

2012-2017,

un quinquennat sans pitié pour les sans emploi.

Comment en est-on arrivé là ?

---

Francis Leroy & David Lannoy ■ Octobre 2017

Les cinq dernières années furent particulièrement difficiles pour l'assurance chômage et, surtout, pour les personnes qui en bénéficient. En effet, comme le montre la liste exhaustive des mesures prises depuis 2004 (voir annexe<sup>1</sup>), ce sont des centaines de milliers de personnes qui ont été pénalisées – parfois très durement - par la politique de dégradation des conditions d'admissibilité et d'indemnisation des différents régimes d'indemnisation : chômage économique, RCC (ex-prépensions), chômage sur base du travail salarié, allocations d'insertion...

La Commission des Travailleurs Sans Emploi du CEPAG a voulu se pencher sur cette chasse aux chômeurs et tenter d'identifier les facteurs sociaux, économiques, culturelles et politiques qui ont rendu possible cette avalanche de mesures de stigmatisation et d'exclusion.

---

<sup>1</sup> Il s'agit d'une version mise à jour d'une liste déjà annexée à l'analyse « Le chômage en Belgique : un rempart efficace contre la pauvreté ? » publiée en 2016 par le CEPAG.

## Chômage : retour aux sources

Au XIX<sup>e</sup> siècle, les premiers syndicats se dotent de « caisses de secours mutuel ». Il s'agissait de limiter la pression sur les salariés en leur assurant un revenu – même modeste - en cas de perte d'emploi. La situation de chômage étant involontaire et temporaire, les syndicats ont mis en place des systèmes leur permettant de contrôler les membres secourus. Ces premiers systèmes d'assurance chômage empêchent évidemment une trop forte paupérisation mais ils laissent également entrevoir d'autres avantages. En effet, l'assurance d'un revenu en cas de perte d'emploi permet aux travailleurs d'être moins soumis à l'arbitraire patronal. Cette assurance leur permet donc de ne pas accepter un emploi à n'importe quelles conditions. Ce facteur permet d'accentuer le rapport de force en faveur des travailleurs, ce qui renforce d'autant leur capacité de négociation.

Ainsi – et on a un peu trop souvent tendance à l'oublier – l'existence d'un système de protection sociale fort est à la fois la conséquence d'une bonne répartition des richesses (une partie des profits est versée sous forme de salaire socialisé dans une caisse de solidarité) mais également une de ses conditions (l'existence d'un système de protection sociale fort permet aux travailleurs de renforcer leur capacité de négociation et, ainsi, obtenir une meilleure répartition des richesses produites via des revalorisations salariales, des améliorations des conditions de travail, des avantages sociaux, une réduction collective du temps de travail...).

**On peut donc parler d'un cercle vertueux de la protection sociale.**

Enfin, en évitant l'appauvrissement d'une importante frange de la population, l'existence d'une assurance chômage permet, d'un point de vue keynésien, le maintien d'une certaine demande, ce qui n'est pas pour déplaire au patronat.

## Origine et contexte

En 1945, l'Union Soviétique sortie victorieuse du deuxième conflit mondial, la Résistance toujours armée constituée à 80 % de communistes, ainsi que la responsabilité et la collaboration d'une grande partie du monde patronal dans ce conflit, ont débouché sur un rapport de forces favorable au monde du Travail. Cette situation va permettre à la Sécurité sociale de voir le jour.

Le financement du système est assuré par le prélèvement de cotisations sociales obligatoires, ce qui fait de la Sécurité Sociale l'institutionnalisation des premières caisses de solidarité créées au sein du mouvement ouvrier.

A son origine, un certain nombre de principes régissent le fonctionnement de la Sécurité sociale tant au niveau de l'assurance que du fonctionnement de l'institution qui la gère :

- La gestion est assurée paritairement par les représentants du patronat et des travailleurs au sein d'un organisme public ;
- L'indemnisation est réservée aux travailleurs cotisant au système (les salariés) ;

- Il n'y a pas de durée minimale de cotisation requise ;
- Les montants sont forfaitaires (pas de lien avec l'ancien salaire) et illimités dans le temps ;
- Certains jeunes ont la possibilité d'en bénéficier sur base de leurs études.

## 1945-1975 : les Trente glorieuses

Le modèle se consolide dans un contexte de responsabilité collective partagée entre la société, les entreprises et les travailleurs. Globalement, il s'agit d'une période d'extension des acquis : revalorisations périodiques des allocations, passage d'une logique forfaitaire à une logique "salariale" de l'indemnité (les allocations sont basées sur un pourcentage de l'ancien salaire), inclusion de nouvelles catégories de bénéficiaires (jeunes ou certains travailleurs à temps partiel)...

Cependant, le système d'assurance chômage n'est pas non plus exempt de contrôles. Il existe par exemple toute une série de sanctions en cas de démission, de refus d'emploi, de fausse déclaration... On mène également des politiques de lutte contre les affiliations abusives (pour éviter, principalement, des affiliations de dernière minute de la part de travailleurs n'ayant jamais cotisé). Enfin, la loi du 14 février 1961 fixe une procédure pour le contrôle de la situation de famille des chômeurs.

Durant cette période, on relèvera, sur le plan social, la grève insurrectionnelle de 1960-1961 qui portera un coup très dur aux visées révolutionnaires d'une partie du monde syndical. Quelques années plus tard, c'est Mai '68 et l'apparition d'un nouveau discours politique issu du couple « libéral-libertaire » Pompidou - Cohn-Bendit. Selon le sociologue Michel Clouscard, la société occidentale est passée, avec Mai '68, d'une doctrine morale répressive à une doctrine morale permissive, ce qu'il a nommé la société libérale-libertaire, condition de survie et d'extension du capitalisme.

Enfin, les années 70 (plus précisément entre 1973 et 1983) seront marquées par la grande crise pétrolière, des fermetures d'entreprises, des vagues d'OPA-OPE (concentration du capital) suite à une libéralisation du monde financier... Résultat : le nombre de chômeurs passe, en une décennie, de 125.000 à 700.000 personnes en Belgique !

## Années '80 : la révolution néo-conservatrice

Avec la fin de la convertibilité du dollar en or et sa libéralisation qui en découle (1971), nos sociétés occidentales entrent dans un changement de paradigme qui débouche sur des politiques monétaristes. L'arrivée au pouvoir de Reagan aux USA et de Thatcher en Angleterre va marquer ce que certains ont appelé la révolution néo-conservatrice : une période de basculement où le Capital commence à inverser le rapport de forces en sa faveur. Cela coïncide, en Belgique, avec l'avènement des gouvernements Martens-Gol (de 1981 à 1987), ce qui signifie le retour du parti

libéral au pouvoir et l'avènement des politiques néo-libérales et d'austérité. On va donc assister à des mesures qui déclinent, dans notre pays, les grandes tendances de la révolution néo-conservatrice : moins d'État, diminution des dépenses publiques et sociales, stagnation des salaires (au nom de la compétitivité)...

Pour faire passer ces réformes impopulaires dictées par le patronat, les gouvernements Martens - Gol iront même jusqu'à contourner la fonction législative du Parlement via les pouvoirs spéciaux. Du côté de la concertation sociale, la situation est tendue puisqu'il n'y a pas eu d'Accord interprofessionnel entre 1975 et 1986. Au niveau de l'assurance chômage, de nombreuses mesures antisociales sont prises, parmi lesquelles : le rabotage des allocations de chômage des cohabitants, soit à l'époque, 75 % des sans emploi.

Au-delà des politiques austéritaires, on assiste à un glissement sémantique, un renversement des valeurs. Dans ces années 80 où la réussite individuelle et l'argent-roi sont glorifiés, le chômeur voit son statut de "victime du système" disparaître au profit de celui, beaucoup moins enviable, de "profiteur". Cette stigmatisation, cette culpabilisation rampante va, petit à petit, se diffuser dans les médias dominants, dans les discours et programmes politiques, etc. Cette conception va également se radicaliser au fil des années : de fainéant à profiteur, le chômeur va également devenir fraudeur en puissance<sup>2</sup>...

#### Au niveau international, quelques dates clefs...

1986 : adhésion au Marché Unique et ses logiques de fonctionnement.

1989-1991 : chute du Mur de Berlin et, ensuite, de l'Union des Républiques Socialistes Soviétiques ainsi qu'une grande partie du camp socialiste. Le capitalisme se retrouve presque seul, livré à lui-même, sans contre-modèle.

## 1997 : l'Etat Social Actif

Suite à une réunion organisée à Washington en marge d'un sommet de l'OTAN, est conçue ce que certains ont appelé la « troisième voie » : une gouvernance dite progressiste. Ses têtes de proues sont Bill et Hillary Clinton avec la participation de Tony Blair, Gerhard Schröder, Wim Kok, Massimo d'Alema... On nous assure que le nouveau progressisme serait une mondialisation qui préserverait la justice sociale. Voici posés les prémisses de l'*Etat social actif*.

En clair et en résumé, le concept d'*Etat social actif* prévoit "d'activer" les prestations sociales pour éviter qu'elles n'entretiennent une forme "d'assistanat". Les lignes directrices sont regroupées selon quatre piliers : employabilité, adaptabilité, esprit d'entreprise et égalité des chances. On retrouve cette conception faisant porter sur le sans emploi, la responsabilité de sa situation. Traduction dans le droit belge : le chômage devient de plus en plus de la responsabilité seule du

<sup>2</sup> Notons que les sans emploi ne sont pas les seules victimes de cette guerre des mots. Le discours que l'on porte par exemple sur les fonctionnaires ou les syndicalistes s'est aussi considérablement modifié en 30 ans. De serviteurs du bien commun à fainéants pour les uns, de militants engagés pour un monde plus juste à sacs poubelles, carapils, arriérés, terroristes pour les autres...

chômeur. Il est cas invité – pas encore sommé – à prouver qu'il fait tout ce qu'il peut pour s'en sortir. On commence dès lors à évoquer des mesures d'activation, des sanctions administratives plus lourdes...

## 2004 : un grand bon en avant dans la stigmatisation

2002. Au niveau des CPAS, c'est le remplacement du « Minimex » par le « Revenu d'intégration sociale » qui est conditionné à une recherche d'emploi et une disponibilité sur le marché de l'emploi.

2004. Pour les chômeurs, cette année représente un tournant avec l'instauration du contrôle de disponibilité qui, depuis, est à l'origine de 152.533 sanctions dont 48.102 exclusions définitives. L'argument invoqué à l'époque par le ministre de l'Emploi, Franck Vandebroucke, était aussi imparable que surréaliste : *"On ne leur demande pas de trouver un emploi mais d'en chercher"*. Une mesure, en apparence logique et banale, vient donc officialiser, institutionnaliser la suspicion à l'égard du demandeur d'emploi. Elle renverse le système de valeurs et la charge de la preuve en matière d'assurance chômage : ce n'est plus à l'autorité de prouver que le chômeur profite mais au chômeur à démontrer que ce n'est pas le cas.

Tout cela pourrait encore trouver une certaine justification si cette mesure n'était pas instaurée dans une situation de chômage de masse structurel qui, manifestement – même si nombre de responsables politiques feignent de l'ignorer – découle d'une responsabilité sociétale et non individuelle... Ce paradoxe, en apparence naïf, n'en est pas un. Car l'objectif global de ces politiques d'activation est bien de diminuer la protection sociale – en commençant ici par la contractualiser – afin d'abaisser, dans le même temps, les protections autour de l'emploi : salaire, horaires, conditions de travail et de pénibilité... La protection sociale s'amenuisant et le chômage de masse persistant, les salariés se retrouvent dans l'incertitude, l'instabilité, la crainte face à une éventuelle perte d'emploi. Cette situation va immanquablement conduire à un affaiblissement du rapport de force et de la capacité de négociation du monde du travail.

En lieu et place d'un cercle vertueux de la protection sociale – une bonne protection sociale comme condition et conséquence d'une répartition des richesses plus équitable -, on va assister à l'avènement d'un cercle vicieux de la précarité : cette dernière étant à la fois condition et conséquence d'une mauvaise répartition des richesses.

## 2012-2017 : l'aboutissement d'une logique

2012 sera l'année de tous les changements pour l'assurance chômage, mais aucune amélioration pour celles et ceux que la crise et le système économique frappent de plein fouet. Au contraire ! Limitation dans le temps des allocations d'insertion, dégressivité accrue des allocations de chômage, restrictions des conditions d'accès aux prépensions, suppression de nombreux

compléments et dérogations, élargissement des contrôles de disponibilité aux sans emploi ayant une inaptitude médicale au travail permanente, allongement du stage d'insertion et, peu après, instauration de contrôles de disponibilité durant le stage d'insertion...

Le catalogue des horreurs ne s'est malheureusement pas arrêté depuis. 2015 sera elle aussi une année charnière : de nouvelles restrictions d'accès aux allocations d'insertion entraînent d'emblée, chaque année, la non admission de 10.000 jeunes de la Sécurité sociale. Le complément d'ancienneté pour les chômeurs âgés ayant une longue carrière (45.000 personnes pénalisées annuellement en moyenne) est totalement supprimé. Les conditions de la dispense de recherche d'emploi pour raisons sociales et familiales sont restreintes, etc.

2015, c'est aussi l'année où la limitation des allocations d'insertion produit son effet le plus marquant : l'exclusion de 29.021 allocataires d'insertion, dont deux tiers de femmes et deux tiers en Wallonie ! Et ce bilan ne s'arrêtera malheureusement pas là puisque les exclusions s'enchaînent chaque mois depuis. En 2016, ce sont ainsi près de 8.000 personnes qui auront subi le même sort.

2016 et 2017 ne seront – heureusement – pas aussi « riches » en mesures antisociales mais on relèvera néanmoins les restrictions d'accès au chômage économique ou la dégradation de l'assimilation des périodes de chômage et de prépension pour le calcul de la pension...

Pour 2018, surprise... Le gouvernement veut modifier l'AGR, l'Allocation Garantie de revenus, un complément de chômage dont peuvent bénéficier certains travailleurs à temps partiel. Son projet ? Le diviser par deux après deux ans de travail ! Ce sont plus de 25.000 travailleurs menacés, dont 80 % de femmes, souvent seules avec enfant.

## Comment en est-on arrivé là ?

On n'a pu arriver à ce déferlement de violence intentionnelle contre les plus défavorisés d'entre nous qu'au terme d'un lent, mais certain, processus de stigmatisation des sans emploi. De victimes d'un système, ils sont devenus coupables de leur situation. De citoyen précarisé, victime d'une crise, d'un problème économique, politique, collectif, le chômeur est devenu le fainéant profiteuse, forcément fraudeuse, qu'il faut montrer du doigt, contrôler et sanctionner.

Si ce long travail collectif de préparation psychologique n'avait pas été mené, les consciences qui se seraient dressées auraient été beaucoup plus nombreuses. On aurait protesté de toutes parts : comment et qui ose ainsi faire la guerre aux pauvres ? Chez nous, rien de cela. Les médias dominants et l'opinion publique étaient mûres : outre les syndicats, quelques associations et groupes politiques, il n'y eut pas grand monde pour protester contre la plus grande vague de régression sociale que notre pays ait connue depuis longtemps.

La question préoccupante est : quand et où la spirale destructrice, le cercle vicieux de la précarité s'arrêteront-ils ?

Si le libéralisme est une idéologie, son mode de fonctionnement enrichit les plus riches, restreint le pouvoir d'achat des travailleurs, passe les allocations de chômage à la moulinette et restreint l'accès aux prestations sociales par une conditionnalité et une contractualisation qui s'inspirent de

la méritocratie. Cet acharnement sur les plus fragilisés se construit par une stigmatisation et une culpabilisation qui mènent en fait à l'intériorisation des contradictions du système par une personne qui, démoralisée, ne sait plus se mobiliser contre le système. Aujourd'hui, nous assistons à un renversement qui mène à une glorification des riches et de leur mode de vie, une sorte de ploutocratie impitoyable pour les exploités.

Les actions, la conscientisation politique et des propositions comme la réduction collective du temps de travail - sans perte de salaire et avec embauche compensatoire, couplée à de fortes mobilisations, permettraient de renverser le rapport de forces et surtout d'obtenir des victoires indispensables pour les citoyens.

## Bilan de la chasse aux chômeurs

**Remarque préliminaire :** il s'agit ici d'une photographie de la situation actuelle (octobre 2017) basée sur les données et statistiques de l'ONEM<sup>3</sup>. 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 :** Instauration des contrôles de **disponibilité** des demandeurs d'emploi. Depuis, **152.533 sanctions dont 48.102 exclusions** définitives.

**2012 :** le **stage d'insertion** passe de 9 à 12 mois. Environ **23.000 jeunes** pénalisés cette année-là.

**2012 :** dégressivité accrue des **allocations de chômage**, les allocations baissent plus fort et plus vite. Rien qu'en 2016, **161.258 personnes** sont indemnisées sur base d'un **forfait minimum**, sans aucun lien avec le salaire antérieur et les cotisations sociales versées, à peine supérieur au seuil de pauvreté. Bien d'autres ont déjà été dans cette situation durant les années précédentes et d'autres encore le seront dans les années à venir.

**2012 :** les périodes indemnisés au **forfait minimum** ne sont plus assimilées, pour la pension, sur base du dernier salaire mais sur base du "droit minimum par année de carrière", soit un salaire fictif proche du minimum légal. Rien qu'actuellement, en 2016, **161.258 chômeurs** sont concernés.

**2012 :** renforcement des contrôles de **disponibilité** et des sanctions pour les allocataires d'insertion. **16.748 sans emploi** sanctionnés depuis.

**2012 :** restrictions des conditions d'accès aux **prévisions** (âge, durée de carrière...) et suppression de la prévision mi-temps. **5.000 travailleurs âgés** pénalisés rien que cette année-là.

**2012 :** le **complément d'ancienneté** pour chômeurs âgés avec longue carrière n'est plus accessible à partir de 50 ans mais de 55 ans. Depuis, ce sont environ **43.000 sans emploi âgés** qui auront été pénalisés par cette mesure.

**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). **2.453 personnes** sanctionnées depuis.

**2013 :** l'âge pour obtenir la dispense de **disponibilité** sur le marché de l'emploi passe de 58 à 60 ans. Près de **13.000 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. Depuis, **27.392 jeunes** ont été évalués négativement dans ce cadre.

**2013 :** élargissement des contrôles de **disponibilité** aux 50-55 ans. Rien qu'en deux ans (2014-2015), cette mesure a entraîné **1.320 sanctions contre ces chômeurs âgés dont 378 exclus** définitivement.

<sup>3</sup> Toutes ces données peuvent être consultées dans le Rapport annuel 2016 et les statistiques disponibles sur le site [www.onem.be](http://www.onem.be).

**2013** : diminution de l'allocation nette des **chômeurs temporaires**. Ce sont donc en moyenne **137.000 travailleurs** qui sont pénalisés chaque année.

**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. Ce sont donc chaque année, environ **9.000 travailleurs** qui auraient pu bénéficier de ce complément qui n'y ont plus droit.

**2015** : nouvelles restrictions des conditions d'accès aux **prépensions** (âge, durée de carrière...). **3.689 demandes en moins** en une 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). Environ **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. Ce sont donc près de **45.000 personnes** (moyenne annuelle) qui sont 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). Depuis, on compte une baisse de **8.421 travailleurs** sous ce statut.

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

**2015** : nouvelle diminution des allocations de **chômage temporaire**. Depuis 2012, leur montant net a **diminué de 10%** en moyenne. Pour certains travailleurs, la baisse de revenus peut monter jusqu'à 16%.

**2015** : la limitation des **allocations d'insertion** dans le temps (décidée en 2012) entraîne l'exclusion définitive de **29.021 allocataires d'insertion**. 2/3 des exclus sont des excluEs et la Wallonie est, de loin, la première Région touchée.

**2016** : la limitation des **allocations d'insertion** dans le temps (décidée en 2012) entraîne l'exclusion définitive de **7.986 allocataires d'insertion**.

**2016** : restrictions d'accès au chômage économique temporaire. Difficile, à l'heure actuelle de prédire le nombre exact de travailleurs touchés par cette mesure récente; l'ordre de grandeur sera cependant de plusieurs milliers de personnes minimum.

**2017** : de janvier à septembre, la limitation des **allocations d'insertion** dans le temps (décidée en 2012) entraîne l'exclusion définitive de **5.074 allocataires d'insertion**.

**2017** : la combinaison de toutes les attaques contre les **allocataires d'insertion** a conduit à une **chute de 59 % des sans emploi indemnisés** sur cette base : 105.653 en 2011 contre... 43.453 en 2017 !

**2017** : les périodes de chômage de deuxième période (après un an) et de RCC (ex-prépension) ne sont plus assimilées en fonction du salaire antérieur mais sur base du "droit minimum par année de carrière", un salaire fictif proche du minimum légal. Des **dizaines de milliers de personnes** sont directement concernées à l'heure actuelle, des centaines de milliers sur le long terme.

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