

# LA DESTRUCTION DE L'ASSURA

Dix ans de chasses aux chômeurs, au pluriel. L'occasion de retracer l'historique des mesures adoptées par les gouvernements successifs et de mettre en évidence leurs sources d'inspiration.

Arnaud Lismond (CSCE)

Issu des élections du 18 mai 2003, le second gouvernement Guy Verhofstadt (coalition VLD, MR, PS, SP.a-Spirit) a ouvert la chasse aux chômeurs. Celui-ci annonce dès sa création (voir encadré) la modification du contrôle de la disponibilité sur le marché du travail des chômeurs (jusque-là organisé sous la forme d'une présentation bimensuelle à la commune, dite « pointage »), ainsi que la suppression de l'exclusion automatique des allocations des chômeurs/es cohabitant/es ayant une durée de chômage « anormalement longue » (dite « article 80 »). Il s'agit prétendument, à en croire le gouvernement, de s'en prendre aux seules personnes « qui n'ont aucune envie de chercher un emploi » et de mieux aider les chômeurs. Pour ce faire, le gouvernement adopte une nouvelle forme de contrôle de la disponibilité des chômeurs : ceux-ci devront périodiquement justifier auprès de l'Onem leurs efforts de recherche d'emploi.

□ □ □

## DÉCLARATION DU GOUVERNEMENT VERHOFSTADT II, 4 JUILLET 2003

« Du côté libéral, le chômeur était facilement considéré comme un profiteur qui ne méritait que des contrôles sévères. Du côté socialiste, on estimait que tous les chômeurs cherchaient activement de l'emploi et qu'il n'y avait aucun abus. Nous mettons aujourd'hui un terme à cette caricature. Les demandeurs d'emploi de longue durée méritent avant tout d'être aidés de manière intensive pour retrouver un emploi. Ils doivent surtout être aidés lorsque la recherche d'un emploi se révèle difficile. Mais inversement, on ne peut dès lors plus

accepter que de l'argent soit gaspillé pour des personnes dont il s'avère clairement qu'elles n'ont absolument aucune envie de chercher un emploi.

Un nouveau système sera introduit. Le contrôle de pointage devenu obsolète est supprimé. Le fameux article 80 est suspendu temporairement. Il est remplacé dès le début par un accompagnement individuel du chômeur, l'élaboration d'un parcours adapté pour décrocher un emploi, un parcours qui devra être scrupuleusement suivi si le chômeur souhaite conserver son droit à une allocation. »

## Chasse aux chômeurs 2004

Frank Vandembroucke puis Freya Van den Bossche (SP.a) ont successivement été chargés, en tant que ministres du Travail, de mettre en œuvre cette réforme, adoptée en juillet 2004. Selon M. Vandembroucke, celle-ci a une inspiration sociale : « Grâce au nouveau système, les autorités entendent suivre les chômeurs de près et éviter qu'ils ne se découragent. C'est la raison pour laquelle les autorités fédérales ont convenu avec les Régions que l'offre d'accompagnement soit largement développée. Le but est de permettre à un maximum de demandeurs d'emploi de décrocher un travail. [...] Les personnes qui recherchent réellement du travail, en cours d'accompagnement ou de formation ne risqueront nullement de perdre leurs allocations de chômage. Si, après plusieurs avertissements, elles persistent à refuser toute disponibilité pour le marché de l'emploi, elles pourront être sanctionnées. Ces sanctions seront toutefois graduelles, les groupes les plus faibles étant traités avec la plus grande souplesse. [...] Il s'agit d'une approche sociale par excellence. » (1)

Cette réforme revient pourtant, ainsi que l'ont dénoncé dès 2004 les acteurs syndicaux et sociaux (le CSCE, notamment, à travers et au sein de la plate-forme [www.stopchasseauxchomeurs.be](http://www.stopchasseauxchomeurs.be)) à renverser la charge de la preuve de la disponibilité du chômeur sur le marché de l'emploi, et dès lors du droit au chômage. Alors que dans le régime antérieur le chômeur était présumé de bonne foi et sanctionné ou exclu pour manque de disponibilité que s'il ne pointait pas ou s'il refusait un emploi convenable, dans le nouveau régime, il doit de façon continue prouver à l'Onem ses efforts intenses de recherche d'emploi. Dans cette perspective, la

Dessin paru dans Ensemble ! il y a dix ans.

10



# NCE CHÔMAGE EN BELGIQUE



responsabilité du chômage n'est plus rapportée à l'organisation économique de la société et au manque d'offres d'emploi, mais imputée au manque « d'efforts » de recherche d'emploi du chômeur lui-même.

Loin des préoccupations sociales avancées, l'inspiration de la réforme se trouve dans une position commune des organisations patronales belges relatives au « Contrôle et disponibilité des chômeurs demandeurs d'emploi » du 17 juin 2003, élaborée à l'attention

des responsables politiques et selon laquelle : « Les employeurs constatent que (le contrôle de) la disponibilité des chômeurs laisse à désirer. [...] Les quatre organisations patronales (FEB, UWE, VEV et UEB) espèrent résoudre ce problème en collaboration avec les partenaires concernés et formulent déjà quelques propositions. Ils envisagent deux voies pour la réalisation d'un contrôle effectif : 1. une meilleure transmission des données détenues par les régions vers l'Onem fédéral par la conclusion d'un nouvel accord de coopération entre les institutions concernées, spécifiquement en ce qui concerne les transmissions; 2. un rôle accru de l'Onem dans les contrôles, en lui donnant la compétence de convoquer lui-même les chômeurs pour évaluer leurs efforts dans la recherche d'un emploi. De cette manière, l'Onem ne dépendrait plus entièrement des

régions. Ce qui précède implique aussi nécessairement l'introduction d'une obligation de chercher du travail, dont la charge de la preuve incomberait au chômeur. »

La demande des organisations patronales relative aux transmissions de données (celles-ci déploieraient le faible nombre de sanctions issues des transmissions de données à l'Onem des offices de placement régionaux) sera quant à elle mise en œuvre avec la collaboration des régions à travers la signature de l'accord de coopération du 30 avril 2004 entre l'État fédéral, les Régions et les Communautés « relatif à l'accompagnement et au suivi des chômeurs ».

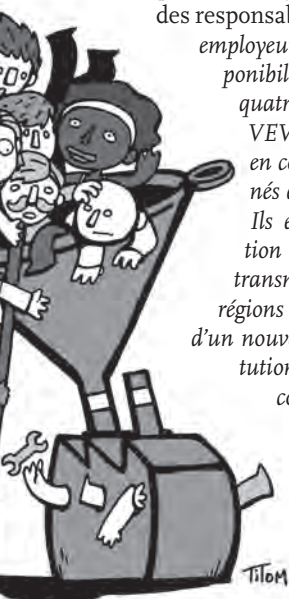
En cette matière, les revendications patronales ont été intégralement appliquées par le gouvernement fédéral, avec la collaboration des gouvernements régionaux. Au vu l'évolution des chiffres depuis 2004 (voir l'article suivant), les objectifs patronaux d'augmentation de sanctions et d'exclusions semblent pleinement réalisés.

## Chasse aux chômeurs 2011

Les élections fédérales du 10 juin 2007 ont donné lieu à une succession de gouvernements marqués par les conflits communautaires et l'instabilité. En matière d'assurance chômage, ces gouvernements se sont pour l'essentiel situés dans le prolongement de la réforme de 2004 et se sont concentrés sur son application. Des élections fédérales anticipées ont eu lieu le 13 juin 2010, dont les vainqueurs ont été la N-VA (27 sièges à la Chambre) et le PS (26 sièges). Après 541 jours de formation, le gouvernement de plein exercice Di Rupo I<sup>er</sup> (coalition PS-CD&V-MR-SP.a-Open VLD-CDH) a été mis sur pied, ayant à son programme une sixième réforme de l'État (avec pour cette dernière l'appui d'Ecolo et de Groen).

La Déclaration de politique générale de ce gouvernement constitue une véritable déclaration de guerre aux chômeurs (voir encadré). Il s'agit de rendre l'accès au chômage plus difficile, de limiter dans le temps certaines allocations, de diminuer les autres pour les porter en troisième période au niveau de l'aide sociale, d'accroître l'intensité des contrôles de disponibilité, de diminuer les possibilités pour un chômeur de refuser un emploi jugé « non convenable », de diminuer les pensions des chômeurs...

Loin de remettre en cause le dispositif mis en place par le gouvernement Verhofstadt II, le gouvernement Di Rupo y a ajouté une panoplie d'autres mesures anti-chômeurs et a renforcé celles de 2004. En effet, lors de l'instauration du contrôle renforcé de la disponibilité une série de dispositions en atténuait l'impact. Ces restrictions ont été levées. Le premier entretien de contrôle n'était effectué qu'après quinze ou vingt et un mois de chômage. Désormais, c'est de façon beaucoup plus





⇒ précoce que le mécanisme de contrôle et de sanctions est enclenché (même pour les jeunes avant l'octroi de la moindre allocation). Ce contrôle épargnait les chômeurs de plus de cinquante ans. Il est désormais étendu jusqu'à cinquante-huit ans. Il ne s'appliquait qu'aux chômeurs complets. Il touche désormais les temps partiels qui bénéficient d'un complément de chômage. Il ne s'appliquait pas aux personnes ayant une incapacité de travail physique permanente reconnue d'au moins 33 %. Il s'applique désormais jusqu'à 66 %...

## Les électeurs hors jeu

Où se trouve l'inspiration du gouvernement Di Rupo 1<sup>er</sup> en la matière ? Pas dans les programmes électoraux tels

qu'ils ont été mis en débat lors de la campagne électorale, à tout le moins dans la partie francophone du pays. Ainsi, le Parti socialiste ne déclarait-il pas dans son programme : « Pour le PS, il faut réformer en profondeur le plan d'accompagnement et de contrôle des chômeurs pour faire en sorte que l'accompagnement mène réellement à l'emploi, et non à l'exclusion et au déclassement social. [...] Le PS propose] de réduire les sanctions temporaires (actuellement traduites par une suppression des allocations) et exclusions pour les bénéficiaires des allocations d'attente [...] de relever le taux d'indemnisation à 55 % du salaire plafonné en deuxième période pour les chômeurs isolés ; d'améliorer les allocations octroyées aux chômeurs cohabitants après la première année de chômage. » (2) Quant

## L'ASSURANCE CHÔMAGE, C'EST...

L'assurance chômage est une des branches de la sécurité sociale. Issue des luttes sociales et organisée de façon systématique en Belgique au lendemain de la Seconde Guerre mondiale (dans un contexte où, dans un monde alors bipolaire, le patronat était demandeur de stabilité et de paix sociale), cette assurance a pour but de protéger les travailleurs contre les risques liés à l'économie de marché capitaliste et à organiser la solidarité entre actifs

et inactifs... Elle est pour l'essentiel financée par des cotisations sociales obligatoirement payées par les travailleurs et les employeurs. L'assurance chômage concerne les travailleurs salariés (79 % de la population). Elle offre le bénéfice d'une allocation en cas de perte involontaire d'emploi, sous certaines conditions dont ne pas être responsable de la perte de son emploi, « être disponible sur le marché de l'emploi »...

## POURQUOI LES PATRONS N'EN VEULENT PAS

L'assurance chômage a notamment trois effets économiques remarquables. Tout d'abord, elle joue un rôle de stabilisation macro-économique. En cas de crise, elle garantit un minimum de consommation des salariés exclus du marché de l'emploi. Elle contribue ainsi à éviter qu'un ralentissement de l'économie, qui se traduit par des pertes d'emplois, ne se transforme en récession plus grave, faute de consommation. Ensuite, elle protège les travailleurs salariés contre l'insécurité en amortissant la chute de revenu en cas de perte d'emploi. Elle a un effet positif sur la réduction des inégalités et de la pauvreté. Enfin, les allocations de chômage définissent ce que les économistes appellent le « salaire réservation », c'est-à-dire le salaire en deçà duquel un chômeur n'acceptera pas une offre d'emploi. Le niveau des allocations définit celui du salaire minimum (nécessairement supérieur) que doivent offrir les employeurs pour trouver de la main-d'œuvre motivée. Ces effets des allocations de

chômage expliquent pourquoi elles sont remises en cause aujourd'hui. D'une part, le monde patronal souhaite faire une pression à la baisse sur les salaires et les cotisations sociales, afin d'augmenter ses profits. De l'autre, le courant dominant incarné par l'Union européenne a abandonné l'idée d'un soutien public à la consommation pour stabiliser et relancer l'économie. Le remède à la crise serait sans cesse dans les baisses de salaire direct et indirect. Le Traité européen sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG), qui limite les possibilités de dépenses publiques, en est une des illustrations. Enfin, le même courant dominant a fait de la compétitivité et du profit le seul objectif des politiques économiques, sans plus intégrer la réduction des inégalités. Comme l'ont démontré tant cette réforme que les votes sur le projet de Constitution européenne ou sur le TSCG, la gauche à vocation gouvernementale est actuellement loin de s'être démarquée de ces orientations ou d'en faire un point de rupture.



au MR, il n'était pas en reste et proclamait sans rougir : « Les Réformateurs considèrent également que le travail doit octroyer un revenu supérieur aux allocations de chômage. Dès lors, nous ne proposons certainement pas la diminution des allocations de chômage mais, au contraire, un abaissement des charges sur le travail pour augmenter le salaire poche. » (3) Aucune des mesures anti-chômeurs adoptées par le gouvernement n'avait été évoquée dans les programmes électoraux francophones. Inversement, aucune des mesures positives annoncées pour les sans-emploi n'a été mise en œuvre.

C'est ailleurs que le gouvernement a trouvé son inspiration : une partie des réformes appliquées a une nouvelle fois été un copier-coller des mémorandums préélectorales de la Fédération des entreprises de Belgique : « Afin de garantir le financement des pensions, le prochain gouvernement doit s'atteler à introduire une pondération différenciée des années de carrière. Ainsi, l'on pourrait valoriser les périodes de prépension, crédit-temps ou chômage à un taux variant entre 50 % et 100 %. [...] La FEB propose : le suivi du comportement de recherche d'emploi des chômeurs doit être renforcé et étendu à toutes les catégories d'âge. Les plus de 50 ans doivent également pouvoir

## DÉCLARATION DE POLITIQUE GÉNÉRALE DU GOUVERNEMENT DI RUPO I<sup>ER</sup> (EXTRAITS), 1<sup>ER</sup> DÉCEMBRE 2011

« - Renforcement des conditions d'accès aux allocations d'attente. [...] Le stage d'insertion sera porté, dès le 1<sup>er</sup> janvier 2012, à 310 jours [...]. Les personnes en stage d'insertion professionnelle ne pourront bénéficier d'allocations d'insertion que si elles démontrent une démarche active en vue de décrocher un emploi ou une participation active à un trajet individuel d'insertion. [...] - Limitation des allocations d'insertion dans le temps. Les allocations d'insertion seront limitées à 3 ans pour les cohabitants dits "non privilégiés" à partir du

1<sup>er</sup> janvier 2012. Les allocations d'insertion sont limitées à 3 ans pour les autres chercheurs d'emploi (chefs de ménage, isolés et cohabitants privilégiés) de plus de 30 ans. Le calcul de ces 3 ans commence au 1<sup>er</sup> janvier 2012. [...] - Dégressivité accrue des allocations de chômage. La dégressivité du chômage sera accrue. Le caractère assurantiel du chômage sera renforcé. [...] - Disponibilité. [...] le gouvernement fédéral augmentera l'âge du contrôle de disponibilité active à 55 ans en 2013 à 58 ans au

moins en 2016 [...] Le contrôle de disponibilité active sera étendu aux prépensionnés, aux "pseudo-prépensionnés" et aux chômeurs âgés [...]. Une procédure de contrôle de disponibilité plus rapide sera mise en place, par le biais d'un accord de coopération avec les Régions. L'objectif est de réduire de moitié les délais de contrôle. Des dispositifs spécifiques seront prévus pour les plus éloignés du marché de l'emploi. - Resserrement des conditions de l'emploi convenable. La distance minimale de recherche d'emploi sera portée dès 2012 de 25 à

60 km, indépendamment de la durée des déplacements. Dès 2012, le délai actuel de 6 mois pendant lequel un emploi est considéré comme non convenable sera raccourci et modulé en tenant compte de l'âge et de la durée de carrière. [...] - Meilleure valorisation du travail par rapport aux périodes d'inactivité dans le calcul de la pension. [...] Le chômage de 3<sup>e</sup> période et les périodes de prépension avant 60 ans seront valorisés dans le calcul de la pension sur la base du droit minimum par année de carrière [...]. »

bénéficier des effets positifs de cette mesure. [...] le régime actuel des allocations d'attente doit lui aussi être revu. Le stage d'attente doit être converti en une période d'attente et d'apprentissage supplémentaire, et les allocations d'attente doivent être fonction des efforts fournis pendant le stage d'attente. » (4)

Mais c'est surtout au travers des institutions internationales que le monde patronal a publiquement adressé ses demandes aux responsables politiques, reprises ensuite texto par le gouvernement papillon. Après une première salve du Fonds monétaire international en décembre 2010 (5), c'est en 2011 que l'OCDE y allait de son couplet de recommandations à la Belgique : « Les prestations de chômage devraient être réduites au cours de la période de chômage afin d'augmenter l'incitation à la recherche d'emploi. Les taux initiaux nets de remplacement devraient augmenter pour faire de la place pour un tel désengagement. » (6) Le Conseil de l'Union européenne faisait chorus : « Le marché du travail [belge] se caractérise par un certain nombre de rigidités qui constituent des dissuasions significatives à prendre un emploi, à savoir : durée illimitée prestations de chômage ; [...]. la poursuite de la réforme des politiques actives du marché du travail, en les étendant pour couvrir les plus de 50, permettrait d'accroître le taux d'emploi global et améliorer les incitations à chercher. En même temps, de nouvelles diminutions du niveau et de la durée des allocations de chômage procureraient aux jeunes travailleurs une plus grande incitation à entrer sur le marché du travail. [...] Recommande que la Belgique prenne des actions durant la période 2011-2012 pour : [...] introduire un système dans lequel le niveau des allocations de chômage décroît graduellement avec la durée de chômage. » (7)

On le voit, depuis dix ans les gouvernements succes-

sifs appliquent méthodiquement le projet patronal de destruction de l'assurance chômage. Seule la mobilisation d'un large front de résistance progressiste, au sein duquel les organisations syndicales ont vocation à jouer un rôle majeur, pourra y mettre le holà. Stop ou encore ? C'est à chacun et aux forces de gauche en particulier de prendre ses responsabilités. Sans luttes, plus de droits sociaux. □



1. Questions et réponses sur le suivi des chômeurs, 5 mai 2004.
2. PS, programme des élections fédérales 2010, « Un pays stable, des emplois durables ».
3. Programme du MR, 25 mai 2010.
4. FEB, Mémoire élections fédérales 2010.
5. FMI, Rapport sur la Belgique, 2010.
6. OCDE, « Economic policy reforms 2011 : Going for growth », Country note, Belgium.
7. UE : Recommandations du Conseil européen sur le Plan national de réforme de la Belgique, 2011.