2004-2014 Une décennie de destruction de l'assurance chômage

Yves Martens Collectif Solidarité Contre l'Exclusion

Les comparaisons historiques sont souvent hasardeuses. Néanmoins, les attaques systématiques menées depuis 10 ans contre les chômeurs constituent une destruction du système d'assurance chômage mis en place à la Libération, qui doit nous mener à nous poser la question : toutes proportions gardées, assiste-t-on à une sorte de retour vers les années '30 ?

N'étant pas historien, nous nous contenterons ici d'analyser les mesures contemporaines sans tenter de périlleux parallèles entre notre époque et celle des années '30. Toutefois, nous proposons en écho (voir les encadrés) des exemples de mesures prises durant cette période. Au lecteur de voir ce qu'il en tire comme conclusions. Ces encadrés, souvent saisissants, sont tous issus du travail de Florence Loriaux "Histoire d'un acquis : l'allocation de chômage" 1. Le lecteur intéressé consultera aussi utilement l'ouvrage de Guy Vanthemsche "Le chômage en Belgique de 1929 à 1940 : son histoire, son actualité".

Évitant les comparaisons, nous devons cependant épingler une différence fondamentale : si, dans l'entre-deux-guerres, les politiques anti-chômeurs sont le fait de partis/coalitions clairement de droite², les ministres de l'emploi pilotant les différentes chasses aux chômeurs depuis 2004 ont (quasi) tous été des socialistes flamands³. A contrario, les avancées de l'après-guerre 14-18 sont menées par le socialiste Joseph Wauters, ministre du travail et de l'industrie, qui prend de nombreuses mesures en faveur de l'assurance chômage. Il soutient les caisses syndicales épuisées par la guerre et inaugure une large politique de soutien public en leur accordant un subside atteignant jusqu'à 50 % des cotisations perçues.

L'État Social Actif (ESA)

Depuis les caisses de chômage syndicales autogérées par le mouvement ouvrier à la fin du 19^e siècle jusqu'au Code du chômage de 1991, base actuelle de la matière, en passant

Le Fonds National de Crise (FNC)

En 1920, la Belgique est frappée de plein fouet par la récession et le chômage prend des proportions énormes. Joseph Wauters crée alors le Fonds National de Crise qui est une mesure provisoire en attendant une loi définitive sur l'assurance chômage. En réalité, elle règlera le système de l'assurance chômage belge pendant plus de 15 ans.

La mission du FNC est d'accorder un subside aux caisses de chômage, majoritairement syndicales, équivalant à 50 % des cotisations perçues. Le chômeur assuré recevait une indemnisation de l'État quand il avait déjà bénéficié de toutes les indemnités journalières prévues par sa caisse durant 60 jours et avait donc épuisé ses droits, ou s'il avait encore droit à des jours mais que la caisse était épuisée, ou encore s'il était stagiaire et ne pouvait donc prétendre à des indemnités.

- ¹ Éditeur FEC-Carhop, 1986.
- Avec la nuance que le parti catholique comportait une importante composante proche du Mouvement Ouvrier Chrétien.
- Frank Vandenbroucke, Freya Van den Bossche, Peter Vanvelthoven et Monica De Conninck, tous SP-A. Sous Josly Piette et Joëlle Milquet (CdH), les mesures ont été maintenues mais sans grande nouveauté.

La réaction bourgeoise et patronale : la lutte contre les allocations de chômage

Bien qu'il ne participe pas à l'élaboration du système de chômage d'après-guerre (14-18) ni au financement du FNC, le patronat manifeste son hostilité. Selon lui, les deniers publics allaient servir à augmenter le pouvoir d'attraction des syndicats. Pourtant, Joseph Wauters intègre des représentants patronaux dans le Conseil d'administration du FNC. Ces derniers vont tenter de modifier le régime mis en place et d'organiser, avec l'appui de la presse bourgeoise, une vaste campagne contre les "abus" des chômeurs.

Sous la pression des ministres conservateurs, Wauters réintroduit l'état de besoin en 1921. Désormais les chômeurs devront être dans le besoin pour avoir droit aux indemnités du Fonds National de Crise.

Les exclusions et les diminutions d'indemnités se multiplient :

- Exclusion des femmes chômeuses dont le mari travaille au moins 4 jours par semaine.
- Exclusion des femmes chômeuses dont le conjoint touche des allocations du FNC.

par l'arrêté organique du Régent de 1945 adopté à la Libération, le travailleur en ordre de cotisations a toujours dû, pour avoir droit aux allocations de chômage, satisfaire à une batterie de conditions d'octroi, qui tournent autour de la double idée qu'il faut avoir été et rester involontairement privé d'emploi. A contrario, le chômeur jugé responsable de la survenance ou de la persistance de son chômage n'a, à aucune époque, pu prétendre au bénéfice d'un revenu de remplacement, sinon moyennant une période de carence destinée à le sanctionner. Depuis toujours, seules sont prises en charge solidairement les conséquences d'une privation jugée non voulue de la rémunération salariale, tandis que les conséquences d'une privation présumée fautive excèdent les limites du périmètre du risque socialisé⁴.

Cette privation involontaire d'emploi, cette disponibilité, jusqu'en 2004, s'évaluait par le fait que le chômeur ne pouvait refuser une offre d'emploi convenable ni une formation. C'est toujours vrai aujourd'hui. Mais, en outre, depuis 2004, le chômeur doit prouver luimême qu'il est en recherche active d'emploi. On inverse donc la charge de la preuve, c'està-dire que, peu importe qu'un emploi qui

lui convient soit disponible ou non, le sansemploi doit prouver qu'il a cherché sans répit cet emploi hypothétique et en convaincre le contrôleur de l'ONEm (appelé facilitateur). Réunir des preuves est très difficile car beaucoup d'employeurs ne répondent pas aux candidatures des chômeurs. En outre, de nombreuses démarches sont difficiles à prouver : coups de téléphone, présentation directe chez l'employeur, etc. Cette manière d'évaluer la disponibilité sur le marché de l'emploi s'est révélée inefficace en termes d'insertion socioprofessionnelle (il est plus important de réunir des preuves écrites de recherche que de mener des actions plus utiles mais laissant moins de traces) et redoutable en termes de sanctions et exclusions.

Une allocation sans limite dans le temps ?

Le système adopté en Belgique épouse la logique d'assurance en liant la prestation à une durée de cotisations qui est particulièrement longue (cf. point suivant) mais qui ne limite pas la durée d'indemnisation en fonction de celle de cotisation, le critère restant que le chômage peut être indéterminé tant qu'il demeure involontaire. De tout temps, des systèmes de fin de droit et d'exclusions ont cependant existé dans l'assurance chômage, limitant dans le temps l'indemnisation de certains sans emploi. Le plus célèbre est sans doute l'article 80, qui excluait automatiquement les chômeurs cohabitants de longue durée⁵. La réforme de 2004 a remplacé ce fameux article 80. En fait, le nouveau système a élargi la possibilité d'exclusion aux deux catégories qui n'étaient pas concernées auparavant (les chefs de ménage et les isolés) en fonction de leurs aptitudes à satisfaire ou non au nouveau contrôle des efforts de recherche d'emploi.

La réforme de 2012 visait elle à renforcer ce système d'exclusion, notamment en l'élargissant aux chômeurs jusqu'à 55 ans, puis 58 ans en 2016 (initialement les plus de 50 ans n'étaient pas concernés). Pire, la nouvelle réforme a instauré à nouveau un système de fin de droit automatique. Les allocations d'insertion (nouveau nom des allocations d'attente, c'està-dire celles qui sont octroyées sur base des études) sont désormais limitées à 3 ans pour les cohabitants, quel que soit leur âge et à 3 ans au-delà de 30 ans pour les chefs de ménage et isolés. Cette durée est calculée pour les personnes au chômage avant le 1er juillet 2012

4"Pour ou contre l'activation des chômeurs ? Une analyse critique du débat" par Daniel Dumont.

Instauré au début des années '80 par le ministre socialiste Roger Dewulf, l'article 80 a généré de nombreuses exclusions jusqu'à la fin des années '90 où il s'est révélé "moins efficace".



à partir du 1^{er} janvier 2012. C'est ce qui explique que, au 1^{er} janvier 2015, des milliers de personnes ont été automatiquement exclues de leur droit au chômage! Mais, au-delà de cette première "fournée", les exclusions continueront systématiquement, au fur et à mesure que le crédit de 36 mois sera épuisé pour les ayants droit⁶.

Un droit au chômage pour ceux qui n'ont jamais travaillé ?

L'admissibilité sur base des études, autrement dit pour des personnes n'ayant (a priori) pas cotisé, peut paraître contradictoire avec la logique d'assurance. Il faut relativiser ce propos

La chasse aux "abus" du chômage

La presse de droite relance une campagne de lutte contre les "abus" du chômage. Elle propose de réduire au maximum les allocations afin d'aiguiser le goût du travail à n'importe quel salaire. En juillet 1932 un arrêté royal remet en vigueur "l'état de besoin".

En janvier 1933, le Gouvernement de Broqueville reçoit les pouvoirs spéciaux. Il est autorisé à prendre certaines mesures sans en référer aux instances législatives. Faisant usage de ces pouvoirs spéciaux, le gouvernement décrète que :

- Le stage est porté de 6 mois à 1 an pour les jeunes voulant être admis aux allocations de chômage.
 De plus pour être admis à une caisse de chômage, il faut avoir travaillé régulièrement pendant un an.
- Les femmes mariées chômeuses complètes sont totalement exclues du chômage.
- L'obligation de pointer 2 fois par jour est instaurée.

En août 1934, de nouveaux pouvoirs spéciaux sont accordés (sous de Broqueville) et renouvelés jusqu'en 1936 (sous Georges Theunis puis Paul Van Zeeland). Les arrêtés précisent que :

- Les allocations du chômeur dont l'épouse travaille sont réduites de 25 %.
- Le nombre de travailleurs étrangers est limité dans les entreprises.
- Les femmes ne sont plus embauchées dans l'administration et les femmes au travail, mariées ou non, sont remplacées par des hommes chômeurs.

Entre le 21 août 1933 et le 31 août 1934, 113.956 chômeurs perdent le droit aux allocations.



qui a pourtant largement servi à faire passer la réforme de 2012. Cet accès sur base des études était à l'origine réservé à des études très spécifiques menant "directement" à une profession. Un stage d'attente a toujours été imposé aux personnes accédant à l'indemnisation sur base des études. Celui-ci était fort restreint, ne concernant que les moins de 18 ans dans des filières professionnelles. Fin des années '60, période de fort taux de chômage des jeunes, on élargit en tenant compte de l'évolution des parcours d'études. Cet élargissement doit se comprendre au vu des évolutions sociologiques (de plus en plus de jeunes font des études de plus en plus longues) mais est surtout le corollaire d'un fort durcissement de l'accès sur base du travail. En effet, "à partir de 1962, les conditions de stage furent alourdies pour les plus de 26 ans : le nombre de jours de travail à prouver fut multiplié par deux pour les chômeurs âgés de 26 à 36 ans (12 mois en 18), par trois pour ceux âgés de 36 à 50 (18 mois en 24) et par quatre pour les plus de 50 ans (24 mois en 36)"7. Il faut donc fortement relativiser la générosité de l'admissibilité sur base des études puisqu'elle est le pendant d'un accès sur base du travail qui est parmi les plus exigeants des pays de l'OCDE. Avec la flexibilisation du marché de l'emploi (temps partiels, contrats à durée déterminée, intérims, titres services), de plus en plus de personnes (et majoritairement des femmes) n'accèdent jamais au chômage sur base du travail alors même qu'elles travaillent et cotisent régulièrement. "D'extensions en précisions,

Fin 2014, l'attente des premiers impacts des mesures concernant les allocations d'insertion crée une certaine panique dans les CPAS. Dessin de Pierre Kroll, *Le Soir*, 30 décembre 2014.

6 Il existe des possibilités de prolongation de ce crédit de 36 mois, nous n'entrerons pas ici dans le détail technique que nous avons analysé dans d'autres articles (Cf. www.ensemble.be).

7 Delvaux Bernard, Regards sur un demisiècle s'assurancechômage et sur ses perspectives d'avenir, Reflets et perspectives de la vie économique, Bruxelles, vol. 33, n° 1/2, 1994, p. 105.





Appel à une marche contre les chasses aux chômeurs organisée par le Réseau Bruxellois de Collectifs de Chômeurs, le 11 mai 2014. Dessin de Titom.

⁸ Palsterman Paul, *La* notion de chômage involontaire (1945-2003), Courrier hebdomadaire du CRISP n° 1806, 2003, p. 12. ce régime se développa jusqu'au système actuel des "allocations d'attente", qui reste intégré à la réglementation du chômage, mais se distingue de plus en plus des allocations ordinaires, notamment quant au montant des prestations "8. Ceci signifie que les personnes qui bénéficient d'une allocation sur base des études perçoivent un montant forfaitaire et faible, sans lien avec l'éventuel salaire perdu, et très proche du montant accordé par les CPAS (cf. encadré ci-dessous).

Les allocations de chômage sur base des études permettent donc de mettre dans le système assurantiel et fédéral des personnes recevant une allocation quasi identique à celle octroyée par les CPAS!

Les femmes sont surreprésentées dans cette catégorie de chômeurs. Avant la réforme, 15 % des chômeurs environ étaient des allocataires d'attente, alors que c'était le cas, selon les années, de 20 à 25 % des chômeuses. Au sein de la catégorie des allocataires d'attente, les femmes sont majoritaires, par exemple en 2000, plus de 2/3 étaient des femmes alors qu'elles ne représentaient que 52,7 % du nombre mensuel moyen de demandeurs d'emploi en stage d'attente. Autrement dit, pendant le stage d'attente, il y a à peu près autant d'hommes que de femmes. Mais lorsqu'il s'agit de bénéficier d'une allocation de

chômage, les femmes sont bien plus nombreuses à ne bénéficier de ce droit que sur base de leur stage d'attente. Il y a donc nettement plus de femmes que d'hommes qui n'arrivent pas à réunir les conditions d'accès aux indemnités de chômage sur base du travail, ce qui est un indicateur de plus du fait qu'elles sont majoritaires dans les emplois précaires.

Ce statut a été atomisé par la réforme de 2012. S'ajoute en effet à l'exclusion après 3 ans et aux sanctions plus lourdes dans le cadre de l'activation, la transformation du stage d'attente en stage d'insertion. Le stage est rallongé de 3 mois, passant à 12 mois au lieu de 9. Pendant cette période, le jeune devra faire la preuve d'une recherche active d'emploi (sur un modèle similaire à celui en place depuis 2004 pour les chômeurs indemnisés). Il n'aura droit aux allocations d'insertion que s'il obtient deux évaluations positives de ses efforts. L'évaluation négative reporte de minimum 6 mois le droit à l'indemnisation. Le gouvernement a donc réussi à appliquer la chasse aux chômeurs à des personnes qui ne perçoivent pas encore la moindre allocation de chômage!

Dégressivité accrue

Les allocations de chômage sur base du travail, si elles demeurent – sauf exclusion – illimitées dans le temps, sont particulièrement basses. Deux choses expliquent ce niveau faible :

- Le pourcentage de la rémunération perdue prise en compte était avant la dernière réforme de maximum 60 %, ce qui est faible.
- La rémunération perdue prise en compte était plafonnée. Le plafond salarial supérieur était en 2012 de 2.370,76 € par mois et était valable pendant les 6 premiers mois de la

Allocation forfaitaire de chômage sur base des études en 2013

Taux famille : 1.084,20 € par mois (Revenu d'intégration 1.068,45 €)

Isolé: 801,84 € par mois (Revenu d'intégration 801,34 €)

Cohabitant : 417,30 € par mois (Revenu d'intégration 523,74 €)

9 ONEm, direction Études et direction, Statistiques et Publications, Les bénéficiaires d'allocations d'attente et de transition, pp. 14 et 28. première année de chômage. Le plafond salarial intermédiaire était de 2.209,59 € par mois et était valable pendant les 6 mois suivants de la première année de chômage. Le plafond de base était de 2.064,81 € par mois et était valable après la première année de chômage.

Pour le chômeur ayant une ou plusieurs personnes à charge, le pourcentage restait durant toute la période de chômage de 60 %. La dégressivité ne portait donc que sur les trois plafonds successifs.

L'isolé voyait lui le pourcentage baisser à 55 % après la première année de chômage, tout en subissant la même baisse des plafonds.

Enfin le cohabitant voyait le pourcentage baisser à 40 % après la première année de chômage, tout en subissant la même baisse des plafonds, puis, après une période dépendant de son nombre d'années de travail, il ne recevait plus qu'une allocation forfaitaire. Il n'y avait donc plus de lien entre le salaire perdu et l'allocation de chômage, ce qui est évidemment contraire au principe d'assurance et a suscité les critiques de tous ceux (et surtout celles) qui plaident pour l'individualisation des droits.

Pour rappel, les allocations sur base des études sont forfaitaires dès le début et ne connaissent donc pas de dégressivité.

Les périodes sont dorénavant calculées de la façon suivante (consultez les graphiques pour plus de clarté!):

Période 1

Phase 1 (3 premiers mois de chômage)

Allocation augmentée (65 % du plafond salarial supérieur).

Phase 2 (du 4e au 6e mois de chômage)

Pas de changement (60 % du plafond salarial supérieur).

Phase 3 (du 6^e au 12^e mois de chômage)

Pas de changement (60 % du plafond salarial intermédiaire).

Période 2

En fonction du passé professionnel, la 2^e période sera plus ou moins longue : de 2 mois minimum à 36 mois maximum.

Une phase fixe de 2 mois alors qu'elle était précédemment de 3 mois.

Occuper les chômeurs dans les années '30

Devant le problème de l'inactivité, des initiatives sont prises dans les domaines public et privé pour occuper les chômeurs. On instaure des travaux d'utilité publique (entretien des routes, blanchiment des bâtiments publics,...). Les jeunes qui n'ont pas d'emploi sont priés de suivre un enseignement professionnel. Des camps de travail pour jeunes chômeurs sont organisés comme par exemple ceux de la JOC et des Jeunes Gardes socialistes.

Cultiver son jardin est considéré comme une occupation saine et productive. Ainsi, "La Ligue Nationale du Coin de terre et du Foyer" obtient des subsides, en 1932, pour mettre à la disposition des chômeurs des parcelles de terre à la périphérie des grandes agglomérations.

Une phase variable de maximum 12 mois

(2 mois par année de passé professionnel), alors qu'auparavant cette phase était augmentée de 3 mois par année de passé professionnel, sans durée maximale. L'allocation est de 60 % du plafond de base comme auparavant pour le chômeur ayant une ou plusieurs personnes à charge (55 % pour les isolés, 40 % pour les cohabitants), mais sur une durée plus courte et de maximum un an donc.

Une phase variable de maximum 24 mois

(toujours en comptant 2 mois par année de passé professionnel) où l'allocation baisse tous les 6 mois de 20 % de la différence entre le montant B et le montant de la période 3 (le forfait).

Manifestation nationale du 6 novembre 2014 à Bruxelles contre les accords du gouvernement.



CHÔMEUR AYANT UNE OU PLUSIEURS PERSONNES À CHARGE AVANT LE 1/11/2012 ALLOCATION MAXIMALE SUR BASE DU TRAVAIL									
1 ^{re} période = 12 mois				2° période					3º période
6 m	nois	6 mois	3 mois	3 mois 3 MOIS PAR ANNÉE DE PASSÉ PROFESSIONNEL (EX. 24 ANS = 72 MOIS = 6 ANS)					Durée déterminée
1.42	22 €	1.326 €		60 %	1.239 €				
CHÔMEUR AYANT UNE OU PLUSIEURS PERSONNES À CHARGE À PARTIR DU 1/11/2012 ALLOCATION MAXIMALE SUR BASE DU TRAVAIL									
1 ^{re} période = 12 mois				2 ^e période de 2 à 36 mois : A = 2 mois B = max 10 mois C = max 24 mois				3º période	
				2 MOIS PAR ANNÉE DE PASSÉ PROFESSIONNEL					Forfait
3 mois	3 mois 6 mois A: fixe B: variable C: variable (max 24 mois) avec dégressivité tous les 6 mois					ous les 6 mois			
			2 mois	max 10 mois	6 mois	6 mois	6 mois	6 mois	
1.541 €	1.422 €	1.326 €		1. 239 €	1.209 €	1.179 €	1.120 €	1.120 €	1.090 €

CHÔMEL	JR ISOLÉ			AVANT LE 1/11/2012 ALLOCATION MAXIMALE SUR BASE DU TRA					
1 ^{re} période = 12 mois				2º période					3º période
6 m	nois	6 mois	3 mois	3 mois 3 MOIS PAR ANNÉE DE PASSÉ PROFESSIONNEL (EX. 24 ANS = 72 MOIS = 6 ANS)					Durée déterminée
1.422 € 1.326 €				55 % de 2.064,81 € = 1.136 €					max 1.136 €
CHÔMEL	JR ISOLÉ			À PARTIR DU 1/11/2012 ALLOCATION MAXIMALE SUR BASE DU TRAVAIL					
1 ^{re} pe	1 ^{re} période = 12 mois			2e période de 2 à 36 mois : A = 2 mois B = max 10 mois C = max 24 mois					3º période
				2 MOIS PAR ANNÉE DE PASSÉ PROFESSIONNEL					Forfait
3 mois	3 mois	6 mois	A: fixe	B : variable	: variable C : variable (max 24 mois) avec dégressivité tous les 6 mois				
			2 mois	max 10 mois	6 mois	6 mois	6 mois	6 mois	
1.541 €	1.422 €	1.326 €		1. 136 €	1.096 €	1.056 €	1.016 €	976 €	916 €

CHÔMEUR COHABITANT SANS PERSONNE À CHARGE AVANT LE 1/11/2012 ALLOCATION MAXIMALE SU									ALE SUR BASE DU TRAVAIL
1 ^{re} période = 12 mois					2º période				3º période
6 m	nois	6 mois	3 mois	3 MOIS PAR ANNÉE DE PASSÉ PROFESSIONNEL (EX. 24 ANS = 72 MOIS = 6 ANS)					Durée déterminée
1.42	22 €	1.326 €		40 9	484 €				
CHÔMEL	CHÔMEUR COHABITANT SANS PERSONNE À CHARGE À PARTIR DU 1/11/2012 ALLOCATION MAXIMALE SUR BASE DU TRAVAIL								
1 ^{re} période = 12 mois				2º période de 2 à 36 mois : A = 2 mois B = max 10 mois C = max 24 mois					3º période
				2 MOIS PAR ANNÉE DE PASSÉ PROFESSIONNEL					Forfait
3 mois	3 mois	6 mois	A : fixe	B : variable	C : variable (m	ax 24 mois) ave			
			2 mois	max 10 mois	6 mois	6 mois	6 mois	6 mois	
1.541 €	1.422 €	1.326 €		826 €	757 €	689 €	620 €	552 €	484 €

Période 3

Toutes les catégories subissent donc des pertes pendant les phases menant à la période ultime de forfait 10. L'allocation devient forfaitaire pour tous et plus seulement pour les cohabitants. Elle n'est donc plus liée au salaire perdu et devient quasi identique au Revenu d'intégration. Comme l'analyse D. Dumont, ce "transfert vers un système d'indemnisation de nature forfaitaire des travailleurs involontairement privés d'emploi dont le chômage se prolonge au-delà d'une certaine durée équivaut, dans les faits, à une forme de limitation dans le temps" 11. En outre, le même auteur ajoute : "on notera que la dégressivité accrue fait basculer l'ensemble des chômeurs isolés sous le seuil de risque de pauvreté, tandis qu'elle plonge les chefs de ménage encore un peu plus loin sous ce seuil qu'ils ne l'étaient déjà".

Conclusion

À l'analyse, les différentes mesures prises depuis 2004 contre les chômeurs apparaissent comme de presque parfaits copier/coller des demandes patronales. Le même phénomène donc que dans les années '30 avec des effets comparables : ciblage particulier sur les jeunes et les femmes, pression sur le montant des allocations dans le but de faire baisser les salaires. À l'heure d'écrire ces lignes, nous ne savons pas encore ce que nous réserve exactement le gouvernement fédéral. Mais les idées entendues jusqu'ici, comme celles de tenir compte de l'état de besoin en sécurité sociale ou de mettre des sans emploi au travail obligatoire ne feraient que renforcer l'impression que les analogies avec les années '30 prennent de plus en plus de consistance.

- 10 Certaines catégories de travailleurs restent dans l'ancien système et ne subissent pas la dégressivité accrue. Nous n'entrons pas ici dans le détail de ces exceptions.
- 11 "Dégressivité accrue des allocations de chômage versus principe de standstill" par Daniel Dumont in Le Journal des Tribunaux, 30 novembre 2013.

