



L'assurance-chômage belge face à la crise du COVID-19

**Bart Cockx, Koen Declercq, Muriel Dejemepe,
Bruno Van der Linden**

Bart Cockx est professeur d'économie à l'UGent (Vakgroep Economie) et chercheur associé à l'IRES (UCLouvain).

Koen Declercq est chercheur post-doctorant au Leuven Economics of Education Research (KU Leuven) et chercheur associé à l'IRES (UCLouvain).

Muriel Dejemepe est professeure d'économie à l'UCLouvain et chercheuse à l'IRES (UCLouvain).

Bruno Van der Linden est directeur de recherches du Fonds National de la Recherche Scientifique - FNRS, professeur d'économie à l'UCLouvain et chercheur à l'IRES (UCLouvain).

Le choc qui frappe nos économies n'a rien en commun avec d'autres crises survenues dans le passé proche, comme celle de la Grande Récession de 2008-2009. Aucune activité économique viable juste avant la crise du Covid-19 n'est devenue obsolète du seul fait de celle-ci. L'offre d'un ensemble de biens et services a brutalement baissé ou disparu en raison des freins, motivés, à la mobilité et aux contacts en face-à-face. Des problèmes d'approvisionnements internationaux se sont ajoutés. Beaucoup d'échanges économiques se sont donc raréfiés mais les coûts fixes des entreprises concernées sont, eux, demeurés présents. L'incertitude sur la durée de ces graves perturbations engendre des attentes pessimistes (comme l'indique le baromètre de conjoncture de mars de la Banque Nationale de Belgique) et incite à reporter des décisions qui représentent une forme d'investissement. Les licenciements et le report des embauches font dès lors partie des ajustements spontanés de nos économies. Ceci affecte négativement les personnes concernées et l'ensemble de ces évolutions peut conduire à une contraction économique plus ou moins durable.

Dans ce contexte sommairement dépeint, il faut à court terme désinciter les entreprises en difficulté à licencier massivement. Les postes de travail et le savoir-faire sont ainsi sauvegardés et les pertes de revenus limitées (voir à ce sujet l'article des économistes Giulia Giupponi et Camille Landais paru dans Vox). Les autorités belges ont eu cette préoccupation rapidement à l'esprit et ont heureusement agi. Pour les personnes licenciées, récemment ou non, il faut aussi atténuer le choc subi. Avant de développer ces réponses, rappelons qu'atteindre ces objectifs représente bien évidemment un coût pour la collectivité. Or, notre situation d'endettement public est préoccupante et pèse sur la capacité publique à répondre aux défis de moyen et long terme (vieillesse, santé publique, réchauffement climatique, etc.). Notre État fédéral doit jouer, un temps et de manière coordonnée, le rôle d'assureur et de payeur de dernier ressort, mais sans perdre de vue les générations jeunes et à venir. A ce stade, ni toutes les entreprises ni tous les ménages n'ont besoin d'une aide financière. Des comportements opportunistes peu soucieux de l'intérêt collectif peuvent être favorisés par la forme précise prise par l'intervention

Cockx B., Declercq K., Dejemepe M., Van der Linden B. (2020), L'assurance-chômage belge face à la crise du COVID-19, *Regards économiques*, Focus 24.
doi: 10.14428/regardseco2020.04.02.01



publique. Une attention accrue aux incitations créées par les dispositions prises en urgence est à présent nécessaire. Des contrôles bien pensés sont un complément limité mais utile, requérant probablement un ajustement à la hausse des capacités publiques de contrôle (contrôleurs sociaux de l'ONEM, inspection du travail, etc.).

Pour freiner la propension des employeurs à licencier, l'extension de la notion de «force majeure» en matière de chômage temporaire figure parmi les mesures prises par les autorités publiques. Cette mesure est limitée dans le temps et accessible à un large éventail d'entreprises et de travailleurs. S'il apparaît justifié de minimiser les contrôles d'éligibilité à l'entrée, l'absence de remise de justificatif par l'employeur permettant un contrôle a posteriori risque de mener à des abus. En outre, il y a lieu de se préoccuper de certains types de travailleurs qui, sans avoir un statut de salarié, dépendent dans les faits d'un employeur (livreurs, chauffeurs, etc.).

Il est à noter que la formule d'extension de la force majeure prévoit que les entreprises ne sont pas obligées de fermer totalement. Certains travailleurs peuvent être mis en chômage temporaire, d'autres pas. Un même travailleur peut chômer certains jours, d'autres pas. Ceci est bienvenu car cela rend possible, sans toutefois hélas l'encourager, une rotation de la main d'œuvre et un partage du travail existant. Comme l'économiste Arindrajit Dube l'explique, il faudrait que les employeurs et/ou les travailleurs aient financièrement plus d'intérêt au maintien d'un emploi à temps partiel plutôt qu'à une mise complète en chômage temporaire. Pour procurer ces incitations, on pourrait par exemple envisager que le taux de remplacement (c'est à dire le rapport entre l'allocation de chômage temporaire et le salaire perdu) soit plus élevé en cas de maintien partiel en emploi.

La législation actuelle permet aussi qu'un travailleur mis en chômage temporaire soit occupé par un autre employeur. La mobilisation des plateformes digitales existantes facilitant la rencontre entre les besoins des employeurs et la population devrait permettre de rencontrer certains besoins urgents dans des secteurs très sollicités actuellement. Ce serait de même bien utile lors de la sortie progressive du confinement dans la mesure où l'on peut s'attendre à une certaine inadéquation entre le profil des travailleurs immunisés et celui des emplois des secteurs où l'activité économique pourra reprendre. Or, la mise en œuvre de cette rencontre entre besoins et disponibilité en main d'œuvre est complexe. Elle requiert que le dispositif de chômage temporaire soit suffisamment incitatif à la reprise du travail même partiel, que des formations en ligne préparent ces personnes si elles doivent exercer de nouvelles fonctions (voir à ce propos le pic observé dans les formations en ligne en Flandre, notamment en français, comptabilité et intelligence artificielle), que diverses préoccupations de nature juridique soient anticipées (nature du contrat, assurance couvrant les risques liés à l'exécution des tâches, par exemple), etc.

Quelles que soient les possibilités offertes par le système de chômage temporaire, des salariés seront licenciés dans les jours et semaines qui viennent. Sans inciter les employeurs à recourir massivement au chômage complet plutôt qu'au chômage temporaire (où l'admissibilité du travailleur est immédiate en cas de motif de force majeure coronavirus), il faudrait décider d'alléger temporairement la durée d'emploi préalable à l'octroi d'allocations de chômage complet en Belgique (dont, en simplifiant, la durée varie d'une à deux années selon l'âge du demandeur).

Certains secteurs fort sollicités recrutent sans doute encore. A cette nuance près, la plupart des personnes déjà en chômage avant le début du confinement ou qui y entrent ces temps-ci, ne vont pas avoir de chances significatives d'être embauchées durant les semaines où le confinement est strict, voire au-delà si l'économie a du mal à reprendre du souffle. Durant toute cette période et cette période seulement :

- Le compteur de durée de chômage qui intervient dans le calcul des trois années de droit aux allocations d'insertion après les études et le compteur de durée qui intervient pour le calcul des allocations dégressives de chômage complet doit être interrompu.
- Les rendez-vous de contrôle de l'effort de recherche d'emploi doivent être post-

posés et l'absence de preuves de recherche d'emploi durant la période en question ne peut être pris en compte dans le contrôle de l'effort de recherche.

Ces mesures n'impliquent pas qu'il faille cesser tout accompagnement visant à favoriser le retour à l'emploi des chômeurs. Ainsi, dans la crise actuelle, les services régionaux de l'emploi ont tout leur rôle à jouer, comme celui de stimuler financièrement la formation (à distance) pendant la période d'inoccupation, en réorientant éventuellement des budgets alloués à la formation en présentiel, de continuer à alimenter les plateformes d'offres d'emploi (cf. supra) et d'encourager, en cette période de raréfaction des embauches, les demandeurs d'emploi à élargir la gamme des possibilités d'emploi qui s'offrent à eux.

De tels ajustements au système d'assurance-chômage ne sont pas isolés. De nombreux États américains y recourent. Selon des informations directes, la Suède suspend également le contrôle de l'effort de recherche d'emploi par les chômeurs. De tels ajustements peuvent, eux aussi, susciter des comportements opportunistes, dans le chef des chômeurs cette fois. Cette attitude est cependant à court terme un problème de second-ordre.

Pour terminer, soulignons l'importance de veiller au caractère strictement temporaire des diverses mesures mises en place. Nos systèmes d'assurance sociale et de redistribution sont d'une complexité inouïe et les moyens pour les financer sont rares. Toute tentative de pérennisation des mesures prises dans l'urgence rendrait un très mauvais service à la collectivité. Car le temps viendra prochainement de redéfinir des priorités cohérentes en matière d'assurance sociale et de redistribution, en ayant pris du recul par rapport à la pénible expérience en cours.

REGARDS ÉCONOMIQUES

Place Montesquieu, 3
B1348 Louvain-la-Neuve
regard-ires@uclouvain.be
tél. 010 47 34 26
www.regards-economiques.be



Directeur de la publication :
Vincent Bodart
Rédactrice en chef :
Muriel Dejemeppe
Secrétariat & logistique :
Virginie Leblanc
Graphiste :
Dominique Snyers

Comité de rédaction :
Paul Belleflamme
Vincent Bodart
Muriel Dejemeppe
Gilles Grandjean
Jean Hindriks
William Parienté
Sandy Tubeuf
Frédéric Vrins

