

Décembre 2024

POLICY BRIEF N°24.08

Limitation des allocations de chômage dans le temps : une mesure efficace ?

Benoît Bayenet, Martin Rodriguez Conde, Ilan Tojerow, Anna Zaytseva

APERÇU

Parmi les propositions discutées dans le cadre de la formation du gouvernement fédéral issu des élections de juin 2024, il est notamment question de modifier le dispositif d'assurance-chômage et de mettre fin au versement des indemnités après deux années de chômage. S'il est presque certain que la réduction de la période potentielle d'indemnisation (PPI) puisse faciliter le retour à l'emploi, un tel effet positif pourrait ne concerner qu'une partie des chômeurs de longue durée, en raison de leurs caractéristiques personnelles (inadéquation des compétences, problèmes d'invalidité, discriminations liées à l'âge, etc.). Ce policy brief dresse un état des lieux des principaux résultats de la littérature empirique concernant les effets d'une modification de la PPI sur le taux de retour à l'emploi, la qualité de l'emploi post-chômage, ou encore le bien-être et la santé.

ÉLÉMENTS-CLÉS

- ▶ La littérature empirique démontre qu'une réduction de la PPI entraîne généralement une baisse de la durée du chômage, ainsi qu'une augmentation du taux de retour à l'emploi et du taux de sortie vers les autres programmes assurantiels, avec des effets différenciés selon l'âge, le sexe, etc.
- ▶ Elle indique aussi que les effets d'une modification de la PPI sur la qualité de l'emploi post-chômage sont assez contradictoires. La plupart des études ne relèvent aucun effet significatif, que ce soit sur le salaire post-chômage, la durée du nouvel emploi, l'adéquation des compétences avec le nouveau poste, etc. Certaines études trouvent malgré tout un léger effet, tant à la hausse qu'à la baisse, mais seulement pour certains sous-groupes de chômeurs.
- ▶ Les conséquences ne se limitent pas au marché de l'emploi. La modification de la PPI influence aussi la santé des travailleurs. Les effets sont plutôt ambigus : d'un côté, l'allongement de la PPI pourrait réduire le stress lié à la recherche d'emploi et améliorer l'état de santé des chômeurs, par exemple en leur permettant de retrouver un emploi moins pénible ; de l'autre côté, une durée de chômage prolongée est souvent associée à une plus grande prévalence des troubles addictifs (alcool, tabac, opioïdes, etc.).

INTRODUCTION

L'assurance-chômage fournit un soutien financier aux travailleurs qui perdent leur emploi de manière involontaire, leur permettant de limiter la perte de revenus et de stabiliser partiellement le niveau de consommation, tout en leur accordant le temps nécessaire pour se préparer à réintégrer le marché de l'emploi.

Malgré sa fonction assurantielle, l'assurance-chômage peut aussi décourager le demandeur d'emploi à retourner sur le marché du travail, puisqu'elle diminue le coût d'opportunité associé à la situation de chômage (Mortensen, 1977). Ce dispositif incite effectivement le chômeur à augmenter son salaire de réservation – c'est-à-dire le salaire minimal en dessous duquel il préfère rester sans emploi –, ce qui diminue le nombre d'offres de travail jugées attractives et accroît la probabilité de rester au chômage (Lancaster, 1979). La période potentielle d'indemnisation (PPI) ainsi que le montant de l'allocation sont les deux facteurs clés qui tendent à moduler ce coût d'opportunité.

Un salaire de remplacement moins important et/ou une PPI moins longue peuvent réduire la durée du chômage et encourager la reprise d'un emploi. Si ces effets semblent plutôt positifs au premier abord, ils ne sont pas forcément sans conséquences sur la qualité de l'emploi post-chômage, notamment en matière de salaire, de type de contrat (CDI/CDD), et d'adéquation entre les compétences du travailleur et le poste : une PPI moins généreuse pourrait contraindre le chômeur à accepter le premier contrat de travail qui se présente, car elle l'empêcherait de prendre le temps d'évaluer toutes les alternatives d'emploi, ou même de pouvoir consacrer davantage de son temps à sa propre formation.

Face à un tel dilemme, les chômeurs de longue durée (>2 ans) – qui représentaient 75 148 personnes parmi les chômeurs complets indemnisés demandeurs d'emploi (CCI-DE) en septembre 2024, soit près de 45,7 % de l'ensemble des CCI-DE (ONEM, 2024) – constituent un groupe particulièrement fragile : la probabilité de retour à l'emploi pourrait ne pas augmenter pour tous ces demandeurs d'emploi, et ce à cause de leurs caractéristiques personnelles (inadéquation entre les compétences et le marché de l'emploi, problèmes de santé incapacitants, discriminations liées à l'âge, situation familiale, etc.). La réforme de limitation des allocations de chômage dans le temps serait alors non seulement limitée dans ses effets de réinsertion professionnelle, mais surtout dommageable pour une certaine partie des travailleurs en les privant des revenus de l'assurance-chômage. Par ailleurs, les personnes concernées pourraient se tourner vers d'autres dispositifs de protection ou d'aide sociale, tels que les allocations d'invalidité ou le revenu d'intégration sociale, ce qui risquerait de grever bien davantage les finances publiques de la sécurité sociale, des Régions et des communes, en particulier wallonnes.

Tous ces enjeux soulignent la nécessité d'analyser les conséquences de la possible réforme. Ce policy brief apporte quelques éléments de réponse via un état des lieux de la littérature empirique sur la PPI, en analysant ses effets sur le retour à l'emploi et la qualité du travail post-chômage, tant sous un angle microéconomique que macroéconomique. Les effets sur le bien-être et la santé des travailleurs sont aussi discutés dans un second temps. Enfin, le policy brief se clôture par quelques recommandations en matière de politique publique.

APPORTS DE LA LITTÉRATURE

Impact au niveau microéconomique

Effet sur la durée de chômage et le taux de retour à l'emploi

La littérature empirique semble corroborer les développements de la théorie microéconomique. De manière générale, l'allongement de la PPI entraîne effectivement une diminution du taux de sortie du chômage, ainsi qu'une augmentation de la durée de chômage, en atteste une revue de littérature qui indique que chaque semaine supplémentaire de PPI tend à rallonger la durée de chômage de 0,02 à 1,3 semaines – en moyenne de 0,40 pour la plupart des études (Lopes, 2022)¹.

D'un point de vue méthodologique, les études empiriques les plus solides reposent sur deux approches économétriques différentes, censées quantifier l'influence causale d'une modification de la PPI sur la durée du chômage, la probabilité de retour à l'emploi, etc. La première méthode est celle des doubles différences (« difference-in-differences »), laquelle permet d'évaluer les effets d'une réforme politique visant à allonger ou à réduire la PPI pour un groupe spécifique de chômeurs, et ce en comparant leurs résultats à ceux d'un groupe de contrôle, avant et après l'adoption des nouvelles mesures dans le pays (Card et Levine, 2000 ; Lalive et al., 2006 ; Lichter et Schiprowski, 2021 ; Van Ours et Vodopivec, 2006). La deuxième méthode est celle de la régression sur discontinuité (« regression discontinuity design »), basée sur l'exploitation d'une discontinuité dans la loi qui conditionne la PPI, par exemple en lien avec l'historique de travail ou l'âge des chômeurs (Caliendo et al., 2013 ; Card et al., 2007 ; Lalive, 2008 ; Le Barbanchon, 2016 ; Schmieder et al., 2012). L'utilisation d'une méthode au détriment d'une autre est généralement sans conséquence sur les résultats. En fait, la plupart des différences observées entre les études s'explique surtout par d'autres facteurs : la nature et la taille de la modification de la PPI, les caractéristiques personnelles des demandeurs d'emploi concernés par la réforme, l'état du marché de l'emploi dans le pays concerné, etc.

À titre d'exemple, l'étude de Van Ours et Vodopivec (2006) indique que le taux de retour à l'emploi augmente au cours des 6 premiers mois après une réduction de la PPI de 12 à 6 mois, en Slovénie (Figure 1). Il augmente de 19 % pour un homme de 30 ans en bonne santé, et de plus de 31 % pour une femme qui possède les mêmes caractéristiques. Les écarts de genre sont manifestes. Selon Tatsiramos et Van Ours (2014), une telle différence s'expliquerait



Figure 1 : Taux de retour à l'emploi, avant et après la réduction de la PPI de 12 à 6 mois en Slovénie
(Source : Van Ours et Vodopivec, 2006)

surtout par l'attachement des femmes slovènes au marché de l'emploi. Ce phénomène est d'ailleurs souvent observé dans la littérature, pour des raisons parfois différentes. À cet égard, l'étude de Lalive (2008) démontre que l'extension de la PPI, passée de 30 à 209 semaines et seulement applicable pour les Autrichiens de plus de 50 ans, mène à augmentation de la durée du chômage de 14 semaines chez

¹ Cette revue de littérature compile les résultats de 28 études, menées dans plusieurs pays différents (États-Unis, Canada, France, l'Allemagne, Pays-Bas, Slovénie, Pologne, Suède, etc.).

les hommes, contre plus de 109 semaines chez les femmes. Dans ce contexte, l'écart de genre apparaît comme singulièrement marqué et résulte probablement de la différenciation des droits à la retraite anticipée : l'âge minimal requis pour bénéficier de la retraite anticipée était de 59 ans pour un homme, et de 54 ans pour une femme. L'âge du chômeur et les synergies avec d'autres systèmes de protection et d'aide sociale, comme la retraite, l'invalidité, ou l'assistance sociale, etc., sont donc également des paramètres déterminants.

À ce sujet, Benmarker *et al.* (2013) montrent une augmentation d'environ 10 % du taux de retour à l'emploi en Suède, où la PPI est passée de 90 à 60 semaines pour les travailleurs âgés de 55 et 56 ans ; ils observent aussi que l'effet apparaît avant et au début de la phase d'entrée du demandeur d'emploi dans les programmes actifs du marché du travail. Cela suggère que les chômeurs retrouvent un emploi parce qu'ils ne peuvent plus bénéficier aussi longtemps du chômage, et non parce qu'ils ont acquis de nouvelles compétences grâce aux programmes de réinsertion. Par ailleurs, De Groot et Van der Klaauw (2019) trouvent que les chômeurs néerlandais de moins de 35 ans sont largement moins affectés par des variations de la PPI ; ils ne relèvent aucune différence significative entre les individus âgés de 40 et 55 ans et ceux de plus de 55 ans ; et ils observent que le retour à l'emploi atteint un pic avant la fin des indemnités, car les chômeurs – surtout ceux âgés de plus de 50 ans – intensifient leurs recherches de travail pour éviter le basculement vers l'aide sociale, jugée stigmatisante et incertaine². Les effets de la PPI sur le retour à l'emploi sont donc souvent différents selon l'état d'avancement du chômeur dans son parcours d'indemnisation.

Sur ce point, Lichter et Schiprowski (2021) apportent une nuance supplémentaire en ce qui concerne la dimension temporelle de l'effet de la PPI sur le taux de retour à l'emploi : il dépend également du moment où la réforme politique est entérinée dans le parcours d'indemnisation du chômeur : aucun effet désincitatif sur le retour à l'emploi n'est observé parmi les chômeurs allemands qui bénéficient d'une PPI prolongée à un stade proche de l'épuisement du droit au chômage³. Un tel résultat suggère que les risques d'aléa moral liés à l'extension de la PPI sont moins importants pour les chômeurs de longue durée que pour ceux de courte durée⁴. Toujours selon cette logique, la taille de l'extension ou de la réduction de la PPI semble également influencer l'effet sur le retour à l'emploi. Lalive *et al.* (2006) démontre qu'en Autriche, l'extension de la PPI de 30 à 39 semaines mène à une hausse de 0,4 semaines de la durée du chômage, alors que la prolongation de la PPI de 30 à 52 semaines conduit à une hausse de 2,3 semaines⁵. Card *et al.* (2007) prouvent aussi que, parmi les chômeurs autrichiens qui disposent

² La théorie prédit le phénomène de pic, surtout pour les travailleurs qui perdent beaucoup de leurs revenus au moment de l'expiration du programme d'assurance-chômage (Van Den Berg, 1990). Étant donné que cet effet est également observé chez des individus qui ne perdent pas beaucoup de leurs revenus après l'épuisement de leurs indemnités, de Groot et van der Klaauw (2019) suggèrent plutôt que le taux de retour à l'emploi augmente pour des raisons plutôt psychologiques, liées à la honte ou à la peur de l'incertitude.

³ Ce résultat rejoint celui de Kolsrud *et al.* (2018), qui montrent que les effets désincitatifs liés à des niveaux de prestation plus généreux diminuent lorsqu'ils sont mis en place plus tard dans la période de chômage, en Suède.

⁴ Dans le contexte du système d'assurance-chômage, l'aléa moral désigne une situation où les assurés modifient leur comportement de recherche de travail, par exemple en diminuant leurs efforts, car le soutien financier dont ils disposent leur permet de rendre la période de chômage plus confortable.

⁵ Pour cette étude, la différence observée serait surtout due à des caractéristiques individuelles liées à l'âge : les demandeurs d'emploi qui bénéficient d'une extension de 30 à 39 semaines sont âgés de 40 à 50 ans, alors que ceux qui bénéficient d'une extension de 30 à 52 ans sont âgés de plus de 50 ans. Ainsi, les auteurs suggèrent que les chômeurs de plus de 50 ans auraient tendance à rester plus longtemps au chômage pour deux raisons : soit parce qu'ils sont proches de la retraite, soit parce que les employeurs préfèrent recruter des travailleurs plus jeunes.

de 30 semaines de PPI, le taux de retour à l'emploi est de 5 à 9 % plus faible au cours des 20 premières semaines par rapport à celui des chômeurs qui bénéficient uniquement de 20 semaines. Cela montre également que les individus anticipent une extension de la PPI, et réduisent leurs efforts de recherche d'emploi avant même que l'extension de la PPI n'entre en vigueur. Schmieder *et al.* (2012) suggèrent le même phénomène anticipatoire ; ils montrent, par ailleurs, que l'influence de la PPI sur la durée du chômage ne varie pas en fonction du cycle économique.

Effet sur la qualité de l'emploi post-chômage

Si les effets de la PPI sur la durée effective du chômage et le taux de retour à l'emploi sont très clairs et sans ambiguïté, son influence sur la qualité de l'emploi post-chômage révèle des résultats beaucoup plus contradictoires. La littérature empirique ne rapporte généralement aucun impact de l'extension ou de la réduction de la PPI sur la qualité de l'emploi post-chômage (Lalive, 2007 ; Card *et al.*, 2007 ; Van Ours et Vodopivec, 2008 ; Benmarker *et al.*, 2013)⁶. Deux exceptions notables relèvent néanmoins des résultats significatifs et plutôt contradictoires : l'étude de Nekoei et Weber (2017) montre que l'extension de la PPI de 30 à 39 semaines chez les chômeurs autrichiens de 40 ans conduit à une hausse de 0,5 % du salaire post-chômage (Figure 2) ; tandis que l'étude de Schmieder *et al.* (2016) trouve que chaque mois de PPI supplémentaire entraîne une baisse de 0,8 % du salaire post-chômage chez les travailleurs allemands d'âge moyen⁷.

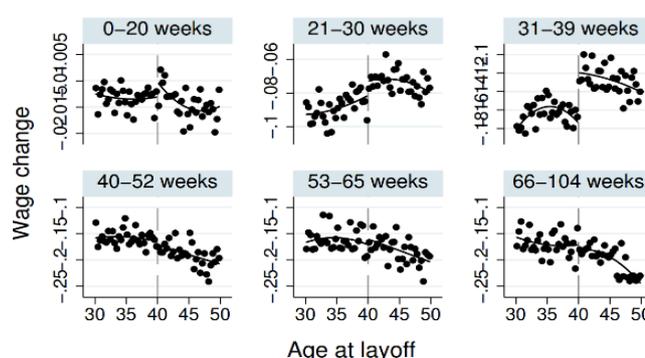


Figure 2 : Effet dynamique d'une extension de la PPI de 30 à 39 semaines sur les salaires post-chômage, en fonction de l'âge (Source : Nekoei et Weber, 2017)

Afin de réconcilier tous ces différents résultats, Nekoei et Weber (2017) montrent théoriquement que l'effet de la PPI sur les salaires post-chômage peut être décomposé en deux forces antagonistes : d'une part l'extension de la PPI peut conduire à une hausse des salaires, parce que les demandeurs d'emploi décident de devenir plus sélectifs et/ou d'augmenter leur salaire de réservation ; d'autre part, elle peut aussi exercer une pression à la baisse sur les salaires, puisque la prolongation de la durée de chômage risque potentiellement d'entraîner la détérioration des compétences des chômeurs et/ou de renforcer leur stigmatisation sur le marché du travail. L'effet net de la PPI sur les salaires post-chômage est donc déterminé par l'équilibre de ces deux forces, lequel varie selon les caractéristiques des différents sous-groupes de chômeurs. Ainsi, il est tout à fait normal de retrouver des résultats contradictoires – nuls, négatifs ou positifs – dans la littérature, à partir du moment où les études ne considèrent pas toujours les mêmes échantillons de chômeurs, qui peuvent être soumis à des contraintes de liquidités plus ou moins fortes et, par conséquent, à des durées de chômage plus ou moins longues.

Au-delà du salaire, la qualité de l'emploi peut également se traduire par d'autres indicateurs, tels que la durée et la nature du contrat (CDI/CDD), l'adéquation entre les compétences et le nouveau poste,

⁶ Comme dans la section précédente, toutes ces études s'appuient sur les méthodes des doubles différences et de régression sur discontinuité.

⁷ D'autres études plus récentes rapportent également des résultats significatifs. À titre d'exemple, Kyrrä et Pesola (2020) indiquent que l'extension de la PPI améliore la qualité du premier emploi post-chômage : chaque semaine supplémentaire augmente le salaire de 2 € par mois. L'étude de de Groot et Van der Klaauw (2019) montre que la réduction de la PPI de 4 mois implique une baisse du salaire quotidien de 64 centimes, pour le premier emploi.

la pénibilité, etc. Les conclusions sont globalement les mêmes que pour les salaires : les résultats sont tout aussi contradictoires, sans doute parce que les groupes de chômeurs affectés par la modification de la PPI ne sont pas les mêmes d'une étude à l'autre. Par exemple, Schmieder et al. (2016) observent que chaque mois de PPI supplémentaire entraîne une baisse de la durée de l'emploi post-chômage de 0,0081 années et une hausse de 0,12 et 0,18 points de pourcentage de la probabilité de devoir changer d'industrie et de poste, respectivement ; cela suggère que les travailleurs allemands ne cherchent pas à compenser un salaire plus faible par des emplois plus stables, mieux assortis à leurs compétences, ou offrant de meilleures opportunités. De leur côté, Nekoei et Weber (2017) ne rapportent aucun effet sur la durée du nouvel emploi, ni sur la croissance du salaire, ni sur la probabilité de devoir changer d'industrie, de poste ou de localisation géographique, et ce malgré un effet positif sur les salaires⁸.

Impact au niveau macroéconomique

Toute la littérature analysée précédemment traite uniquement des effets de l'assurance-chômage au niveau microéconomique, en analysant l'influence d'un changement dans la période d'éligibilité sur la probabilité de retour à l'emploi d'un individu, en supposant que le comportement des autres agents économiques reste inchangé. Or, il est probable que la modification de la durée potentielle ait aussi une certaine influence sur le comportement des autres acteurs, et notamment celui des employeurs. Ce second effet, qualifié d'externalités de marché de l'assurance-chômage, pourrait donc mener à des conclusions différentes concernant l'effet d'un changement de la PPI sur le retour à l'emploi. Pour le dire autrement : même si le taux de retour à l'emploi s'améliore/se détériore dans une perspective exclusivement microéconomique, il est possible que plusieurs externalités de marché de l'assurance-chômage puissent mitiger les effets observés au niveau microéconomique et conduire malgré tout à une détérioration/amélioration de la probabilité de retour à l'emploi et du taux d'emploi. D'un point de vue théorique, trois processus sont ainsi à l'œuvre – essentiellement lors des périodes de récession économique.

Premièrement, l'extension de la PPI pourrait permettre aux travailleurs plus vulnérables (peu qualifiés, non-indemnisés, etc.) de trouver un emploi plus facilement en période de récession économique, ce qui pourrait compenser les effets négatifs habituellement observés sur le taux de retour à l'emploi et le taux d'emploi. Ces travailleurs pourraient effectivement bénéficier d'une moindre concurrence sur le marché du travail, à cause de la baisse d'effort de recherche d'emploi – induite par l'allongement de la PPI – chez les autres travailleurs, surtout lorsque l'offre d'emploi est limitée (Landais et al., 2018). Deuxièmement, l'allongement de la PPI pourrait inciter les entreprises à diminuer leur offre d'emploi, ce qui pourrait diminuer le taux de retour à l'emploi et détériorer davantage le taux d'emploi agrégé. En effet, les profits des entreprises pourraient être sensiblement réduits, car les demandeurs d'emploi seraient désormais susceptibles d'augmenter leur salaire de réservation en raison de l'extension de la PPI (Mitman et Rabinovich, 2015). Troisièmement, la théorie keynésienne tend à suggérer que l'octroi d'allocations de chômage pourrait soutenir la formation d'emploi et donc améliorer le niveau d'emploi grâce à la stimulation de la demande agrégée, en permettant aux demandeurs d'emploi de consommer des biens et des services malgré la perte des revenus du travail (Kekre, 2023).

⁸ D'autres études trouvent des effets sur la durée du nouvel emploi. L'étude de Kyrrä et Pesola (2020) rapporte une augmentation de 0,14 à 0,18 semaines dans la durée du nouvel emploi post-chômage, pour chaque semaine de PPI supplémentaire en Finlande.

Une littérature empirique récente, basée sur l'utilisation de méthodes quasi-expérimentales, tente de quantifier l'influence de l'extension de la PPI sur le taux d'emploi, en considérant l'ensemble des effets microéconomiques et des externalités de marché de l'assurance-chômage⁹. Elle s'intéresse surtout au contexte des États-Unis, qui autorise l'extension de la PPI en période de récession économique. Ainsi, l'objectif est de comparer les effets macroéconomiques avec ceux de la littérature microéconomique, laquelle relève un effet légèrement négatif sur le taux d'emploi agrégé (Farber et al., 2015 ; Rothstein, 2011)¹⁰.

Les études sont très partagées. Hagedorn *et al.* (2016, 2019) observent un effet significatif et largement négatif sur le taux d'emploi aux États-Unis, durant la Grande Récession, à la suite de l'extension de la PPI de 26 à 99 semaines, entre 2008 et 2014 ; les auteurs suggèrent que l'effet positif de la stimulation de la demande agrégée est largement compensé par la baisse du nombre d'emplois créés, qui est due à la hausse des salaires. À l'inverse, Boone *et al.* (2021) démontrent que l'extension de la PPI conduit à une hausse non significative du taux d'emploi agrégé, qui est comprise entre 0,18 et 0,43 points de pourcentage (Figure 3). Chodorow-Reich *et al.* (2019) rapportent des résultats équivalents, avec une augmentation atteignant jusqu'à près de 0,3 points de pourcentage. Ces résultats s'accordent avec l'existence d'un effet légèrement négatif de la PPI sur le taux de retour à l'emploi à l'échelle microéconomique, contrebalancé par la présence d'externalités de marché, comme l'impact positif de la demande agrégée sur la création d'emplois. Ces deux études suggèrent donc que l'effet total de l'extension de la PPI était légèrement positif sur le taux d'emploi durant la Grande Récession, dans le meilleur des cas.

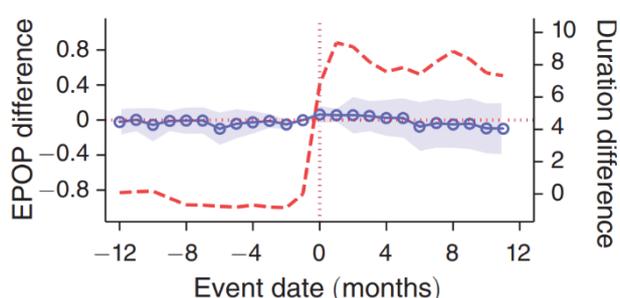


Figure 3 : Différences de taux d'emploi (EPOP) et de PPI entre deux comtés, avant et après réforme, sur la période de 2008 à 2014 (Source : Boone et al, 2021)

Impact sur le bien-être

L'impact de l'extension de la PPI de l'assurance-chômage ne se limite pas uniquement au marché du travail. En effet, la littérature scientifique établit aussi une relation négative et bidirectionnelle entre le chômage et la santé mentale, ainsi que le bien-être général (Ahammer et Packham, 2023 ; Fraskuillo et al., 2015 ; Kuhn et al., 2009 ; Steele et al., 2013 ; Van Aerden et al., 2017).

D'un côté, l'accès au revenu de remplacement et l'extension de la PPI de chômage pourraient réduire le stress lié à la recherche d'emploi et améliorer l'état de santé des chômeurs (Ahammer et Packham, 2023). L'assurance-chômage représenterait ainsi un soulagement à court terme, offrant la possibilité de retrouver un travail moins pénible dans le futur pour tous ceux qui exercent un métier « physique ». En outre, les femmes qui bénéficient de droits plus longs à l'assurance-chômage (39 semaines contre 30 semaines dans le groupe de référence en Autriche) reçoivent moins fréquemment des prescriptions

⁹ Ces études reposent principalement sur l'usage d'une méthode appelée « border-county-pair », qui compare les effets d'une politique d'extension de la PPI dans des comtés voisins, mais situés dans des États voisins. Ainsi, elle permet de comparer des écarts dans le taux d'emploi entre deux zones géographiques très similaires sur le plan socio-économique, mais sujettes à des PPI différentes.

¹⁰ Par exemple, Farber *et al.* (2015) montrent que l'extension de la PPI de 26 à 99 semaines aux États-Unis mène à une augmentation du taux de chômage de 0,1 à 0,5 points de pourcentage, en 2011.

d'opioïdes (-50 %) et d'antidépresseurs (-11 %) dans les 9 mois qui suivent la perte d'emploi (Ahammer et Packham, 2023). De tels effets persistent jusqu'à 18 mois après la perte d'emploi, en particulier pour les femmes qui occupent des métiers physiquement exigeants et peu qualifiés. En revanche, aucune influence significative n'est rapportée pour les hommes. Enfin, l'extension de la PPI pourrait entraîner des externalités positives pour le bien-être des ménages : les jeunes enfants dont les mères bénéficient d'une PPI prolongée voient leurs dépenses de santé diminuer.

D'un autre côté, une période de chômage prolongée pourrait conduire à des conséquences néfastes sur la santé des chômeurs, ce qui est d'autant plus vrai pour ceux dont l'état de santé est plus dégradé avant le début de la période d'indemnisation (Baird et al., 2022 ; Balogh et al., 2023). Une revue de la littérature (Nolte-Troha et al., 2023) met en évidence une prévalence plus élevée des troubles addictifs chez les chômeurs par rapport à la population employée¹¹. À titre d'exemple, les chômeurs tendent à consommer plus fréquemment de l'alcool et à plus fortes doses, avec une mortalité associée à l'alcool plus importante. Un constat similaire s'applique au cas du tabagisme : la consommation est plus forte (en nombre de cigarettes) et plus régulière. La consommation d'autres substances, tels que le cannabis ou les méthamphétamines, est aussi plus régulière parmi les chômeurs, sans différence significative pour la consommation de cocaïne. Tous ces comportements sont plus présents chez les hommes, que ce soit dans la population générale ou employée, à l'exception de la consommation de sédatifs. Il est intéressant de remarquer que ces comportements nourrissent un cercle vicieux, car les troubles de la santé mentale et la consommation de substances novices augmentent le risque de chômage prolongé (Nurmela et al., 2020).

Enfin, la relation négative entre le chômage et la mortalité s'avère bien documentée dans la littérature (Vågerö et Garcy, 2016 ; Vanthomme et Gadeyne, 2019). Par exemple, une étude belge menée sur des personnes de 25 à 59 ans indique que la surmortalité chez les chômeurs est plus prononcée parmi les hommes (+322,7/100 000 pour le taux de mortalité standardisé par âge, toutes causes confondues), particulièrement pour les maladies endocriniennes et digestives, ainsi que les troubles mentaux et les chutes (Vanthomme et Gadeyne, 2019).

¹¹ Cette revue de littérature regroupe les résultats de 32 études conduites aux Etats-Unis et dans plusieurs pays européens (Royaume Uni, France, Danemark, Suède, Finlande, Pays-Bas, Italie, Espagne, Allemagne), ainsi qu'une étude qui repose sur l'enquête Survey of Health, Ageing and Retirement in Europe (SHARE).

IMPLICATIONS EN MATIÈRE DE POLITIQUE PUBLIQUE

La question de la limitation des allocations de chômage dans le temps constitue l'un des enjeux clés de l'agenda politique belge actuel. Rien n'a encore été vraiment décidé, mais il est fort probable que le prochain dispositif d'assurance-chômage mette fin au versement d'indemnités après deux années. Idéalement, une telle réforme devrait permettre de faire des économies dans les caisses de la sécurité sociale, tout en encourageant les chômeurs à chercher activement un emploi.

La littérature scientifique offre une réponse plutôt nuancée à cette hypothèse. Bien que la limitation des allocations de chômage dans le temps puisse favoriser le retour à l'emploi, elle pourrait également influencer négativement la qualité de l'emploi post-chômage, notamment en matière de salaire, de nature de contrat, etc., et nuire à la santé des travailleurs, mais aussi conduire au basculement d'une certaine partie des chômeurs vers d'autres endroits, tels que le CPAS ou l'invalidité, avec le risque de grever davantage les finances publiques de l'autorité fédérale, des Régions et des communes¹².

Les modalités du prochain système d'assurance-chômage devraient évidemment tenir compte de ces différentes externalités négatives, toutes susceptibles d'avoir un effet négatif sur certaines catégories de chômeurs, en particulier les travailleurs plus âgés, pour lesquels la recherche d'emploi est souvent plus difficile. Les critères d'éligibilité à l'assurance-chômage devraient donc être ajustés en fonction de l'âge du demandeur d'emploi, en permettant aux individus plus âgés de profiter d'une PPI plus longue. Cependant, il ne faudrait pas que la PPI soit trop prolongée, au risque de décourager les chômeurs plus âgés à retrouver le chemin de l'emploi : l'assurance-chômage pourrait effectivement être détournée de son objectif initial et servir comme un moyen de départ anticipé à la retraite (Lalive, 2008). Plusieurs solutions pourraient permettre d'atténuer d'éventuels risques d'aléa moral, par exemple en imposant des conditions plus strictes de réintégration professionnelle – ajustées en fonction des caractéristiques des chômeurs (niveau de qualification, secteur d'activité, situation familiale, etc.) pour éviter de trop pénaliser les demandeurs d'emploi qui peinent à retrouver un travail pour des raisons structurelles et parfois indépendantes de leur volonté – ou encore en octroyant une prime financière après réinsertion du chômeur.

Il est également important de considérer les synergies possibles avec d'autres dispositifs de sécurité sociale, comme le revenu d'intégration sociale. Dans sa forme actuelle, le système d'indemnisation de chômage encourage déjà en partie le basculement vers le CPAS, puisque certains niveaux d'indemnités sont inférieurs au revenu d'intégration (Union des Villes et Communes de Wallonie, 2024). Et s'il est vrai que la réduction de la PPI améliore le taux de retour à l'emploi, elle risque également d'augmenter le taux de sortie vers d'autres systèmes de protection ou d'aide sociale. Ainsi, le transfert de chômeurs vers les CPAS pourrait sensiblement augmenter à la suite de la réforme de limitation des allocations de chômage dans le temps. En sachant que les employés sociaux des CPAS travaillent en flux tendus, il faudrait donc assortir la réforme de conséquents transferts de personnel et de moyens financiers pour accompagner l'arrivée massive de nouveaux titulaires du revenu d'intégration sociale. Le système d'invalidité pourrait connaître les mêmes difficultés, ce qui nécessiterait également un renforcement des financements et une meilleure coordination avec le système d'assurance-chômage.

¹² D'après le policy brief n°24.07 « Limiter à deux ans les allocations de chômage : quels impacts sur les finances des CPAS », les CPAS verraient leurs dépenses nettes augmenter de près de 200 millions € sur une base annuelle et l'autorité fédérale ferait environ 580 millions € d'économies malgré le transfert de nombreux chômeurs de longue durée vers l'invalidité.

Il importe aussi que le projet de réforme s'inscrive dans une démarche plus intégrée, en tenant compte de toutes les externalités de marché de l'assurance-chômage qui peuvent avoir un impact significatif sur le taux d'emploi en période de ralentissement économique. S'il est bien établi que la limitation des allocations de chômage dans le temps puisse améliorer le retour à l'emploi au sein d'une perspective exclusivement microéconomique, son effet positif sur le taux d'emploi pourrait être atténué lors d'une récession économique, en raison des tensions accrues sur le marché de l'emploi et d'une diminution des vertus stabilisatrices de l'assurance-chômage sur la demande globale. Dans ce cadre, l'extension automatique ou discrétionnaire de la PPI pourrait donc représenter une solution – particulièrement pour les demandeurs d'emploi qui s'approchent de l'épuisement de leurs droits d'éligibilité – afin de protéger les travailleurs de la baisse des revenus et d'augmenter le taux d'emploi. Bien évidemment, il serait nécessaire d'harmoniser un tel dispositif avec les autres mécanismes de soutien conjoncturel en vigueur, et notamment celui de chômage temporaire.

Finalement, il est essentiel de combiner la réforme de limitation des allocations de chômage dans le temps avec d'autres mesures structurelles, lesquelles viseraient également à faciliter la réinsertion des chômeurs, notamment en facilitant la mobilité interrégionale. La forte demande de travail en Flandre devrait donc être mise à contribution, pour permettre aux chômeurs wallons et bruxellois de retrouver un travail plus rapidement. À cet égard, l'étude récente de Germain (2024) soutient que la Wallonie se trouve déjà en situation de plein emploi, malgré un taux de chômage de 8 % ; que la Flandre manque de demandeurs d'emploi pour occuper ses postes vacants, bien qu'elle affiche un taux de chômage d'à peine 3 % ; et que la région de Bruxelles-Capitale détient un surplus de main d'œuvre, avec un niveau de chômage de près de 11 %¹³. Les conclusions sont claires : les régions devraient coopérer davantage. Le renforcement de la mobilité interrégionale des travailleurs de Wallonie et de la Région de Bruxelles-Capitale, que ce soit par l'apprentissage du néerlandais, ou par le développement d'infrastructures de mobilité propices au déplacement des travailleurs, etc., devrait permettre de rendre la future réforme plus efficace. Dans le même temps, une solution complémentaire pourrait être proposée : faciliter la relocalisation des employeurs « productifs » dans les zones où le taux de perte d'emploi est plus élevé, sachant que celui-ci est responsable de 77 % de la variation spatiale du chômage en France et de 73 % aux États-Unis (Bilal, 2023). Néanmoins, cette solution pourrait également provoquer des externalités négatives, telles que des pertes de revenus ou une détérioration de la situation des anciens chômeurs sur le marché du travail, non seulement lors de la transition vers un nouvel emploi, mais aussi à plus long terme (Eliason et Storrie, 2006).

¹³ D'après la [dernière enquête de Statbel](#), la Flandre possède près de 67 % des emplois vacants en Belgique, au deuxième trimestre de 2024.

RÉFÉRENCES PRINCIPALES

- ▶ Boone, C., Dube, A., Goodman, L., & Kaplan, E. (2021). Unemployment Insurance Generosity and Aggregate Employment. *American Economic Journal: Economic Policy*, 13(2), 58- 99.
- ▶ Moffitt, R. K. (2024). Unemployment benefits and unemployment. *IZA World of Labor*.
- ▶ Nekoei, A., & Weber, A. (2017). Does Extending Unemployment Benefits Improve Job Quality? *American Economic Review*, 107(2), 527- 561.
- ▶ Van Ours, J. C., et Vodopivec, M. (2008). Does reducing unemployment insurance generosity reduce job match quality? *Journal of Public Economics*, 92(3- 4), 684- 695.



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...)

BIBLIOGRAPHIE

- Ahammer, A., & Packham, A. (2023). Effects of unemployment insurance duration on mental and physical health. *Journal of Public Economics*, 226, 104996.
- Baird, M. D., Cantor, J., Troxel, W. M., & Dubowitz, T. (2022). Job loss and psychological distress during the COVID-19 pandemic : Longitudinal Analysis from residents in nine predominantly African American low-income neighborhoods. *Health Economics*, 31(9), 1844- 1861.
- Balogh, R., Gadeyne, S., Jonsson, J., Sarkar, S., Van Aerden, K., Warhurst, C., & Vanroelen, C. (2023). Employment trajectories and mental health-related disability in Belgium. *International Archives of Occupational and Environmental Health*, 96(2), 285- 302.
- Benmarker, H., Skans, O. N., & Vikman, U. (2013). Workfare for the old and long-term unemployed. *Labour Economics*, 25, 25- 34.
- Bilal, A. (2023). The Geography of Unemployment. *The Quarterly Journal of Economics*, 138(3), 1507- 1576.
- Boone, C., Dube, A., Goodman, L., & Kaplan, E. (2021). Unemployment Insurance Generosity and Aggregate Employment. *American Economic Journal: Economic Policy*, 13(2), 58- 99.
- Caliendo, M., Tatsiramos, K., & Uhlendorff, A. (2013). Benefit Duration, Unemployment Duration and Job Match Quality : A Regression-Discontinuity Approach. *Journal of Applied Econometrics*, 28(4), 604- 627.
- Card, D., Chetty, R., & Weber, A. (2007). Cash-on-Hand and Competing Models of Intertemporal Behavior : New Evidence from the Labor Market. *The Quarterly Journal of Economics*, 122(4), 1511- 1560.
- Card, D., & Levine, P. B. (2000). Extended benefits and the duration of UI spells : Evidence from the New Jersey extended benefit program. *Journal of Public Economics*, 78(1), 107- 138.
- Chodorow-Reich, G., Coglianesi, J., & Karabarbounis, L. (2019). The Macro Effects of Unemployment Benefit Extensions : A Measurement Error Approach. *The Quarterly Journal of Economics*, 134(1), 227- 279.
- de Groot, N., & van der Klaauw, B. (2019). The effects of reducing the entitlement period to unemployment insurance benefits. *Labour Economics*, 57, 195- 208.
- Eliason, M., & Storrie, D. (2006). Lasting or Latent Scars? Swedish Evidence on the Long-Term Effects of Job Displacement. *Journal of Labor Economics*, 24(4), 831- 856.
- Farber, H. S., Rothstein, J., & Valletta, R. G. (2015). The Effect of Extended Unemployment Insurance Benefits : Evidence from the 2012-2013 Phase-Out. *American Economic Review*, 105(5), 171- 176.
- Frasquilho, D., Matos, M. G., Salonna, F., Guerreiro, D., Storti, C. C., Gaspar, T., & Caldas-de-Almeida, J. M. (2015). Mental health outcomes in times of economic recession : A systematic literature review. *BMC Public Health*, 16(1), 115.
- Germain, A. (2024). Sommes-nous au plein emploi en Belgique ? *Regards économiques*, 186.
- Hagedorn, M., Karahan, F., Manovskii, I., & Mitman, K. (2019). *Unemployment Benefits and Unemployment in the Great Recession : The Role of Equilibrium Effects* (646; Federal Reserve Bank of New York Staff Reports, p. 91). Federal Reserve Bank of New York.
- Hagedorn, M., Manovskii, I., & Mitman, K. (2016). *Interpreting Recent Quasi-Experimental Evidence on the Effects of Unemployment Benefit Extensions* (w22280). National Bureau of Economic Research.
- Hairault, J.-O., Sopraseduth, T., & Langot, F. (2010). Distance to Retirement and Older Workers' Employment : The Case for Delaying the Retirement Age. *Journal of the European Economic Association*, 8(5), 1034- 1076.

- Kekre, R. (2023). Unemployment Insurance in Macroeconomic Stabilization. *The Review of Economic Studies*, 90(5), 2439- 2480.
- Kolsrud, J., Landais, C., Nilsson, P., & Spinnewijn, J. (2018). The Optimal Timing of Unemployment Benefits: Theory and Evidence from Sweden. *American Economic Review*, 108(4- 5), 985- 1033.
- Kuhn, A., Lalive, R., & Zweimüller, J. (2009). The public health costs of job loss. *Journal of Health Economics*, 28(6), 1099- 1115.
- Kyyrä, T., & Pesola, H. (2020). The effects of unemployment benefit duration : Evidence from residual benefit duration. *Labour Economics*, 65, 101859.
- Lalive, R. (2008). How do extended benefits affect unemployment duration? A regression discontinuity approach. *Journal of Econometrics*, 142(2), 785- 806.
- Lalive, R., van Ours, J., & Zweimüller, J. (2006). How Changes in Financial Incentives Affect the Duration of Unemployment. *The Review of Economic Studies*, 73(4), 1009- 1038.
- Lalive, R., & Zweimüller, J. (2004). Benefit entitlement and unemployment duration : The role of policy endogeneity. *Journal of Public Economics*, 88(12), 2587- 2616.
- Lancaster, T. (1979). Econometric Methods for the Duration of Unemployment. *Econometrica*, 47(4), 939.
- Landais, C., Michailat, P., & Saez, E. (2018). A Macroeconomic Approach to Optimal Unemployment Insurance : Theory. *American Economic Journal: Economic Policy*, 10(2), 152- 181.
- Le Barbanchon, T. (2016). The effect of the potential duration of unemployment benefits on unemployment exits to work and match quality in France. *Labour Economics*, 42, 16- 29.
- Lichter, A., & Schiprowski, A. (2021). Benefit duration, job search behavior and re-employment. *Journal of Public Economics*, 193, 104326.
- Lopes, M. C. (2022). A review on the elasticity of unemployment duration to the potential duration of unemployment benefits. *Journal of Economic Surveys*, 36(4), 1212- 1224.
- Mitman, K., & Rabinovich, S. (2015). Optimal unemployment insurance in an equilibrium business-cycle model. *Journal of Monetary Economics*, 71, 99- 118.
- Mortensen, D. T. (1977). Unemployment Insurance and Job Search Decisions. *ILR Review*, 30(4), 505- 517.
- Nekoei, A., & Weber, A. (2017). Does Extending Unemployment Benefits Improve Job Quality? *American Economic Review*, 107(2), 527- 561.
- Nolte-Troha, C., Roser, P., Henkel, D., Scherbaum, N., Koller, G., & Franke, A. G. (2023). Unemployment and Substance Use: An Updated Review of Studies from North America and Europe. *Healthcare*, 11(8), 1182.
- Nurmela, K. S., Heikkinen, V. H., Ylinen, A. M., Uitti, J. A., & Virtanen, P. J. (2020). Healthcare attendance styles among long-term unemployed people with substance-related and mood disorders. *Public Health*, 186, 211- 216.
- Rothstein, J. (2011). Unemployment Insurance and Job Search in the Great Recession. *Brookings Papers on Economic Activity*, 42(2 (Fall)), 143- 213.
- Schmieder, J. F., & Trenkle, S. (2020). Disincentive effects of unemployment benefits and the role of caseworkers. *Journal of Public Economics*, 182, 104096.
- Schmieder, J. F., Von Wachter, T., & Bender, S. (2012). The Effects of Extended Unemployment Insurance Over the Business Cycle : Evidence from Regression Discontinuity Estimates Over 20 Years. *The Quarterly Journal of Economics*, 127(2), 701- 752.

Steele, F., French, R., & Bartley, M. (2013). Adjusting for selection bias in longitudinal analyses using simultaneous equations modeling : The relationship between employment transitions and mental health. *Epidemiology (Cambridge, Mass.)*, 24(5), 703- 711.

Tatsiramos, K., & Van Ours, J. C. (2014). Labor market effects of unemployment insurance design. *Journal of Economic Surveys*, 28(2), 284- 311.

Union des Villes et Communes de Wallonie. (2024). *Montant des allocations de chômage (CC) et d'insertion (AI) au regard du revenu d'intégration (RI)*. [Courrier](#) au Monsieur Pierre-Yves Dermagne Vice-Premier Ministre et Ministre de l'Economie et du travail.

Vågerö, D., & Garcy, A. M. (2016). Does unemployment cause long-term mortality? Selection and causation after the 1992-96 deep Swedish recession. *European Journal of Public Health*, 26(5), 778- 783.

Van Aerden, K., Gadeyne, S., & Vanroelen, C. (2017). Is any job better than no job at all? Studying the relations between employment types, unemployment and subjective health in Belgium. *Archives of Public Health = Archives Belges De Sante Publique*, 75, 55.

Van Den Berg, G. J. (1990). Nonstationarity in job search theory. *Review of Economic Studies*, 57(2), 255- 277.

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.

Vanthomme, K., & Gadeyne, S. (2019). Unemployment and cause-specific mortality among the Belgian working-age population : The role of social context and gender. *PloS One*, 14(5), e0216145.