

Décembre 2024

POLICY BRIEF N°24.07

Limiter à deux ans les allocations de chômage : quelles conséquences sur les finances des CPAS ?

Bayenet B., Fontaine M., Mouchart C., Rolland T. et Tojerow I.

APERÇU

Source de vifs débats lors de la dernière campagne électorale, la limitation dans le temps des allocations de chômage divise. Au-delà des enjeux en termes de sécurité sociale et de cohésion sociétale qu'elle sous-tend, ses conséquences sur les finances des différents niveaux de pouvoir, CPAS au premier plan, représente une problématique centrale. Ce *Policy brief* résume les apports d'une étude qui visait à estimer les conséquences financières de la limitation à deux ans des allocations de chômage sur l'emploi, l'aide sociale et l'invalidité. Sur la base des chiffres de l'ONEM pour les chômeurs complets indemnisés demandeurs d'emploi en 2023, elle estime le nombre d'individus qui pourraient venir rejoindre les rangs des bénéficiaires de l'aide sociale et s'interroge sur les conséquences pour les CPAS et les bénéficiaires concernés. Pour ce faire, l'étude développe une matrice associant à chaque individu une probabilité de se diriger vers l'emploi, l'aide sociale ou l'invalidité, en fonction de ses caractéristiques personnelles.

ÉLÉMENTS-CLÉS

- ▶ Si la limitation à deux ans des allocations de chômage pourrait inciter une part non-négligeable de chômeurs de longue durée à retrouver un emploi, la plus grande partie d'entre eux risque néanmoins de basculer, soit vers le revenu d'intégration sociale, soit vers l'invalidité voire sortir du système de protection sociale. Sur la base du simulateur élaboré, sur les 89.112 individus constituant la population considérée (CCI-DE, entre 18 et 55 ans et au chômage depuis plus de 2 ans), ils seraient 30.122 à devenir bénéficiaires du RIS et 33.557 à glisser vers les indemnités d'incapacité de travail/invalidité. 25.433 individus retourneraient effectivement en emploi.
- ▶ Si pour l'autorité fédérale, le montant économisé serait plus important que les nouvelles dépenses générées, pour les CPAS en revanche, il s'agit d'une augmentation nette de dépenses. Sur une base annuelle, celle-ci s'élèverait à environ 200 millions €, pour l'ensemble du pays - en tenant compte des augmentations de coûts liées au personnel (+ 20 millions €) et aux projets individualisés d'intégration sociale (+ 26 millions €).
- ▶ Pour l'autorité fédérale, l'augmentation des dépenses d'incapacité de travail serait la plus importante (+550 millions €), loin devant les augmentations de subventions à destination des CPAS.
- ▶ Pour garantir un résultat optimal, la mise en œuvre de cette réforme impliquerait d'en considérer à la fois les enjeux financiers et organisationnels (pour les CPAS) et les enjeux en termes de politiques d'emploi (à destination des bénéficiaires).

INTRODUCTION

Parmi les thématiques abordées dans les discussions pour la formation d'un futur gouvernement fédéral, la limitation dans le temps des allocations de chômage a fait l'objet d'une attention médiatique particulière ces derniers mois. Les différents partis présents autour de la table de négociation (N-VA, MR, Engagés, Vooruit et CD&V), souhaitent en effet limiter à deux ans la perception des allocations de chômage. En incitant le retour au travail, cette mesure vise à augmenter le taux d'emploi et à diminuer les dépenses de chômage.

En 2023, les « chômeurs de longue durée » (entendus ici comme les chômeurs complets indemnisés demandeurs d'emploi (CCI-DE), au chômage depuis plus de deux ans), représentaient en Belgique environ 140.000 personnes. En cas de limitation dans le temps des allocations et au regard des caractéristiques de cette population qui se trouve particulièrement éloignée de l'emploi, il est fort probable que tous ne retrouvent pas le chemin du travail. Une partie d'entre eux pourrait dès lors se retrouver sans revenu et ainsi bénéficier du revenu d'intégration sociale (RIS). Pour les CPAS, qui financent en partie le RIS, une augmentation du nombre de bénéficiaires aurait des conséquences directes en termes de montants financés et de charges à supporter.

Ce *Policy brief* présente les résultats d'une recherche menée par le DULBEA¹ visant à estimer les conséquences financières, pour les CPAS, l'Etat fédéral et la Sécurité sociale, d'une limitation à deux ans des allocations de chômage. Ce faisant, ils viennent compléter et affiner les résultats obtenus dans le cadre d'études précédentes, notamment celle produite par la FGTB en septembre dernier². Pour ce faire, les auteurs présentent deux scénarios. Le premier est un scénario de départ généralisé vers les CPAS, dans lequel l'ensemble des chômeurs considérés basculeraient vers le RIS en cas de réforme. Le second scénario propose quant à lui une analyse plus fine, de manière à tenir compte du profil des bénéficiaires pour estimer la probabilité qu'ils retournent ou pas en emploi (CPAS ou invalidité) et des mécanismes de financement du RIS par l'autorité fédérale. Ces éléments conduisent à une estimation chiffrée de l'impact financier sur les CPAS et la sécurité sociale.

MÉTHODOLOGIE

La méthodologie suivie est construite en deux temps et mobilise à la fois des données liées au RIS venant du SPP Intégration Sociale et des données de chômage de l'ONEM. Le nombre de nouveaux bénéficiaires du RIS est d'abord calculé. Celui-ci permet ensuite de chiffrer l'augmentation de charges pour les CPAS.

Pour cet exercice, ce sont les moyennes mensuelles (pour 2023) du nombre de personnes au chômage depuis plus de deux ans, par commune, et du nombre de bénéficiaires du RIS dans chaque CPAS qui ont été utilisées. Le recours à ces données de « stock », s'il limite le caractère dynamique de l'étude, permet néanmoins de disposer d'une photographie à un instant t des implications d'une telle réforme. En 2023, la Belgique comptait 141.474 chômeurs de longue durée (42.540 en Flandre, 61.505 en Wallonie et 37.429 à Bruxelles)³. La population considérée

¹ Bayenet B., Fontaine M., Mouchart C., Rolland T. et Tojerow I. (2024). Estimation de l'impact financier de la limitation à deux ans des allocations de chômage sur les finances des CPAS belges. Note réflexive. Dulbea.

² FGTB. (2024). *Limitation dans le temps des allocations de chômage : impact pour les communes.*

³ Bien que deux scénarios aient été étudiés dans l'étude, cette revue de la littérature ne fera état que du scénario « Dulbea », le scénario d'un départ généralisé de l'ensemble des chômeurs de plus de deux ans vers le CPAS étant moins réaliste et faisant davantage office d'étalon.

dans le scénario Dulbea est toutefois limitée au groupe des 18-55 ans, ayant été considéré que les 55+ ne seraient pas concernés par la mesure. Cette population représente 89.112 personnes.

Pour déterminer ceux qui rejoindraient les rangs des bénéficiaires des CPAS en cas de fin de leurs allocations de chômage, une matrice associant une probabilité pour chaque profil-type de chômeur de se diriger vers l'emploi, le RIS ou l'invalidité a été construite. Au-delà d'être indicative du parcours des chômeurs de longue durée en cas de fin des allocations, cette distinction est également parlante au vu de ses implications financières pour les différents niveaux de pouvoir. Concrètement, en croisant six dimensions de leur profil (âge, sexe, niveau d'éducation, origine, région de domicile et durée de chômage), la matrice fait apparaître plus de 8.000 profils individuels types, auxquels est associée une probabilité qu'ils retournent en emploi, passent vers l'assistance sociale (CPAS) et glissent du chômage vers une autre branche de la Sécurité sociale, en l'occurrence, l'invalidité. Le tableau 1 propose une vue agrégée de ces probabilités, par région.

Appliquer ces probabilités au nombre de chômeurs repris dans chacun de ces profils a ensuite permis de déterminer, par commune, le nombre d'individus qui seraient concernés par un passage vers le RIS (ou vers l'invalidité).

Tableau 1 : Probabilités générales de se placer dans les trois trajectoires par région

Région	Retour à l'emploi	CPAS	Invalidité
Région flamande	32,38%	31,29%	36,33%
Région de Bruxelles-Capitale	26,31%	37,24%	36,45%
Région wallonne	27,85%	32,99%	39,16%
Belgique	28,54%	33,80%	37,66%

Source : Dulbea

Plusieurs paramètres ont ensuite été intégrés dans le simulateur, de manière à affiner les implications financières pour les CPAS. Ainsi, une réduction du montant légal du RIS a tout d'abord été appliquée (pour s'approcher du montant réellement perçu par les bénéficiaires, après réductions éventuelles liées à l'existence de revenus ou d'une épargne). L'augmentation nette des coûts de personnel (liée au plus grand nombre de dossiers à traiter pour le personnel assistant social et administratif), ainsi que l'augmentation nette des coûts liés aux PIIS⁴ (selon l'hypothèse où les nouveaux bénéficiaires se verraient tous tenus de constituer un PIIS avec leur CPAS) ont également été prises en compte⁵. La subvention de l'autorité fédérale pour les dépenses de RIS a par ailleurs été calculée au niveau de chaque CPAS, en fonction des seuils en vigueur (55% du montant du RIS jusqu'à 499 bénéficiaires, 65% de 500 à 999 bénéficiaires et 70% à partir de 1000 bénéficiaires). Ces éléments constituent autant d'améliorations par rapport aux études existantes⁶.

Finalement, concernant l'estimation du montant lié au passage vers l'invalidité d'une partie de ces chômeurs, ce sont les montants du chômage minimum qui ont été utilisés⁷. Les allocations de chômage, comme les indemnités pour incapacité de travail, sont calculées sur 60% de la dernière rémunération brute⁸.

⁴ Projet individualisé d'intégration sociale. Depuis 2016, la création d'un PIIS est obligatoire pour la plupart des bénéficiaires d'un RIS.

⁵ En tenant compte des dotations spécifiques de l'autorité fédérale pour les dépenses de personnel et pour les dépenses de PIIS.

⁶ FGTB (2024), *op cit.* ; Fédération des CPAS bruxellois (2024), Fin des allocations de chômage après deux ans : impact pour les CPAS bruxellois.

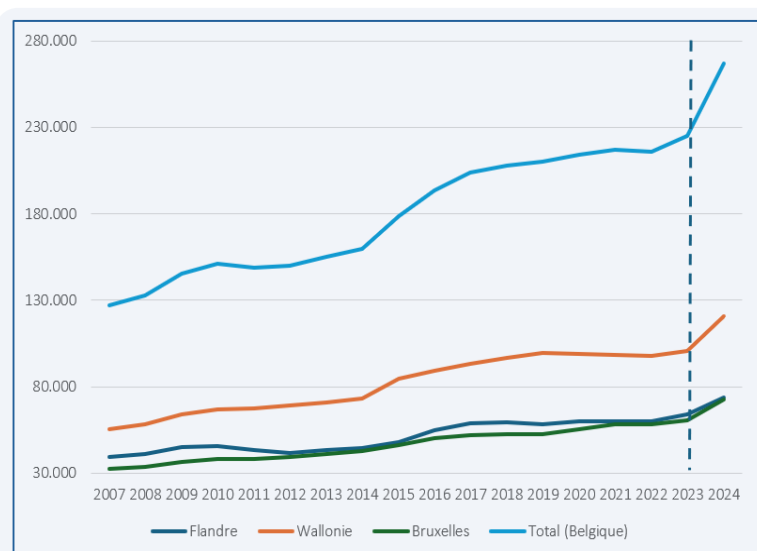
⁷ Et du montant du chômage minimum après 24 mois pour les cohabitants.

⁸ Le détail des résultats qui suivent, en ce qui concerne les montants utilisés, les modes de calcul et la méthodologie suivie pour la construction du modèle sont présentés dans le rapport du Dulbea. *Op cit.*, (2024).

RÉSULTATS

Une limitation à deux ans des allocations de chômage, en plus d'avoir des conséquences concrètes pour le public déjà fragilisé que sont les chômeurs de longue durée, aura également des repercussions financières pour les différents niveaux de pouvoir.

Sur la base des probabilités établies dans l'étude, 33,8% des chômeurs de plus de deux ans (30.122 individus, entre 18 et 55 ans) devraient rejoindre les rangs des bénéficiaires de l'aide sociale, faisant passer le total de 237.156 à 267.278, soit une augmentation de 12,7%. Si le nombre de bénéficiaires du RIS tend à croître depuis le début des années 2000 (passant d'environ 125.000 en 2007 à plus de 230.000 en 2023), il n'en reste pas moins que cette réforme induirait un nouveau pic dans cette augmentation. Le graphique ci-contre (figure 1) illustre l'implication du scénario DULBEA sur l'évolution à long terme du nombre de RIS. (Vue « stock » pour l'année 2024, en fonction des derniers chiffres de 2023).



Source : SPP IS. Calculs : Dulbea

Figure 1. Evolution du nombre de bénéficiaires du RIS, en Belgique et par région, entre 2007 et 2023 et projections pour 2024 sur base du scénario DULBEA. L'augmentation du nombre de bénéficiaires du RIS en cas de limitation à deux ans des allocations de chômage serait de 30.122 pour l'ensemble du pays, portant le nouveau total à 267.278 bénéficiaires (+13.436 en Wallonie ; +7.019 en Flandre et +9.667 à Bruxelles).

Implications financières

En termes financiers, les CPAS s'en trouveraient impactés de différentes manières. La principale étant bien entendu liée à l'augmentation des dépenses de RIS : les charges nettes liées au RIS (après subvention par l'autorité fédérale) augmenteraient de plus de 150 millions € sur l'ensemble du pays (+ 38 millions en Flandre, + 42,8 millions à Bruxelles et + 69,7 millions en Wallonie). En parallèle, cet accroissement du nombre de bénéficiaires du RIS et donc du nombre de dossiers à traiter induirait une augmentation des besoins en personnel. Après subvention fédérale, les dépenses à charge des CPAS pour ce personnel supplémentaire seraient de plus de 20 millions € pour l'ensemble des CPAS. A ces deux postes s'ajoutent finalement les coûts liés à la constitution de PIIS pour les nouveaux arrivants, qui est chiffrée à environ 26 millions €. Au total, cela représente une augmentation de coûts nette, à charge des CPAS, de près de 200 millions € sur une base annuelle. Le tableau 2 présente le détail de cette augmentation, par région.

Tableau 2. Calcul du coût net annuel à charge des CPAS après réforme par région

Régions	Situation actuelle	Après réforme	Augmentation nette
Région flamande	497.998.684 €	546.952.734 €	+ 48.954.051 €
Charges nettes liées au RIS	394.516.277 €	432.546.216 €	+ 38.029.939 €
Coûts connexes nets en personnel	45.531.002 €	50.317.939 €	+ 4.786.937 €
Coûts connexes nets liés au PIIS	57.951.404 €	64.088.579 €	+ 6.137.175 €
Région de Bruxelles-Capitale	381.091.690 €	438.989.175 €	+ 57.897.485 €
Charges nettes liées au RIS	282.601.910 €	325.457.879 €	+ 42.855.969 €
Coûts connexes nets en personnel	43.086.032 €	49.678.805 €	+ 6.592.773 €
Coûts connexes nets liés au PIIS	55.403.748 €	63.852.490 €	+ 8.448.743 €
Région wallonne	751.090.044 €	841.713.147 €	+ 90.623.103 €
Charges nettes liées au RIS	584.725.848 €	654.450.188 €	+ 69.724.340 €
Coûts connexes nets en personnel	73.123.358 €	82.286.788 €	+ 9.163.430 €
Coûts connexes nets liés au PIIS	93.240.838 €	104.976.172 €	+ 11.735.333 €
TOTAL NET ANNUEL À CHARGE DES CPAS	1.630.180.418 €	1.827.655.057 €	+ 197.474.639 €

Source : Dulbea

L'étude estime par ailleurs que 33.557 des 89.112 chômeurs considérés glisseraient, pour des raisons de santé, vers le régime de l'invalidité et bénéficieraient de ce fait d'indemnités d'incapacité de travail/d'invalidité. Sur une base annuelle, le montant est estimé à environ 550 millions €. Le tableau 3, ci-dessous, propose une vue synthétisée, pour les différents niveaux de pouvoir, des implications tant en termes de diminutions que d'augmentations de dépenses de la réforme⁹. Notons néanmoins qu'il ne tient pas compte des éventuels effets retours positifs en termes de fiscalité et de cotisations sociales.

Tableau 3. Tableau de synthèse des implications financières par niveau de pouvoir.

Pour l'autorité fédérale, le montant économisé serait plus important que les nouvelles dépenses générées. Pour les CPAS en revanche, il s'agit d'une augmentation nette de dépenses.

Autorité fédérale/Sécurité sociale		
	Nombre d'unités physiques	Montant
Diminution de dépenses		
<i>Dépenses de chômage</i>	- 89.112	- 1.449.656.298 €
Augmentation de dépenses		
<i>Dépenses de subvention RIS</i>	+ 30.122	+ 305.468.442 €
<i>Dépenses de subvention PIIS</i>	+ 30.122	+ 3.800.656 €
<i>Dépenses de personnel</i>		+ 15.603.147 €
<i>Dépenses d'incapacité de travail/invalidité</i>	+ 33.557	+ 547.752.783 €
Solde		- 577.031.271 €
CPAS		
	Nombre d'unités physiques	Montant
Diminution de dépenses		
<i>n/a</i>	-	-
Augmentation de dépenses (RIS, PIIS, personnel)	+ 30.122	+ 197.474.639 €
<i>Région flamande</i>	+ 7.019	+ 48.954.051 €
<i>Région wallonne</i>	+ 9.667	+ 90.623.103 €
<i>Région Bruxelles-Capitale</i>	+ 13.436	+ 57.897.485 €
Solde		+ 197.474.639 €

Source : Dulbea

⁹ Sur base des hypothèses Dulbea.

Les profils à risque

La méthodologie utilisée pour construire les probabilités que les chômeurs s'inscrivent dans l'une des trois trajectoires a par ailleurs permis d'identifier un certain nombre de profils « à risque », profils pour lesquels les caractéristiques individuelles renforcent la probabilité de ne pas retrouver d'emploi et donc de se diriger vers le CPAS ou vers l'invalidité. Ces constats s'appuient sur une revue générale de la littérature¹⁰.

Typiquement, les jeunes (en dessous de 25 ans) et les travailleurs plus âgés (au dessus de 50 ans) ont une probabilité plus faible de retourner en emploi en cas de fin des allocations de chômage. Il en va de même pour les personnes ayant un niveau d'étude bas (primaire uniquement), étant au chômage depuis plus de cinq ans ou étant originaires d'un pays hors Union européenne. Les profils pour lesquels ces caractéristiques « défavorables » se cumulent sont ceux avec la probabilité de retourner en emploi la plus faible. Pour ceux-là, la probabilité de devenir bénéficiaire du RIS ou de dépendre du régime de l'invalidité est donc plus importante. L'inverse est par ailleurs aussi valable : bien que chômeurs de longue durée également, une personne âgée entre 25 et 49 ans, hautement qualifiée, de nationalité européenne et au chômage depuis tout juste deux ans aurait une probabilité bien plus importante de retourner en emploi.

Concernant la probabilité de glisser vers l'invalidité, ce sont plus particulièrement l'âge et le sexe qui sont les critères déterminants : les personnes plus âgées et les femmes étant sur-représentées parmi les bénéficiaires d'une indemnité d'incapacité de travail/invalidité.

IMPLICATIONS EN MATIÈRE DE POLITIQUE PUBLIQUE

Une réforme visant à limiter dans le temps la perception des allocations de chômage toucherait à différents aspects, impossibles à considérer de manière isolée.

Les enjeux financiers pour les CPAS sont ceux qui ont fait l'objet du plus d'attention dans cette recherche au vu de leurs conséquences en cascade sur le bon fonctionnement des institutions, la qualité des services rendus aux bénéficiaires et la capacité des centres à jouer leur rôle de dernier filet de protection sociale. Pour ces raisons, toute réforme ayant comme effet une augmentation des charges pour les CPAS devrait nécessairement être accompagnée d'une enveloppe de refinancement correspondante. Au vu des difficultés à estimer précisément et de manière dynamique (en prenant en compte les flux des chômeurs de longue durée) l'ampleur de l'augmentation du nombre de bénéficiaires du RIS et leur répartition entre communes, l'option d'un « droit de tirage » serait à retenir pour l'allocation des moyens. Chaque CPAS pouvant, selon ses besoins objectivés, tirer une certaine somme de l'enveloppe, équivalente à son augmentation de dépenses. Un autre enjeu financier réside dans les seuils de subventionnement du RIS par l'autorité fédérale. Les petites communes, proportionnellement plus touchées par l'augmentation

¹⁰ Voir notamment : Buysse, K., & Saks, Y. (2020). Drivers of labour force participation in Belgium. *Economic Review, National Bank of Belgium*, (1), 111-128 ; Pellizzari, M. (2006). Unemployment duration and the interactions between unemployment insurance and social assistance. *Labour Economics*, 13(6), 773-798 ; Rennoir, M., & Tojerow, I. (2019). Évaluation de l'ensemble du dispositif de contrôle de la disponibilité des chômeurs, tel que mis en œuvre au sein du Forem. Dulbea policy report 19.03 ; Van Ours, J. C., & Vodopivec, M. (2006). How shortening the potential duration of unemployment benefits affects the duration of unemployment: Evidence from a natural experiment. *Journal of Labor Economics*, 24(2), 351-378.

des dépenses, se situent la plupart du temps dans la première tranche de subvention, la plus faible (55%). Par contraste, la subvention des grandes villes est elle proportionnellement plus importante, celles-ci bénéficiant du taux maximal (70%) pour l'ensemble de leurs bénéficiaires.

Pour l'autorité fédérale aussi, les répercussions financières d'une telle réforme doivent nécessairement être prises en considération. En effet, la baisse des dépenses en termes d'allocations de chômage sera en partie compensée par une augmentation de dépenses liées au financement des CPAS et des dépenses en matière d'incapacité.

Parallèlement au soutien financier, les CPAS nécessiteront également un soutien d'ordre organisationnel plus général. Avec l'arrivée de bénéficiaires précédemment chômeurs de longue durée, les centres seront confrontés à un public très particulier, tant en termes de profils que de besoins. Cela induirait, d'une part, des besoins en personnel croissants, pour pouvoir renforcer les équipes en place (personnel assistant social et personnel administratif). Concrètement, cela permettrait qu'elles gèrent moins de dossiers par assistant social et qu'elles puissent ainsi accorder plus de temps à chacun des nouveaux bénéficiaires du RIS, renforçant de ce fait la qualité générale de l'accompagnement. D'autre part, les compétences de ce personnel devraient être développées pour s'adapter au mieux à ces profils spécifiques. Des formations personnalisées pourraient être organisées pour les assistants sociaux pour développer les compétences nécessaires à l'accompagnement de ces publics. Il s'agit d'enjeux organisationnels et managériaux centraux, pour lesquels les CPAS devraient être soutenus.

Finalement, les enjeux se situent également au niveau des bénéficiaires eux-mêmes, qui impliquent que des politiques d'emploi adaptées soient développées. Au sein de la population de chômeurs de longue durée, les caractéristiques de certains individus amoindrissent la probabilité qu'ils retournent en emploi. Ces « profils à risque » doivent faire l'objet d'une attention particulière, à défaut de quoi la politique manquerait sa cible en les laissant passer entre les mailles du filet. Si les objectifs poursuivis par la réforme sont, in fine, d'augmenter le taux d'emploi et de faire diminuer les dépenses de chômage, il est donc essentiel de soutenir les politiques visant à accompagner la réintégration de ces groupes sur le marché du travail.

RÉFÉRENCES PRINCIPALES

- ▶ Bayenet, B., Fontaine M., Mouchart C., Plasman, R., Rolland T. et Tojerow, I. (2024). Estimation de l'impact financier de la limitation à deux ans des allocations de chômage sur les finances des CPAS belges. Note réflexive. Dulbea.
- ▶ Buysse, K., & Saks, Y. (2020). Drivers of labour force participation in Belgium. *Economic Review, National Bank of Belgium*, (1), 111-128.
- ▶ FGTB. (2024), *Limitation dans le temps des allocations de chômage : impact pour les communes*, Bruxelles.
- ▶ ONEM. (s.d.). *Statistiques interactives : Population en chômage complet et demandeurs d'emploi*. Récupéré le 15 octobre 2024.
- ▶ Pellizzari, M. (2006). Unemployment duration and the interactions between unemployment insurance and social assistance. *Labour Economics*, 13(6), 773-798.
- ▶ Rennoir, M., & Tojerow, I. (2019). Évaluation de l'ensemble du dispositif de contrôle de la disponibilité des chômeurs, tel que mis en œuvre au sein du Forem. Dulbea policy report 19.03.
- ▶ Van Ours, J. C., & Vodopivec, M. (2006). How shortening the potential duration of unemployment benefits affects the duration of unemployment: Evidence from a natural experiment. *Journal of Labor Economics*, 24(2), 351-378.



Département d'économie
appliquée de l'ULB

dulbea.ulb.be

+32 (2) 650 41 11 • dulbea@ulb.be
Avenue Franklin D. Roosevelt 50, CP140
B-1050 Brussels

 [@dulbea_ulb](https://twitter.com/dulbea_ulb)

 [Dulbea ULB](https://www.linkedin.com/company/dulbea-ulb)

 [Dulbea ULB](https://www.youtube.com/channel/UC...)