



Assurance chômage : une protection en voie de disparition ?

David Lannoy • Octobre 2023

L'assurance chômage a subi de nombreuses attaques depuis l'instauration des contrôles de disponibilité en 2004. C'est en particulier sur la dernière décennie que le plus grand nombre de mesures de restrictions et suppressions de droits ont été prises : dégressivité accrue des allocations de chômage, limitation dans le temps des allocations d'insertion, restrictions d'accès aux RCC (ex-prépensions) et allocations d'insertion, suppression de compléments et dérogations diverses, renforcement des contrôles et sanctions, etc.

Les effets combinés de ces différentes mesures ont entraîné de profonds bouleversements :

- une baisse drastique du nombre de demandeuses et demandeurs d'emploi indemnisés ;
- une hausse du nombre de celles et ceux qui ne sont pas indemnisés par l'ONEM ;
- au niveau wallon, le ratio demandeurs d'emploi indemnisés vs. non indemnisés est passé de 80 % – 20 % à 60 % – 40 % en moins de 10 ans ! A Bruxelles, par contre, la proportion de sans emploi indemnisés dépasse encore les 70 %.
- si la tendance actuelle se poursuit, il y aura d'ici 2026, plus de chômeuses et chômeurs wallons non indemnisés qu'indemnisés ;
- le nombre de bénéficiaires du revenu d'intégration sociale (RIS) a explosé.

Comme si cela ne suffisait pas, et malgré l'inefficacité avérée des politiques d'exclusion¹, la limitation des allocations de chômage dans le temps est préconisée par plusieurs partis², la plupart d'entre eux en faisant même un incontournable des futures négociations gouvernementales. Si une telle mesure devait être mise en place, elle aboutirait, ni plus ni moins, à la quasi extinction du chômage indemnisé et à une nouvelle explosion du nombre de bénéficiaires du RIS.

Sans aborder l'angle de son inefficacité prévisible, déjà traitée en avril, cette mesure sera ici évaluée à l'aune de ses conséquences sociales et de son impact sur les CPAS wallons.

¹ Le CEPAG a déjà traité de la question dans une analyse en avril 2023, en recensant les résultats concordants de plusieurs études portant sur les effets nuls ou négatifs des politiques de sanction, d'exclusion, de diminution ou de limitation des allocations. [Assurance chômage : de quoi l'exclusion est-elle le nom ?](#)

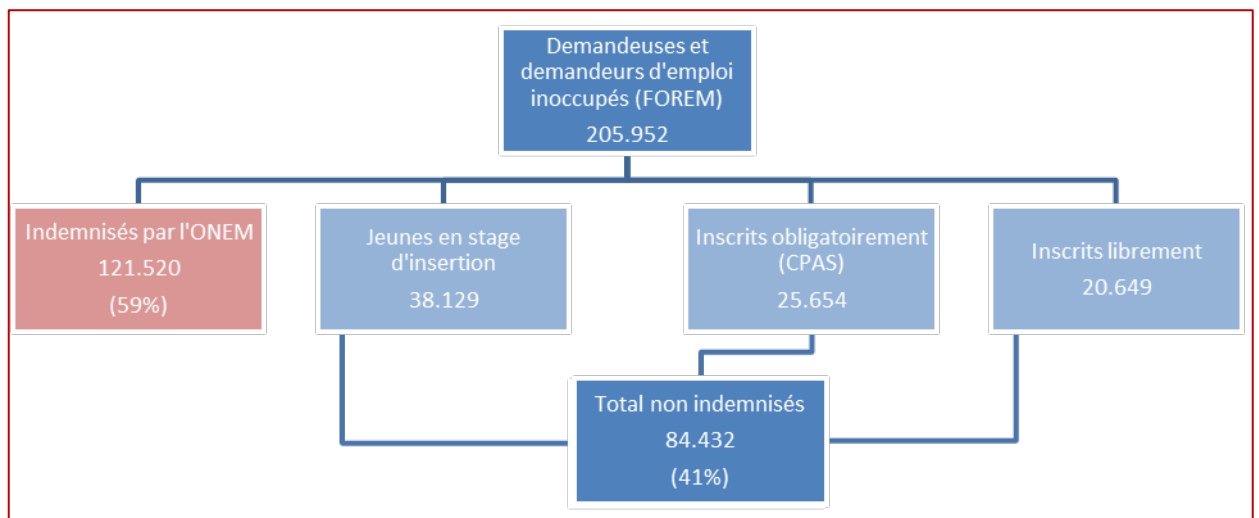
² MR, Engagés, Cd&V, OpenVLD, NVA, Vooruit, Vlaams Belang.

De quoi parle-t-on ?

Les questions liées au chômage font actuellement l'objet de toutes les attentions politiques, mais également de nombreux amalgames, stéréotypes et contre-vérités. On entend en effet trop souvent des représentants patronaux ou politiques – même des membres du gouvernement ! – asséner des chiffres alarmants visant à dépeindre une Région infestée de fainéants « incapables de se lever le matin », « trop payés » ou encore « en training toute la journée devant Netflix »...

Loin des préjugés et idées toutes faites, il est donc nécessaire de bien définir les différentes catégories de demandeuses et demandeurs d'emploi :

- les demandeuses et demandeurs d'emploi inscrits au FOREM, indemnisés par l'ONEM, ayant donc rempli les conditions d'admissibilité aux allocations de chômage, d'insertion ou au régime de chômage avec complément d'entreprise (RCC, ex-prépension) ;
- les jeunes en stage d'insertion, n'ayant pas encore satisfait aux conditions d'admissibilité aux allocations d'insertion ou de chômage (durée d'inscription au FOREM ou de travail insuffisante, conditions d'âge ou de diplôme, conditions liées aux contrôles de disponibilité...);
- les personnes inscrites obligatoirement, principalement celles bénéficiant du Revenu d'intégration (CPAS) ;
- les personnes inscrites librement : toute autre personne demandeuse d'emploi inscrite au FOREM et non indemnisée par l'ONEM.



On le voit, seuls 59 % des personnes inscrites au FOREM sont indemnisées. À titre de comparaison, cette proportion est la plus basse de toutes les Régions, même si les écarts sont minimes, à l'exception de Bruxelles. Si la proportion de personnes inscrites comme demandeuses d'emploi et indemnisées par l'ONEM est de 61,8 % au niveau national, elle est de 59,9 % en Flandre, de 61,5 % en Ostbelgien et de 71,2 % à Bruxelles. Cependant, cette proportion est loin de rester stable dans le temps : elle ne fait que diminuer et ce, de manière beaucoup plus importante que la demande globale d'emploi.

Pour cette analyse, le CEPAG a rassemblé différentes statistiques³ par commune, province et au niveau wallon, ainsi que leur évolution dans le temps :

- nombre de DE⁴ indemnisés et non indemnisés⁵ ;
- chômeuses et chômeurs dits « de longue durée », qui seraient concernés par une éventuelle limitation dans le temps des allocations de chômage ;
- nombre de bénéficiaires du RIS.

Un travail de projection de poursuite de cette tendance et de la mise en œuvre d'une limitation à 2 ans des allocations de chômage a également été mené. Pour ce dernier aspect, une projection de son impact sur les CPAS wallons a été réalisée. Le même travail pourra être réalisé ultérieurement pour Bruxelles.

Vous avez dit « chômage de longue durée » ?

Selon la méthodologie de l'ONEM, une « longue durée » de chômage équivaut à 2 années...

Cependant, cela ne signifie pas pour autant être inactif. En effet, pour ne plus être considéré comme « chômeuse ou chômeur de longue durée » – et plus indemnisé comme tel –, il faut travailler 3 mois de manière ininterrompue. Une durée de plus en plus difficile à atteindre dans un marché de l'emploi qui se précarise et voit se généraliser l'intérim et les contrats courts. Des personnes peuvent donc très bien enchaîner les contrats à durée déterminée et missions d'intérim tout en restant, au sens de la législation, au chômage de longue durée.

Chômage indemnisé vs. chômage non indemnisé : évolution

La demande d'emploi wallonne globale a baissé de 18,9 % (principalement entre 2014 et 2018, les chiffres restant relativement stables depuis).

Le nombre de DE indemnisés a baissé de 38,9 %.

Le nombre de DE non indemnisés a augmenté de 52,5 %.

Le pourcentage indemnisés vs. non indemnisés est passé de 78,3 % vs. 21,7 % à 60 % vs. 40 %.

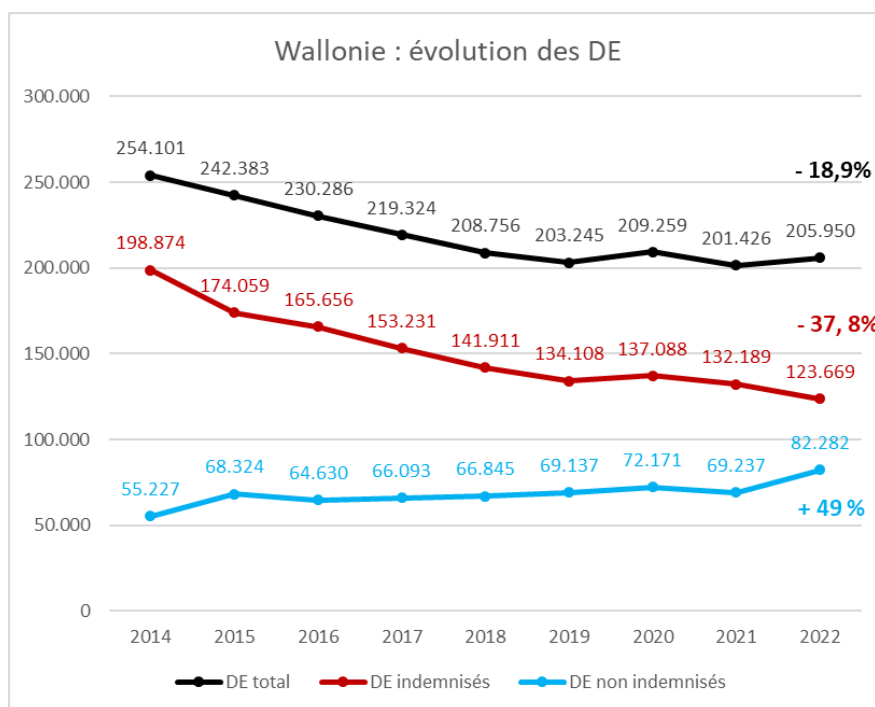
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	% 2014-2022
DE total	254.101	242.383	230.286	219.324	208.756	203.245	209.259	201.426	205.950	- 18,9 %
DE indemnisés	198.874	174.059	165.656	153.231	141.911	134.108	137.088	132.189	123.669⁶	- 37,8 %
DE non indemnisés	55.227	68.324	64.630	66.093	66.845	69.137	72.171	69.237	82.282	+ 49 %
% indemnisés	78,3%	71,8%	71,9%	69,9%	68,0%	66,0%	65,5%	65,6%	60%	
% non indemnisés	21,7%	28,2%	28,1%	30,1%	32,0%	34,0%	34,5%	34,4%	40%	

³ Données FOREM, IWEPS, ONEM et SPP Intégration sociale (moyennes 2022).

⁴ Demandeurs et demandeuses d'emploi.

⁵ Jeunes en stages d'insertion, inscrits librement, bénéficiaires du RIS...

⁶ On observe de légères différences entre ces totaux 2022 des personnes indemnisées ou non et ceux repris en page 2. Cela s'explique par le fait que les chiffres de la page 2 proviennent du FOREM et ceux-ci de l'ONEM, les variations – minimes – peuvent être dues à des différences d'approche méthodologique des recensements et statistiques. Ces variations sont très peu significatives et ne modifient en rien les grandes évolutions et tendances.

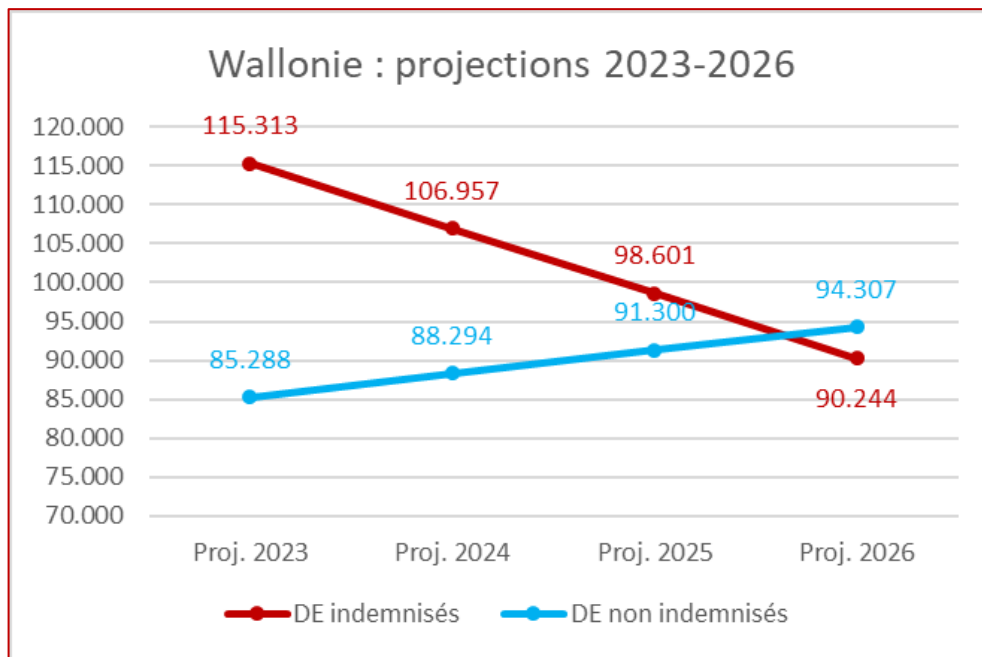


Et demain ?

Si la tendance se poursuit

Si la tendance actuelle se poursuit au même rythme, il y aura d'ici 2026 en Wallonie, plus de chômeuses et chômeurs non indemnisés qu'indemnisés.

Wallonie	Proj. 2023	Proj. 2024	Proj. 2025	Projections 2026
DE total	200.601	195.251	189.901	184.551
DE indemnisés	115.313	106.957	98.601	90.244
DE non indemnisés	85.288	88.294	91.300	94.307
% indemnisés	57,5%	54,8%	51,9%	48,9 %
% non indemnisés	42,5%	45,2%	48,1%	51,1 %



Si on limite les allocations de chômage dans le temps

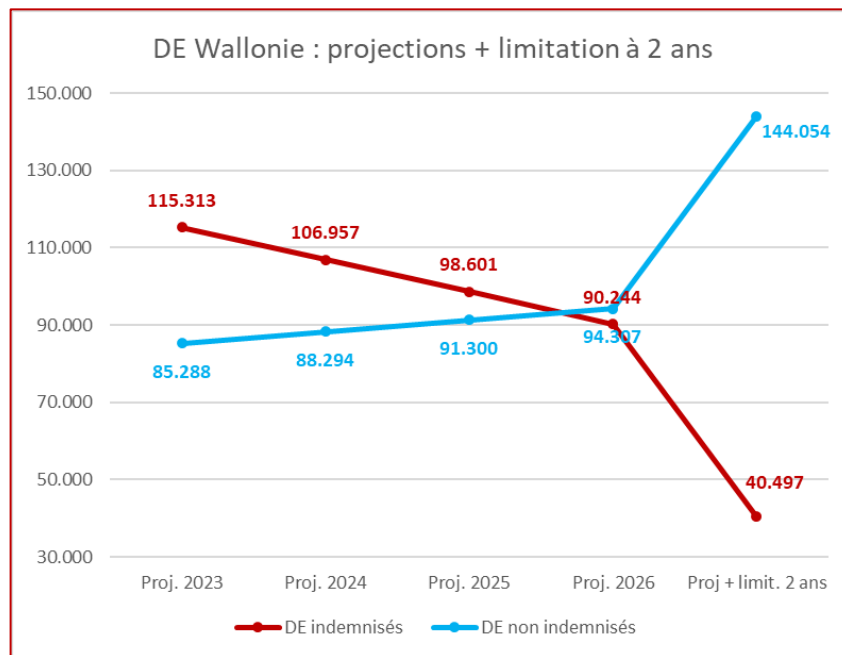
Malgré l'inefficacité avérée des mesures d'exclusion et l'obsolescence des règles d'indemnisation de l'ONEM au regard d'un marché de l'emploi qui se flexibilise et se précarise, plusieurs partis préconisent la limitation à deux ans de la durée d'indemnisation chômage, et entendent même en faire un élément central des négociations de gouvernement.

Une telle mesure aurait d'importantes répercussions à la baisse sur le nombre de chômeuses et chômeurs indemnisés puisque, actuellement, 53,7 % sont catégorisés comme « de longue durée » selon la méthodologie actuelle.

DE indemnisés	< 2 ans	>= 2 a	Total
Brabant Wallon	5.019	6.129	11.148
Hainaut	23.288	27.156	50.444
Liège	17.821	21.776	39.597
Luxembourg	3.880	3.171	7.050
Namur	7.198	8.228	15.426
Total	57.206	66.459	123.665

NB : Pour cette simulation, il a été déduit du nombre de demandeurs d'emploi indemnisés 49.747 personnes, qui ont été intégrées dans la catégorie « non indemnisés ». Ce chiffre correspond à une projection du nombre de demandeurs d'emploi dits « de longue durée » à l'horizon 2026, en tenant compte de la tendance globale de baisse du nombre de personnes indemnisées (121.520 en 2022, 90.244 en 2026, soit une baisse globale de 31.276 à laquelle nous avons appliqué la proportion de 53,7 % de « plus de 2 ans », soit 16.712, qui ont été déduits des 66.459 de 2022).

Wallonie	Proj. 2023	Proj. 2024	Proj. 2025	Proj. 2026	Projection + limit. 2 ans
DE total	200.601	195.251	189.901	184.551	184.551
DE indemnisés	115.313	106.957	98.601	90.244	40.497
DE non indemnisés	85.288	88.294	91.300	94.307	144.054
% indemnisés	57,5 %	54,8 %	51,9 %	48,9 %	21,9 %
% non indemnisés	42,5 %	45,2 %	48,1 %	51,1 %	78,1 %



CPAS et revenu d'intégration : état des lieux

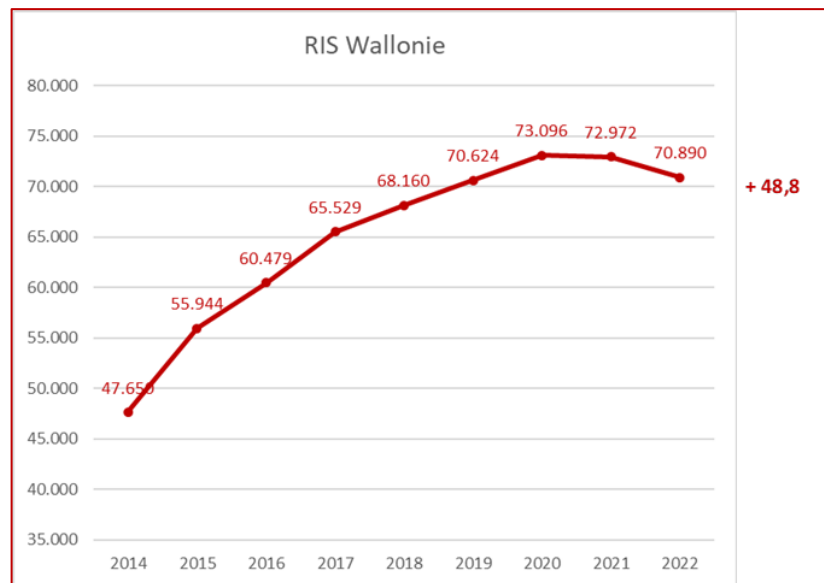
Bénéficiaires du RIS : évolution

Les effets cumulés des nombreuses mesures d'exclusion et de refus d'accès aux allocations de chômage ou d'insertion ont entraîné une explosion du nombre de bénéficiaires du revenu d'intégration sociale (RIS), ce qui a eu de graves et lourdes répercussions sur le plan social, ainsi que sur les finances des communes et CPAS.

La situation devient tellement préoccupante qu'il ne se passe pas un mois sans que les CPAS wallons, bruxellois ou encore le Réseau wallon de lutte contre la pauvreté ne tirent la sonnette d'alarme.

Les chiffres de l'évolution du nombre de bénéficiaires du RIS sont en effet alarmants : en hausse constante, à l'exception d'une légère baisse lors de la sortie de la période covid, période qui avait été marquée par un afflux accru de demandes aux CPAS.

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	% 2014-2022
RIS Wallonie	47.650	55.944	60.479	65.529	68.160	70.624	73.096	72.972	70.890	48,8%



Et demain ?

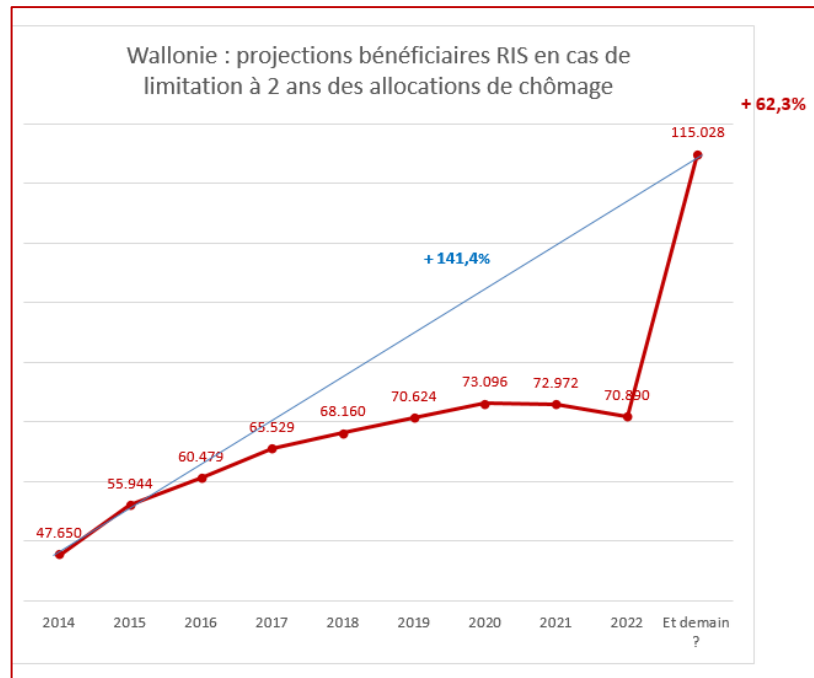
Il a semblé intéressant d’analyser les retombées d’une éventuelle limitation dans le temps des allocations sur le recours probable à l’aide du CPAS.

Pour ce faire, il s’agit de comptabiliser le nombre de demandeurs et demandeuses d’emploi dits « de longue durée » qui vivent seuls ou ont charge de ménage, et qui, dans leur immense majorité, devraient se tourner vers les CPAS.

Chômeurs + 2 ans	Chef-fe-s de ménage	Isolé-e-s	Cohabitant-e-s	Total
Brabant wallon	1.563	1.605	2.961	6.129
Hainaut	10.245	8.206	8.705	27.156
Liège	7.686	7.359	6.731	21.776
Luxembourg	907	1.020	1.243	3.171
Namur	2.575	2.735	2.917	8.228
Wallonie	22.977	20.926	22.557	66.459

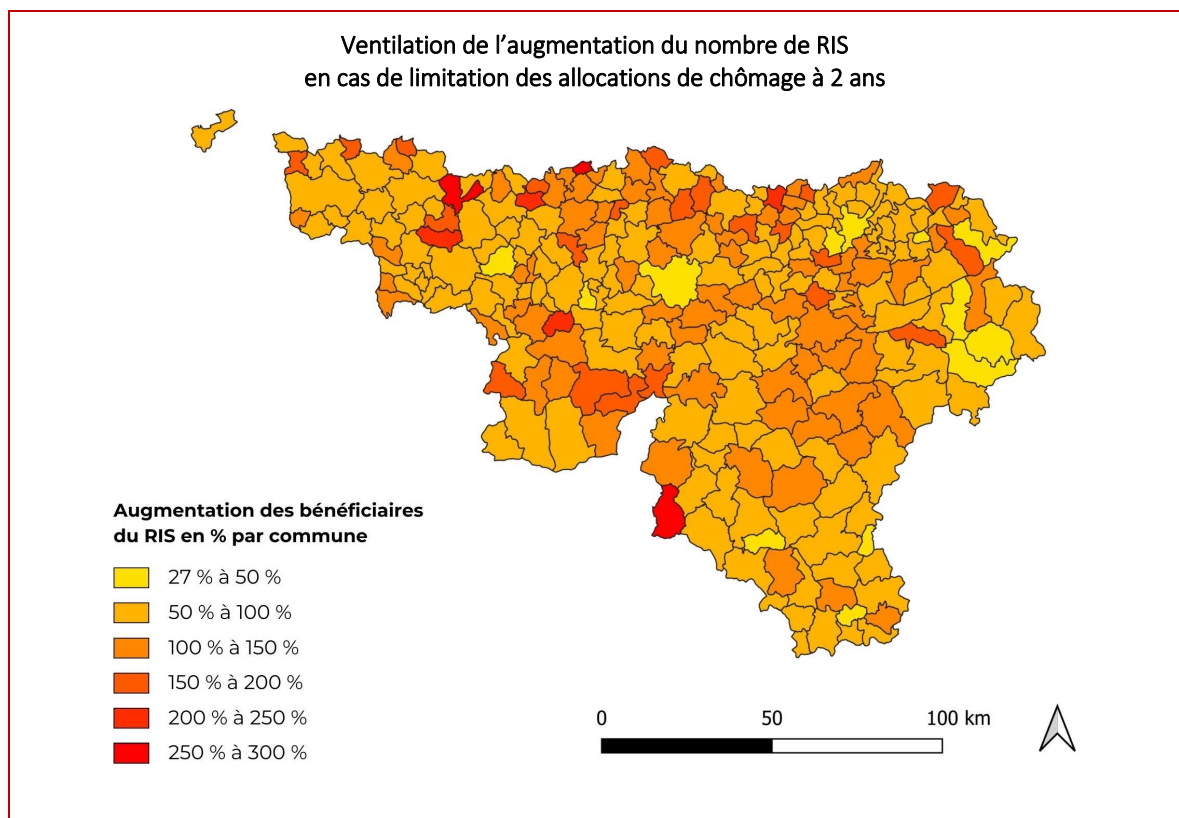
Les personnes ayant charge de ménage et vivant seules qui seraient concernées par une limitation des allocations de chômage seraient donc aujourd’hui au nombre de 43.903. En les reportant sur le nombre actuel de bénéficiaires du revenu d’intégration sociale, on a un aperçu de l’augmentation prévisible de celui-ci.

	2014	2022	% 2014-2022	Chef ménage - Isolés + 2ans	Demain ?	% 22-24	% 14-24
RIS Wallonie	47.650	70.890	+ 48,8%	43.903	115.028	+ 62,3%	+ 141,4%



On le voit, si les 9 dernières années ont été marquées par une hausse substantielle du nombre de personnes bénéficiaires du RI (+48,9 %), une limitation dans le temps des allocations de chômage entraînerait une hausse encore plus importante : +62 % !

Si un telle mesure devait être appliquée, elle aboutirait à donc une hausse de 141 % par rapport à l'année de référence 2014, soit 2,5 fois plus de personnes exclues de la Sécurité sociale et dépendant de l'Aide sociale qu'il y a 10 ans !



Cela peut sembler paradoxal mais certaines des communes qui seraient les plus touchées par une augmentation du nombre de bénéficiaires du CPAS sont plutôt actuellement favorisées sur le plan

socio-économique : connaissant actuellement un nombre relativement faible de RIS, elles connaîtront une hausse proportionnellement plus importante que les communes qui sont déjà durement touchés à l'heure actuelle.

Perspectives...

Outre leur inefficacité avérée, les mesures d'exclusion et de précarisation des demandeurs et demandeuses d'emploi sont dévastatrices sur le plan social.

Les répercussions qu'auraient une limitation des allocations de chômage dans le temps ne se limiteraient en effet pas aux personnes directement visées. Elles toucheraient aussi évidemment en premier lieu leurs famille et proches, mais également l'ensemble des travailleurs et travailleuses. La dégradation des protections sociales a en effet toujours pour corollaires la précarisation et la flexibilisation du marché de l'emploi.

Quant aux économies budgétaires – avancées par certains – elles seraient dérisoires : le chômage dit « de longue durée » ne représente qu'environ 2 milliards d'EUR/an au niveau national, dont moins d'un milliard (927 millions) au niveau wallon. Qui plus est, elles seraient quasi annihilées par le transfert de charge qui se ferait vers les CPAS.

Les CPAS et communes seraient en effet particulièrement mis sous pression. Comment assurer une augmentation de 100 à 400 % du nombre de demandes et dossiers, tant sur le plan financier qu'humain et matériel ? Cet afflux mettrait les finances d'un grand nombre de communes dans le rouge et ne ferait qu'aggraver la situation de celles qui sont déjà en situation de grande précarité sur les plans social et financier. Sans parler des défis logistiques et humains auxquelles elles devraient faire face...

Au final, une telle mesure ne ferait qu'aggraver la pauvreté et les inégalités, aussi bien sur le plan social qu'entre Régions, ce qui alimente toujours les discours nationalistes et les forces d'extrême droite.

Plus largement, il s'agirait d'un profond bouleversement de notre modèle social, qui nous ramènerait au début du siècle dernier, en nous faisant basculer d'un système de sécurité sociale assurantielle vers une logique d'assistance.

On le voit, il n'y a en réalité aucune justification qui résiste à l'analyse des faits : l'exclusion appauvrit, réduit à néant les chances d'insertion professionnelle, éloigne de l'emploi et précarise le marché du travail.

Car c'est bien cela, le véritable objectif, jamais avoué, des défenseurs des politiques d'exclusion : appauvrir et diminuer le niveau de protection sociale pour faire pression à la baisse sur les salaires et conditions de travail. Appauvries, contrôlées de toutes parts, exclues et stigmatisées, les personnes sans emploi seraient prêtes à accepter le premier job précaire venu. Si elles n'y sont pas contraintes par un quelconque système de travail obligatoire, comme certains en rêvent.

Il s'agit donc de défendre l'assurance chômage pour défendre l'emploi de qualité ! Contre le cercle vicieux de l'exclusion et de la précarisation, le cercle vertueux d'une protection sociale et d'un emploi de qualité !

Cela passe par des politiques positives, d'accompagnement non répressif des demandeuses et demandeurs d'emploi, comme le modèle des cellules de reconversion⁷ ou de Coup de Boost⁸. Cela

⁷ reconversions.be/fr/

⁸ <https://www.cepag.be/regards/2022/05/coup-boost>

implique aussi une réorientation des aides publiques à l'emploi (plus de 450 millions au niveau wallon !) vers les personnes « les plus éloignées de l'emploi ».

Enfin, on ne pourra faire l'impasse sur la grande absente des débats actuels : la création d'emplois ! Seules des mesures progressistes fortes, comme la réduction collective du temps de travail – avec maintien du salaire et embauche compensatoire –, nous permettront de sortir, enfin et durablement, du chômage de masse que nous connaissons et subissons depuis trop longtemps.

