

# Accéder au chômage dans le désert social de l'Arizona

La coalition Arizona ne souhaite pas seulement limiter dans le temps les allocations de chômage. Elle envisage aussi de réformer drastiquement les conditions d'octroi du droit à l'indemnisation. Comment et avec quelles implications possibles ?

Anne-Catherine Lacroix (ADDS) et Yves Martens (CSCE)

À l'échelon mondial, nonante-six pays seulement offrent une couverture légale de protection contre le chômage, dont la grande majorité (neuf sur dix) par le biais de mécanismes d'une assurance sociale. Seuls 18,6 pour cent des chômeurs (au sens de personnes sans emploi) dans le monde perçoivent effectivement des allocations de chômage et sont donc indemnisés, avec de fortes disparités régionales, ce qui s'explique par l'absence de régime d'assurance chômage dans de nombreux pays, par l'exclusion de certaines catégories de travailleurs dans la réglementation, par les taux très élevés de chômage de longue durée (et donc de chômeurs/sans-emploi qui ne sont plus couverts quand l'indemnisation est limitée dans le temps) et par les critères d'admissibilité restrictifs. (1) Dans cet article, nous nous penchons sur la façon dont le gouvernement De Wever souhaite modifier ces critères d'accès à l'assurance chômage, donc au chômage indemnisé.

## Le chômage après un emploi

L'assurance chômage, en Belgique comme dans les autres pays qui prévoient ce dispositif, n'est généralement accessible qu'aux chômeurs qui le deviennent involontairement (qui ne sont pas responsables de la perte d'emploi et/ou ne l'ont pas abandonné de plein gré). (Lire l'encadré p. 8.) Il faut aussi qu'ils soient disponibles sur le marché de l'emploi, ce qui se prouve au départ par une inscrip-

tion au service de l'emploi (Actiris, Forem, etc.). (Lire l'encadré p. 10.) Dans la plupart des pays qui ont un système d'assurance chômage, il faut, pour être éligible à celui-ci, travailler pendant une certaine durée (appelée en général « période d'affiliation » et nommée en Belgique « stage ») au cours d'une période de référence précédant immédiatement la demande d'allocations de chômage. (2) On entend donc par remplir les conditions d'admissibilité (qui sont cumulatives) le fait 1) d'avoir effectué le stage requis dans la période de référence définie, 2) d'être chômeur involontaire, 3) d'être disponible sur le marché de l'emploi. Dans les pays où le chômage est limité dans le

temps, la durée de la période d'affiliation détermine la durée de l'indemnisation. Jusqu'ici, la Belgique se distinguait par un accès difficile au chômage après une période d'occupation comme salarié, autrement dit le fameux stage, car ce dernier était particulièrement long au cours d'une ↗

**La durée de travail salarié nécessaire pour obtenir le droit « maximal » aux allocations passerait à cinq ans**

## BELGIQUE

Âge	Stage	Période de référence
Moins de 36 ans	312 jours (1 an) de travail salarié	Les 21 mois précédant la demande
De 36 à 49 ans	468 jours (1 an et demi) de travail salarié	Les 33 mois précédant la demande
A partir de 50 ans	624 jours (2 ans) de travail salarié	Les 42 mois précédant la demande

## FRANCE

Âge	Stage	Période de référence
Moins de 55 ans	Minimum 6 mois de travail salarié	Les 24 mois précédant la demande
A partir de 55 ans	Minimum 6 mois de travail salarié	Les 36 mois précédant la demande

Durée de travail salarié actuellement exigée pour accéder aux allocations de chômage en Belgique et en France



Les dessinateurs de presse en Flandre ne sont pas dupes non plus de l'aspect communautaire du dossier. Traduction des textes du dessin :  
La N-VA veut économiser drastiquement dans la Sécurité sociale  
- Nous avons tout de même scindé le pays ?  
- Entre pauvres et riches hé !

⇒ période de référence relativement courte. Une comparaison entre le système belge prévalant jusqu'ici et d'autres systèmes européens permet d'illustrer ces particularités. Une période minimale de six mois est ainsi requise aux Pays-Bas, en Suède et en Finlande, mais avec une période de référence qui est respectivement de neuf, douze et vingt-huit mois. En Allemagne, il faut avoir travaillé au moins douze mois durant les trente derniers mois. La période de douze mois est aussi exigée au Portugal avec une période de référence de vingt-quatre mois et en Espagne sur les six dernières années. La durée minimale d'emploi la plus faible est exigée en Italie (trois mois) et la période de référence y est de quatre années précédant la perte d'emploi (mais il faut avoir travaillé au moins un mois dans les douze derniers). L'Irlande pratique la durée minimale d'emploi la plus élevée (vingt-quatre mois) mais la période de référence est l'ensemble de la carrière. Les tableaux p. 7 montrent les différences entre le système belge actuel et celui de la France qui vient d'être réformé, dans le sens restrictif. (3) (Nous limitons volontairement l'exemple aux conditions de base même s'il est possible en Belgique de faire valoir un stage plus long au sein d'une période de référence également plus large.)

On le voit, la période de stage en France est sensiblement plus courte

qu'elle ne l'est en Belgique actuellement. Il est donc plus facile en France d'obtenir le droit au chômage. Cependant, en France, la durée d'indemnisation est limitée dans le temps (elle vient même d'être réduite depuis début 2025) alors que jusqu'ici elle ne l'était pas en Belgique. C'est évidemment une différence de taille.



## LE DROIT À LA DÉMISSION, UNE (FAUSSE) BONNE IDÉE ?

L'assurance chômage repose sur plusieurs conditions dites d'indemnisation, dont celle d'être privé de travail et de rémunération de manière involontaire. En conséquence, démissionner ou signer une rupture de commun accord entraîne *de facto* une audition de la part de l'ONEm. Il est important dans ce cas de se préparer, de préférence avec son syndicat. Et il est primordial de se faire accompagner le jour même, soit par son représentant syndical, soit par un avocat. Tous les arguments pertinents pour expliquer la fin de la relation contractuelle peuvent être avancés et mieux le dossier est présenté et plus son contenu est convaincant (y compris avec des éléments de preuve de démarches faites avant le moment litigieux), plus grandes sont les chances de résultat positif ou au moins pas trop négatif. Car l'audition donne le plus souvent

## Que veut l'Arizona ?

La nouvelle coalition n'entend pas seulement limiter l'octroi des allocations dans le temps, elle veut aussi modifier les règles d'admissibilité. La première question à se poser est donc de savoir comment on pourra, si ces changements sont adoptés, obtenir le droit au chômage après une occupation comme salarié ? Autrement dit : quel stage devra-t-on accomplir et dans quelle période de référence ? Et à quelle durée d'indemnisation cette admissibilité donnera-t-elle droit ? Comment donc atteindre ce « maximum » de deux ans annoncé et dans quels cas le maximum ne serait-il pas atteint ? L'accord précise, et cela concerne en fait d'abord une première demande d'allocations : « la durée de perception des allocations de chômage dépend du nombre d'années travaillées auparavant. Une année de travail au cours des trois dernières années ouvre le droit à un maximum d'un an d'allocation de chômage. De manière complémentaire, par tranche de quatre mois de travail supplémentaires, vous avez droit à un mois d'indemnité supplémentaire, de sorte qu'après cinq années de travail, vous avez droit à l'indemnité maximale de deux ans. » (Accord de coalition fédérale, 2025 -2029, p. 16.) Dit comme ça, c'est assez flou. Voyons cela en tableau (p. 9).

## Droit au chômage

Stage (ans)	Stage (nbr mois travaillés)	Période de référence (mois)	Droit (mois)
1	12	36	12
	16	?	13
	20	?	14
2	24	?	15
	28	?	16
	32	?	17
3	36	?	18
	40	?	19
	44	?	20
4	48	?	21
	52	?	22
	56	?	23
5	60	?	24

Nombre de mois de droit au chômage en fonction de la durée de travail salarié antérieure, selon l'Accord de gouvernement Arizona. Seule la période de référence du droit initial est mentionnée dans l'accord, d'où les points d'interrogation aux lignes suivantes.

Le texte ne mentionne pas de différence en fonction de l'âge du demandeur d'allocation (au lieu des trois catégories d'âge en vigueur aujourd'hui). Mais la durée minimale de stage resterait d'un an (comme pour l'instant pour les moins de trente-six ans). Il n'y aurait donc pas d'assouplissement de la durée

du stage pour les moins de trente-six ans, soit une période d'affiliation qui restera deux fois plus longue que ce qui se pratique par exemple en France, mais il pourrait être obtenu dans une période de référence plus large (de trente-six mois au lieu de vingt et un actuellement). Ceux qui ont entre trente-six et quarante-neuf

en moyenne d'environ trois mois (13 semaines). En cas de récurrence, cela peut être doublé et, en cas de fraude, cela peut aller jusqu'au refus pur et simple de l'accès au droit. En 2023, 20.595 décisions ont été prises par l'ONEm pour chômage dit « volontaire ». L'exclusion effective moyenne était de 8,94 semaines (la réglementation prévoit une durée de 4 à 52 semaines, en fonction des éléments apportés à l'audition). 184 personnes ont par ailleurs été sanctionnées pour une durée indéterminée (Rapport ONEm 2023, p. 133).

### Que prévoit l'Arizona ?

L'accord Arizona prévoit un droit, très limité, à la démission : « Une fois par carrière, un travailleur qui comptabilise déjà au moins 10 ans de carrière avec des années de travail effectif peut démissionner en pouvant prétendre à des allocations de chômage pendant une période limitée de maximum six mois. La durée peut être prolongée une fois de six mois

dans le cas d'une formation réussie vers un emploi en pénurie et si cette formation a été démarrée dans le premier trimestre de l'allocation de chômage. » (Accord de coalition fédérale, 2025-2029, p. 18.) Autrement dit, à l'heure actuelle, une démission peut entraîner un droit (après une éventuelle période d'exclusion), ce droit étant à durée illimitée (mais conditionné au respect des obligations de disponibilité et recherche active d'emploi notamment). Ce qui est proposé par l'Arizona est en revanche un droit limité à maximum six mois, sous couvert d'au moins dix années d'ancienneté. Ce qui est présenté comme un nouveau droit n'aurait donc en réalité rien de favorable par rapport à la situation actuelle. Cette dernière présente en outre le mérite de rappeler le caractère nécessairement involontaire du chômage. Malmener ce principe, même pour des cas qui seront probablement très marginaux, n'est sans doute pas une bonne idée...

ans verraient leur stage réduit d'un tiers, les cinquante ans et plus de moitié. Les quinquagénaires pourraient donc ouvrir de manière significativement plus facile un droit au chômage. Mais, dans tous les cas, quel que soit l'âge, ce stage minimal ne permettrait d'obtenir que le droit à un an d'allocations seulement, au lieu d'une durée illimitée actuellement. L'accès un peu plus facile n'est donc évidemment pas à la hauteur de la limitation du droit dans le temps. D'autant que le stage nécessaire pour obtenir le droit « maximal » augmente considérablement : on passerait d'une période d'un à deux ans (selon l'âge) à cinq ans pour tous !

## Envoyer au chômage les allocataires du CPAS mis au travail en article 60 pour les renvoyer à l'expéditeur l'année suivante

### Le retour au chômage

Voilà pour un premier accès au chômage. Mais qu'arriverait-il maintenant lors d'un retour au chômage après une période de travail salarié ? L'accord dit : « Celui qui devient plusieurs fois chômeur au cours de sa carrière peut, s'il remplit à nouveau les conditions d'admission (une année travaillée au cours des 3 dernières années), ouvrir le droit à la durée maximale de deux ans sur la base de la carrière professionnelle encore disponible (épargnée). » (p. 16). Essayons d'illustrer cette phrase par un exemple concret : imaginons que j'ouvre un droit à deux ans de chômage (le maximum) en ayant travaillé cinq ans. Après un an de chômage, je retrouve un travail, donc il me reste un an de droit non « consommé ». Je perds cet emploi après un an et donc je remplis à nouveau la condition d'un an de travail pour ouvrir un droit au chômage d'un an. Et comme il me reste un an « épargné », j'ai donc droit au maximum de deux ans, un an du droit précédent encore disponible et un an du

⇒ nouveau droit. Cela risque de ne pas être simple de s'y retrouver dans la vraie vie, *a fortiori* avec des cas moins évidents. La phrase suivante de l'accord dit pourtant : « *Nous simplifions les conditions et les modalités (notamment la réduction du nombre d'étapes) afin que le système soit moins complexe qu'aujourd'hui.* » (p. 16). Or, sur la base des éléments déjà connus, le système prévu ne semble se distinguer ni par sa simplicité ni par sa lisibilité.

## Les questions

D'autant que de nombreuses questions technico-pratiques se posent. On l'a vu plus haut, si la période de référence du droit initial d'un an est mentionnée dans l'accord (à savoir trois ans), rien n'est dit de la période de référence pour obtenir le droit à la seconde année d'indemnisation. On sait qu'elle sera de minimum cinq

## La durée des allocations d'insertion serait limitée à un an

ans puisque c'est la durée de travail pour obtenir le droit « complet » de deux ans. Mais jusqu'où pourra-t-on remonter pour prouver ces quatre années complémentaires ? Six ans ? Dix ? Quinze ? Vingt ? Autrement dit, comment tiendra-t-on compte de la carrière, des différentes périodes de cotisation ? Par exemple, j'ai travaillé cinq ans et j'ouvre le droit à deux années de chômage. Après quatre mois, je retrouve un travail. Ce travail dure trois mois. Après ces trois mois de travail, le stage de mon droit initial sera-t-il à nouveau utilisable pour ouvrir un nouveau droit à douze mois (plus le passé professionnel économisé) ou considérera-t-on simplement que mon droit au chômage a été suspendu par cette période de contrat et que mon chômage reprend au-delà des quatre mois que j'ai déjà « épuisés » ? A cet égard, l'accord dit en effet : « *Pour de courtes périodes de travail interrompu, la durée maximale est suspendue pendant la durée de cet emploi* » (p. 16). Qu'entend-on par « courtes périodes » ? Toutes les périodes de moins d'un an ? Si pas, le nouveau

système pourrait générer un piège à l'emploi : un chômeur se lançant dans un emploi pourrait craindre que, s'il le perd, sa réadmission au chômage soit plus difficile. On pressent tout de suite que ce ne sera en tout cas pas plus simple à calculer (cela pourrait être même encore moins lisible que le système actuel) et pas nécessairement plus facile à obtenir, en particulier pour les plus précaires : les temps partiels, les intérimaires, les contrats à durée déterminée, etc. Rien d'ailleurs n'est dit dans l'accord pour les temps partiels...

## Les jours assimilés

Concernant encore les jours de travail pris en compte pour le stage, entendra-t-on uniquement des jours effectifs ou sera-t-il toujours tenu compte des jours dits « assimilés » (ex. : période indemnisée par la mutuelle, période de formation professionnelle à concurrence de 96 jours, etc.) ? Si oui, au même titre qu'aujourd'hui ? En effet, dans l'accord, on lit l'intention claire du gouvernement de lier, de plus en plus, l'accès à la Sécurité sociale aux jours effectivement travaillés : « *Nous rendons le travail suffisamment rémunérateur et renforçons le lien entre les périodes effectivement travaillées et les cotisations versées et la constitution de droits sociaux en matière de chômage, d'indemnités de maladie, de pensions, etc.* » (p. 15). On le voit, les questions sont nombreuses et ont de quoi susciter beaucoup d'inquiétudes. Les négociateurs n'ont sans

doute pas pensé à toutes ces « subtilités » et vont laisser à des techniciens le soin de préparer les textes légaux. Il s'agira normalement d'un arrêté royal (ou de plusieurs), dont le projet devra être soumis au comité de gestion de l'ONEm où les représentants syndicaux devront veiller au grain. Et, en tout cas, la mobilisation citoyenne sera utile afin de tenter d'empêcher ces projets funestes.

## Quid de la mise à l'emploi par les CPAS ?

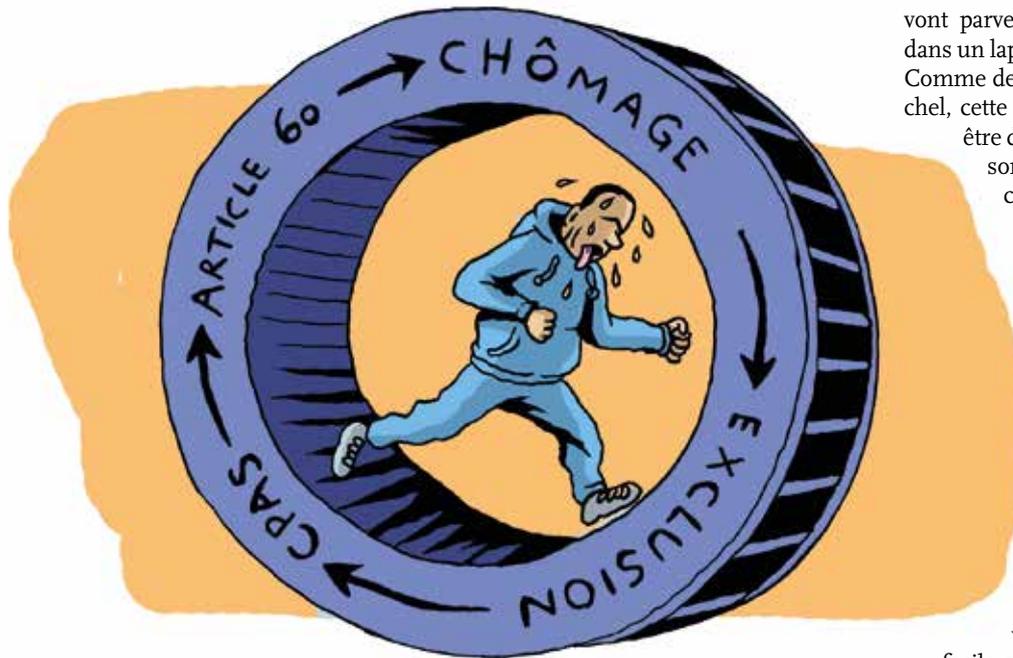
Les CPAS ne manqueront pas non plus, on l'imagine, de se manifester. Bien sûr quant au transfert de charges d'une caisse à l'autre (*Lire l'article p. 12*) mais aussi sur la question même de l'admissibilité. Ils sont en effet concernés au premier chef par les nouvelles règles qui seraient mises en place. Le fameux article 60 § 7 de la loi organique des CPAS leur donne une mission de mise à l'emploi le temps nécessaire pour ouvrir le droit au chômage : « *Dans le cas où un ayant droit (...) doit justifier de sa disposition à travailler, le centre prend toutes les dispositions de nature à lui permettre l'insertion socioprofessionnelle. Le centre peut fournir cette aide en agissant lui-même comme employeur pour une durée qui ne peut être supérieure à la durée nécessaire à la personne visée en vue d'obtenir le bénéfice complet des allocations sociales* ». Traduction : dans les règles actuelles, lorsque le CPAS met une personne à l'emploi en application de l'article 60 § 7, ce qui est dé-



## CHÔMEURS DE LONGUE DURÉE : CONTRÔLÉS ET DISPONIBLES !

Il faut rappeler qu'après avoir été admis à l'indemnisation, le chômeur doit en permanence faire la preuve de sa disponibilité sur le marché du travail, en restant inscrit comme demandeur d'emploi, en acceptant toute offre d'emploi ou de formation convenable qui lui serait faite et en satisfaisant aux différents contrôles auxquels il est soumis, dont l'activation du comportement de recherche d'emploi. Ce dernier a été instauré en 2004 et était mené par l'ONEm, via des évaluations régulières des efforts de recherche d'emploi avant d'être régionalisé par le gouvernement papillon (2011-2014). Il est dès lors exercé depuis dix ans par les

organismes régionaux. Les chômeurs indemnisés de longue durée remplissent donc toutes ces conditions de disponibilité passive et active. Si jamais il y avait des doutes à cet égard, ce sont les systèmes d'accompagnement et de contrôle qui devraient être interrogés (et ils doivent l'être) et non le caractère illimité dans le temps de l'indemnisation. Or, selon les plans de l'Arizona, non seulement le droit au chômage deviendrait limité dans le temps mais, en outre, les régions pourraient revoir les critères d'emploi convenable et renforcer les sanctions, ce que la Flandre s'est empressée de décider. (*Lire l'article p. 66*)



Le phénomène d'allers-retours entre CPAS et chômage pourrait s'intensifier.

sormais qualifié d'emploi d'insertion dans la région de Bruxelles Capitale, il ne peut le faire que pour une durée maximale d'un an si la personne a moins de trente-six ans, d'un an et demi si elle a entre trente-six et quarante-neuf ans et de deux ans si elle a cinquante ans et plus. Qu'en sera-t-il si cette réforme se concrétise ? Tous ces bénéficiaires du CPAS, quel que soit leur âge, pourraient avoir droit à un an de chômage après un an de travail. Si c'est l'option choisie, rien ne changerait pour les moins de trente-six ans mais les autres verraient leur période de travail réduite. Est-ce l'intention du nouveau gouvernement d'envoyer plus vite au chômage les allocataires du CPAS mis au travail ? Pour les renvoyer à l'expéditeur l'année suivante ? Ce serait pour le moins paradoxal. Et cela ne correspondrait pas au prescrit légal actuel. En effet, comme mentionné ci-dessus, la loi organique stipule que, lorsqu'il met une personne à l'emploi sous un contrat de ce type, c'est « pour une durée qui ne peut être supérieure à la durée nécessaire à la personne visée en vue d'obtenir le bénéfice complet des allocations sociales ». Mais donc l'objectif de la loi actuelle est bien d'accéder à ce bénéfice complet qui, il nous semble, serait incontestablement le droit au chômage de maximum deux ans. La mise à l'emploi par les CPAS devrait-elle désormais être de cinq ans, la durée dorénavant nécessaire pour obtenir le droit complet ? Les CPAS pourraient-ils choisir entre

cette option et celle de licencier leur travailleur une fois qu'il remplit la condition d'un an ? Les négociateurs ont-ils pensé à cet « angle mort » de la réforme ?

### Les allocations d'insertion

L'accès au chômage sur la base des études, déjà laminé par le gouvernement « papillon » en 2012, est lui réduit à sa plus simple expression. Certes, le stage « d'attente » (on retrouve le mot qui avait été remplacé en 2012 par « insertion ») passerait de 312 à 156 jours (donc six mois au lieu d'un an). L'accord de gouvernement parle de stage « après l'obtention du diplôme ». Or, aujourd'hui, il existe bien une condition de diplôme (introduite par le précédent gouvernement à participation N-VA, la coalition suédoise) mais elle ne concerne que les moins de vingt et un ans. L'exiger pour tous réduirait encore l'accès à ce droit. Bien sûr, il ne s'agit peut-être que d'une erreur sémantique, mais il faudra y être attentif. Durant ce stage, le « service régional d'insertion professionnelle » (actuellement on parle de « service régional de l'emploi », il s'agit donc du Forem, du VDAB, d'Actiris et de l'ADG) doit donner deux évaluations positives, comme aujourd'hui, pour que le stage soit jugé concluant. La division par deux de la durée du stage peut sembler positive puisque cela permettrait un accès plus rapide au droit. Mais on se demande comment les services, en particulier côté wallon et bruxellois,

vont parvenir à voir tout le monde dans un laps de temps aussi restreint. Comme depuis le gouvernement Michel, cette allocation d'insertion doit être demandée avant que la personne atteigne l'âge de vingt-cinq ans (pour trente ans auparavant). Ce droit qui sera difficile à obtenir serait désormais limité à un an seulement. (*Lire l'article p. 12.*)

### Réduire l'accès

Il ressort des premiers éléments d'analyse de l'accord de gouvernement que l'accès au chômage, même limité dans le temps, risque de ne pas être vraiment beaucoup plus facile qu'aujourd'hui. Le système ne serait sans doute pas plus lisible et pourrait même l'être moins encore, d'autant qu'il ne sera pas facile, ni pour les personnes concernées, ni pour les acteurs du social, de s'adapter à toutes ces modifications. Il reste à espérer qu'une mobilisation sociale de taille empêche les membres de l'Arizona de mettre en œuvre cette destruction du droit au chômage... □

(1) Organisation internationale du Travail (OIT), « Rapport mondial sur la protection sociale 2020-2022 : La protection sociale à la croisée des chemins – bâtir un avenir meilleur », p. 163.

(2) Certains pays, comme le Royaume-Uni, la Norvège et le Danemark exigent, au lieu d'une durée minimum d'emploi sur une période de référence, la perception d'un certain revenu, également sur une période de référence. (A noter que c'est aussi le cas pour l'allocation de travail des arts en Belgique - allocation spécifique aux travailleurs des arts dans le régime d'assurance chômage - qui nécessite 156 jours de travail sur une période de référence de 24 mois, les jours de travail étant calculés au départ du salaire brut perçu.) Le Danemark, par exemple, exige un revenu minimal de 33.063 euros au cours des 3 dernières années pour une première demande (la Norvège 16.014 euros sur les douze derniers mois). Mais, au Danemark, pour les personnes ayant déjà été indemnisées précédemment, c'est aussi un stage, de 1.924 heures de travail au cours des 3 dernières années (équivalent de 12 mois à temps plein), qui doit être accompli.

(3) Cette comparaison internationale a été effectuée en 2024, au moment de la réflexion sur la réforme qui vient d'entrer en vigueur en France, par Vie-publique.fr, un site réalisé par la Direction de l'information légale et administrative (DILA), rattachée aux services du Premier ministre français.