

Quel avenir pour l'article 80 ?¹

L'article 80 impose, sous certaines conditions, une fin de droit à l'indemnité aux chômeurs cohabitants de longue durée. A l'heure où il est question de le supprimer, ce numéro présente les résultats d'une étude qui a évalué l'efficacité de l'article 80 par rapport à son effet sur les chances de retrouver un emploi.

Bart Cockx

Jean Ries

Le système d'assurance-chômage belge est unique au monde dans la mesure où il octroie une indemnité pour une durée illimitée. Il existe une exception à cette règle générale. L'article 80 de la législation relative à l'assurance-chômage impose, sous certaines conditions, une fin de droit à l'indemnité aux chômeurs cohabitants de longue durée. Sont considérés comme cohabitants les chômeurs qui ne sont pas "chefs de famille" ou "isolés", c'est-à-dire des chômeurs qui cohabitent avec une (ou plusieurs) personne(s) qui bénéficie(nt) d'un revenu professionnel ou d'un revenu de remplacement. Les chômeurs cohabitants sont majoritairement des femmes. L'article 80 stipule que l'allocation est suspendue dès que la durée de perception de l'indemnité de chômage dépasse un seuil. Ce seuil varie entre 2 et 8 années environ, en fonction du sexe, de l'âge et du lieu de résidence du chômeur.² Une période d'embauche temporaire ne remet pas le compteur de durée à zéro. Il faut pour cela une période d'au moins 2 ans de travail à temps plein ou de 3 ans de travail à temps partiel. Par ailleurs, la mesure n'est pas appliquée au cas où le revenu du ménage est trop faible, si la personne travaille à temps partiel avec maintien de droits ou si elle participe à certaines politiques actives (parcours d'insertion, formation professionnelle, ALE, etc.). Le chômeur peut aussi faire appel à la décision de suspension s'il change de catégorie familiale et s'il prouve un effort de prospection d'emploi ininterrompu et exceptionnel. Le chômeur est averti de la fin de droit entre trois et six mois avant que la durée seuil ne soit atteinte.

Le gouvernement actuel a l'intention d'abroger l'article 80, et de le remplacer par un contrôle accru du comportement de recherche des chômeurs. Afin d'éclairer

¹ Les auteurs remercient Muriel Dejemepe et Bruno Van der Linden pour leurs commentaires précieux.

² A l'étranger, la fin de droit s'exerce après des périodes de chômage nettement plus courtes (1 ou 2 ans, parfois plus). En outre, les conditions d'application de l'article 80 sont nettement plus sélectives que les critères retenus à l'étranger : habitant dans un ménage qui dispose d'un revenu au-delà d'un certain seuil, le cohabitant chômeur perd le revenu de son allocation de chômage sans généralement pouvoir bénéficier en contrepartie d'une allocation d'assistance, une situation qui constitue pourtant la règle dans les autres pays.

les débats sur cette question, ce numéro de Regards Economiques propose de résumer les grandes lignes d'une étude³ qui a évalué l'efficacité de l'article 80 par rapport à son effet sur les chances de retrouver un emploi. Dans un premier temps, nous mentionnons brièvement les enseignements de la littérature théorique et empirique sur l'effet de la fin de droit de l'indemnité en assurance-chômage. Ensuite, nous rapportons les résultats de l'analyse empirique. Enfin, nous avançons les recommandations politiques que nous tirons de cette analyse.

1. Principaux enseignements de la littérature sur la fin des droits

Selon la théorie économique, la fin de droit aux indemnités de chômage incite à prospecter un emploi pour deux raisons. Premièrement, la suspension du versement de l'allocation baisse le niveau de vie du chômeur et renforce ainsi l'intérêt du bénéficiaire à sortir du chômage à partir de ce moment. Notons, par ailleurs, qu'il a intérêt à rester en emploi suffisamment longtemps afin de redevenir éligible aux indemnités de chômage en cas de licenciement. Deuxièmement, pour autant que le chômeur anticipe la fin de droit, elle stimule la recherche d'emploi déjà bien avant le moment de la suspension. Ce second mécanisme se comprend ainsi. La prospection d'un emploi prend du temps et elle dépend en partie de facteurs que le chômeur ne maîtrise pas (existence d'offres d'emploi, distribution des salaires associés à ces offres, etc). Le chômeur est donc soumis au risque de ne pas trouver un emploi à temps, c'est à dire avant la baisse de son revenu. La conscience de ce risque incite donc à chercher plus intensément avant que la fin de droit ne survienne. Ce deuxième effet est très probablement affaibli par la complexité de la réglementation de l'article 80. D'une part, les chômeurs ne semblent pas bien informés de l'existence d'une fin des droits. D'autre part, il n'est pas simple de connaître le moment de la suspension : il dépend certes de ses caractéristiques personnelles et de celles de son environnement (à travers la prise en compte du sexe, de l'âge et du lieu de résidence) mais le calcul de la durée de chômage n'est pas transparent.⁴ Les chômeurs pourraient donc difficilement ajuster leur comportement de recherche avant qu'ils ne soient avertis de la suspension.

Bien que les études empiriques européennes ne trouvent pas toujours un effet significatif (c'est-à-dire, significativement différent de zéro) du changement du niveau de l'indemnité de chômage sur la sortie vers l'emploi, les prédictions de la théorie économique relatives à l'impact de la fin de droit sont confirmées unanimement. Le fait que le taux d'embauche augmente avant la fin des droits prouve que la suspension de l'indemnité est anticipée et que les chômeurs modifient leur comportement de prospection d'emploi. Un allongement de la durée de l'éligibilité aux allocations de chômage diminue significativement le taux d'embauche. Cependant, pour les femmes, l'impact estimé est généralement plus faible. La présence d'un système d'assistance publique, garantissant un revenu minimum, atténue également l'impact.

³ Cockx, B. et J. Ries (2003), L'impact sur la réinsertion de la fin de droit à l'indemnisation dans l'assurance-chômage, Partie 2 dans L. De Lathouwer, B. Cockx, C. Bogaerts, J. Ries et K. Van den Bosch, L'impact des sanctions relatives aux allocations de chômage sur la réinsertion et sur la pauvreté, rapport final d'une étude commanditée par la Politique scientifique fédérale, Gand : Academia Press.

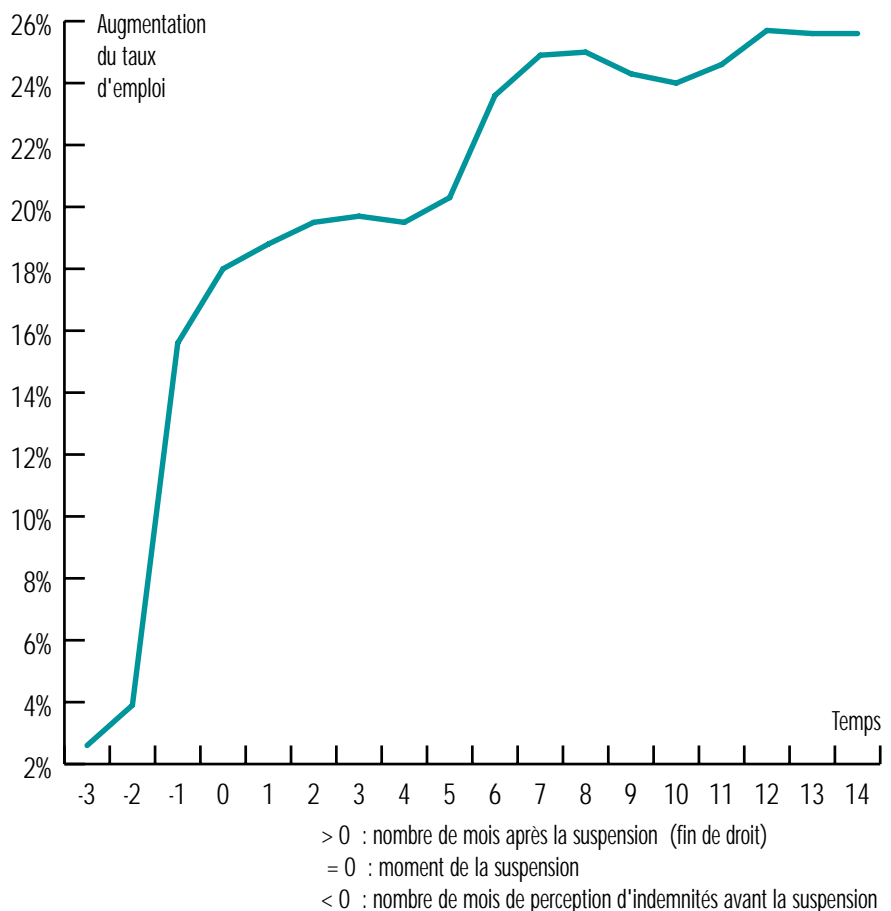
⁴ Le compteur de durée continue à augmenter après des interruptions du versement des indemnités (il n'est donc pas remis rapidement à zéro), il n'augmente pas en cas de participation à certaines politiques actives et il est ajusté selon des règles particulières en cas de chômage à temps partiel.

2. L'impact de l'article 80 sur la réinsertion

L'étude que nous évoquons ici s'est centrée sur la question suivante. La fin du droit à l'indemnité de chômage en vertu de l'article 80 augmente-t-elle la probabilité d'emploi par rapport à une situation où l'allocation n'aurait pas été suspendue ? Bien que cette question soit simple, y apporter une réponse ne l'est pas : personne ne peut en effet observer ce qui se serait passé en l'absence de suspension. Afin de résoudre ce problème, les chercheurs quantifient souvent le taux d'emploi en l'absence de suspension via le taux d'emploi d'un groupe "témoin". Le groupe témoin est constitué de personnes pour qui l'indemnité n'est pas (encore) suspendue. Une telle estimation peut cependant être biaisée parce que les membres du groupe témoin sont susceptibles d'avoir des caractéristiques propres, observées ou non par le chercheur, qui conduisent à des probabilités d'emploi différentes de celles des personnes suspendues. Ainsi par exemple, les chômeurs suspendus pourraient avoir un profil tel que leur probabilité d'emploi soit plus faible même en l'absence de la suspension. Si on n'en tient pas compte, l'impact estimé de la suspension sur les probabilités d'emploi sera plus faible que ce qu'il n'est en réalité. Notre étude a corrigé ce biais sur base de deux méthodes d'analyse différentes. Comme ces deux méthodes mènent à des résultats semblables, nous sommes convaincus que notre estimation de l'impact est fiable.

Nous avons évalué l'impact de la fin de droit sur un groupe de femmes dont l'indemnité de chômage a été suspendue au cours de la première moitié de 1997. L'évaluation n'a pas pu être menée pour les hommes car la taille de leur échantillon est trop petite pour pouvoir mener une analyse statistiquement fiable. La figure ci-dessous synthétise les résultats. Le moment de la suspension correspond au point zéro sur l'axe horizontal. Les valeurs négatives sur cet axe indi-

Figure 1 : Augmentation du taux d'emploi avant et après la fin de droit



... L'impact de l'article 80 sur la réinsertion

quent le nombre de mois d'indemnisation avant la fin de droit, les valeurs positives le nombre de mois qui s'est écoulé après la suspension. L'axe vertical mesure l'écart entre le taux d'emploi en présence de suspension et celui qui aurait été observé en l'absence de suspension. Le taux d'emploi est la proportion de femmes qui ont déclaré un statut d'emploi dans l'enquête.⁵

On peut constater que la suspension affecte le taux d'emploi bien avant que la fin de droit ne soit effective. Cet effet devient significatif (c'est à dire statistiquement différent de zéro) à partir du troisième mois précédant la fin de droit. Un mois avant la suspension, le taux d'emploi est déjà de 16 points de pourcentage plus élevé que son niveau en l'absence de suspension. Nombre de femmes anticipent donc la fin de droit et accèdent à un emploi bien avant la suspension. Cette anticipation permet de prévenir une baisse de leur revenu au moment de la suspension. Soulignons que l'analyse est restreinte aux femmes dont l'indemnité est effectivement retirée : ce changement de comportement, qui anticipe la fin de droit, ne leur a donc pas permis d'échapper à la suspension. Toutefois, d'autres femmes ont trouvé un emploi suffisamment durable pour éviter une fin de droit. Comme ces femmes n'étaient pas présentes dans l'échantillon, nous n'avons pas pu évaluer l'importance de ce dernier phénomène. Nous pouvons seulement en conclure que l'impact estimé est plus faible que ce qu'il n'est dans la réalité.

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

Ces impacts ne sont pas observés, mais estimés. Il importe donc de tenir compte d'une marge d'incertitude. Cette marge croît à mesure que le temps écoulé depuis la suspension s'allonge. Par exemple, au moment de la suspension, nous sommes certains à 95 % que l'impact est compris entre 14 et 20 points de pourcentage. Quatorze mois après la fin de droit cet intervalle de confiance est plus large : entre 19 et 31 points de pourcentage. Il importe de noter que l'impact reste grand même si nous nous basons sur les bornes inférieures de ces intervalles de confiance. Par ailleurs, rappelons que ces impacts sont sous-estimés, étant donné qu'ils ne tiennent pas compte des femmes ayant trouvé un emploi suffisamment durable pour éviter une fin des droits.

Les limites de cette étude sont les suivantes. D'abord, l'impact estimé est un effet net pour les femmes concernées par la suspension; on ne peut en conclure que l'emploi total en Belgique augmente nécessairement au même rythme : l'emploi trouvé peut partiellement l'être aux dépens d'autres travailleurs. Les résultats ne nous renseignent qu'à propos de l'impact sur le taux d'emploi d'un groupe spécifique de femmes. Nous ne pouvons pas aveuglément extrapoler ces résultats aux autres groupes. Enfin, cette étude ne fournit pas d'information de l'impact de la suspension sur des indicateurs de la qualité d'emploi, comme la durée d'emploi, la fraction de temps partiel, la fraction de contrats à durée indéterminée, les salaires, etc. Ces questions seront abordées dans une étude ultérieure.

⁵ La définition d'emploi exclut le travail domestique non-rémunéré et le travail en ALE, mais elle n'exclut pas le travail à temps partiel.

3. Recommandations politiques

Soulignons d'abord qu'on ne devrait pas surestimer le rôle des incitations pour résorber le chômage. Nous argumentons ailleurs⁶ que la cause principale du chômage structurel en Belgique provient d'un manque d'offres d'emploi pour les personnes faiblement qualifiées. C'est pourquoi nous recommandons d'intensifier prioritairement les allègements des charges sociales sur une fourchette étroite de bas salaire et non pas d'élargir cette fourchette comme le préconise le récent accord gouvernemental. La réforme de l'assurance chômage proposée ci-dessous doit être vue comme complémentaire : elle permettrait d'assurer que la stimulation de la demande d'emploi engendrée par les allègements de cotisations conduise à davantage de création d'emplois.

Les résultats de cette étude suggèrent que la suspension en vertu de l'article 80 est efficace. D'une part, en ciblant la mesure sur des membres de ménages dont les revenus sont supérieurs à un seuil, la suspension de l'indemnité n'augmente pas le risque de pauvreté.⁷ D'autre part, elle augmente sensiblement la probabilité d'emploi. Toutefois, la recherche n'a pas évalué les coûts administratifs de la mesure. Bien que l'identification des chômeurs qui atteignent la fin de droit soit de plus en plus automatisée et, par conséquent, moins chère, le traitement des recours aux décisions de suspension risque d'absorber des ressources considérables. Par exemple, en 2002, 77 % des 24.633 personnes averties de la fin de droit en vertu de l'article 80 ont introduit un recours en vertu de motifs objectifs (65 %) et subjectifs (12 %). Une simplification de la réglementation permettrait, selon nous, de sensiblement diminuer le nombre de recours et ainsi de réaliser des économies importantes. Par ailleurs, elle renforcerait la transparence du système d'indemnisation de sorte que les chômeurs puissent anticiper la fin de droit plus tôt. Une telle réforme requerrait que le calcul de la durée de chômage soit simplifié et que la région de domiciliation ne soit plus un critère de différenciation du moment de la suspension. Ce dernier critère se justifiait pour tenir compte des conditions locales du marché de travail. Toutefois, n'étant plus ajusté depuis son instauration, il ne reflète plus correctement la situation actuelle. Si on souhaite tenir compte des conditions locales du marché de travail, il serait préférable de se baser sur une statistique simple et facile à mettre à jour comme le taux de chômage régional issu des statistiques de l'ONEM.

Au lieu d'abroger l'article 80, comme il est proposé dans le récent accord gouvernemental, nous proposons de le reformer. L'efficacité des incitants financiers mis en évidence dans cette étude, mais aussi dans plusieurs études étrangères, incite à proposer une réforme qui n'affecte pas nécessairement le niveau moyen des indemnités de chômage, mais qui permette d'optimiser le dosage des incitations. Il est préférable de diminuer graduellement le niveau de l'allocation de chômage en fonction de la durée de chômage.⁸ Ainsi, le chômeur réaliserait mieux que l'indemnité ne sera pas versée pour une durée indéterminée et qu'il doit continuer à chercher un emploi pour éviter une suspension complète de l'allocation.

⁶ Cockx B., Sneessens H. et B. Van der Linden (2003), "Allègements des charges sociales : une mesure à promouvoir mais à réformer", *Regards Économiques*, 15.

⁷ Pour l'effet de l'article 80 sur la pauvreté, voir De Lathouwer L., Bogaerts K. et K. Van den Bosch (2003), *Een evaluatie van schorsing artikel 80 vanuit herintrede- en armoedeperspectief*, Partie 1 dans L. De Lathouwer, B. Cockx, C. Bogaerts, J. Ries et K. Van den Bosch, *L'impact des sanctions relatives aux allocations de chômage sur la réinsertion et sur la pauvreté*, rapport final d'une étude commanditée par la Politique scientifique fédérale, Gand : Academia Press.

⁸ Rappelons que dans le système actuel le niveau des allocations diminue par paliers. Le taux de remplacement de l'indemnité de chômage des cohabitants est de 55 % durant la première année de chômage, de 40 % pendant les trois premiers mois de la deuxième année (parfois prolongés) et une allocation forfaitaire après cette seconde période. Comme il existe un plafond et un plancher limitant fortement l'écart entre l'indemnité minimale et maximale, le taux de remplacement effectif est souvent plus faible ou plus élevé que mentionné.

... Recommandations politiques

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

Il est important de noter que nous ne pouvons en aucune manière extrapoler les résultats de notre analyse au-delà de la population analysée. C'est pourquoi nous suggérons d'étudier l'extension de l'article 80 reformé aux autres catégories de chômeurs, éventuellement sur base d'une expérience pilote. Comme le revenu du ménage de ces autres catégories est généralement plus faible, il est toutefois peu probable qu'une telle extension puisse augmenter substantiellement le taux d'emploi sans engendrer une augmentation sensible du taux de pauvreté. Une telle étude devrait inclure une réflexion sur la relation entre le système d'assurance-chômage et l'assistance, mais aussi une réflexion sur un système où les droits sociaux sont liés à la situation familiale plutôt qu'individualisés.

Enfin, notons que le gouvernement actuel a comme intention de substituer la fin de droit à l'indemnité de chômage concrétisée dans l'article 80 par un système qui renforce les droits et les obligations des travailleurs. Les droits seraient renforcés par un accompagnement plus intensif de la prospection d'emploi des allocataires et par un élargissement de l'offre de mesures d'activation. En contrepartie, les obligations seraient également intensifiées en vérifiant davantage la disponibilité des allocataires pour le marché du travail et en les sanctionnant en cas de non-disponibilité. Cette sanction consisterait à retirer l'indemnité de chômage. Le chômeur, qui suite à la sanction dispose de revenus trop faibles, pourrait faire appel au Revenu d'Insertion après une vérification des moyens. Notons toutefois ceci : plus l'écart entre le Revenu d'insertion et l'indemnité de chômage est faible, moins la sanction renforce effectivement les incitations à la prospection d'emploi. Par ailleurs, pour concevoir ce nouveau système, le gouvernement s'inspire du modèle scandinave. Des études récentes⁹ avancent de sérieuses réserves quant à la capacité de création d'emploi du modèle scandinave, certainement s'il est mis en œuvre à la même échelle qu'en Suède. Une évaluation d'un tel système n'était toutefois pas l'objet de notre étude.

Bart Cockx est professeur au département des sciences économiques de l'UCL et chercheur à l'IRES.

Jean Ries est assistant au département des sciences économiques de l'UCL et chercheur à l'IRES.

Bart COCKX et Jean RIES

⁹ Voir la synthèse de Calmfors, L., A. Forslund et M. Hemström (2002), "Does active labour market policy work ? Lessons from the Swedish experiences", IFAU Office of Labour Market Policy Evaluation, Working Paper 2002-4.

Directeur de la publication :

Vincent Bodart

Rédactrice en chef :

Muriel Dejemeppe

Comité de rédaction : *Paul Belleflamme,*

Vincent Bodart, Raouf Boucekkine,

Isabelle Cassiers, Muriel Dejemeppe,

Jean Hindriks, Vincent Vandenberghe,

Vincent Vannetelbosch

Secrétariat : *Anne Davister,*

Yolande de Ryckel

Graphiste : *Dominos*

Regards Économiques a le soutien financier de la Fondation Louvain
et de la Banque Nationale de Belgique.

Regards Économiques

IRES-UCL

Place Montesquieu, 3

B1348 Louvain-la-Neuve

site Web: <http://regards.ires.ucl.ac.be>

mail: regards@ires.ucl.ac.be

tél. 010/47 41 46 ou 010/47 34 26