



# Chômage : et si on inversait la tendance ?

---

David Lannoy ■ Décembre 2016

On l'a vu, la branche chômage de la Sécurité sociale ne remplit plus les fonctions qui lui avaient été assignées par ses fondateurs : la couverture contre une perte trop brutale de revenus pour les personnes licenciées et, plus largement, la lutte contre la pauvreté. Cette dégradation générale de l'assurance chômage a de profondes conséquences sociales, économiques et même, plus largement, sociétales : appauvrissement, exclusion sociale, précarisation de l'emploi et des conditions de travail, inégalités hommes/femmes...<sup>1</sup>

Et si, après plus de 30 ans de détricotage de l'assurance chômage, on faisait le pari inverse ? Si on décidait de restaurer l'objectif initial de l'assurance chômage ? Irréaliste ? Irréalisable ? Trop coûteux ?

Le simple fait de se poser ces questions montre l'importance du véritable "lavage de cerveau" libéral que beaucoup ont subi ces dernières années via nos responsables politiques et les médias de masse.

Car des solutions concrètes existent et sont tout à fait finançables. A condition d'y mettre de la volonté politique...

Sans trop tomber dans la technicité (la législation chômage est particulièrement complexe), on peut néanmoins évoquer plusieurs pistes pour rétablir une assurance chômage forte qui reste, rappelons-le encore une fois, une des meilleures protections contre la précarisation des emplois, salaires et conditions de travail.

## **C'était mieux avant...**

Le premier train de réformes nécessaires à la restauration d'une assurance chômage décente et efficace consisterait en un "grand bond en arrière"... vers un mieux ! En effet, quand, depuis 10 ans, les "réformes" - terme connoté positivement - ont en réalité consisté en une gigantesque entreprise de régression sociale, le retour en arrière s'apparenterait, pour une fois, à un gigantesque progrès. On passerait donc par une annulation pure et simple de l'ensemble des mesures de "chasse aux chômeurs" prises depuis 2004 :

- la suppression du contrôle de disponibilité<sup>2</sup> et des contrôles domiciliaires surprise ;
- l'alignement du régime des allocations d'insertion sur celui des anciennes allocations d'attente (suppression des restrictions d'accès et de la limitation dans le temps, annulation rétroactives des 37.000 exclusions)
- la fin de la dégressivité accrue des allocations de chômage, des restrictions d'admissibilité au chômage temporaire et aux RCC (ex-prévisions) ;

<sup>1</sup> Une analyse approfondie de cette dégradation de l'assurance chômage a été réalisée par le CEPAG en novembre 2016: LANNOY David, Le chômage en Belgique : un rempart efficace contre la pauvreté ?

[http://www.cepag.be/sites/default/files/publications/analyse\\_cepag\\_-\\_novembre\\_2016\\_-\\_chomage\\_et\\_pauvrete.pdf](http://www.cepag.be/sites/default/files/publications/analyse_cepag_-_novembre_2016_-_chomage_et_pauvrete.pdf)

<sup>2</sup> Et réorientation de son budget à la création d'emplois dans des secteurs sociaux comme l'accueil de l'enfance ou l'accompagnement des personnes âgées.

- le rétablissement des assimilations pension, des compléments d'ancienneté et de reprise de travail, des anciens taux d'indemnisation du chômage temporaire, des dispenses supprimées<sup>3</sup> ainsi que du mode de calcul de l'Allocation de garantie de revenus de 2008 (tout en supprimant les abus résiduels de la réforme de 2005)<sup>4</sup> ;
- le retour à une notion d'emploi convenable protégeant réellement de l'emploi précaire.
- 

## Redonner à l'assurance chômage sa fonction originelle

L'ensemble de ces mesures permettrait déjà une amélioration considérable du système puisqu'elles permettraient d'annuler l'ensemble des régressions sociales décidées ces dernières années. Mais, en plus de cet aspect, il est également indispensable de renforcer l'assurance chômage pour rattraper le retard accumulé depuis une trentaine d'années par rapport au coût de la vie<sup>5</sup>. Parmi les nombreuses pistes envisageables, nous en relèverons ici cinq qui pourraient être déterminantes.

### L'individualisation des droits

Le statut "cohabitant" est de loin le plus désavantageux pour les sans emploi. Ils sont en effet pénalisés à plusieurs niveaux : taux de remplacement et plafonds salariaux plus bas, barèmes minimaux également moins élevés, imposition d'un précompte professionnel de 10,09 % sur leurs allocations (à la différence des isolés et chefs de ménage<sup>6</sup> pour qui il n'y a pas de différence entre allocation brute et nette)...

Quelques chiffres :

- Quel qu'ait été son salaire antérieur, un cohabitant ne percevra qu'une allocation comprise entre 743 et 797 € nets après seulement 1 an de chômage.
- Le forfait de troisième période<sup>7</sup> est dérisoire pour les cohabitants : entre 523 € et 596 € !
- L'allocation moyenne des cohabitants est de 809 €.

Concrètement cela signifie qu'une personne qui a par exemple travaillé (et cotisé) durant 23 ans et avait une rémunération équivalente au salaire moyen (3.414 €<sup>8</sup>, soit 2.050 € net), se retrouve,

<sup>3</sup> « Chômeurs âgés » et « raisons sociales et familiales »

<sup>4</sup> L'Allocation de garantie de revenus (communément appelée "complément de chômage" est une allocation dont peuvent bénéficier certains travailleurs à temps partiel. Son mode de calcul a été l'objet de nombreuses réformes ces dernières années.

<sup>5</sup> Pour rappel, les allocations de chômage n'ont pas suivi l'évolution des salaires. Alors que l'allocation de chômage brute représentait en 1980 en moyenne encore 47,8% du salaire brut moyen, ce chiffre est tombé à 29,8% en 2015.

<sup>6</sup> Le terme officiel est "cohabitant ayant charge de famille", nous utiliserons néanmoins l'expression "chef de ménage" pour éviter toute confusion avec la catégorie "cohabitant".

<sup>7</sup> Après une certaine période de chômage (variable de 14 à 48 mois selon le passé professionnel), tous les chômeurs sont indemnisés sur base d'un montant forfaitaire relativement proche de celui des allocations d'insertion ou du revenu d'intégration du CPAS.

après 12 mois de chômage avec une indemnité de 797 €. Soit une perte de revenus de 61 % ! Et, s'il n'a pas la chance de retrouver un emploi, au bout de 4 ans, il n'aura plus droit qu'à une allocation de 596 €.

D'un point de vue social, ce statut entretient évidemment la dépendance des sans emploi cohabitants à l'égard de la personne avec qui ils partagent le logement. Jusqu'à récemment, les femmes étaient très fortement surreprésentées parmi les cohabitants. Cependant, depuis la crise économique de 2008, de nombreux hommes sont tombés au chômage et relèvent également de cette catégorie de situation familiale. L'équilibre s'est dès lors rétabli même si les femmes restent légèrement majoritaires puisqu'elles représentent près de 52% des cohabitants. Par contre, si l'on regarde la répartition des situations de ménage selon le genre, on s'aperçoit que 43% des chômeurs sont cohabitants tandis que, dans le cas des chômeuses, elles sont 54 %. La question du statut cohabitant et celle du genre restent donc étroitement liées.<sup>9</sup>

De plus, ce statut "cohabitant" est calqué sur un schéma de famille traditionnelle qui ne correspond plus à certaines réalités actuelles. Pensons, par exemple, au prix exorbitant des loyers dans certaines régions qui amènent ou poussent certains précaires vers des solutions de logement dites "alternatives" comme la cohabitation ou l'habitat groupé. Aujourd'hui, cohabiter ne signifie plus nécessairement partager les frais du ménage.

La première mesure de progrès social à appliquer serait donc de supprimer ce statut cohabitant en ne conservant plus que les statuts "isolé" et "chef de ménage". Cela devrait évidemment se faire en préservant les droits acquis et en prévoyant des périodes transitoires évitant toute perte pour les personnes concernées.

## Un alignement des allocations minimales sur le seuil de pauvreté et le relèvement de l'ensemble des allocations de chômage sur cette base.

La première mesure – le relèvement des allocations les plus basses au niveau du seuil de pauvreté<sup>10</sup> - entraînerait de facto la deuxième, à savoir une revalorisation de l'ensemble des allocations de chômage sur cette base. Il est en effet nécessaire de conserver les équilibres et la cohérence au sein de l'assurance chômage. En augmentant les allocations de chômage selon le même pourcentage que les allocations d'insertion, on conserverait les ratios actuels entre catégorie d'allocataires et situations familiales<sup>11</sup>.

---

<sup>8</sup> Les salaires belges sous la loupe, communiqué SPF Économie, PME, Classes moyennes et Énergies – DG Statistique, 17 septembre 2015.

<sup>9</sup> On trouvera des informations complémentaires sur les statistiques relatives aux situations de ménage dans une étude de l'ONEM, Evolution récente de la répartition des chômeurs selon la catégorie familiale, juillet 2015.

<sup>10</sup> Le seuil de pauvreté est actuellement fixé à 1.083 € pour un isolé et 1.408 € pour une personne vivant seule avec un enfant. Voir LANNOY David, op. cit.

<sup>11</sup> Le forfait chômage chef de ménage reste supérieur de 2,6% à une allocation d'insertion de la même catégorie familiale et le forfait isolé reste plus élevé de 16,5% par rapport à une allocation d'insertion de la même situation de ménage.

Remarque : dans un souci de cohérence avec les autres propositions, la catégorie « cohabitant » a disparu dans notre modèle. Tout cohabitant serait dès lors considéré comme isolé.

	Isolé alloc. insertion	Chef ménage alloc. insertion	Isolé forfait chômage	Chef ménage forfait chômage
Actuellement	850 €	1.150 €	991 €	1.180 €
Et demain ?	1.083 €	1.408 €	1.258 €	1.439 €
Différence	+ 27%	+ 22%	+ 27%	+ 22%

## Le relèvement du plafond salarial au niveau du salaire moyen belge

Les plafonds salariaux de l'ONEM sont actuellement très bas. Cela signifie concrètement que lorsque l'on tombe au chômage, le taux d'indemnisation (le pourcentage appliqué sur le dernier salaire brut pour déterminer le montant d'allocation de chômage) n'est plus appliqué sur ce qui dépasse le plafond salarial, à savoir 2.547 € brut. En pratique, que l'on ait perçu 2.547€, 3.000 €, 4.000 € brut ou même plus, le montant de l'allocation sera le même.

Or, en Belgique, plus de 70% des travailleurs ont un salaire supérieur à 2.547 € brut. Les taux de remplacement officiels ne correspondent donc pas, dans 7 cas sur 10, au taux de remplacement réel. Pour remédier à cette situation, il faudrait instaurer un plafond salarial unique (via la suppression des plafonds salariaux moyen, inférieur et spécifique) et que ce plafond soit relevé au niveau du salaire moyen, soit 3.414 €/mois<sup>12</sup>.

Cette dernière mesure permettrait d'inverser la tendance actuelle puisque seuls 30% des salariés ont une rémunération supérieure au salaire moyen.

Ce relèvement équivaldrait à une augmentation de 34%, ce qui est relativement proche de l'augmentation proposée pour les allocations les plus basses. On éviterait ainsi de renforcer la tension entre les allocations les plus basses et les plus élevées et on conserverait les équilibres entre catégories d'allocataires et situations familiales.

	Actuellement	Et demain ?	Résultat
Plafond salarial supérieur	2.547,39 €	Augmentation	3.414 €
Plafond salarial moyen	2.374,21 €	Suppression	3.414 €
Plafond salarial inférieur	2.218,65 €	Suppression	3.414 €
Plafond salarial spécifique	2.170,36 €	Suppression	3.414 €

<sup>12</sup> Les salaires belges sous la loupe, op. cit.

## L'allongement des périodes de référence servant de base à l'admissibilité aux allocations de chômage

Pour bénéficier des allocations de chômage complet basées sur un travail temps plein, il faut avoir presté un certain nombre de jours de travail sur une certaine période de référence (variable selon l'âge).

Âge	Nombre de jours de travail et période de référence <sup>13</sup>
- de 36 ans	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 312 jours<sup>14</sup> au cours des 21 mois</li> <li>• ou 468 jours au cours des 33 mois</li> <li>• ou 624 jours de travail au cours des 42 mois</li> </ul>
36 - 49 ans	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 468 jours au cours des 33 mois</li> <li>• ou 624 jours au cours des 42 mois</li> </ul>
50 ans et +	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 624 jours au cours des 42 mois</li> </ul>

Actuellement, de nombreux travailleurs précaires (qui enchaînent intérim, contrats à durée déterminée, périodes de chômage...) ont beaucoup de difficultés à remplir ces conditions. Ceci explique pourquoi beaucoup de personnes sont (ou étaient s'ils en ont été exclus) encore indemnisés sur base du régime des allocations d'insertion : elles n'ont jamais réussi à remplir les conditions d'admissibilité au chômage complet.

L'allongement des durées de référence permettrait donc aux travailleurs précaires de faire valoir leurs prestations de travail actuellement considérées comme trop espacées (et pour lesquelles des cotisations ont pourtant été versées à la Sécurité sociale). Cette mesure permettrait de contrecarrer, en partie, la limitation dans le temps des allocations d'insertion et d'adapter le système aux travailleurs précaires enchaînant périodes d'inactivité et de travail.

Il s'agit d'une réforme qui permettrait également de combattre les discriminations structurelles dont les femmes sont l'objet sur le marché de l'emploi et en matière de droits sociaux. On remarque ainsi que, plus exposées aux contrats à durée déterminée, à l'intérim et aux temps partiels, les femmes ont beaucoup plus de difficultés à faire reconnaître leurs droits au chômage complet. Résultat ? Elles sont surreprésentées dans la catégorie des allocataires d'insertion (près de deux tiers !), catégorie de sans emploi la plus précaire en raison de la faiblesse du montant des allocations et de leur limitation dans le temps.

<sup>13</sup> Il existe d'autres possibilités d'admissibilité en cas de prestations irrégulières mais les explications sont très (très) techniques. Plus d'informations à ce sujet sur le site de l'ONEM.

<sup>14</sup> Dans le mode de calcul utilisé par l'ONEM, 312 jours équivalent à 12 mois de temps de travail, 468 jours à 18 mois et 624 jours à 24 mois.

## Une réflexion sur l'admissibilité au chômage complet des travailleurs à temps partiel ayant une longue durée de carrière (et donc de cotisations)

L'assurance chômage est principalement basée sur le principe du temps plein. Jusqu'il y a peu et de manière très résumée, on pourrait dire qu'après une perte d'emploi, on était soit admissible aux allocations de chômage complet, soit réadmis dans le système des allocations d'insertion.

Le chômage basé sur le temps partiel dit "volontaire" présente en effet de nombreux désavantages tant d'un point de vue financier qu'administratif. Jusqu'il y a trois ou quatre ans, la méthode la plus répandue lorsqu'un travailleur à temps partiel se retrouvait au chômage consistait donc à lui proposer une réadmission sur base de son stage d'insertion (à l'époque appelé stage d'attente). C'est la raison pour laquelle certaines personnes (principalement des femmes ayant travaillé dans des secteurs comme la vente, le nettoyage, la grande distribution, l'enseignement...) se retrouvaient allocataires d'insertion après 20 ans de travail à temps partiel.

Depuis 2012 et l'annonce de la limitation dans le temps des allocations d'insertion, les choses ont radicalement changé. Plus question de réinscrire ces personnes en tant qu'allocataires d'insertion et les précipiter à moyen terme vers l'exclusion. On les réinscrit donc dans la catégorie peu enviable des chômeurs indemnisés sur base d'un temps partiel volontaire.

Cette conception d'un temps partiel très marginal et basé sur une volonté des travailleurs ne correspond pourtant plus du tout au marché de l'emploi actuel ! *"Aujourd'hui, le temps partiel représente 27% de l'emploi total et constitue la majorité des nouveaux emplois. Ce qui devrait être l'exception devient donc la règle"*<sup>15</sup>. Souvent, ce temps partiel est loin d'être un choix du travailleur. Si les raisons qui poussent vers ce type de contrat sont diverses et variées, seuls 7,6% des travailleuses concernées déclarent refuser un temps plein.

---

<sup>15</sup> MAGHA Aïcha, #4J, la semaine de 4 jours en 32 heures. Le partage ou la barbarie, CEPAG, 2016.

Travail à temps partiel selon le motif et le sexe (2015)<sup>16</sup> :

	Hommes	Femmes	Total
(Pré)pension	4,0%	1,1%	1,7%
Ne trouve pas d'emploi à temps plein	15,3%	8,8%	10,1%
Passé d'un temps plein à partiel pour motif économique	1,3%	0,5%	0,7%
En complément d'un autre emploi à temps partiel	7,3%	3,1%	3,9%
Combinaison avec formation	6,7%	2,0%	3,0%
Raison de santé (incapacité de travail)	9,8%	5,6%	6,4%
Raisons professionnelles (conditions de travail, stress, harcèlement...)	1,5%	0,7%	0,8%
Garde d'enfants ou de personnes dépendantes	5,7%	23,0%	19,5%
Autres motifs personnels ou familiaux	19,2%	26,9%	25,4%
Ne souhaite pas un emploi à temps plein	6,9%	7,7%	7,6%
L'emploi souhaité n'est offert qu'à temps partiel	13,8%	16,4%	15,9%
Autre motif	8,4%	4,1%	5,0%

La banalisation et la généralisation du temps partiel subi doit nous amener à réfléchir à de nouvelles formes d'admissibilité au chômage complet. Comment justifier qu'un travailleur ayant presté des années de travail à temps partiel, qui a participé à la solidarité via des cotisations sociales ne puisse, lui aussi, bénéficier d'une allocation de chômage digne s'il vient à perdre son emploi ?

Dernier élément qui devrait pousser les pouvoirs - et contre-pouvoirs - à s'interroger sur cette question : la surreprésentation des femmes dans le travail à temps partiel. Deux simples chiffres suffisent à décrire la situation :

- Près d'une travailleuse sur deux travaille à temps partiel
- 8 travailleurs à temps partiel sur 10 sont des travailleuses

<sup>16</sup> Source SPF Economie.

Cette surreprésentation des femmes dans cette catégorie de contrats est une des raisons principales des discriminations qui les frappent sur le marché de l'emploi et en matière de droits sociaux. Si une meilleure reconnaissance des prestations de travail à temps partiel dans le cadre de l'assurance chômage ne saurait constituer le remède miracle à ces inégalités et à la mauvaise répartition du temps de travail dans nos sociétés, cette piste n'en reste pas moins à explorer pour remédier à des injustices concrètes à court terme.

## Conclusions

On l'a vu, l'assurance chômage est, dans la plupart des cas, loin de remplir ses objectifs originels : protection contre une chute trop brutale de revenus et contre la pauvreté. Victimes de la stigmatisation et de la caricature, les sans emploi sont sans doute la "catégorie" de citoyens à qui l'on a imposé le plus de régressions ces 10 dernières années. Incapables de lutter efficacement contre la pauvreté et le chômage, les responsables politiques ont trop souvent préféré lutter contre les pauvres et les chômeurs. Blâmer le cultivateur parce qu'il n'y a pas d'aubergines alors qu'on en est au sixième mois de sécheresse, c'est absurde non ? C'est pourtant la stratégie adoptée par ces responsables politiques : *il n'y a plus d'emplois ? Punissons les chômeurs !*

Cette stratégie du bouc-émissaire et ces politiques de stigmatisation ont malheureusement fini par laisser des traces dans l'opinion publique. Pour certains, chômeur est devenu synonyme de *profiteur, assisté, fraudeur...*

Pourtant, pour éviter une généralisation de la pauvreté, une banalisation du précaire et l'instauration d'une société inégalitaire et violente, l'existence de protections sociales fortes fait partie des conditions indispensables. Au sein de la Sécurité sociale, le retour à une assurance chômage solide et non contractualisée ou attribuée au mérite est donc un enjeu majeur.

Malgré les objections et les raccourcis qu'on risque inévitablement de lui objecter, un discours fort et revendicatif pour la défense des droits des sans emploi est donc plus que jamais d'actualité et indispensable.