



Le chômage en Belgique :

Un rempart efficace

contre la pauvreté ?

David Lannoy ■ Novembre 2016

C'est au XIX^{ème} siècle, durant la révolution industrielle, que les premières caisses de secours, d'assurance ou encore mutualités ont été mise sur pied par le mouvement ouvrier. L'objectif ? Soutenir les travailleurs confrontés à des événements et/ou accidents de vie : maladie, perte d'emploi, fin de carrière, accident de travail, décès...

Après la Deuxième guerre mondiale, le monde du travail et le patronat ont conclu un compromis historique en décidant d'institutionnaliser ces caisses d'entraide et de solidarité via la création de la Sécurité sociale. Une partie du salaire a ainsi été mis en commun, socialisé, géré paritairement entre représentants des travailleurs et du patronat et, in fine, redistribué, sous diverses formes, aux travailleurs. A chaque étape de leur vie et selon leur histoire personnelle, les salariés bénéficiaient donc de ce salaire différé : remboursement des soins de santé, indemnités d'incapacité de travail, pension, chômage et interruptions de carrière, indemnités suite à un accident de travail ou une maladie professionnelle, allocations familiales¹...

Au sein de la Sécurité sociale, la branche "chômage" avait pour principal objectif d'éviter au travailleur privé d'emploi de basculer dans la pauvreté. Il s'agissait d'une protection individuelle mais aussi collective pour l'ensemble du monde du travail. En effet, l'existence de filets de Sécurité sociale forts permet au monde du travail de renforcer le rapport de force en sa faveur, sa capacité de mobilisation et de négociation face au patronat. On le voit malheureusement trop bien dans de nombreux pays : en l'absence de système de Sécurité et/ou de législation sociale, la porte est grande ouverte à l'exploitation éhontée des plus faibles, à l'arbitraire patronal, à un système social inégalitaire où les nantis concentrent richesses et pouvoirs tandis que l'immense majorité survit dans la misère...

Mais aujourd'hui, après plus de dix ans de mesures sans précédents de détricotage de l'assurance-chômage, celle-ci remplit-elle encore correctement son rôle ? Protège-t-elle toujours efficacement les chômeurs contre la pauvreté et les travailleurs "fraîchement" licenciés contre une perte trop brutale et soudaine de revenus ? Et qu'en est-il de son rôle de protection collective du monde du travail contre une société du précarité et de l'inégalité ?

Cette analyse débutera par un état des lieux de la situation actuelle en Belgique : à partir de quel montant, de quel moment est-on officiellement "pauvre" ? On se penchera ensuite sur les différentes allocations de chômage et le risque de pauvreté que courent ceux qui en bénéficient. Nous tenterons, en guise de conclusion, de mettre en perspective les enjeux de société que cette question soulève et de dresser quelques pistes à envisager pour améliorer la situation.

¹ Depuis 2014, suite à la VI^{ème} réforme de l'Etat, les allocations familiales ont été transférées aux entités fédérées suivantes : Bruxelles, Communauté germanophone, Flandre et Wallonie. Pour plus d'informations sur cette importante modification de notre pays aux niveaux institutionnel, social, politique et économique, on peut consulter l'étude de D'ALTOE Laurent, VI^{ème} Réforme de l'État : enjeux & défis, CEPAG, février 2015.

La pauvreté en chiffres

En 2016, en Belgique, le seuil de pauvreté équivaut, pour une personne isolée, à 12.993 € par an, soit 1.083 € par mois². Par personne supplémentaire que compte le ménage, le seuil de pauvreté sera augmenté de :

- 542 € par adulte
- 325 € par enfant

Seuils de pauvreté monétaires en Belgique selon la situation familiale (2016) :

Situation de famille	Revenu mensuel
Isolé	1.083 €
1 adulte, 1 enfant	1.408 €
1 adulte, 2 enfants	1.733 €
2 adultes	1.625 €
2 adultes, 1 enfant	1.949 €
2 adultes, 2 enfants.	2.274 €

Il s'agit donc ici de « simples » données monétaires, définissant le montant minimum de revenus mensuels sous lequel une personne ou un ménage se trouve « officiellement » en situation de « risque de pauvreté ». Il est évident que, comme tous les indicateurs, celui-ci reste, de par son approche globalisante et définitive (un isolé vivant avec 1.085 €, soit 2 € de plus que le seuil officiel, n'est-il plus *pauvre* ?), imparfait. De nombreux experts et acteurs de terrain considèrent qu'il est sous-évalué (ce qui entraîne évidemment une sous-évaluation globale de la pauvreté). Néanmoins, comme il ne s'agit pas ici de nous lancer dans l'analyse critique des différents indicateurs utilisés, nous nous baserons pour le moment sur cet indicateur monétaire (qui a du moins le mérite d'être clair, quantifiable et objectif).

² Enquête SILC 2015, site Statistics Belgium du SPF économie

Chômage et pauvreté

Allocations de chômage après emploi

Les allocations de chômage basées sur un emploi temps plein varient selon trois critères :

- le salaire antérieur
- la situation de famille
- la durée de chômage, en lien avec le passé professionnel

En 2012, sous la pression des partis de droite, le gouvernement Di Rupo a lancé un vaste programme de "réformes" liées au chômage. Derrière cet euphémisme se cachait en fait une véritable entreprise de déconstruction de la branche chômage de la Sécurité sociale, branche déjà mise à mal par les contrôles de disponibilité mis en place depuis 2004³. Encore une fois - une fois de trop mais malheureusement pas la dernière - les responsables politiques tentent de dissimuler leur incapacité à résorber le chômage de masse en stigmatisant et précarisant les demandeurs d'emploi.

Parmi les nombreuses attaques que ceux-ci subiront en 2012, nous relèverons tout particulièrement ici le système de **dégressivité accrue des allocations de chômage**⁴. Sans rentrer dans les détails techniques, disons simplement que ce nouveau processus prévoit que les allocations baissent plus vite et de manière plus importante qu'auparavant. Et, après une période de 16 à 48 mois de chômage (variable selon le passé professionnel), tous les demandeurs d'emploi sont indemnisés sur base d'un forfait minimum⁵... Et, quelle que soit la situation familiale, ce forfait est inférieur au seuil de pauvreté !

Mais, il n'est même pas nécessaire d'atteindre ce forfait minimum pour être plongé dans la précarité. De nombreux demandeurs d'emploi basculent en effet très rapidement dans la pauvreté, surtout s'ils sont indemnisés sur base d'un bas salaire. Un chômeur indemnisé sur base du salaire minimum ne perçoit par exemple que 1.180 € même pendant les 6 premiers mois⁶, soit 228 € de moins que le seuil de pauvreté s'il vit seul avec un enfant à charge.

Pour ceux qui auraient un salaire plus élevé, même supérieur au plafond pris en considération par l'ONEM (2.547 €), tous les chefs de ménage (c'est-à-dire vivant avec une ou plusieurs personnes à leur charge), ont, dès le 6^{ème} mois d'indemnisation, une allocation à peine supérieure au seuil de pauvreté et, dès le 13^{ème} mois, inférieure de 70 € à celui-ci.

Ces quelques exemples aident à mieux comprendre comment et pourquoi, aujourd'hui :

³ Voir, à ce sujet, LANNOY David, Le dispositif de contrôle de la disponibilité des chômeurs, CEPAG, 2010.

⁴ La législature Di Rupo a été, avec celle de Charles Michel, la plus destructrice pour l'assurance chômage. Outre la dégressivité accrue des allocations, ce gouvernement a instauré une quinzaine d'autres mesures de détricotage importantes de l'assurance chômage. On trouvera un relevé exhaustif des différentes mesures à la fin de ce document.

⁵ Certaines catégories de chômeurs peuvent néanmoins être « épargnées » par le nouveau système (conditions d'âge ou de durée de carrière, incapacité...). Les informations complètes sont consultables sur le site de l'ONEM.

⁶ Au chômage, les premiers mois sont ceux qui sont le mieux indemnisés.

- 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.
- 47% des chômeurs touchent moins de 1.000 euros / mois
- 84% touchent moins de 1.250 euros/mois
- L'allocation moyenne "chef de ménage" est de 1.184 € (soit inférieure de plus de 200 € au seuil de pauvreté) et "isolé" de 1.037 €, soit près de 50 € en moins que le seuil⁷.

Allocations d'insertion (ex-allocations d'attente) après études

Les allocations d'insertion sont des allocations de chômage minimum forfaitaires. Elles peuvent être obtenues, moyennant le respect de certaines conditions (rendues de plus en plus strictes par les réformes mises en œuvre depuis 2012 par les gouvernements fédéraux successifs), par les jeunes n'ayant pas trouvé d'emploi après leurs études et qui n'ont pas accumulé assez de journées de travail pour bénéficier d'allocations de chômage. Tout comme les allocations de chômage, dégradées par la dégressivité accrue, ce régime a été profondément modifié en 2011 par le gouvernement d'Elio Di Rupo.

Une des principales modifications est la limitation de ces allocations dans le temps :

- 3 ans pour les cohabitants, quel que soit leur âge ;
- 3 ans pour les chefs de ménage et isolés âgés de plus de trente ans.

Les mobilisations syndicales et citoyennes qui s'enchaînèrent en 2012, 2013 et 2014 ont permis d'obtenir un certain nombre d'assouplissements de la mesure. Certains allocataires d'insertion ont ainsi reçu un « sursis temporaire » supplémentaire selon leur passé professionnel ou des « problèmes d'adaptation » au marché de l'emploi⁸. Quoiqu'il en soit, trois ans après le début du compte à rebours fatidique, 29.155 sans emploi ont été exclus du chômage en 2015. Et 60% des exclus sont des exclus⁹ ! Une surreprésentation féminine dans les exclusions qui s'explique par leur surreprésentation dans la catégorie des allocataires d'insertion elle-même causée par les discriminations qui les touchent sur le marché de l'emploi. On retrouve également une énorme disparité entre Régions puisque la Wallonie compte à elle seule deux tiers des exclus tandis que Bruxelles et la Flandre totalisent chacune environ 17% de ces personnes. Des inégalités qui s'expliquent facilement par une surreprésentation des allocataires d'insertion et une prédominance du chômage de longue durée en Wallonie et à Bruxelles¹⁰.

Ce bilan qui restera malheureusement éternellement provisoire puisque cette mesure continue d'entraîner des centaines d'exclusions chaque mois. Ainsi, ce sont 8.130 personnes qui ont été

⁷ ONEM, Rapport annuel 2015, Volume 2: indicateurs du marché du travail et évolution des allocations, p. 65.

⁸ Dans ce dernier cas, dit des "MMPP" (personnes reconnues comme ayant des problèmes sérieux, aigus ou chroniques de nature Médicale, Mentale, Psychique ou Psychiatrique) ou pour les sans emploi présentant une inaptitude permanente d'au moins 33% ; le sursis, dont l'échéance était initialement prévue le 31 décembre 2016, a été prolongé d'un an par le gouvernement fédéral en décembre 2016 afin, affirmait-il, de disposer d'un délai de négociation avec les Régions pour trouver une solution structurelle adaptée à la situation de ces personnes.

⁹ Concernant la ventilation des exclusions par âge et régions ainsi que leurs implications, on pourra lire le document "Exclusions : le bilan" publié par la FGTB wallonne en avril 2016.

¹⁰ Chiffres ONEM 2015 et 2016.

privées définitivement de leurs droits aux allocations d'insertion sur les 10 premiers mois de l'année 2015.

Plus de 37.000 exclusions... Non content de ce bilan social désastreux et profondément inégalitaire, le gouvernement de Charles Michel a récemment aggravé la situation en restreignant drastiquement les conditions d'admissibilité à ce système.

Dorénavant, pour être admissible, il faudra :

- Avoir réussi et non plus terminé certaines études si l'on est âgé de moins de 21 ans ;
- Etre âgé de moins de 25 ans et non plus 30 ans¹¹.

Aux 37.000 exclus, il faut donc maintenant rajouter plus de 10.000 jeunes non admis d'emblée... Par an ! Autant de jeunes poussés vers les CPAS, contraints de faire appel à la solidarité familiale ou qui basculent dans la précarité la plus totale et l'exclusion sociale.

Mais qu'est-ce qui a motivé un tel acharnement contre les allocataires d'insertion ?

- *Le fait que l'on puisse bénéficier d'allocations sans avoir travaillé ?*

"Avoir droit au chômage sans avoir travaillé, c'est une aberration, ça n'existe nulle part ailleurs dans le monde" disent certains... C'est oublier un peu vite que la plupart des allocataires d'insertion ont déjà travaillé. Mais pas assez sur une certaine période de référence pour répondre aux conditions d'admissibilité au chômage complet, conditions beaucoup plus strictes dans notre pays que chez nos voisins... Et qui ne répondent plus à la réalité d'un marché de l'emploi dominé par le temps partiel, l'intérim, les contrats précaires, de courte durée...

Rappelons que l'instauration de ces allocations d'insertion au début d'année 70 entendait justement répondre à cette relative difficulté d'accès aux allocations de chômage basées sur un travail salarié.

- *Le caractère (autrefois) illimité dans le temps du système*

Contrairement à ce que certains prétendent, les allocations n'étaient pas du tout octroyées de manière illimitée et sans conditions aux demandeurs d'emploi. On néglige souvent un aspect essentiel du débat : les personnes exclues étaient régulièrement (à l'époque, tous les 6 mois) soumises aux contrôles de disponibilité. Leurs recherches d'emploi étaient donc attentivement épulchées par les "facilitateurs" de l'ONEM. En cas d'évaluation négative (parfois, voire souvent, injuste), ces personnes étaient tout simplement sanctionnées puis exclues du chômage. Et, si elles bénéficiaient encore d'allocations en 2015, cela signifiait justement que cette recherche était évaluée positivement par ces facilitateurs. En résumé, on a exclu des personnes qui recherchaient réellement un emploi. Leur seul tort ? Ne pas avoir réussi à en trouver un !

- *Le montant excessif des allocations ?*

C'est ici que nous revenons un peu au sujet premier de cette analyse. Car, si certains s'amusaient à les présenter comme un *Win for Life*, les allocations d'insertion sont particulièrement basses et

¹¹ Ce qui signifie, qu'il faut avoir terminé ses études et entamé son stage d'insertion - période d'un an de recherche d'emploi soumise à contrôle mais durant laquelle on ne perçoit aucune allocation – avant d'avoir atteint l'âge de 24 ans.

bien inférieures au seuil de pauvreté. Qui pourrait réellement avoir *envie* de vivre dans une telle situation précaire ?

Situation familiale	Allocations d'insertion	Seuil de pauvreté	Différence
Chef de ménage	1.150 €	1.408 €	- 258 €
Isolé	850 €	1.083 €	- 233 €

Contrairement, aux bénéficiaires d'allocations de chômage sur base du travail (dont certains peuvent, durant une courte période, bénéficier d'une allocation légèrement plus élevée que le seuil de pauvreté), tous les allocataires d'insertion "chefs de ménage" ou "isolés", soit environ 25.000 personnes¹², sont indemnisés bien en-dessous du seuil.

Chômeurs, pourquoi tant de haine ?

Nous avons pu déterminer que l'allocation de chômage a subi, depuis plus de 20 ans, une longue, lente et certaine détérioration. Ce que l'on nomme le "taux de remplacement" moyen n'a fait que baisser. Les allocations n'ont pas réellement suivi l'évolution du coût de la vie au point de faire vivre l'immense majorité des chômeurs – et leur famille – dans la précarité.

Comment en est-on arrivé là ? Pourquoi les décideurs politiques se sont-ils acharnés sur cette catégorie de la population alors même que le déficit structurel d'emplois est une évidence depuis près de 40 ans ? Qu'ont donc fait les sans emploi pour être montrés du doigt, caricaturés et punis de la sorte ? Comment peut-on légitimement essayer de nous faire croire que les 800.000 sans emploi¹³ que compte notre pays constitue une armée de fainéants, assistés voire fraudeurs à appauvrir et activer au plus vite ?

Mais, surtout, quelle est la stratégie poursuivie ?

- *Faire des économies budgétaires ?*

Sans doute les préoccupations budgétaires rentrent-elles en ligne de compte... Mais c'est oublier qu'environ 40 % des exclus du chômage (qu'ils l'aient été suite aux contrôles de disponibilité ou à la limitation des allocations d'insertion dans le temps), s'adressent à leur CPAS ou sont indemnisés par l'assurance maladie. Si l'on doit raisonner en termes purement budgétaires, on peut facilement conclure que, d'une manière ou d'autre, un exclu sur deux continue à "coûter" à la collectivité. Et, même à prendre en compte l'économie budgétaire réalisée "grâce" à l'autre moitié des exclusions, celle-ci apparaît totalement dérisoire au regard du budget global de la Sécurité sociale et de l'Etat, du nombre ahurissant de personnes et familles durement touchées et des économies gigantesques

¹² Les 25.000 autres allocataires d'insertion ont le statut de cohabitant et il est, par définition, difficile de connaître les revenus des autres membres du ménage. Le statut "cohabitant" peut donc revêtir bien des situations différentes.

¹³ En 2015, en Belgique, il y avait en moyenne 521.000 chômeurs indemnisés, 119.000 bénéficiaires du revenu d'intégration ou de l'aide sociale du CPAS, 96.000 prépensionnés, 46.000 jeunes en stage d'insertion (sans aucune allocation), 8.000 allocataires d'insertion exclus et dont on ne retrouve aucune trace ...

que l'on pourrait réaliser en mettant sur pied des politiques plus justes et équitables (lutte contre la fraude fiscale, taxe sur les transactions spéculatives, réforme fiscale...).

- *Aider les chômeurs à retrouver un emploi ?*

Cet argument ne tient pas non plus la route... Quoique ! En excluant et appauvrissant les sans emploi, on ne va effectivement pas les *aider* à retrouver un emploi. Par contre, l'objectif poursuivi, à moyen et long terme, est bel et bien de les *obliger* à accepter n'importe quel emploi à n'importe quelles conditions.

Un véritable choix de société

C'est en cela que la précarisation et l'exclusion sociale des sans emploi concerne l'ensemble de la société. En offrant aux citoyens un miroir déformant où les privilégiés et les profiteurs ne sont plus les multinationales ou les milliardaires mais leur voisin qui survit avec moins de 900€/mois, en opposant jeunes et vieux, travailleurs actifs et chômeurs, Belges et immigrés, hommes et femmes... Bref, en dressant les travailleurs, avec ou sans emploi, les uns contre les autres, c'est l'ensemble de la société – à l'exception d'une minorité de nantis – que l'on cherche à précariser. Car pour savoir ce que donne un pays où les protections sociales sont inexistantes, il suffit de regarder ce qu'il se passe dans certains pays ou même la vie en société chez nous... il y a 130 ans.

En précarisant les chômeurs, ce sont les conditions de travail et les salaires de tous les travailleurs qu'on tire vers le bas. Face à la menace de les remplacer par ces nombreux demandeurs d'emploi, exclus, appauvris, contrôlés de toutes parts, obligés de rechercher un travail inexistant, prêts à tout pour prendre leur place, les travailleurs disposent de peu de marge de négociation... Tout bénéfique pour le patronat et les actionnaires : "*Si vous n'êtes pas contents, y en a 800.000 qui attendent votre place !*"

Le combat pour une Sécurité sociale forte est donc un véritable choix de société. Une société solidaire, juste et qui entend, vraiment, lutter contre la pauvreté.

Bilan de la chasse aux chômeurs

Remarque : il s'agit ici d'une photographie de la situation actuelle. Toutes ces mesures continuent et continueront à produire leurs effets néfastes dans les années à venir. De plus, on ne peut encore répertorier les victimes des mesures les plus récentes. Ce bilan reste donc malheureusement provisoire.

2004 : Contrôles de **disponibilité** des demandeurs d'emploi. **163.000 sanctions dont 47.000 exclusions** définitives.

2012 : le **stage d'insertion** passe de 9 à 12 mois. **30.000 jeunes** pénalisés.

2012 : dégressivité accrue des **allocations de chômage** : les allocations baissent plus fort et plus vite. Plus de **150.000 personnes** touchées.

2012 : les périodes indemnisés au **forfait minimum** ne sont plus assimilées, pour la pension, sur base du dernier salaire mais sur base du salaire minimum légal. **150.000 chômeurs** concernés.

2012 : renforcement des contrôles de **disponibilité** et des sanctions pour les allocataires d'insertion. **20.000 sans emploi** sanctionnés.

2012 : restrictions des conditions d'accès aux **prépensions** (âge, durée de carrière...) et suppression de la prépension mi-temps. **8.000 travailleurs âgés** pénalisés.

2012 : le **complément d'ancienneté** pour chômeurs âgés avec longue carrière n'est plus accessible à partir de 50 ans mais de 55 ans. **35.000 sans emploi âgés** concernés.

2012 : élargissement des contrôles de **disponibilité** aux sans emploi ayant une inaptitude médicale au travail permanente d'au moins 33 % et à certains travailleurs à temps partiel bénéficiant d'un complément chômage (AGR). **1.300 personnes** sanctionnées.

2013 : l'âge pour obtenir la dispense de **disponibilité** sur le marché de l'emploi passe de 58 à 60 ans. Plus de **10.000 chômeurs âgés** pénalisés chaque année.

2013 : conditionnement de l'accès aux allocations d'insertion à la réussite de contrôles de **disponibilité** durant le stage d'insertion. **10.000 jeunes** sanctionnées chaque année.

2013 : élargissement des contrôles de **disponibilité** aux 50-55 ans. **870 chômeurs âgés** déjà sanctionnés dont 230 exclus définitivement.

2013 : diminution de l'allocation nette des **chômeurs temporaires**.

2013 : le **complément de reprise du travail**, versé aux chômeurs âgés qui retrouvent un emploi, n'est plus accessible à 50 ans mais 55 ans. Plus de **5.000 travailleurs pénalisés**.

2015 : nouvelles restrictions des conditions d'accès aux **prépensions** (âge, durée de carrière...). **2.500 travailleurs** touchés chaque année.

2015 : les **chômeurs âgés et RCC (ex-prépensionnés)** doivent être disponibles pour le marché de l'emploi et vivre en Belgique. En cas de non-respect des obligations, ils peuvent être sanctionnés.

2015 : élargissement des contrôles de **disponibilité** aux 55-60 ans.

2015 : nouvelles restrictions d'accès aux **allocations d'insertion** (âge et diplôme). **10.000 jeunes** exclus d'emblée de la Sécurité sociale chaque année.

2015 : suppression totale du **complément d'ancienneté** pour les chômeurs âgés ayant une longue carrière. **55.000 personnes** pénalisées.

2015 : restriction des conditions de la dispense de recherche d'emploi pour **raisons sociales et familiales**. Le nombre de demandes annuelles **chute de 90 %** (de 2.978 à 355 !).

2015 : diminution de l'**AGR** (allocation de garantie de revenus, complément chômage dont peuvent bénéficier, à certaines conditions, les travailleurs à temps partiel). **6.000 travailleurs** AGR en moins.

2015 : renforcement des **sanctions** administratives et réinstauration des contrôles surprises au domicile des sans emploi.

2015 : diminution des allocations de **chômage temporaire**. Depuis 2012, leur montant net a **diminué de 10%** en moyenne.

2015 : la limitation des **allocations d'insertion** dans le temps (décidée en 2012) entraîne l'exclusion de **30.000 allocataires d'insertion**.

2016 : sur les 11 premiers mois de l'année, **8.808 allocataires d'insertion** exclus (limitation dans le temps des allocations).

2016 : la combinaison de toutes les mesures prises contre les **allocations d'insertion** a conduit à diviser leur nombre par deux : 105.000 en 2011 contre... 52.000 en mai 2016 !

2018 : le gouvernement prévoit de diviser par deux l'**AGR** des travailleurs à temps partiel depuis plus de 2 ans. Plus de **25.000 travailleurs menacés** dont 80% de femmes, souvent seules avec enfants.