30 mois auparavant, la durée n'est plus que de 23 mois. En 2009 a suivi un nouvel assouplissement des conditions d'accès (quatre mois au cours des 28 derniers mois) et une nouvelle fixation, plus simple, de la durée maximale d'indemnisation selon le principe « un jour cotisé donne droit à un jour d'indemnisation » jusqu'à ce que la limite de 24 mois soit atteinte pour les chômeurs de moins de 50 ans et de 36 mois pour les chômeurs de plus de 50 ans.

Les Pays-Bas ont connu une réforme du régime de chômage en 2005. Les conditions d'accès sont devenues un peu plus strictes, passant à 26 semaines de travail sur une période de 36 semaines au lieu de 39 semaines. Un élément saute surtout aux yeux toutefois: la limitation drastique de la durée d'indemnisation à maximum 38 mois contre 60 mois auparavant, ainsi que l'association de la durée maximale d'indemnisation à un nombre d'années de carrière - un mois par année de carrière - au lieu

de l'associer à l'âge. Simultanément, la durée minimale durant laquelle un chômeur peut bénéficier d'une allocation n'est plus de six mois mais seulement de trois mois. En revanche, le pourcentage de calcul a été porté à 75%, contre 70% auparavant, durant les deux premiers mois de chômage. En 2008, les directives concernant l'emploi « adéquat » sont en outre devenues plus strictes: désormais, c'est au bout d'un an et non plus au bout de 18 mois que le chômeur ne pourra plus refuser d'offres d'emploi en invoquant son salaire antérieur, son expérience professionnelle, ses études, etc.

S'agissant de la *Belgique*, les réformes successives de l'assurance chômage ne sont pas abordées ici mais feront l'objet, de façon plus détaillée et sur une période de temps plus longue, d'une note de suivi comme nous l'annonçons dans l'introduction. Nous abordons toutefois brièvement la réforme actuellement en préparation, notamment les points qui touchent aux caractéristiques intrinsèques du régime belge de chômage (voir l'encadré).

QUELLES SONT LES CONSÉQUENCES DE LA DERNIÈRE RÉFORME EN BELGIQUE?

Les conditions liées à l'allocation de chômage (sur la base de prestations de travail) changeront quelque peu. L'accès à l'allocation a été assoupli. Les jeunes chômeurs jusqu'à 36 ans doivent avoir travaillé au moins douze mois au cours des 21 mois qui précèdent la demande d'allocation au lieu de 18 mois. Pour les autres catégories d'âge, la période de référence a même été augmentée de six mois. En outre, le contrôle de la disponibilité « active » sera étendu en 2013 aux chômeurs âgés jusqu'à 55 ans et en 2016 jusqu'à au moins 58 ans. Non seulement, le contrôle sera élargi mais il sera aussi accéléré. Les délais habituels de contrôle seront en effet réduits de moitié¹¹. La définition de l'emploi adéquat sera aussi adaptée. Ainsi, la distance maximale pour la recherche d'un emploi, indépendamment de la durée de déplacement, passera de 25 km à 60 km.

Une priorité importante de la réforme est le renforcement de ce que l'on appelle la dégressivité des allocations de chômage et implique que le montant de l'allocation diminuera plus fortement en fonction de la durée du chômage. À cette fin, l'assurance chômage sera adaptée de la façon suivante. Durant les trois premiers mois de chômage, l'allocation sera calculée sur la base d'un pourcentage de calcul plus élevé: 65% au lieu de 60%. Au bout d'un an de chômage débute ce que l'on appelle la deuxième période, une période qui durera dorénavant au moins deux mois, plus deux mois par année de carrière jusqu'à maximum 36 mois ou trois ans. Cette période est scindée en deux. La première et la seconde parties de la période durent respectivement maximum 12 et 24 mois. Dans la seconde partie de la période interviendra un mécanisme de dégressivité supplémentaire par lequel l'allocation de chômage diminuera tous les six mois d'un montant équivalent à un cinquième de la différence avec les minimums actuels pour les chefs de ménage et les isolés, et avec le forfait actuel pour les cohabitants. Dans la troisième période, après un total maximal de 48 mois, seul le montant minimum ou le montant forfaitaire sera encore alloué. Cependant, tous les chômeurs ne seront pas soumis à ces règles de dégressivité. Sont exemptés les chômeurs qui ont un passé professionnel de minimum 20 ans¹², les chômeurs chefs de ménage et isolés de 55 ans et plus, et les chômeurs ayant une capacité de travail réduite de 33%. Quelles sont les conséquences de cette réforme sur les « particularités » belges par rapport aux pays voisins?

1. En soi, les allocations dégressives dans l'assurance chômage sont relativement uniques, bien qu'aux Pays-Bas aussi, il existe depuis 2005 un système d'allocations plus élevées au début de la

¹¹ En ce moment, le premier entretien d'évaluation a lieu après 15 mois de chômage pour les chômeurs de moins de 25 ans et après 21 mois si le chômeur est âgé de 25 ans ou plus.

¹² Cette condition de carrière sera portée à 23 ans le 1er novembre 2014.

période de chômage, également grâce à un pourcentage de calcul plus élevé. En France en revanche, la dégressivité a été supprimée en 2001. En Allemagne, durant la première et la deuxième année d'assistance chômage, un supplément est prévu en sus des montants de base, qui est réduit de moitié la deuxième année. De cette façon, la transition éventuelle de l'assurance chômage à l'assistance chômage est progressive.

2. Les allocations de chômage en Belgique ont beau être plus dégressives dans le temps qu'auparavant, le principe d'une durée illimitée d'indemnisation reste en vigueur. Nous constatons malgré tout un certain rapprochement avec les pays voisins sur ce point. Selon la règle en effet, la période durant laquelle l'allocation est associée au salaire antérieur sera désormais limitée selon le nombre d'années de carrière. La limitation n'est certes pas aussi sévère que dans les pays voisins. Ensuite, le chômeur retombe à un montant minimum qui, contrairement aux pays voisins, n'est pas associé à une étude des moyens de subsistance mais varie selon le statut familial, un chômeur ayant charge de ménage touchant un montant supérieur. Ce montant minimum diffère toutefois à peine du montant alloué dans le régime d'aide sociale, à savoir le revenu d'intégration sociale¹³. La différence avec les pays voisins se situe surtout dans la situation des chômeurs cohabitants sans charge de ménage. Alors que les chômeurs de longue durée dans ce statut en Belgique reçoivent encore un (faible) forfait, ce n'est probablement pas le cas dans les pays voisins puisque les allocations pour chômeurs de longue durée y sont associées à une étude des moyens de subsistance qui tient compte du revenu du partenaire.

3. Une différence essentielle par rapport à avant est que le nouveau mécanisme de dégressivité, hormis les exceptions citées, touche tous les chômeurs indépendamment de leur situation familiale. Il s'agit d'une rupture avec le passé lorsque la modulation de l'allocation de chômage en fonction de la composition du ménage jouait un plus grand rôle. La Belgique continue néanmoins à se distinguer des pays voisins sur ce point. En effet, les différences subsistent entre les catégories familiales des chômeurs dans la mesure où l'allocation diminue.

4. En ce qui concerne la tension entre l'allocation minimale et l'allocation maximale, les conséquences de la réforme sont doubles. D'une part, en raison d'un pourcentage de calcul supérieur durant les trois premiers mois de chômage, l'allocation maximale augmente - et de ce fait, la tension -, certes pas suffisamment pour combler l'écart avec les pays voisins. D'autre part, la tension pour les chômeurs de longue durée diminue au bout de deux ans de chômage de par l'application des nouvelles règles de dégressivité.

Outre une dégressivité accrue, la réforme entraîne également de sérieuses conséquences pour les régimes spécifiques, propres au système belge du chômage, non des moindres pour les jeunes chômeurs récemment sortis de l'école, pour qui l'allocation d'attente a été rebaptisée en allocation d'insertion et le stage d'attente en stage d'insertion professionnelle. Cette réforme porte l'ancien stage d'attente de six, neuf et douze mois selon l'âge à douze mois indépendamment de l'âge. Elle induit également des conditions d'accès plus strictes; le chômeur sera en effet tenu, pour pouvoir bénéficier de l'allocation, de démontrer qu'il recherche activement un emploi. En outre, ces allocations ne sont plus illimitées dans le temps mais limitées à maximum trois ans. Par ailleurs, les chômeurs plus âgés sont également touchés, l'âge permettant d'avoir droit au supplément d'ancienneté étant augmenté de 50 à 55 ans.

¹³ Dans le régime de chômage, le minimum pour un chef de ménage n'est actuellement que de 4% plus élevé que le revenu d'intégration sociale.

Globalement, nous pouvons dire que la réforme de l'assurance chômage belge affecte ses particularités mais que les modifications ne sont pas de nature à effacer complètement les différences avec les régimes de chômage des pays voisins; les différences intrinsèques subsistent en effet.

Le régime du chômage au sens large

Nous pourrions terminer ici la comparaison des régimes de chômage, mais dans ce cas l'analyse serait loin d'être complète. En effet, les chômeurs bénéficient souvent d'autres allocations sociales, hormis l'allocation de chômage. Il s'agit d'allocations destinées plutôt à compléter le revenu et liées aux besoins, comme un complément de l'aide sociale, une majoration des allocations familiales, une allocation de logement, etc. Ces allocations peuvent exercer une influence plus ou moins grande sur le revenu des chômeurs et sont dès lors pertinentes à prendre en considération. Surtout pour les chômeurs dont l'allocation est plutôt faible, il peut s'agir d'une source complémentaire importante de revenus. À ce propos, nous parlons du régime de chômage au sens large. Et c'est précisément sur ce point que les pays voisins présentent de grandes différences avec la Belgique. À partir des fiches par pays de l'OCDE que nous avons déjà mentionnées, nous parcourons brièvement pour chaque pays les allocations complémentaires, distinctes de l'aide sociale, dont les chômeurs peuvent bénéficier. Une fois de plus, il s'agit de la réglementation telle qu'elle était connue et applicable au 1er juillet 2009.

En Belgique, les allocations complémentaires liées au revenu restent limitées aux suppléments sociaux aux allocations familiales. Les chômeurs avec enfants à charge ont droit, à partir du septième mois de chômage, à des allocations familiales majorées, du moins tant que le revenu du ménage ne dépasse pas un certain plafond. Ce droit perdure d'ailleurs jusqu'à maximum deux ans après la reprise du travail. Il s'agit de montants fixes: 42,46 euros par mois pour un premier enfant et 26,32 euros par mois pour un deuxième enfant. De plus, les ménages monoparentaux peuvent, si leurs revenus ne dépassent pas le montant plafonné, bénéficier en plus d'un supplément social aux allocations familiales de 21,22 euros par mois et par enfant.

Tout comme en Belgique, l'Allemagne connaît également un supplément aux allocations familiales (Kinderzuschlag). Ce supplément est entré en vigueur le 1er janvier 2005 pour éviter que les parents doivent faire appel à l'assistance chômage pour répondre aux besoins fondamentaux de leurs enfants. Le montant en revanche n'est pas fixe, mais varie selon le revenu du ménage jusqu'à maximum 140 euros par mois et par enfant. Par ailleurs, il existe aussi une allocation de logement (Wohngeld) dont le montant est déterminé en fonction de la taille et du revenu du ménage et, jusqu'à une certaine hauteur, des dépenses liées au logement telles que le loyer ou le remboursement d'un prêt hypothécaire. En sont toutefois exclus les chômeurs qui dépendent de l'assistance chômage parce qu'une indemnité est déjà prévue en matière de logement par le biais de l'allocation d'aide sociale (voir plus haut). Cette indemnité dépend également de la taille du ménage et des dépenses de logement, dont le loyer ou le remboursement de dettes (uniquement les intérêts et non le remboursement du capital) ainsi que les frais de chauffage, l'assurance habitation, la taxe d'habitation, etc. Les montants pris en compte sont toutefois limités.

En France, il existe plusieurs types d'allocation de logement: aide personnalisée au logement (APL), allocation de logement à caractère familial (ALF), allocation de logement à caractère social (ALS), allocation de logement (AL). Les montants varient toujours selon le revenu du ménage, la taille et la composition du ménage, les dépenses pour le loyer ou le remboursement du prêt hypothécaire (jusqu'à ce que le plafond soit atteint), ainsi que les dépenses pour d'autres charges locatives (par le biais de forfaits).

Aux Pays-Bas enfin, les allocations complémentaires liées au revenu comprennent à la fois un supplément aux allocations familiales et une allocation de logement. Le supplément aux allocations familiales (Kindgebonden budget) existe depuis 2008 et remplace la notion de Kinderkorting qui, jusqu'en 2007 inclus, consistait en une réduction d'impôts et de cotisations sociales. Selon le revenu du ménage, ce supplément s'élève à maximum 1.011 euros par an pour un enfant et 1.322 euros par an pour deux enfants. Contrairement à l'Allemagne et la France, l'allocation de logement concerne uniquement un subside locatif (Huurtoeslag) dont le montant dépend du loyer (plafonné), du revenu du ménage, de la taille et de la composition du ménage.

L'évaluation du revenu des chômeurs : METHODE

Nous avons donné ci-dessus un bref aperçu des régimes de chômage en Belgique et dans les pays voisins Allemagne, France et Pays-Bas pour l'année 2009. Quelles sont les conséquences de ces régimes pour la situation des chômeurs en termes de revenu? Ce qui nous intéresse surtout, c'est la réponse aux questions suivantes. En premier lieu, dans quelle mesure les allocations permettent-elles d'échapper à la misère? En second lieu, dans quelle mesure les allocations permettent-elles de maintenir le niveau de vie acquis? Autrement dit, dans quelle mesure la rémunération perdue est-elle couverte par l'allocation de chômage? Nous commençons par expliquer la méthode que nous allons utiliser pour procéder à cette évaluation.

Evaluation par la simulation : le "Tax-Benefit Model" de l'OCDE

L'évaluation repose sur le travail pionnier de l'OCDE en la matière. Pour chaque membre de l'organisation, l'OCDE a élaboré, en collaboration avec un vaste réseau d'experts nationaux, le « Tax-Benefit Model ». Ce modèle permet de dresser l'inventaire des conséquences de régimes d'allocation très divers, souvent complexes, sur le revenu des chômeurs et de réaliser des comparaisons internationales en la matière. Nous retrouvons des applications plus familières de ce modèle dans des études comparatives consacrées aux pièges financiers du chômage dont le but est de vérifier ce que les chômeurs ont financièrement à gagner ou à perdre en reprenant le travail; voir par exemple la publication annuelle 'Employment outlook' de l'OCDE et des publications de la Commission européenne (comme Carone et al., février 2009 et Stovicek et Turrini, mai 2012).

Tableau 3-1 : Hypothèses possibles s'agissant des simulations par le Tax-Benefit Model de l'OCDE

Profil du chômeur	Hypothèses	
Âge	40 ans	
Situation familiale	Enfants :	Partenaire :
1) Isolé	Aucun	Aucun
2) Ménage monoparental	Deux, de 4 à 6 ans	Aucun
3) Couple à un revenu	Aucun	Inactif
4) Ménage à un revenu	Deux, de 4 à 6 ans	Inactif
5) Couple à deux revenus	Aucun	Occupé, à 67% du salaire brut moyen
6) Ménage à deux revenus	Deux, de 4 à 6 ans	Occupé, à 67% du salaire brut moyen
Carrière	Employé, à temps plein, 22 années de carrière	
Dernier salaire	De 0% à 200% du salaire brut moyen	
Durée du chômage	De 1 à 60 mois de chômage	

Ce modèle permet en particulier de calculer, pour différents « cas types », le revenu annuel disponible, après impôts et cotisations sociales donc, pour le ménage en tant qu'ensemble. Il part à cette fin de la réglementation telle que connue et applicable au 1er juillet de l'année concernée et extrapolée pour l'année complète, 2009 en l'occurrence¹⁴. Les « cas types » renvoient à l'ensemble d'hypothèses concernant le profil du chômeur, (susceptibles d'être) importantes pour le calcul des allocations, des impôts et des cotisations sociales: son âge, son dernier salaire perçu, le nombre d'années de carrière, sa situation familiale (le nombre d'enfants et leur âge, la présence d'un partenaire et son statut

¹⁴ L'OCDE publie chaque fois les résultats du Tax-Benefit Model avec environ deux ans de retard sur son site internet OECD.STAT (voir le lien: <http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=FIXINCLSA>). En 2011, les simulations les plus récentes concernaient donc l'année 2009.

d'activité) et la durée du chômage. Toutes les hypothèses possibles sont énumérées au tableau 3-1. Il convient de souligner que, pour des considérations pratiques, l'OCDE exprime systématiquement les salaires en pourcentage du salaire brut moyen pour établir une comparaison internationale via des niveaux salariaux. Selon la définition de l'OCDE, le salaire brut moyen couvre les branches d'activité C à K de la terminologie des codes NACE et englobe à la fois les ouvriers et les employés qui travaillent à temps plein. Ce salaire comprend les indemnités pour heures supplémentaires ainsi que les autres indemnités régulières telles que le pécule de vacances et la prime de fin d'année.

Dans le calcul du revenu disponible du ménage, le Tax-Benefit Model tient compte de plus d'éléments que la seule allocation de chômage et, le cas échéant, de l'allocation familiale universelle. En effet, les simulations de l'OCDE tiennent également compte de la possibilité d'autres allocations complémentaires, généralement liées au revenu, auxquelles les chômeurs pourraient prétendre et que nous avons citées précédemment telles que le subside locatif, les allocations familiales majorées ou un complément de l'aide sociale à l'allocation de chômage. Le Tax-Benefit Model de l'OCDE permet donc d'ébaucher les conséquences de ces allocations complémentaires sur le revenu des chômeurs. Pour calculer les allocations de logement, le modèle émet l'hypothèse (fortement) simpliste que les dépenses de logement se composent entièrement du loyer et représentent 20% du salaire brut moyen, indépendamment de la situation familiale et du revenu du ménage. Selon l'OCDE (2007, p. 192), ce pourcentage correspondrait plus ou moins au niveau de dépenses moyen dans les pays de l'OCDE.

La question est ensuite de savoir quels cas types se prêtent le mieux à la comparaison internationale. Or à défaut de données, il est impossible de déterminer quels cas types sont les plus représentatifs pour cet exercice. De plus, les cas types représentatifs pour un pays ne le sont pas nécessairement pour un autre. Il est tentant, comme de coutume dans les comparaisons internationales, de limiter le nombre de cas types pour ainsi garder une vue d'ensemble. En ce qui concerne le niveau salarial et la situation familiale par exemple, il est courant de prendre le cas d'un isolé (sans enfant) dont le dernier salaire perçu équivaut à 67% du salaire brut moyen. Notamment l'indicateur dit structurel des pièges (financiers) du chômage que la Commission européenne a utilisé depuis 2001 pour assurer le suivi de la stratégie de Lisbonne (jusqu'en 2010), et également calculé à l'aide du Tax-Benefit Model de l'OCDE, partait de ces hypothèses. À l'instar de la Commission européenne, le Conseil supérieur de l'emploi a également utilisé cet indicateur par le passé pour indiquer les pièges financiers du chômage (voir par exemple le rapport annuel 2010). La Commission européenne semble également conserver cet indicateur dans le cadre du suivi de la nouvelle stratégie politique UE 2020 (voir Commission européenne, novembre 2010).

Comme il apparaîtra ci-dessous, nous avons sciemment choisi dans la présente étude de ne pas limiter le nombre de cas types; nous examinons au contraire plusieurs situations familiales, nous supposons un vaste éventail de salaires, nous suivons des chômeurs sur une longue durée de chômage, etc. Cette option ne permet probablement pas de tirer des conclusions univoques du type « en tant que chômeur, le meilleur régime pour vous est... », mais elle nous aide à mieux comprendre le fonctionnement des différents régimes de chômage et, plus spécifiquement, les conséquences de ces régimes sur le lien entre, d'une part, le revenu du chômeur et, d'autre part, son salaire antérieur, sa situation familiale et la durée du chômage.

Solidarité et assurance, deux pierres de touche de l'évaluation

Toute personne qui évalue les résultats d'une stratégie doit indiquer clairement le point de départ normatif qu'il utilise à cette fin. Ici, nous évaluons le revenu des chômeurs sur la base de deux objectifs fondamentaux de la sécurité sociale, à savoir la garantie d'un revenu minimum et la préservation du niveau de vie acquis.

Le premier objectif stratégique porte sur le caractère de solidarité du régime de chômage¹⁵ et nous l'évaluons en comparant, par cas type, le revenu disponible du ménage du chômeur au seuil de pauvreté européen conventionnel. Ce seuil de revenu s'élève à 60% du revenu disponible équivalent médian du ménage et est déduit de la fameuse enquête EU-SILC (Statistics on Income and Living Conditions) qui est une enquête annuelle sur les revenus et les conditions de vie des ménages privés¹⁶. Dans cette enquête, le revenu disponible du ménage est défini comme la somme de tous les revenus de tous les membres du ménage, après impôts, cotisations sociales et transferts entre ménages. Il comprend le revenu du travail en tant que salarié ou indépendant, le revenu du capital (notamment les dividendes et intérêts), le revenu de la propriété et les allocations sociales. De plus, le revenu disponible du ménage est corrigé pour tenir compte de la taille du ménage en le divisant, non pas par le nombre de membres du ménage, mais par un « facteur d'équivalence » établi selon « l'échelle modifiée de l'OCDE » avec un poids de « 1 » octroyé à la personne de référence du ménage, un poids de « 0,5 » à toute autre personne âgée de plus de 14 ans et un poids de « 0,3 » à chaque enfant. En d'autres termes, pour établir une comparaison avec le seuil de pauvreté, nous devons, pour chaque cas type, diviser le revenu disponible du ménage par le facteur d'équivalence adéquat afin de disposer du revenu disponible équivalent du ménage. À l'inverse, si nous multiplions le montant du seuil de pauvreté par le facteur d'équivalence adéquat, nous obtenons, pour chaque cas type, le plafond qui nous permet de comparer le revenu disponible du ménage et ainsi de déterminer si le ménage vit dans la pauvreté. Le seuil de pauvreté que nous utilisons dans la présente évaluation provient de l'enquête EU-SILC 2009 et concerne les revenus de l'année calendrier 2008. Étant donné que les simulations du Tax-Benefit Model concernent l'année 2009, nous avons indexé ces seuils pour la Belgique et les pays voisins sur la base de l'indice harmonisé des prix à la consommation (Eurostat, New Cronos). Les montants du seuil de pauvreté européen que nous utilisons dans cet exercice d'évaluation sont proposés au tableau 3-2 par situation familiale et par pays¹⁷.

Tableau 3-2 : Le seuil européen de pauvreté en Belgique et dans les pays voisins, montants mensuels en euros, 2009

	Belgique	Allemagne	France	Pays-Bas
Isolé sans enfant	956	929	982	1022
Isolé avec deux enfants	1529	1487	1572	1635
Couple sans enfant	1433	1394	1474	1532
Couple avec deux enfants	2007	1952	2063	2145

La distinction entre le régime de chômage au sens strict et au sens large compte surtout à l'égard de cet objectif stratégique. Dans quelle mesure ces allocations complémentaires liées au revenu contribuent-elles à alléger la pauvreté? Dans quelle mesure ces allocations augmentent-elles le « degré de solidarité » du régime de chômage? Par le biais de l'étude préalable des besoins et des

¹⁵ En sécurité sociale, le principe de solidarité concerne en soi davantage que la seule garantie d'un revenu minimum. Il concerne aussi la relation entre la prime (ou la cotisation) et le risque que couvre l'assurance. Contrairement aux assurances ordinaires, les primes en sécurité sociale ne sont généralement pas proportionnelles au risque couvert: chacun paie un même pourcentage de cotisations, indépendamment de la chance de présenter un risque. Ainsi, une personne peu qualifiée paie pour l'assurance chômage une même cotisation, voire inférieure, par rapport à son salaire qu'une personne hautement qualifiée, bien que le risque qu'il tombe au chômage soit bien plus élevé. Nous n'étudions pas ici cette forme de solidarité, appelée dans le jargon solidarité de risque.

¹⁶ L'enquête est réglementée à l'échelon européen depuis 2004 et est depuis lors obligatoire pour les États membres de l'Union européenne. Elle remplace l'enquête ECHP – European Community Household Panel – réalisée chaque année de 1994 à 2001. Les deux enquêtes diffèrent toutefois sur un certain nombre de points importants, dont la définition du revenu.

¹⁷ Entretemps, les montants du seuil de pauvreté de EU-SILC 2010 sont disponibles. Les écarts par rapport aux montants retenus ici sont cependant si faibles que l'évaluation ne s'en ressent pratiquement pas.

revenus, ces allocations sont surtout destinées aux revenus les plus faibles et peuvent, de cette manière, jouer un rôle important dans la garantie d'un revenu minimum.

Le deuxième objectif stratégique sur la base duquel nous souhaitons évaluer le revenu du chômeur est le caractère d'assurance du régime de chômage. À cette fin, nous avons calculé, pour chaque cas type, ce que l'on appelle le taux de remplacement du revenu, qui reflète le rapport entre le revenu disponible du ménage et le revenu disponible du ménage lorsque le chômeur travaillait encore. Nous calculons également ce dernier à l'aide du Tax-Benefit Model de l'OCDE sur la base du dernier salaire perçu. Pour pouvoir vérifier dans quelle mesure l'allocation de chômage compense la perte de salaire encourue et, par conséquent, comment le régime de chômage remplit son rôle d'assurance d'un revenu, nous n'incluons, dans cet exercice, ni l'allocation familiale universelle, ni les autres allocations supplétives de revenus dans le calcul du revenu disponible du ménage.

Nous devons toutefois souligner à cet égard que la méthodologie de l'OCDE a induit en quelque sorte une surestimation du taux de remplacement, le salaire étant pris au sens trop large que pour pouvoir fonctionner comme base de calcul de l'allocation. En effet, en englobant les indemnités pour heures supplémentaires, le pécule de vacances, la prime de fin d'année, etc., dans le calcul de l'allocation, au lieu de se limiter au seul salaire de base, le numérateur de la fraction augmente. Il est difficile de déterminer l'ampleur de cette surestimation puisque nous n'avons aucune idée de la part de ces indemnités dans le salaire brut moyen. C'est la première fois, à notre connaissance, que ce problème est soulevé. Il implique par ailleurs aussi que les indicateurs que l'OCDE et la Commission européenne utilisent pour les pièges financiers du chômage – et qui reposent également sur le Tax-Benefit Model – impliquent une sous-estimation de ce que le chômeur a à gagner en reprenant le travail. Dans la mesure où chaque pays connaît une surestimation similaire du taux de remplacement, la comparaison internationale reste valable.

Nous soulignons également qu'en évaluant, outre le caractère d'assurance, également le caractère de solidarité de chaque régime de chômage, nous dérogeons à nouveau aux méthodes habituelles appliquées dans les comparaisons internationales des institutions comme l'OCDE et la Commission européenne qui, souvent, se limitent à évaluer la générosité d'un régime de chômage sur la base de taux de remplacement (voir p. ex. OCDE, 2011, p. 40)¹⁸.

¹⁸ Notez toutefois que le taux (net) de remplacement est défini ici différemment par l'OCDE. Pour calculer ce taux, les allocations familiales sont également prises en compte dans le revenu disponible du ménage, tant le montant universel que l'éventuel montant complémentaire lié au revenu. Les allocations de logement et le revenu de remplacement complémentaire via l'aide sociale ne sont pas inclus.

L'évaluation du revenu des chômeurs : RESULTATS

Après avoir exposé la méthode d'évaluation des conséquences des différents régimes de chômage sur le revenu des chômeurs, nous en arrivons aux résultats de l'exercice d'évaluation. Les résultats de la simulation que nous présentons ici ont été réalisés à partir de données publiées par l'OCDE sur son site internet OECD.STAT¹⁹, ainsi que de données que nous avons obtenues sur demande et à propos desquelles nous tenons à remercier chaleureusement Mme Linda Richardson, attachée, en tant qu'analyste stratégique, au département Politique sociale de l'OCDE. L'analyse se décline en deux parties. Nous débutons l'exercice d'évaluation par un examen plus approfondi du revenu initial en cas de chômage. Nous examinons ensuite comment le revenu du chômeur évolue en fonction de la durée du chômage. Nous rappelons que les résultats reflètent la situation au 1er juillet 2009. Pour la Belgique, cela signifie que la réforme en cours n'a pas été prise en compte. Nous avons toutefois tenté d'estimer prudemment l'incidence des mesures sur nos constatations.

Le revenu initial en cas de chômage

Dans cette évaluation, nous maintenons la distinction que nous avons établie plus tôt entre le régime de chômage au sens strict et au sens large. Nous présentons donc séparément les résultats concernant le revenu sans et avec les allocations complémentaires liées au revenu comme les allocations de logement, les suppléments aux allocations familiales et le revenu de remplacement complémentaire via l'aide sociale.

Le revenu SANS allocations complémentaires liées au revenu

Les graphiques 4-1 et 4-2 reflètent les résultats du revenu des chômeurs au début du chômage et sans tenir compte des allocations complémentaires liées au revenu dont nous venons de parler.

Le graphique 4-1 montre le revenu disponible équivalent du ménage du chômeur en pourcentage du revenu disponible équivalent médian et ce, en fonction du dernier salaire perçu sur la base duquel l'allocation est calculée. Les résultats sont présentés séparément pour quatre situations familiales: l'isolé, le ménage monoparental, le couple à un revenu et le ménage à un revenu (voir plus haut). En comparant ce pourcentage avec le seuil de pauvreté européen qui s'élève à 60% du revenu disponible équivalent du ménage médian, nous obtenons une certaine idée du risque de pauvreté qu'encourent les chômeurs qui doivent vivre exclusivement d'allocations. L'allocation de chômage, éventuellement complétée de l'allocation familiale universelle, suffit-elle pour échapper à la pauvreté?

Pour ces mêmes cas types, le graphique 4-2 montre le taux net de remplacement du revenu, une nouvelle fois en fonction du dernier salaire perçu, et montre ainsi dans quelle mesure l'allocation de chômage compense la perte de revenu. Ici aussi, nous laissons les ménages à deux revenus hors considération et nous nous concentrons sur les situations familiales où la ou les allocations sont les seules sources de revenus. Ce choix repose sur des considérations pratiques. En effet, pour les ménages à deux revenus, le taux de remplacement du revenu, qui est défini au niveau du ménage²⁰, est notamment déterminé par le revenu que perçoit le partenaire actif et pour lequel l'OCDE suppose habituellement représenter 67% du salaire brut moyen. Par conséquent, cela implique que cet

¹⁹ Voir le lien: <http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=FIXINCLSA>

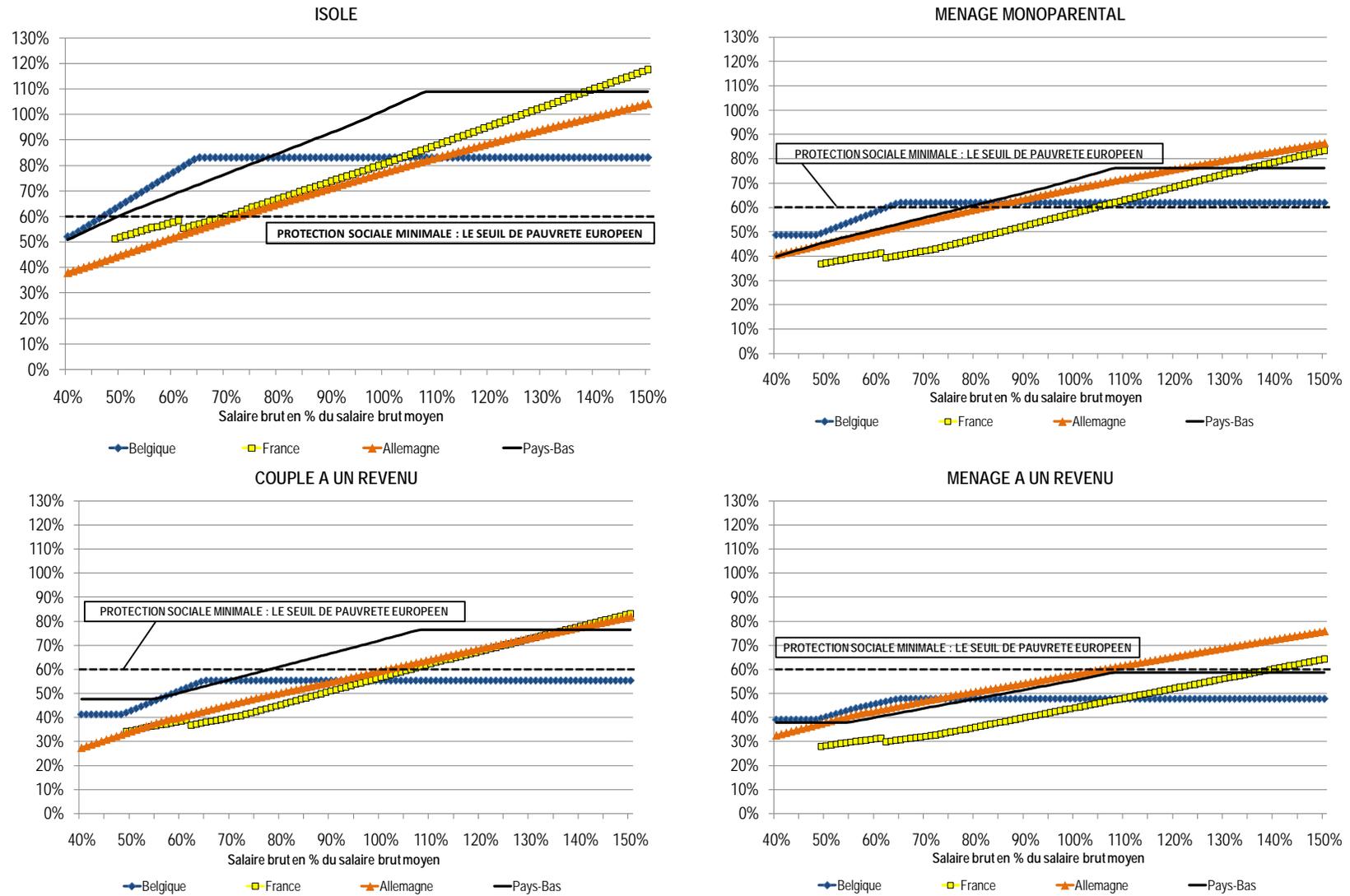
²⁰ En effet, les simulations du Tax-Benefit Model ne fournissent que le revenu net au niveau du ménage et ne permettent donc pas de distinguer le revenu net de la personne de référence de celui de son partenaire actif.

indicateur pour les ménages à deux revenus ne reflète pas parfaitement dans quelle mesure l'allocation de chômage couvre la perte de revenu.

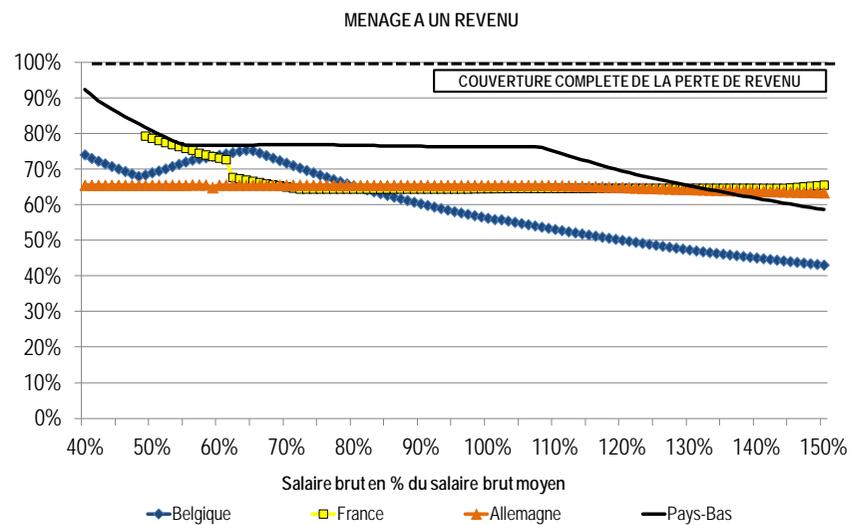
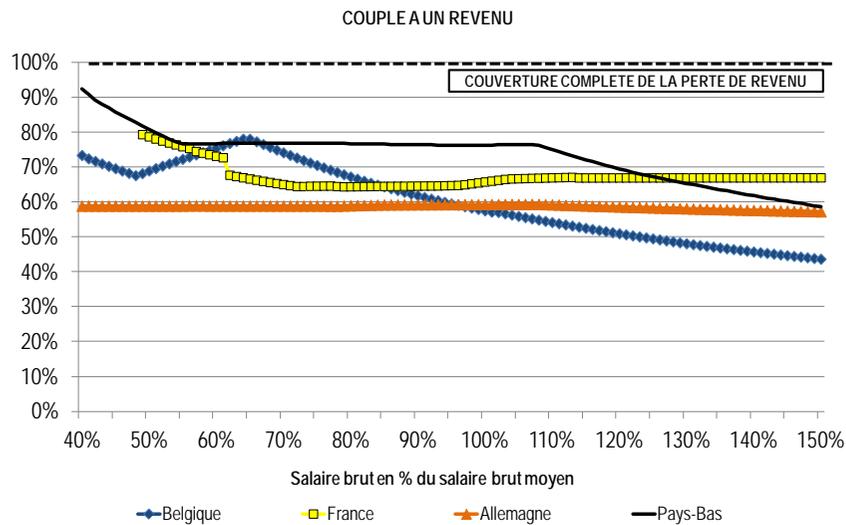
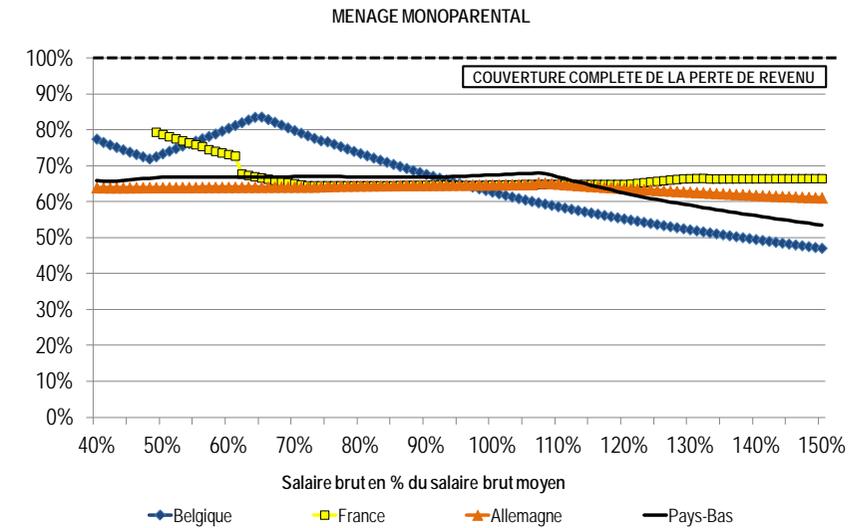
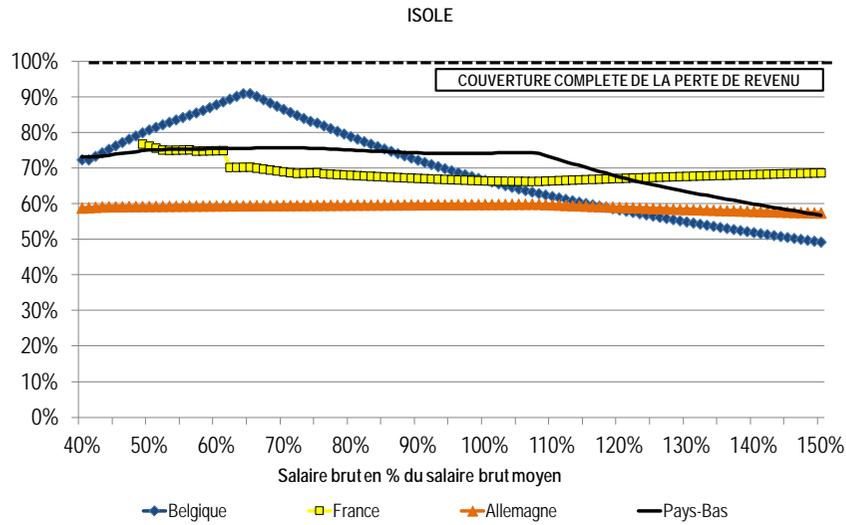
Les deux graphiques partent d'un vaste éventail de salaires, de 40% à 150% du salaire brut moyen, à l'exception de la France pour laquelle les niveaux salariaux sont supposés débiter à 50% du salaire brut moyen. En effet, (selon la définition de l'OCDE,) le salaire minimum interprofessionnel s'élève en France à 49% du salaire brut moyen alors qu'en Belgique et aux Pays-Bas, ce pourcentage est de respectivement 41% et 38% du salaire brut moyen. L'Allemagne enfin, ne connaît (pour l'instant) pas de salaire minimum interprofessionnel.

Un premier constat, d'ordre plutôt général, que nous pouvons dresser sur la base de ces graphiques est que les résultats peuvent en effet être très sensibles au choix des cas types, et dépendent dès lors fortement des hypothèses quant à la situation familiale et au niveau salarial antérieur du chômeur. C'est certainement le cas pour la Belgique. Prenons l'exemple du cas type précité du chômeur isolé dont le salaire antérieur équivalait à 67% du salaire brut moyen. Il s'agit d'un cas type que l'on rencontre souvent comme étalon dans les comparaisons internationales. Les taux de remplacement (voir le graphique 4-2) que nous relevons ici pour la Belgique et les pays voisins sont les suivants: 89% pour la Belgique, 70% pour la France, 60% pour l'Allemagne et 76% pour les Pays-Bas. La conclusion que le régime belge de chômage est beaucoup plus généreux que celui des pays voisins est évidente. Pour la même situation familiale, mais avec un niveau salarial moindre, de p. ex. 50% du salaire brut moyen, la différence est toutefois nettement moins grande: 81% pour la Belgique contre 76% pour la France, 59% pour l'Allemagne et 75% pour les Pays-Bas. Les différences sont aussi nettement moins grandes si nous considérons, pour le même niveau salarial de 67% du salaire brut moyen, le taux de remplacement pour un ménage à un revenu: 74% pour la Belgique contre 66% pour la France, 66% pour l'Allemagne et 77% pour les Pays-Bas. Lorsque nous évaluons, à partir de ces cas types alternatifs, le caractère d'assurance du système belge de chômage, nous obtenons un tableau quelque peu différent du régime belge de chômage. Le régime belge de chômage reste certes plus généreux que celui des pays voisins, mais pas dans la mesure indiquée initialement. Ce constat nous renforce dans l'argument qu'il vaut mieux, dans les comparaisons internationales des régimes de chômage, qu'elles soient consacrées au revenu des chômeurs ou aux pièges financiers du chômage, ne pas trop limiter le nombre de cas types si l'on veut éviter de fausser ou restreindre la vue d'ensemble. Limiter le nombre de cas types n'a de sens que si l'on a suffisamment d'indications de leur représentativité.

Graphique 4-1: Le revenu du ménage disponible équivalent du ménage en pourcentage de la médiane, par comparaison au seuil européen de pauvreté dans quatre situations familiales, avec un salaire antérieur allant de 40% à 150% du salaire moyen, au début du chômage, 2009



Graphique 4-2 : Le pourcentage de remplacement du revenu net, dans quatre situations familiales, avec un salaire antérieur allant de 40% à 150% du salaire moyen, au début du chômage, 2009



Après ce constat plus général, nous en arrivons à l'évaluation en tant que telle des différents régimes de chômage, à commencer par le caractère de solidarité du régime de chômage (voir le graphique 4-1). À cet égard, nous arrivons aux constatations suivantes. Sans trop grande surprise, les résultats ne permettent pas de déterminer de manière indubitable quel est, si vous êtes chômeur, le meilleur ou le pire régime pour vous. Il est cependant clair que souvent, l'allocation de chômage comme seule source de revenu du ménage ne suffit pas pour échapper à la pauvreté, certainement pas pour les niveaux salariaux inférieurs. En Belgique, même les salaires les plus élevés encourent un risque de pauvreté. Il apparaît ainsi que pour les chefs de ménage, même l'allocation maximale initiale de chômage suffit à peine pour échapper à la pauvreté, sans parler de la situation lorsque la durée du chômage s'allonge et que le montant maximum diminue considérablement au bout de six et douze mois. Cette situation semble moins fréquente dans les pays voisins: en effet, le plafond salarial y est considérablement plus élevé et un salaire plus élevé (et partant, des cotisations sociales plus élevées) entraîne donc effectivement plus qu'en Belgique une allocation plus élevée. En revanche, les bas salaires semblent moins mal protégés en général en Belgique, mais malgré tout encore trop faiblement par rapport au seuil de pauvreté européen. Lorsque nous comparons les différentes situations familiales, nous constatons qu'à la fois en Belgique et dans les pays voisins, les ménages à un seul revenu encourent le plus grand risque de pauvreté et les isolés le plus petit risque. Alors qu'en Belgique, l'écart avec la norme de pauvreté pour les ménages à un revenu percevant l'allocation la plus élevée s'élève déjà à dix points de pourcent, dans les pays voisins, le dernier salaire perçu doit déjà être très élevé - supérieur au salaire brut moyen - pour que l'allocation suffise à faire passer le revenu disponible équivalent du ménage au-dessus du seuil de pauvreté. Ce n'est pas très étonnant puisque le seuil de pauvreté pour cette situation familiale est plus élevé en raison de la taille et de la composition du ménage, alors que l'allocation (au début du chômage) est calculée indépendamment de la situation familiale, sauf en Allemagne où les allocations pour les chômeurs avec charge d'enfants sont calculées sur la base d'un taux de remplacement plus élevé (67% au lieu de 60%). Même les montants de l'allocation familiale universelle ne suffisent pas comme indemnité financière pour les enfants à charge, même pas en Allemagne qui alloue des montants sensiblement supérieurs²¹.

En ce qui concerne le caractère d'assurance des régimes de chômage (voir le graphique 4-2), les différences dans l'évolution des taux de remplacement entre la Belgique et les pays voisins sautent aux yeux d'emblée. L'Allemagne surtout est à l'opposé de la Belgique.

En Belgique, le taux de remplacement varie fortement selon le niveau salarial. L'évolution présente une inflexion significative, le taux de remplacement diminuant d'abord (du moins pour le ménage monoparental, le couple à un revenu et le ménage à un revenu), puis augmente pour enfin très vite diminuer à nouveau. Les parties baissières sont respectivement liées à l'allocation minimale pour les bas salaires (c.-à-d. pour un chef de ménage et un niveau salarial inférieur à 46% du salaire brut moyen) et l'allocation maximale pour les salaires élevés (c.-à-d. un niveau salarial supérieur à 65% du salaire brut moyen). Dans les deux intervalles, le montant de l'allocation est fixe, indépendamment du niveau salarial, de sorte que les taux de remplacement diminuent lorsque le niveau salarial augmente. Alors que les minima empêchent la perte de revenu d'être trop élevée, le faible plafond de calcul et le faible niveau des maxima ont pour conséquence en Belgique que la perte de revenu des chômeurs augmente très vite avec le niveau salarial. Ainsi, pour un chômeur isolé dont le salaire correspondait précédemment à 67% du salaire brut moyen, la perte de revenu atteint 11%, tandis qu'au salaire brut moyen, la perte est de plus de 30%. Dans l'intervalle entre les deux, où la liaison de l'allocation au salaire est maintenue, le taux de remplacement présente à nouveau un modèle bizarrement croissant qui est totalement dû au régime (para)fiscal favorable accordé aux revenus de remplacement qui

²¹ Au 1er juillet 2009, l'allocation familiale universelle s'élevait en Allemagne à 4.136 euros sur une base annuelle, contre 1.487 euros en France, 1.727 euros aux Pays-Bas et 3.048 euros en Belgique. Notez qu'en Allemagne, l'allocation familiale universelle prend la forme d'un crédit d'impôt remboursable, décompté mensuellement.

permet au chômeur dans les cas types présentés de ne payer ni cotisations sociales ni impôts. Par conséquent en effet, lorsque le salaire brut augmente, l'allocation nette augmente également, alors que le salaire net n'augmente que dans une moindre mesure, ce qui fait augmenter le taux de remplacement. Nous pouvons conclure qu'en Belgique, la couverture de la perte de revenu est inégale en raison à la fois du régime de chômage et du régime (para)fiscal particulièrement favorable pour les allocations. Ce qui ne signifie toutefois pas que la Belgique présente un résultat médiocre en ce qui concerne le niveau de couverture proposée. L'inverse est vrai, surtout comparativement avec l'Allemagne: pour les salaires jusqu'à environ le niveau du salaire brut moyen, on note d'importantes différences dans les taux de remplacement à l'avantage du chômeur belge. D'importantes différences de niveau se dessinent toutefois plus que dans les pays voisins entre les situations familiales, avec des taux de remplacement jusqu'au-dessus de 90% pour l'isolé et jusqu'à seulement 75% pour un ménage à un revenu et ce, malgré l'application de pourcentages de calcul identiques. Ici aussi, la fiscalité joue un rôle sur lequel nous reviendrons plus loin.

L'Allemagne connaît, sans grande surprise, une évolution lisse du taux de remplacement: indépendamment du niveau salarial, le taux de remplacement est d'environ 60% pour les chômeurs sans charge d'enfants (les isolés et les couples à un revenu) et de 65% pour les chômeurs avec charge d'enfants (les ménages monoparentaux et les couples à un revenu), ce qui correspond plus ou moins aux pourcentages de calcul appliqués au salaire net. Les chômeurs encourent par conséquent une perte de revenu relativement élevée, de respectivement 40% et 35%. La protection du chômeur contre une perte de revenu ne dépend donc pas de son niveau salarial, mais uniquement de la présence d'enfants à charge. Les bas salaires et les salaires élevés, auxquels s'appliquent des pourcentages de cotisations sociales identiques, sont couverts de façon égale par l'assurance chômage, du moins pour l'éventail des salaires que nous prenons ici comme hypothèses²².

Tout comme l'Allemagne, la France connaît des profils pratiquement lisses et les taux de remplacement, allant de 65% à 70%, sont comparables dans les deux pays. Les salaires inférieurs sont certes mieux assurés, avec des pourcentages allant jusqu'à 80% du dernier salaire perçu, notamment parce que les allocations les plus faibles ne sont pas soumises à l'impôt ou à peine.

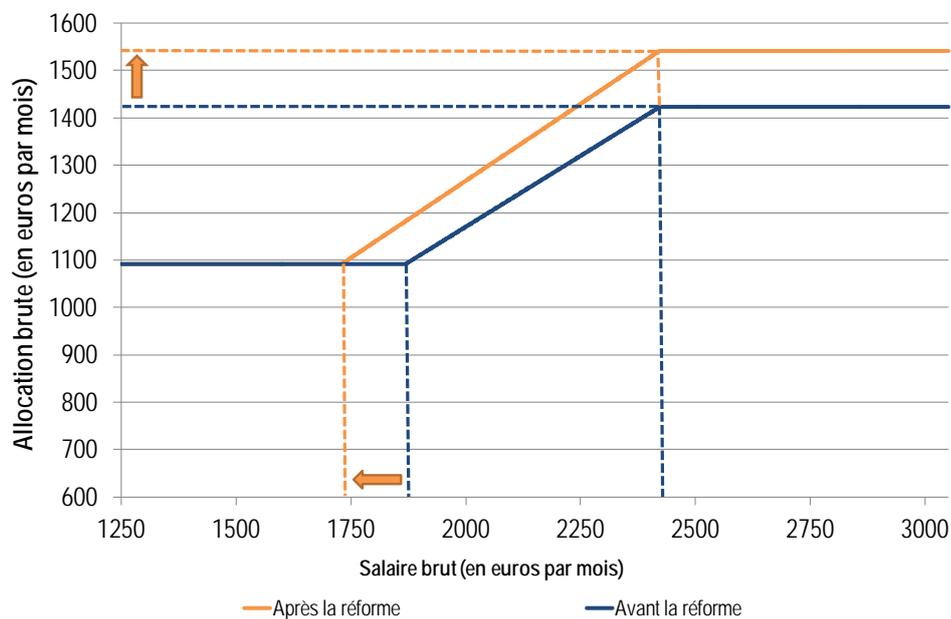
Aux Pays-Bas enfin, l'allocation minimale et l'allocation maximale induisent aussi, tout comme en Belgique, de sévères baisses des taux de remplacement. En effet, avec 108% du salaire brut moyen, le plafond salarial utilisé aux Pays-Bas pour le calcul de l'allocation est considérablement inférieur à celui des pays voisins, mais malgré tout encore toujours largement au-dessus du plafond salarial appliqué en Belgique. Pour les allocations liées au salaire, entre l'allocation minimale et l'allocation maximale, le niveau de couverture varie uniquement selon la situation familiale, d'environ 68% pour le ménage monoparental à 77% pour les autres situations familiales. La couverture inégale de la perte de revenu par l'assurance chômage est donc moins prononcée qu'en Belgique.

²² L'éventail des salaires que nous prenons ici comme hypothèses s'étend jusqu'à 150% du salaire brut moyen. Le plafond salarial utilisé en Allemagne pour le calcul de l'allocation se situe à 158,3% du salaire brut moyen, donc juste au-dessus de cet éventail de salaires.

QUELLES SONT LES CONSÉQUENCES DE LA DERNIÈRE RÉFORME EN BELGIQUE?

Pour le début de la période de chômage, la réforme de l'assurance chômage belge implique que le taux de remplacement pour le calcul de l'allocation de chômage passe de 60% à 65%. Le graphique 4-3 reflète, en guise d'illustration, les conséquences de cette augmentation pour un chef de ménage. Elle induit une augmentation de l'allocation de 8,3% bruts, du moins pour les chômeurs qui, auparavant, ne percevaient pas le montant minimum. Elle implique également une diminution du nombre de salariés qui se retrouvent au montant minimum. Cela change bien évidemment les résultats présentés de la simulation qui reflètent le revenu durant le premier mois de chômage. Cependant, nous pouvons relativiser les conséquences de la réforme sur nos principales conclusions. En fin de compte, cette augmentation ne concerne que les trois premiers mois et s'applique à toutes les catégories de ménage.

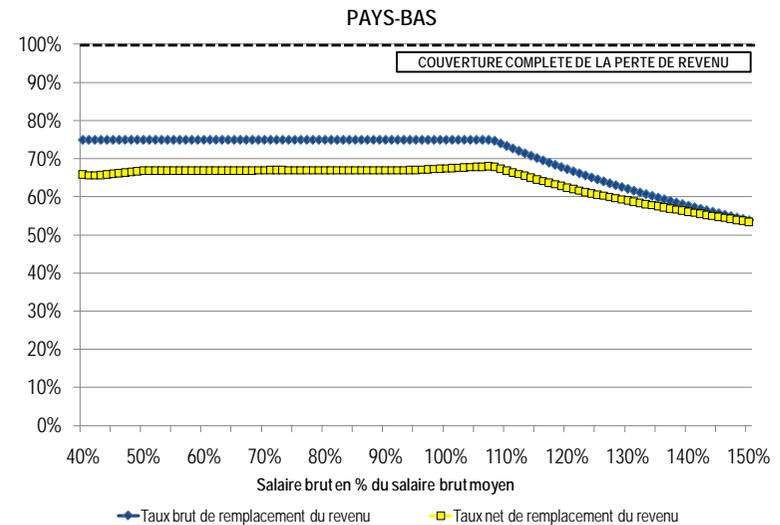
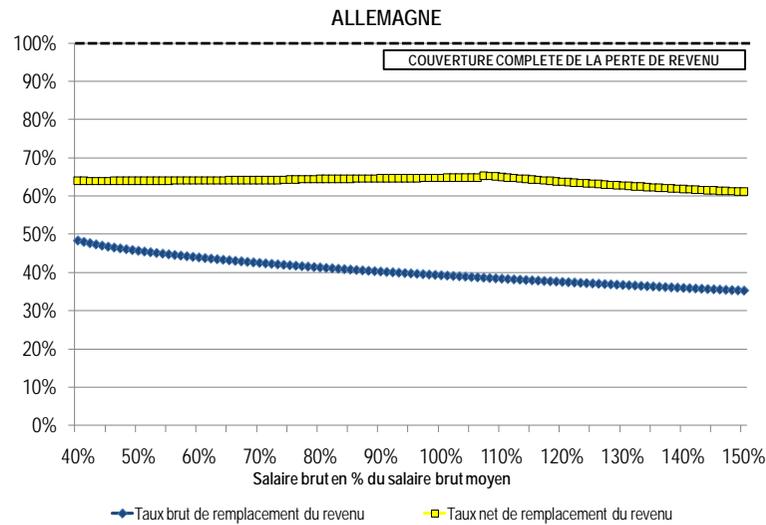
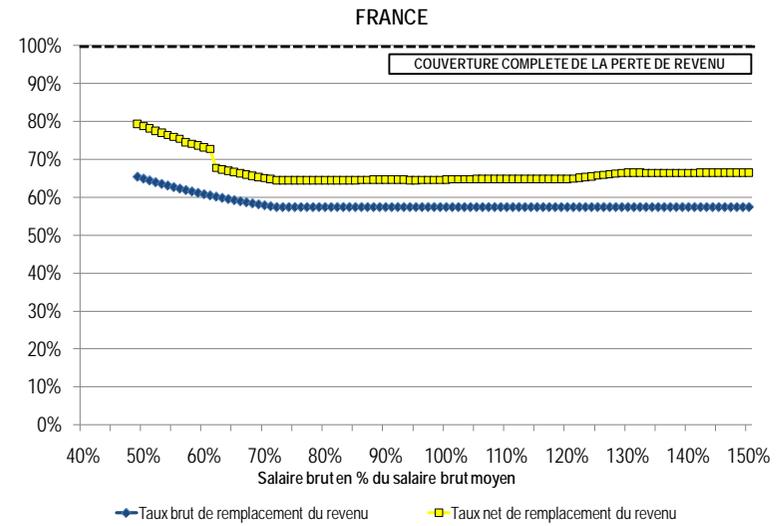
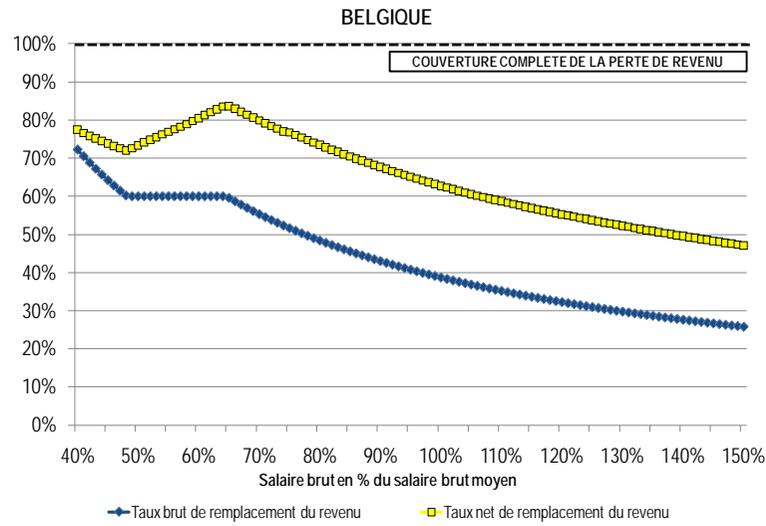
Graphique 4-3 : Conséquences du relèvement du pourcentage de calcul, situation d'un chef de ménage, montant des allocations au 1er février 2012 (indice 117,27)



4.1.2 Protection du revenu par le biais d'un régime fiscal et parafiscal favorable

Les résultats que nous avons présentés ici ont été réalisés sur la base du revenu disponible du ménage, donc après déduction des cotisations sociales et des impôts. Comme nous l'avons déjà souligné ci-dessus, le régime (para)fiscal de l'allocation de chômage est particulièrement avantageux en Belgique comparativement aux pays voisins: outre l'exonération de cotisations sociales, des réductions d'impôts sont octroyées en sus du régime tarifaire progressif de l'impôt des personnes physiques. L'importance de ce régime (para)fiscal favorable pour le revenu du chômeur est illustrée au graphique 4-4 qui reflète à la fois le taux brut et le taux net de remplacement du revenu pour le ménage monoparental ayant un revenu antérieur de 40% à 150% du salaire brut moyen. La différence entre les deux taux indique en effet l'incidence de la réglementation fiscale et parafiscale sur le caractère d'assurance du régime de chômage. Nous aurions tout aussi bien pu présenter les résultats pour les autres situations familiales, mais cela n'aurait rien changé à l'essence de ce que nous souhaitons illustrer.

Graphique 4-4: Le pourcentage de remplacement du revenu BRUT et du revenu NET, pour un ménage monoparental, avec un salaire antérieur allant de 40% à 150% du salaire moyen, au début du chômage, 2009



Nous constatons en effet que la fiscalité et la parafiscalité en Belgique contribuent largement à protéger le revenu des chômeurs²³. Ainsi, pour le ménage monoparental, la différence entre le brut et le net peut atteindre près de 25 points de pourcent, de sorte qu'un taux brut de remplacement de 60% (équivalent au pourcentage de calcul) correspond à un taux net de remplacement d'environ 85%. La différence est nettement moins élevée pour les salaires les plus bas, ce qui n'est pas vraiment surprenant étant donné le bonus dit « crédit d'emploi » grâce auquel les bas salaires doivent payer moins de cotisations sociales et bénéficient donc également d'un régime parafiscal favorable, certes dans une moindre mesure. Pour les autres situations familiales, l'incidence maximale du régime (para)fiscal favorable sur le taux de remplacement varie de plus de 30 points de pourcent pour l'isolé à un peu moins de 20 points de pourcent pour le ménage à un revenu. Ce qui explique d'emblée aussi pourquoi le ménage à un revenu présente des taux nets de remplacement inférieurs à l'isolé. Les couples à un revenu profitent moins du régime fiscal favorable des allocations puisqu'en cas d'occupation, ils paient déjà relativement peu d'impôt de par l'application du quotient conjugal dans le calcul de l'impôt²⁴.

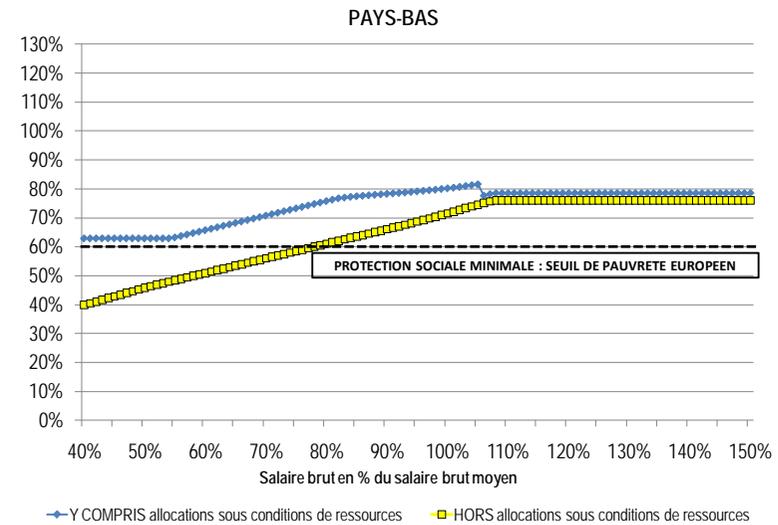
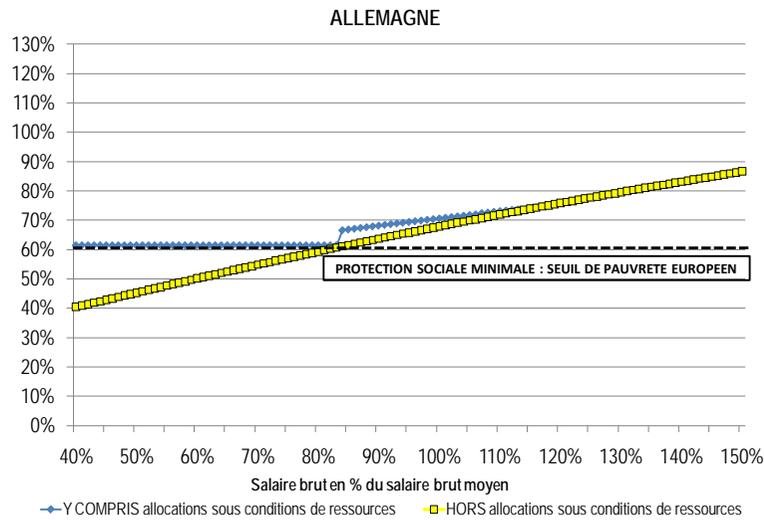
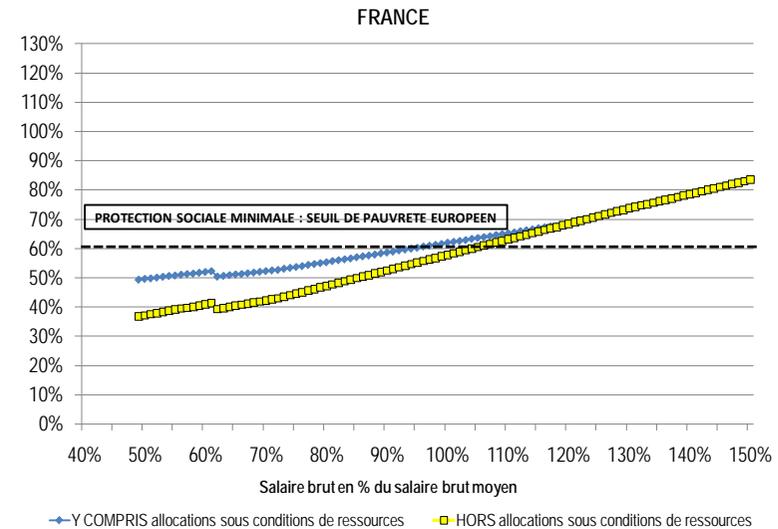
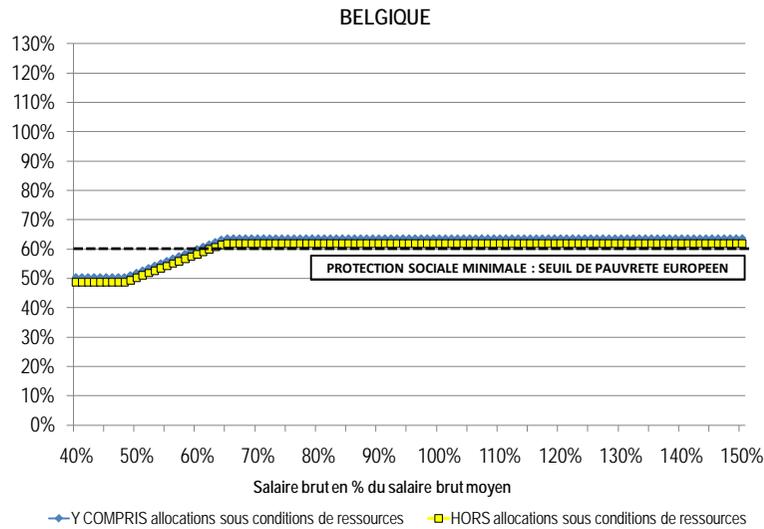
Qu'en est-il dans les pays voisins? La différence est tout aussi élevée entre le brut et le net en Allemagne. Ce n'est toutefois pas la conséquence d'un régime (para)fiscal favorable mais du mode de calcul de l'allocation de chômage qui est basé sur le salaire net. L'allocation est donc, par définition, un montant net. En ce qui concerne les Pays-Bas, nous arrivons à la constatation surprenante que la (para)fiscalité a une incidence négative sur le taux de remplacement du ménage monoparental: au net, le pourcentage est inférieur au brut. Ce n'est certes pas le cas pour les autres situations familiales, mais la différence est quasi inexistante entre le brut et le net. Ceci implique que le chômeur, malgré les taux d'imposition progressifs que connaissent les Pays-Bas, verse un pourcentage de cotisations sociales et d'impôts environ aussi élevé que lorsqu'il travaillait encore, voire plus élevé dans le cas du parent isolé. C'est le résultat de la réduction fiscale et parafiscale dont vous bénéficiez aux Pays-Bas lorsque vous travaillez, que l'on appelle *Arbeidskorting*, et qui, de plus, est majorée pour les parents isolés actifs de ce que l'on appelle l'*Inkomensafhankelijke combinatiekorting*²⁵. Les allocations de chômage en revanche ne bénéficient aux Pays-Bas d'aucune réduction d'impôts ni de cotisations sociales. La France connaît aussi un régime fiscal favorable du travail par le biais d'un crédit d'impôt (remboursable – la prime pour l'emploi), qui touche certes uniquement les plus bas salaires. Cela n'engendre toutefois pas de taux nets de remplacement égaux aux taux bruts de remplacement parce que les allocations sont soumises à des tarifs moins élevés de cotisations sociales.

²³ Nous rappelons que les simulations de l'OCDE sont réalisées sur une *base annuelle*. Ceci signifie donc qu'on suppose ici que le chômeur a été au chômage pendant une année *entière*. L'avantage fiscal et parafiscal est maximal dans ce cas. En effet, pour les chômeurs qui n'ont pas chômé une année entière et qui ont, par exemple, travaillé un mois ou plus, l'avantage fiscal et parafiscal de l'allocation de chômage aura un poids moindre. En effet, la combinaison d'allocations et de rémunérations obtenues en tant que travailleur débouche sur une double limitation de la réduction d'impôts. Premièrement, du fait de la multiplication du montant de base de la réduction d'impôt par la fraction qui correspond au rapport entre le revenu pour lequel la réduction est octroyée et le revenu net total (c'est-à-dire le revenu imposable total avant les déductions fiscales) et deuxièmement, en fonction du revenu imposable total (c'est-à-dire après les déductions fiscales), aucune réduction fiscale n'étant accordée au-delà d'une certaine limite. Cette double limitation de la réduction d'impôt rend, dans une certaine mesure, le passage à une situation de travail moins attrayant pour le chômeur d'un point de vue financier et peut donc contribuer à l'apparition d'un piège du chômage (voir le rapport du Conseil supérieur des Finances, 2007, p. 54).

²⁴ En guise de brève explication, en règle générale, les cohabitants sont imposés séparément, mais lorsqu'un des partenaires n'a (pratiquement) pas de revenu professionnel, une partie du revenu professionnel de son partenaire lui est attribuée lors du calcul de l'impôt des personnes physiques, ce qui peut alléger considérablement la facture fiscale pour le ménage pris dans son ensemble.

²⁵ Le montant de ces réductions est réparti sur les impôts (7%) et les cotisations sociales (93%).

Graphique 4-5 : Le revenu disponible équivalent du ménage en pourcentage de la médiane, AVEC et SANS allocations complémentaires liées au revenu, pour un ménage monoparental, avec un salaire allant de 40% à 150% du salaire moyen, au début du chômage, 2009



Le revenu AVEC allocations complémentaires liées au revenu

Avant d'analyser les résultats pour les chômeurs de plus longue durée, nous abordons brièvement l'incidence des allocations complémentaires liées aux revenus sur les résultats précités en matière de lutte contre la pauvreté. Quelle différence ces allocations apportent-elles dans la protection du revenu des chômeurs si nous comparons le revenu disponible du ménage au seuil de pauvreté européen de 60% du revenu disponible équivalent médian?

Le graphique 4-5 présente les résultats pour le ménage monoparental. C'est la seule situation familiale en Belgique pour laquelle un revenu de remplacement complémentaire s'applique dès le début du chômage, à savoir un supplément aux allocations familiales ordinaires. L'impact de ce dernier sur le revenu des chômeurs se révèle négligeable. La situation est tout autre dans les pays voisins. Le revenu de remplacement complémentaire y fait bel et bien une différence, à tel point même qu'en Allemagne et aux Pays-Bas, il permet, pour n'importe quel niveau salarial antérieur, de faire passer le niveau du revenu disponible du ménage au-dessus du seuil de pauvreté. Ce n'est pas, ou à peine le cas en France, bien que l'écart avec le seuil de pauvreté y soit considérablement réduit. Sauf pour l'isolé, nous constatons également pour les autres situations familiales, dont les résultats ne sont pas présentés ici, un impact important des allocations complémentaires sur le revenu des chômeurs. Compte tenu de ces allocations, nous ne pouvons plus conclure que les plus bas salaires sont en règle générale moins mal protégés de la pauvreté en Belgique que dans les pays voisins, au contraire.

Le revenu en fonction de la durée du chômage

Jusqu'ici, les résultats présentés portaient sur le revenu initial du chômage. Nous savons toutefois que, dans les pays voisins, les allocations de l'assurance chômage sont limitées dans le temps en fonction de l'historique de la carrière et parfois aussi en fonction de l'âge, après quoi le chômeur arrive éventuellement dans le régime d'assistance chômage (cf. l'Allemagne et la France) ou de l'aide sociale (cf. les Pays-Bas). De plus, l'allocation de chômage diminue déjà au bout de deux mois aux Pays-Bas, par l'application au dernier salaire perçu d'un pourcentage de calcul inférieur, à savoir 70% au lieu de 75% (soit une diminution de l'allocation de 6,7%). Cette dernière règle signifie donc que les résultats précités ont donné une image quelque peu optimiste du revenu des chômeurs aux Pays-Bas.

En Belgique en revanche, les allocations sont en principe illimitées dans le temps, mais peuvent certes être dégressives en fonction de la durée du chômage. La dégressivité dépend de la situation familiale, le pourcentage de calcul diminuant fortement au bout d'un an pour le cohabitant sans charge de ménage (de 60% à 40%), et dans une moindre mesure pour l'isolé (de 60% à 53,8%). Outre la situation familiale, le niveau salarial joue également un rôle dans la dégressivité de l'allocation par le biais du plafond salarial qui diminue au bout de six et douze mois de chômage. Le corollaire en est que le chômeur qui bénéficie du montant maximum au début du chômage, voit son allocation diminuer au bout de six et douze mois de chômage.

Comment cette dégressivité se reflète-t-elle concrètement dans la situation du chômeur et de son ménage en termes de revenu? Comment le revenu évolue-t-il en fonction de la durée du chômage? Il s'agit-là de toute évidence d'une question importante à prendre en compte dans notre exercice d'évaluation; la réponse n'en est pas moins tout sauf simple. La cartographie complète des conséquences de la durée du chômage sur le revenu des chômeurs requerrait en effet une multitude de cas types. Songeons à toutes les hypothèses possibles et imaginables à établir pour pouvoir simuler le revenu disponible du ménage: la situation familiale, le niveau salarial, la durée de l'indemnisation (un mois, deux mois, ...), l'âge et le nombre d'années de carrière. À cet égard, l'OCDE part habituellement de quatre situations familiales (isolé, ménage monoparental, couple à un revenu et ménage à un revenu), deux niveaux salariaux (67% et 100% du salaire brut moyen), un chômeur de 40 ans ayant 22 années de carrière, et calcule sur cette base le revenu disponible du ménage

pour une durée de chômage d'un mois, deux mois, ..., 59 mois, 60 mois. Les résultats que nous allons présenter ici s'appuient sur ces cas types. Nous devons toutefois rester prudents dans l'interprétation de ces derniers puisque nous sommes dans l'inconnu en ce qui concerne la représentativité de ces cas types.

Le revenu SANS allocations complémentaires liées au revenu

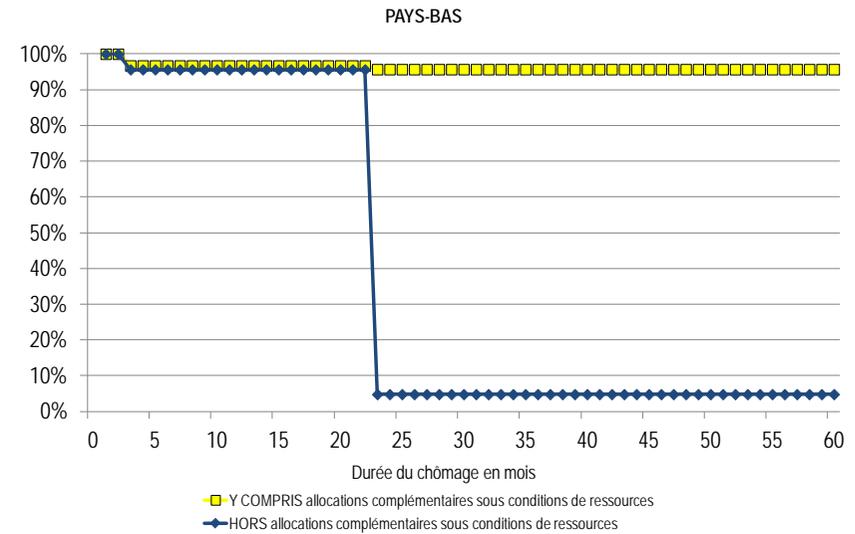
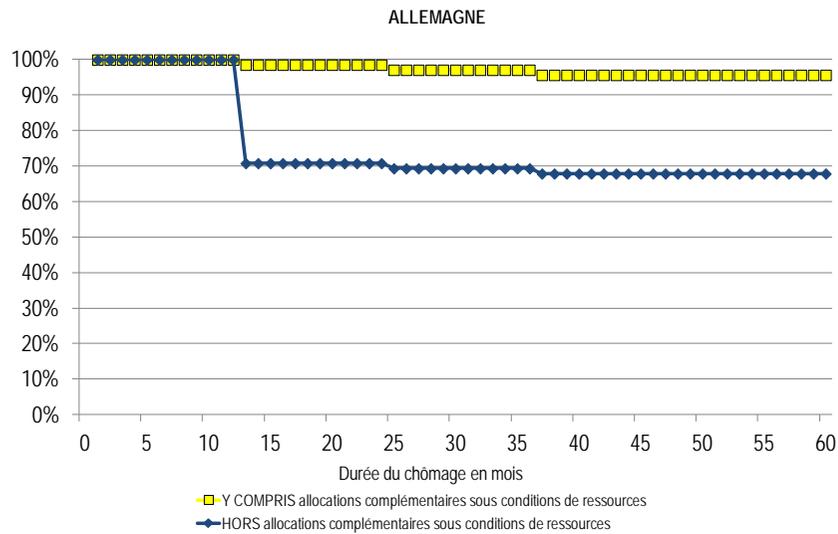
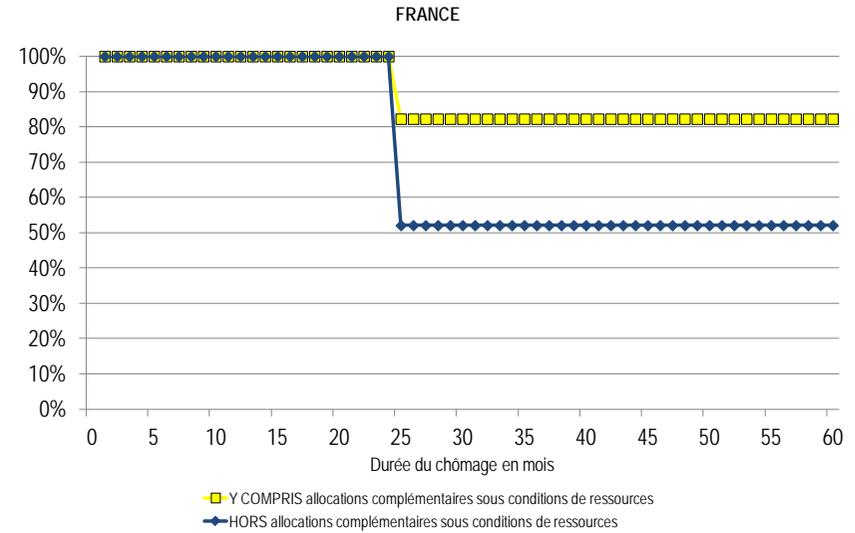
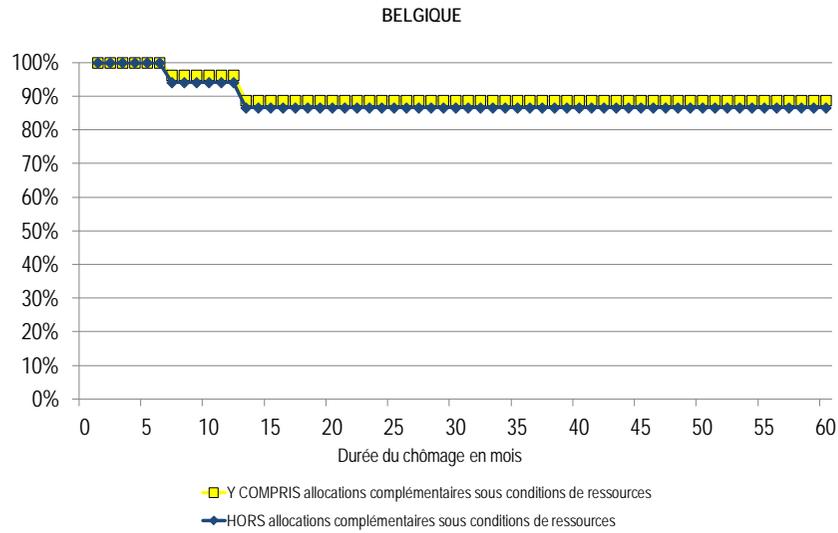
Nous commençons l'analyse par les résultats concernant le revenu sans allocations complémentaires liées au revenu, à savoir un complément de l'aide sociale, un supplément à l'allocation familiale universelle ou une allocation de logement. Les résultats sont repris aux graphiques 4-6 et 4-7.

Ces derniers reflètent les résultats moyens pour les quatre situations familiales, le dernier salaire perçu s'élevant respectivement à 67 % et 100 % du salaire brut moyen. Le revenu du premier mois de chômage est assimilé à cet égard à 100%. De cette manière, nous voyons par mois, jusqu'au 60e mois, comment le revenu disponible du ménage du chômeur se comporte par rapport au revenu disponible du ménage au début du chômage. Des tableaux récapitulatifs ont été joints pour information en annexe (voir le tableau 7-1), reflétant l'évolution annuelle des indicateurs de résultats connus: l'équivalent revenu disponible du ménage en pourcentage du revenu disponible équivalent médian (voir le graphique 4-1) et le taux (net) de remplacement du revenu (voir le graphique 4-2).

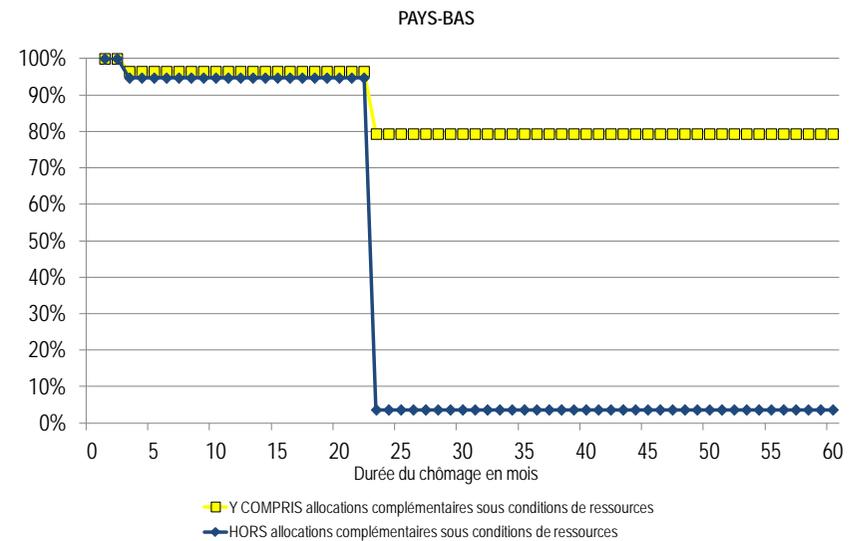
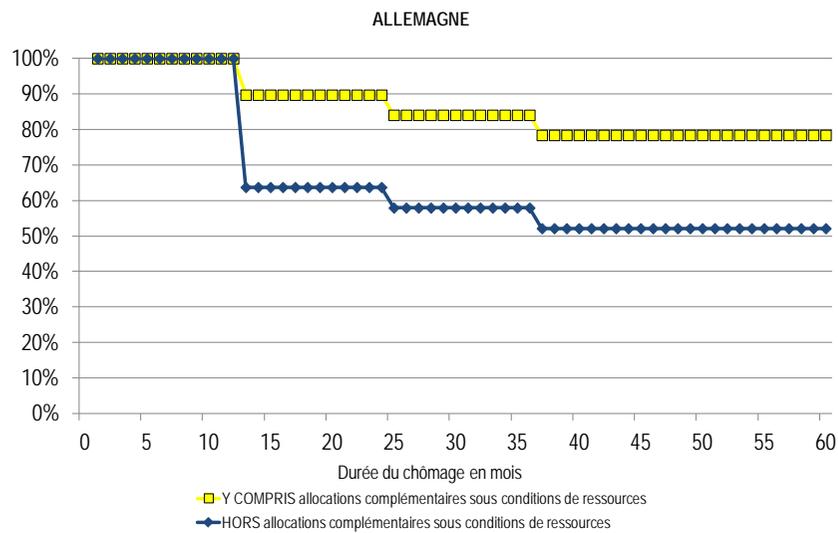
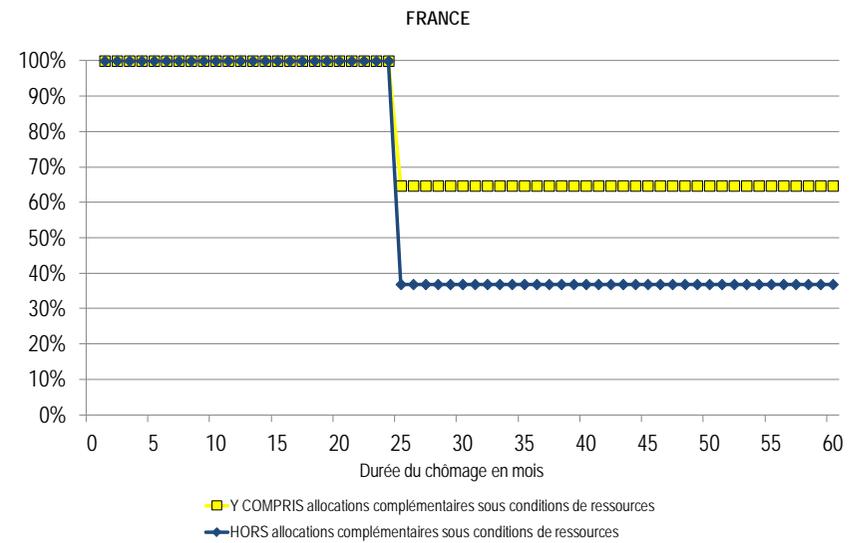
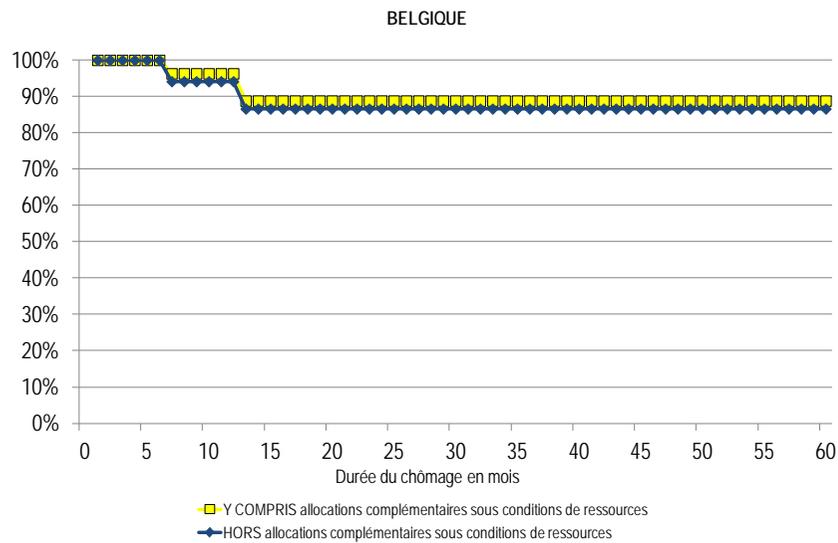
Parmi les pays voisins, ce sont surtout les résultats de l'Allemagne et de la France qui nous intéressent, des pays où les chômeurs en fin de droits d'assurance et au terme d'une étude des besoins et des revenus, se retrouvent à l'assistance chômage. En Allemagne, cette évolution est relativement rapide: déjà au bout de douze mois pour les chômeurs de moins de 50 ans, s'ils ont payé au moins 24 mois de cotisations sociales, sinon, la durée maximale d'indemnisation est encore plus courte. Le passage de l'assurance à l'assistance s'accompagne, pour les cas types précités, d'une perte de revenu de 29% et 36% en moyenne pour un salaire antérieur de respectivement 67% et 100% du salaire brut moyen. La perte de revenu continue à augmenter légèrement au bout d'un an et de deux ans après la disparition (partielle) du supplément destiné à « adoucir » la transition. Pour rappel, ce supplément équivaut à deux tiers de la différence entre l'allocation de l'assurance et celle de l'assistance (y compris l'allocation de logement), du moins tant que le montant plafonné n'est pas atteint. Seules la première et, à hauteur de la moitié seulement, la deuxième année de l'assistance chômage sont indemnisées. Dans les cas types précités, le supplément joue principalement lorsque le salaire antérieur est de 100% du salaire brut moyen. Lorsque le salaire antérieur n'est que de 67%, un supplément n'est alloué qu'à l'isolé, et non dans les autres situations familiales parce qu'il n'y a pas de perte de revenu à compenser lors du passage de l'assurance à l'assistance.

En France, les chômeurs restent facilement plus longtemps dans l'assurance chômage qu'en Allemagne, selon le principe « un jour cotisé donne droit à un jour d'indemnisation », jusqu'à maximum 24 mois, soit le double d'en Allemagne. La perte de revenu y est toutefois nettement plus prononcée, atteignant respectivement jusqu'à 48% et 63% en moyenne.

Graphique 4-6 : Le revenu du ménage net en fonction de la durée du chômage (mois 1 = 100%), AVEC ou SANS allocations complémentaires liées au revenu, moyenne dans quatre situations familiales, avec un salaire antérieur de 67% du salaire moyen, 2009



Graphique 4-7 : Le revenu du ménage net en fonction de la durée du chômage (mois 1 = 100%), AVEC ou SANS allocations complémentaires liées au revenu, moyenne dans quatre situations familiales, avec un salaire antérieur de 100% du salaire moyen, 2009



Puisqu'à ce stade, nous ne tenons pas compte de l'aide sociale ni d'autres allocations complémentaires liées au revenu, comme les subsides locatifs et les suppléments aux allocations familiales, les résultats concernant les Pays-Bas ont peu d'intérêt dans notre analyse. Nous pouvons toutefois souligner que les cas types pris pour hypothèses, généralement utilisés dans les comparaisons internationales de l'OCDE et de la Commission européenne, donnent une image faussée de la durée maximale d'indemnisation aux Pays-Bas qui y est étroitement liée à l'historique de la carrière. La règle est que la durée maximale d'indemnisation varie d'un mois par année de carrière, de minimum trois mois à maximum 38 mois. Une carrière de dix ans, par exemple, donne droit à une durée maximale d'indemnisation de seulement dix mois contre 22 mois dans les simulations actuelles, alors qu'en Allemagne et en France, la durée maximale d'indemnisation reste inchangée dans les deux cas, de respectivement 12 et 24 mois.

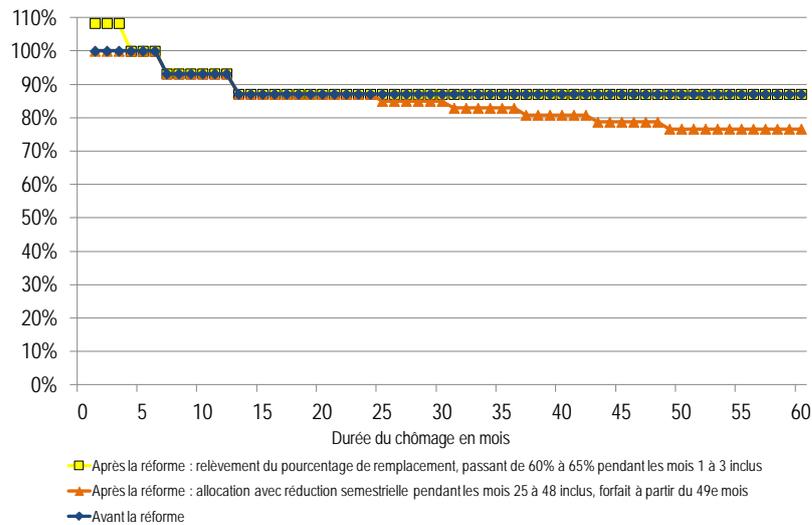
Le même problème de représentativité se pose pour les résultats concernant la Belgique, qui reflètent une diminution moyenne du revenu de chaque fois 6% et 13% après respectivement six et douze mois. Pour un niveau salarial supposé de 67% et 100% du salaire brut moyen, les résultats ne reflètent que la situation d'un chômeur qui bénéficie de l'allocation maximale et dont le revenu diminue plus fortement en fonction de la durée du chômage que celui des chômeurs percevant une allocation moindre en raison du plafond salarial qui diminue au bout de six mois de 64,5% à 60,2%, et ensuite à 56,2% du salaire brut moyen. Par conséquent, sur la base de ces cas types, nous surestimons l'impact réel de la durée du chômage sur le revenu du chômeur. Les cas types ne tiennent certes pas compte non plus des cohabitants sans charge de ménage (comme le couple et le ménage à deux revenus) pour qui l'allocation diminue fortement au bout d'un an et pour qui la durée du chômage a donc bel et bien un impact important sur le revenu. Mais cette constatation vaut tout autant pour les pays voisins où ces chômeurs ne peuvent plus du tout bénéficier de l'assistance chômage si le revenu de leur partenaire est estimé trop élevé à l'issue d'une étude des besoins et des revenus.

QUELLES SONT LES CONSÉQUENCES DE LA DERNIÈRE RÉFORME EN BELGIQUE?

Nous avons décrit plus haut comment la réforme de l'assurance chômage belge renforce la dégressivité des allocations. Les allocations de chômage seront en effet plus dégressives qu'avant en fonction de la durée du chômage. Cette dégressivité se fera peu sentir au début dans les résultats des simulations basées sur les cas types usuels de l'OCDE. Ces simulations standard partent de l'hypothèse que le chômeur a 40 ans et un passé professionnel de 22 ans. Or, le nouveau mécanisme de dégressivité qui entre en action au bout de deux ans de chômage, ne s'applique à l'origine qu'aux chômeurs ayant un passé professionnel de moins de 20 ans. Cette condition de carrière serait augmentée fin 2014 de trois ans, pour passer à 23 années de carrière. Cela signifie donc que la dégressivité accrue ne sera visible dans les simulations standard de l'OCDE qu'à partir de 2015, qui, en raison du délai habituel de deux ans, ne seront rendues publiques qu'au printemps de 2017.

Le graphique 4-8 reflète l'évolution de l'allocation de chômage selon la durée du chômage pour un chef de ménage qui perçoit, dès le début du chômage, le montant maximum et ce, tant avant qu'après la réforme. En conséquence de la réforme, le chômeur chef de ménage voit son allocation augmenter d'un peu plus de 8% durant les trois premiers mois. Au bout d'un certain temps, l'allocation diminue, finalement de 23% contre seulement 13% avant la réforme.

Graphique 4-8 : Conséquences de la réforme en ce qui concerne la dégressivité de l'allocation de chômage, situation d'un chef de ménage bénéficiant du montant maximum (au 1er février 2012, indice 117,27), mois 1=100%



Notez aussi que, tout comme pour les Pays-Bas (voir plus haut), les simulations standard de l'OCDE ne montrent pas à quel point le mécanisme de dégressivité est sensible à la longueur de la carrière du chômeur. Les simulations standard ne montrent donc pas que les chômeurs au passé professionnel plus court retombent plus rapidement au montant minimum ou au montant forfaitaire. Les chômeurs ayant un passé professionnel de cinq et dix ans, par exemple, retombent respectivement au bout de 24 et 34 mois au minimum ou au forfait contre 48 mois dans les simulations de l'OCDE.

La protection du revenu AVEC allocations complémentaires liées au revenu

Quelle incidence la durée du chômage a-t-elle sur le revenu des chômeurs lorsque les allocations complémentaires liées au revenu sont bel et bien prises en compte? Ces allocations ne sont bien évidemment pas sans conséquence sur les résultats, comme il ressort clairement des mêmes graphiques (voir les graphiques 4-6 et 4-7)²⁶. Les résultats montrent en effet comment le revenu disponible du ménage évolue en moyenne, pour les quatre situations familiales, en fonction de la durée du chômage avec ou sans allocations complémentaires. Une fois de plus, cela ne change pas grand-chose pour la Belgique, le supplément aux allocations familiales dès le septième mois de chômage induisant à peine une différence. En revanche, la différence est fortement marquée dans les pays voisins. La perte de revenu qui s'accompagne de l'épuisement des droits d'assurance est grandement adoucie par les allocations de logement, les suppléments aux allocations familiales (uniquement en Allemagne et aux Pays-Bas) et l'aide sociale (uniquement aux Pays-Bas). La perte de revenu est même parfois complètement compensée, en particulier lorsque les allocations de chômage sont faibles et dans les situations familiales où le chômeur a des personnes à sa charge. Déjà à un niveau salarial antérieur de 67% du salaire brut moyen, nous constatons que le revenu disponible du ménage d'un chômeur en Allemagne et aux Pays-Bas diminue à peine plus, avec des pourcentages de perte (pas plus de 5%) moins élevés qu'en Belgique (une perte de plus de 10% in fine). En France en revanche, la perte de revenu avec allocations complémentaires liées aux revenus s'élève dans ce cas encore toujours à environ 20%.

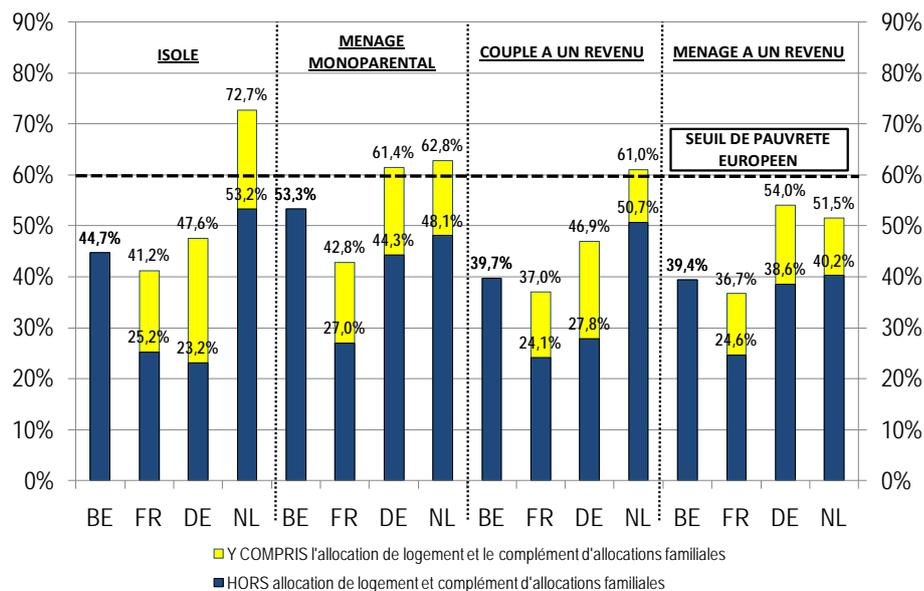
²⁶ En annexe figure le tableau 7-2 qui reflète les résultats pour l'équivalent revenu disponible du ménage en pourcentage du revenu disponible équivalent médian, AVEC allocations complémentaires liées au revenu, en moyenne par an sur une période de cinq ans.

Bien que nous puissions mettre en doute la représentativité de ces cas types, les résultats illustrent d'emblée que les allocations complémentaires liées aux revenus jouent un rôle important dans les pays voisins en allégeant les conséquences sur le revenu des allocations de chômage qui sont limitées ou dégressives dans le temps, surtout pour les ménages qui doivent vivre exclusivement des allocations.

L'aide sociale comme ultime filet de sécurité

Nous étendons l'exercice d'évaluation à l'aide sociale qui fonctionne comme ultime filet de sécurité pour les chômeurs qui n'ont pas (ou plus) accès à l'assurance chômage ou, uniquement en France, à l'assistance chômage. En Allemagne, les chômeurs ont en principe toujours accès à l'assistance chômage tant qu'ils cherchent un emploi. L'aide sociale ne s'adresse qu'aux individus qui ont été reconnus en incapacité de travail. Les montants de l'allocation sont toutefois identiques dans les deux cas. Parallèlement à l'analyse précédente, nous examinons ici dans quelle mesure ces allocations suffisent pour échapper à la pauvreté. Nous nous basons une fois de plus sur les simulations de l'OCDE, que nous avons obtenues à notre demande. Le graphique 4-9 montre les résultats par situation familiale. Tout comme pour les allocations de chômage (voir plus haut), les résultats reflètent l'impact des allocations complémentaires liées aux revenus comme l'allocation de logement et le supplément aux allocations familiales.

Graphique 4-9: Le revenu disponible équivalent du ménage en pourcentage de la médiane, par comparaison au seuil européen de pauvreté, en cas d'aide sociale, 2009



En Belgique, dans aucune situation familiale, les montants de l'allocation ne se révèlent suffisants pour amener le revenu disponible du ménage à dépasser le seuil de pauvreté européen; l'écart avec le seuil de 60% atteint dans certains cas 20 points de pourcent, soit un tiers du pourcentage du seuil de pauvreté. Comparativement aux pays voisins, seule la France fait pire, tandis que les Pays-Bas obtiennent le meilleur score, connaissant seulement une situation familiale qui ne permet pas de respecter la norme de pauvreté. Une fois de plus, il est frappant de constater à quel point les allocations complémentaires liées aux revenus sont importantes dans les pays voisins pour augmenter le revenu du ménage.

Conclusions

La présente note avait pour but de donner aux lecteurs un aperçu de la protection du revenu des chômeurs dans les pays voisins Allemagne, France et Pays-Bas et, en particulier, des conséquences de cette protection sur la situation des chômeurs en termes de revenu. Nous avons systématiquement établi une comparaison avec la situation de la Belgique. L'étude ne visait en rien à classer les différents régimes de chômage selon la « générosité » qu'ils exhibent. La présente note démontre précisément à quel point ces types de classement sont relatifs, en particulier à quel point ils dépendent du profil du chômeur (son niveau salarial antérieur, sa situation familiale, etc.), de ce que l'on englobe dans le régime de chômage (avec ou sans allocations complémentaires liées au revenu), et, par-dessus tout, du critère d'évaluation que l'on utilise à cette fin (la garantie d'un revenu minimum ou le maintien du niveau de vie acquis).

La comparaison effectuée portait sur les règles telles qu'elles étaient connues et applicables au 1er juillet 2009 et ne tenait donc pas compte de la réforme en cours de l'assurance chômage belge. L'exercice de comparaison et d'évaluation n'en était pas moins pertinent pour autant, au contraire. Non seulement, il était utile d'élargir notre regard sur l'assurance chômage belge en allant voir ce qui se passe de l'autre côté des frontières, en allant effectivement jeter un œil chez les voisins, et en en tirant des leçons, mais l'exercice nous a également donné un cadre pour interpréter la direction qu'a prise l'assurance chômage belge depuis la dernière réforme. C'est aussi la raison pour laquelle nous avons systématiquement vérifié quelles sont les conséquences de la réforme sur les « particularités » belges.

L'exercice de comparaison a initialement, c'est-à-dire avant la réforme, mis au jour les particularités suivantes de l'assurance chômage belge. L'accès à l'allocation de chômage apparaît considérablement strict. Les chômeurs doivent avoir travaillé auparavant comme salariés pendant un à deux ans, selon l'âge et payé des cotisations pour avoir droit à une allocation. Pour les jeunes chômeurs récemment sortis de l'école, qui n'ont pas ou presque pas payé de cotisations, un régime spécifique a toutefois été élaboré qui leur donne droit, après une période de six à douze mois après la fin des études, à une allocation (forfaitaire). En ce qui concerne le « maintien » de l'allocation de chômage, une étude récente de l'OCDE a également révélé que la disponibilité « active » requise des chômeurs pour le marché du travail est en général moins stricte que dans les pays voisins, mais que les mesures sanctionnant les infractions en Belgique pèseraient plus lourd en revanche. En ce qui concerne l'allocation elle-même, la durée illimitée est peut-être la donnée la plus connue. Ce qui est également caractéristique de l'assurance chômage en Belgique, c'est l'importance de la situation familiale dans le calcul de l'allocation. Cette modulation en fonction de la composition du ménage induit des différences dans les montants minimums et dans la dégressivité de l'allocation dans le temps, le chômeur ayant un partenaire et/ou des enfants à sa charge bénéficiant systématiquement d'un statut mieux protégé. Une autre caractéristique est le plafond salarial nettement inférieur qui s'applique dans le calcul de l'allocation et en raison duquel il n'y a presque pas de tension entre l'allocation minimale et l'allocation maximale de sorte que le montant de l'allocation varie peu. De plus, cette tension continue de diminuer après six et douze mois de chômage en raison de plafonds salariaux (encore) plus bas. Ce qui est également particulier, ce sont les régimes spécifiques qui existent pour les jeunes chômeurs récemment sortis de l'école, que nous avons déjà cités et qui bénéficient d'une allocation sur la base d'études et non sur la base de prestations de travail, ainsi que pour les chômeurs âgés qui, à certaines conditions, reçoivent un supplément à leur allocation de chômage. Ce qui frappe enfin en Belgique, c'est le régime fiscal et parafiscal favorable des allocations (de remplacement) qui contribue aussi à renforcer la protection du revenu des chômeurs.

De ces particularités, ainsi que de l'évaluation des conséquences de celles-ci sur le revenu des chômeurs, nous pouvons déduire que l'assurance chômage en Belgique ressemble moins à une assurance que dans les pays voisins en raison de la prépondérance de la solidarité. Dans l'assurance chômage belge, nous retrouvons une plus grande dose de solidarité dans la protection du revenu que le système offre aux bas salaires (par rapport aux salaires élevés), aux chefs de ménage (par rapport aux cohabitants) et aux

chômeurs de longue durée. Ce qui n'empêche toutefois que pour quelqu'un dont l'allocation de chômage est la seule source de revenus, elle n'est souvent pas suffisante pour échapper à la pauvreté telle que définie selon la norme de pauvreté européenne conventionnelle. Le revers de la médaille du caractère de solidarité relativement fort de l'assurance chômage belge est le caractère d'assurance plus faible, surtout lorsqu'on examine le lien entre la prime payée et l'allocation. Ainsi, le faible plafond salarial signifie pour bon nombre de salariés que l'allocation de chômage n'est qu'un forfait indépendant de leur salaire et des cotisations sociales prélevées sur ce dernier²⁷. Nous avons vu comment cet élément, associé au régime (para)fiscal particulièrement favorable pour les allocations, engendre une couverture inégale de la perte de revenu en cas de chômage, ce qui ne veut pas dire pour autant que le niveau de couverture offert est médiocre par rapport aux pays voisins, au contraire même. Par ailleurs, en raison de la durée illimitée d'indemnisation en Belgique, la durée maximale n'est pas associée aux cotisations payées comme c'est le cas dans une plus ou moins grande mesure dans les pays voisins où la durée d'indemnisation dépend du nombre d'années de carrière. Il y a également, à l'opposé du principe d'assurance, le régime spécifique destiné aux jeunes chômeurs récemment sortis de l'école qui ont droit à une allocation sur la base d'études et qui ne doivent donc pas avoir versé eux-mêmes de cotisations. Ils ont en effet plus difficilement accès aux allocations sur la base de prestations de travail puisqu'ils devraient avoir travaillé comme salariés au moins douze mois sur une période de 18 mois.

L'assurance chômage des pays voisins a beau comporter un degré moins élevé de solidarité qu'en Belgique, cette solidarité n'en existe pas moins mais ailleurs, sous une autre forme. Le caractère de solidarité s'y retrouve dans les divers régimes spécifiques d'aide et d'allocations complémentaires liées au revenu, comme l'allocation de logement ou le supplément à l'allocation familiale universelle dont peut bénéficier le chômeur et qui sont toujours précédées d'une étude des besoins et des revenus du ménage. Les résultats des simulations ont illustré de manière convaincante à quel point ces régimes d'allocations peuvent être importants pour le revenu des chômeurs, surtout ceux dont l'allocation de chômage est plutôt faible. Nous avons vu à quel point le revenu de remplacement complémentaire adoucit l'écart avec le seuil de pauvreté, voire l'annule parfois. Nous avons également constaté combien la combinaison d'allocations d'assistance et d'autres allocations complémentaires peut alléger l'incidence de la durée du chômage sur le revenu du ménage.

À quoi ressemblera l'assurance chômage belge après la réforme de cette année et des prochaines années? Va-t-elle commencer à ressembler davantage à celle des voisins? Cette réforme vise à promouvoir la participation au travail. Nous avons constaté à quel point elle touche l'assurance chômage dans tous ses aspects: les personnes qui en bénéficient, la durée de perception des allocations, le montant de l'allocation, le comportement à adopter pour conserver le bénéfice des allocations, etc. Il était donc difficile d'éviter que les « particularités » belges soient aussi touchées, sans toutefois les éliminer complètement. Ainsi subsiste le principe selon lequel les allocations de chômage sont illimitées dans le temps, mais la période durant laquelle l'allocation est associée au salaire antérieur est désormais - selon la règle - limitée à maximum quatre ans, après quoi un forfait sera alloué. Le droit à l'allocation des jeunes chômeurs récemment sortis de l'école subsiste également mais l'accès devient plus strict et la durée limitée à trois ans. La modulation caractéristique de l'allocation de chômage selon le type de ménage demeure, mais sous une forme affaiblie, comme il ressort des nouvelles règles de dégressivité qui s'appliquent à tous, également aux ménages qui n'ont pas d'autre revenu que l'allocation de chômage (cf. les allocations pour chefs de ménage et isolés), certes hormis les exceptions. Simultanément, nous pouvons dire qu'en contrepartie de ce que l'assurance chômage belge doit céder en termes de solidarité, elle le regagne dans un certain sens et une certaine

²⁷ Il ressort ainsi d'activités antérieures du Secrétariat (2011) qu'un peu plus de sept salariés à temps plein sur dix dans les secteurs de marché (c.-à-d. les branches d'activité C à K de la terminologie des codes NACE) se situent au plafond salarial utilisé au début du chômage pour calculer l'allocation.

mesure en assurance. En particulier, une augmentation du pourcentage de calcul au début du chômage induit des montants plus élevés de l'allocation et partant, un degré de couverture supérieur de la perte de revenu. La réforme renforce également le lien entre d'une part la longueur de la carrière, ou le nombre d'années durant lesquelles des cotisations sociales ont été payées, et d'autre part la durée des allocations associées au salaire antérieur. Par ailleurs, le contrôle du « caractère involontaire » du chômage, c'est-à-dire du résultat des efforts de recherche du chômeur, est renforcé, et ce en l'élargissant aux chômeurs âgés et en l'avancé dans le temps.

Bibliographie

CARONE G., K. STOVICEK, F. PIERINI et E. SAIL (2009), « Recent reforms of the tax and benefit systems in the framework of flexicurity », European Economy Occasional papers, n° 43, Bruxelles, Commission européenne, 88 p.

CONSEIL CENTRAL DE L'ÉCONOMIE, SECRÉTARIAT (2009), « Les incitants financiers à la reprise du travail pour les chômeurs et bénéficiaires du revenu d'intégration en Belgique: hier et aujourd'hui », Note documentaire, CCE 2009-1486, Bruxelles, 60 p.

CONSEIL CENTRAL DE L'ÉCONOMIE, SECRÉTARIAT (2010), « Effets des changements (para)fiscaux sur l'évolution du salaire net à prix constants (1996-2006) », Note documentaire, CCE 2010-0185, Bruxelles, 60 p.

CONSEIL CENTRAL DE L'ÉCONOMIE, SECRÉTARIAT (2010), « Effets des changements (para)fiscaux sur l'évolution du salaire net à prix constants de 1996 à 2009: globalisation des résultats », Note documentaire, CCE 2010-1261, Bruxelles, 11 p.

CONSEIL CENTRAL DE L'ÉCONOMIE, SECRÉTARIAT (2011), « Les pièges financiers du chômage en Belgique en 2010 », Note documentaire, CCE 2011-0189, Bruxelles, 25 p.

CENTRE D'ANALYSE STRATÉGIQUE (janvier 2011), « Missions et enjeux de l'assurance chômage: une mise en perspective internationale », La note d'analyse, n° 211, 12 p.

EUROPEAN FOUNDATION FOR THE IMPROVEMENT OF LIVING AND WORKING CONDITIONS (2007), Social partners and social security systems, Dublin, 25 p.

OCDE (2011), Employment outlook 2011, Paris, 276 p.

OFFICE NATIONAL DE L'EMPLOI (2010), « 75 ans de l'ONEm. Un regard sur le passé, le présent et le futur », Bruxelles, ONEm, 398 p.

STOVICEK, Klara et Alessandro TURRINI (2012), « Benchmarking unemployment benefit systems », European Economy Economic papers, n° 454, Bruxelles, Commission européenne, 39 p.

VANDENBROUCKE, Frank et Koen VLEMINCKX (2011), « Disappointing poverty trends: is the social investment state to blame? An exercise in soul-searching for policy makers », CSB Working paper, n° 1, janvier 2011, 35 p.

VENN, Danielle (janvier 2012), « Eligibility criteria for unemployment benefits: Quantitative indicators for unemployment benefits », OECD Social, Employment and Migration Working Papers, n° 131, 62 p.

Annexes

Tableau 7-1 : Indicateurs de résultats selon la durée du chômage, SANS allocations complémentaires liées au revenu, pour quatre situations familiales et deux niveaux de salaires, en moyenne par an sur une période de cinq ans, 2009

Isolé, 67% du salaire brut moyen										
	Equivalent revenu disponible du ménage en pourcentage de la médiane					Taux net de remplacement du revenu				
	Année 1	Année 2	Année 3	Année 4	Année 5	Année 1	Année 2	Année 3	Année 4	Année 5
	Belgique	80,3%	64,9%	64,9%	64,9%	64,9%	86,3%	69,8%	69,8%	69,8%
France	58,2%	58,2%	28,2%	28,2%	28,2%	69,8%	69,8%	33,8%	33,8%	33,8%
Allemagne	56,6%	29,8%	26,5%	23,2%	23,2%	59,5%	31,3%	27,8%	24,4%	24,4%
Pays-Bas	71,2%	58,9%	0,0%	0,0%	0,0%	72,6%	60,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Isolé, 100% du salaire brut moyen										
	Equivalent revenu disponible du ménage en pourcentage de la médiane					Taux net de remplacement du revenu				
	Année 1	Année 2	Année 3	Année 4	Année 5	Année 1	Année 2	Année 3	Année 4	Année 5
	Belgique	80,3%	64,9%	64,9%	64,9%	64,9%	64,4%	52,1%	52,1%	52,1%
France	80,6%	80,6%	28,2%	28,2%	28,2%	66,5%	66,5%	23,3%	23,3%	23,3%
Allemagne	77,4%	33,5%	28,3%	23,2%	23,2%	59,9%	25,9%	21,9%	17,9%	17,9%
Pays-Bas	96,6%	79,6%	0,0%	0,0%	0,0%	70,5%	58,2%	0,0%	0,0%	0,0%
Ménage monoparental, 67% du salaire brut moyen										
	Equivalent revenu disponible du ménage en pourcentage de la médiane					Taux net de remplacement du revenu				
	Année 1	Année 2	Année 3	Année 4	Année 5	Année 1	Année 2	Année 3	Année 4	Année 5
	Belgique	60,2%	55,2%	55,2%	55,2%	55,2%	79,4%	71,6%	71,6%	71,6%
France	41,1%	41,1%	22,7%	22,7%	22,7%	66,0%	66,0%	32,7%	32,7%	32,7%
Allemagne	53,4%	44,3%	44,3%	44,3%	44,3%	64,1%	49,4%	49,4%	49,4%	49,4%
Pays-Bas	52,6%	44,4%	5,3%	5,3%	5,3%	64,3%	53,1%	0,0%	0,0%	0,0%
Ménage monoparental, 100% du salaire brut moyen										
	Equivalent revenu disponible du ménage en pourcentage de la médiane					Taux net de remplacement du revenu				
	Année 1	Année 2	Année 3	Année 4	Année 5	Année 1	Année 2	Année 3	Année 4	Année 5
	Belgique	60,2%	55,2%	55,2%	55,2%	55,2%	60,6%	54,6%	54,6%	54,6%
France	57,8%	57,8%	22,7%	22,7%	22,7%	64,7%	64,7%	21,9%	21,9%	21,9%
Allemagne	67,9%	50,4%	47,4%	44,3%	44,3%	64,8%	43,8%	40,1%	36,5%	36,5%
Pays-Bas	68,4%	57,4%	5,3%	5,3%	5,3%	64,2%	53,0%	0,0%	0,0%	0,0%

Tableau 7-1 : (suite) - Indicateurs de résultats selon la durée du chômage, SANS allocations complémentaires liées au revenu, pour quatre situations familiales et deux niveaux de salaires, en moyenne par an sur une période de cinq ans, 2009

Couple à un revenu, 67% du salaire brut moyen										
	Equivalent revenu disponible du ménage en pourcentage de la médiane					Taux net de remplacement du revenu				
	Année 1	Année 2	Année 3	Année 4	Année 5	Année 1	Année 2	Année 3	Année 4	Année 5
	Belgique	53,5%	48,3%	48,3%	48,3%	48,3%	73,9%	66,7%	66,7%	66,7%
France	38,8%	38,8%	19,1%	19,1%	19,1%	66,0%	66,0%	32,4%	32,4%	32,4%
Allemagne	44,0%	27,8%	27,8%	27,8%	27,8%	58,9%	37,3%	37,3%	37,3%	37,3%
Pays-Bas	52,2%	43,2%	0,0%	0,0%	0,0%	74,0%	61,2%	0,0%	0,0%	0,0%
Couple à un revenu, 100% du salaire brut moyen										
	Equivalent revenu disponible du ménage en pourcentage de la médiane					Taux net de remplacement du revenu				
	Année 1	Année 2	Année 3	Année 4	Année 5	Année 1	Année 2	Année 3	Année 4	Année 5
	Belgique	53,5%	48,3%	48,3%	48,3%	48,3%	55,6%	50,1%	50,1%	50,1%
France	56,6%	56,6%	19,1%	19,1%	19,1%	65,8%	65,8%	22,1%	22,1%	22,1%
Allemagne	59,5%	36,2%	32,0%	27,8%	27,8%	59,4%	36,1%	31,9%	27,8%	27,8%
Pays-Bas	69,0%	57,0%	0,0%	0,0%	0,0%	73,1%	60,4%	0,0%	0,0%	0,0%
Ménage à un revenu, 67% du salaire brut moyen										
	Equivalent revenu disponible du ménage en pourcentage de la médiane					Taux net de remplacement du revenu				
	Année 1	Année 2	Année 3	Année 4	Année 5	Année 1	Année 2	Année 3	Année 4	Année 5
	Belgique	46,8%	44,0%	44,0%	44,0%	44,0%	72,1%	66,9%	66,9%	66,9%
France	31,3%	31,3%	17,4%	17,4%	17,4%	66,0%	66,0%	32,9%	32,9%	32,9%
Allemagne	45,7%	38,6%	38,6%	38,6%	38,6%	65,6%	52,3%	52,3%	52,3%	52,3%
Pays-Bas	41,3%	34,9%	4,0%	4,0%	4,0%	74,0%	61,2%	0,0%	0,0%	0,0%
Ménage à un revenu, 100% du salaire brut moyen										
	Equivalent revenu disponible du ménage en pourcentage de la médiane					Taux net de remplacement du revenu				
	Année 1	Année 2	Année 3	Année 4	Année 5	Année 1	Année 2	Année 3	Année 4	Année 5
	Belgique	46,8%	44,0%	44,0%	44,0%	44,0%	54,9%	50,9%	50,9%	50,9%
France	44,1%	44,1%	17,4%	17,4%	17,4%	64,6%	64,6%	22,1%	22,1%	22,1%
Allemagne	58,0%	44,4%	41,5%	38,6%	38,6%	65,5%	46,7%	42,6%	38,6%	38,6%
Pays-Bas	53,3%	44,7%	4,0%	4,0%	4,0%	73,1%	60,4%	0,0%	0,0%	0,0%

Tableau 7-2 : Equivalent revenu du ménage disponible en pourcentage de la médiane, AVEC allocations complémentaires liées au revenu, pour quatre situations familiales et deux niveaux de salaires, en moyenne par an sur une période de cinq ans, 2009

	Isolé, 67% du salaire brut moyen					Isolé, 100% du salaire brut moyen				
	Année 1	Année 2	Année 3	Année 4	Année 5	Année 1	Année 2	Année 3	Année 4	Année 5
Belgique	80,3%	64,9%	64,9%	64,9%	64,9%	80,3%	64,9%	64,9%	64,9%	64,9%
France	58,2%	58,2%	41,2%	41,2%	41,2%	80,6%	80,6%	41,2%	41,2%	41,2%
Allemagne	57,5%	54,2%	50,9%	47,6%	47,6%	77,4%	57,9%	52,7%	47,6%	47,6%
Pays-Bas	71,2%	71,0%	72,7%	72,7%	72,7%	96,6%	91,8%	72,7%	72,7%	72,7%
	Ménage monoparental, 67% du salaire brut moyen					Ménage monoparental, 100% du salaire brut moyen				
	Année 1	Année 2	Année 3	Année 4	Année 5	Année 1	Année 2	Année 3	Année 4	Année 5
Belgique	63,2%	59,6%	59,6%	59,6%	59,6%	63,2%	59,6%	59,6%	59,6%	59,6%
France	51,5%	51,5%	41,9%	41,9%	41,9%	61,9%	61,9%	41,9%	41,9%	41,9%
Allemagne	61,4%	61,4%	61,4%	61,4%	61,4%	70,6%	67,5%	64,5%	61,4%	61,4%
Pays-Bas	67,3%	66,2%	62,8%	62,8%	62,8%	79,0%	76,1%	62,8%	62,8%	62,8%
	Couple à un revenu, 67% du salaire brut moyen					Couple à un revenu, 100% du salaire brut moyen				
	Année 1	Année 2	Année 3	Année 4	Année 5	Année 1	Année 2	Année 3	Année 4	Année 5
Belgique	53,5%	48,3%	48,3%	48,3%	48,3%	53,5%	48,3%	48,3%	48,3%	48,3%
France	42,4%	42,4%	36,2%	36,2%	36,2%	56,6%	56,6%	36,2%	36,2%	36,2%
Allemagne	46,9%	46,9%	46,9%	46,9%	46,9%	59,5%	55,3%	51,1%	46,9%	46,9%
Pays-Bas	60,9%	60,8%	61,0%	61,0%	61,0%	69,0%	67,2%	61,0%	61,0%	61,0%
	Ménage à un revenu, 67% du salaire brut moyen					Ménage à un revenu, 100% du salaire brut moyen				
	Année 1	Année 2	Année 3	Année 4	Année 5	Année 1	Année 2	Année 3	Année 4	Année 5
Belgique	47,8%	46,0%	46,0%	46,0%	46,0%	47,8%	46,0%	46,0%	46,0%	46,0%
France	39,2%	39,2%	35,9%	35,9%	35,9%	47,2%	47,2%	35,9%	35,9%	35,9%
Allemagne	54,0%	54,0%	54,0%	54,0%	54,0%	62,7%	59,8%	56,9%	54,0%	54,0%
Pays-Bas	52,5%	52,1%	51,5%	51,5%	51,5%	61,4%	59,6%	51,5%	51,5%	51,5%