

Belgique

L'assurance chômage entre pressions européennes et polémiques régionales

Jean FANIEL *

En Belgique, l'assurance chômage a subi diverses modifications au cours des dernières décennies. Son devenir fait toujours débat actuellement. Comme dans d'autres pays de l'Union européenne (UE), discussions et réformes s'inscrivent dans un cadre économique, idéologique, politique et institutionnel commun mais sont marquées par des spécificités nationales. En dressant l'état des changements récents qui ont affecté l'assurance chômage belge et des débats actuels à son propos, cet article tentera de rendre compte de cette double dimension, commune et spécifique.

Caractéristiques de l'assurance chômage belge

Un précédent article dans la *Chronique internationale de l'IRES* a présenté les bases sur lesquelles l'assurance chô-

mage belge actuelle s'est historiquement constituée (Faniel, 2007). On se limitera par conséquent à en rappeler ici les principales spécificités.

Intégrée à la sécurité sociale des salariés lorsque celle-ci a été créée en décembre 1944, l'assurance chômage est financée par l'Office national de sécurité sociale (ONSS). Le budget de la sécurité sociale des salariés est principalement alimenté par les cotisations calculées sur le salaire brut des travailleurs et prélevées à la source. Ces cotisations, qui forment le « salaire différé » des travailleurs, sont subdivisées en une cotisation dite patronale et une autre qualifiée de cotisation personnelle du salarié¹. Ce budget repose, outre ces cotisations, sur l'apport du gouvernement fédéral (environ 11 % du budget en 2007) et sur le financement dit « alternatif », provenant essentiellement de la TVA et des accises (17 %)².

* Chargé de recherche au Centre de recherche et d'information socio-politiques (CRISP), Bruxelles, Belgique.

1. La cotisation patronale représente quelque 33 % du salaire brut d'un salarié et s'ajoute à cette rémunération, tandis que la cotisation personnelle est d'environ 13 % du salaire brut et est incluse dans celui-ci. Le calcul du salaire net s'opère en retirant du salaire brut, outre les 13 % de cotisations sociales personnelles, un montant variable de précompte professionnel (versement automatique du salarié à l'impôt des personnes physiques).
2. Ces deux types d'apports ont considérablement évolué au cours des dernières années, notamment pour compenser les nombreuses réductions de cotisations sociales accordées aux entreprises.

L'Office national de l'emploi (ONEm) est l'organisme parastatal qui reçoit de l'ONSS la part du budget destinée à financer l'assurance chômage¹ et qui la redistribue sous forme d'allocations de chômage, de préretraite et d'interruption de carrière. L'ONEm est placé sous le contrôle de son comité de gestion, organe au sein duquel siègent représentants du gouvernement fédéral et, de manière paritaire, représentants des organisations patronales et des syndicats². Quatre organismes assurent la fonction de caisse de paiement des allocations de chômage : les trois organisations syndicales (CSC, FGTB, CGSLB), qui traitent quelque 85 % des dossiers, et la Caisse auxiliaire de paiement des allocations de chômage (CAPAC), organisme parastatal expressément créé pour les travailleurs ne désirant pas adhérer à un syndicat. *Mutatis mutandis*, l'ONEm assure en quelque sorte le rôle que l'Unedic joue en France, les syndicats et la CAPAC remplissant plutôt les fonctions des ASSEDIC. L'ONEm est en outre chargé de contrôler que les caisses de paiement respectent la réglementation. C'est également cet organisme qui contrôle et, le cas

échéant, sanctionne les chômeurs s'ils ne respectent pas leurs obligations ou s'ils ne remplissent plus les conditions d'indemnisation. Enfin, le comité de gestion de l'ONEm est consulté par le ministre de l'Emploi lorsque celui-ci souhaite modifier la réglementation applicable en matière d'assurance chômage.

Rôle des syndicats

Les syndicats occupent donc une double fonction du point de vue de l'assurance chômage. Ils jouent d'une part le rôle de caisse de paiement des allocations. Pour ce faire, ils sont dotés d'une personnalité juridique spécifique, alors qu'ils sont constitués sous forme d'associations de fait pour exercer leurs autres activités. Concrètement, les employés syndicaux reçoivent les chômeurs dans les antennes locales, constituent les dossiers des sans-emploi en veillant à réunir les documents requis, puis transmettent les dossiers à l'ONEm. Celui-ci contrôle les dossiers et verse aux organisations syndicales les sommes nécessaires pour couvrir le montant des allocations de chômage à payer, augmenté d'un supplément (calculé sur la base du nombre de dossiers

-
1. La ventilation des montants de cotisations indique que la part du salaire brut prélevée pour alimenter l'assurance chômage est en principe très faible : 0,87 % de cotisation personnelle et 1,46% de cotisation patronale (soit moins d'un quinzième des 13 % et moins d'un vingtième des 33 %). Depuis 1995 cependant, la répartition des moyens s'effectue de manière plus souple, l'ONSS affectant les montants nécessaires à ses différentes branches. En 2007, 15,73 % des dépenses totales de la sécurité sociale des travailleurs salariés ont été déboursées par l'assurance chômage. Les postes majeurs sont l'assurance maladie-invalidité (45,05 %) et les pensions de retraite (29,20 %).
 2. La Confédération des syndicats chrétiens (CSC), première organisation en nombre d'affiliés depuis 1958, et la Fédération générale du travail de Belgique (FGTB) comptent trois représentants chacune. La Centrale générale des syndicats libéraux de Belgique (CGSLB), de taille nettement plus réduite, dispose d'un mandat. Cette répartition n'a jamais été modifiée. Les organisations patronales comptent également sept représentants, provenant de la Fédération des entreprises de Belgique (FEB) ou de ses fédérations sectorielles. La composition du comité de gestion est complétée par deux représentants du gouvernement fédéral, un président (actuellement un ancien dirigeant de la FGTB) et les deux principaux responsables de l'ONEm.

BELGIQUE

traités), destiné à couvrir les frais de personnel et de fonctionnement des services syndicaux de chômage. Les syndicats procèdent alors au versement des allocations. Dans les faits, ils anticipent bien souvent les décisions de l'ONEm et effectuent les paiements avec quelques jours d'avance. Cette pratique, ainsi que l'existence d'un réseau dense d'antennes syndicales locales, contribue à expliquer pourquoi les chômeurs préfèrent percevoir leur allocation par l'entremise d'un syndicat plutôt que par le biais de la CAPAC. L'ONEm contrôlant strictement l'utilisation syndicale des fonds versés pour le paiement des allocations de chômage, les transferts d'argent vers les caisses syndicales sont rendus impossibles. En revanche, les caisses syndicales sont tenues de rembourser, sur fonds propres, l'ONEm des sommes éventuellement déboursées de manière indue.

D'autre part, les syndicats jouent un rôle de cogestion de l'ONEm. Celui-ci implique notamment de participer à la production d'avis à destination du gouvernement concernant l'évolution de la réglementation en matière d'assurance chômage.

En plus de ces fonctions liées à l'assurance chômage elle-même, les syndicats belges remplissent d'autres rôles à l'égard des chômeurs. Ils leur proposent notamment un service de défense individuelle en cas de litige avec l'ONEm ou d'audition par un fonctionnaire de cet office. En outre, depuis le début des années 1980, certaines sections sont chargées d'animer les groupes de « travailleurs sans emploi ». Ces groupes informent les chômeurs, tiennent des réunions, déve-

loppent différents types d'activité pouvant déboucher, dans certains cas, sur des mobilisations (voir Faniel, 2006a).

Règles d'indemnisation

A côté du fonctionnement de l'assurance chômage, les règles d'indemnisation du chômage établies en Belgique à la Libération présentent également certaines spécificités par rapport à ce qui prévaut dans la plupart des autres Etats. La première concerne la durée d'indemnisation. Après avoir travaillé un certain nombre de jours durant une période déterminée¹, tout salarié a accès à une allocation de chômage à condition d'être involontairement privé d'emploi et d'être disponible pour le marché du travail. Ce droit n'est en principe pas limité dans le temps, ce que l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et d'autres institutions internationales ont maintes fois dénoncé. Cependant, le montant de l'allocation perçue diminue comme on va le voir après une certaine durée de chômage. Autre spécificité, les jeunes qui, à la fin de leur scolarité, se trouvent sans emploi ont droit, après une période de neuf mois appelée « stage d'attente », à une allocation dite « d'attente », d'un montant inférieur aux allocations de chômage mais obtenue dans des conditions similaires (privation involontaire d'emploi, disponibilité pour le marché de l'emploi et indemnisation en principe non limitée dans le temps).

Montants d'indemnisation

Depuis 1980, les chômeurs sont répartis en trois catégories en fonction de leur situation familiale. Les montants

1. En règle générale, l'équivalent de 12 mois à temps plein sur une période de 18 mois. L'âge du chômeur et son parcours professionnel peuvent cependant modifier ces paramètres.

d'allocations diffèrent selon que le chômeur est « chef de famille », « isolé » ou « cohabitant » et selon la durée de chômage (tableau 1). Le calcul de l'allocation est établi en proportion du dernier salaire brut mais celui-ci est plafonné à 1 900 € par mois. Un montant minimum d'allocation est également fixé. Dans certaines situations, l'écart entre le montant maximal et l'allocation minimale est faible, ce qui atténue fortement le caractère proportionnel de l'indemnisation.

Sachant que le seuil de pauvreté est de 822 € par mois pour une personne vivant seule et de 1 726 € pour un ménage (données de 2005, les dernières disponibles), on mesure la faiblesse de la plupart des allocations de chômage. Les allocations d'attente sont pour leur part toutes inférieures à 822 €, ou à 1 726 € pour les jeunes chefs de famille. En outre, les allocations de chômage ont perdu une part importante de leur valeur sur le long terme. En 1980, l'allocation moyenne

équivalait à 41,6 % du salaire brut moyen du secteur privé. Ce taux de remplacement est tombé à 27,7 % en 2004.

**Un chômage massif
mais inégalement réparti**

Le chômage est devenu une préoccupation importante dès le milieu des années 1970. Le nombre de chômeurs a augmenté en Belgique de près de 70 % entre janvier et décembre 1975. Il a quasiment quintuplé en une décennie. On recensait quelque 100 000 chômeurs complets indemnisés demandeurs d'emploi en 1974 (soit 4,3 % de la population active) ; ils étaient 500 000 en 1984 (10,9 %). Leur proportion dans la population active n'est jamais redescendue en dessous de 7 % depuis lors, oscillant en moyenne autour de 9 %.

Pour faire face à cette situation, les gouvernements belges successifs ont mobilisé différents instruments. Plusieurs

Tableau 1. Montants mensuels d'indemnisation du chômage en Belgique (novembre 2008)

Admission sur la base du travail (allocations de chômage)						
	Chef de famille		Isolé		Cohabitant	
1 ^{ère} période (un an)	60 %		60 %		58 %	
	Min. 988 €	Max. 1 144 €	Min. 830 €	Max. 1 144 €	Min. 622 €	Max. 1 106 €
2 ^e période *	60 %		53 %		40 %	
	Min. 988 €	Max. 1 144 €	Min. 830 €	Max. 1 010 €	Min. 622 €	Max. 763 €
3 ^e période	60 %		53 %		Allocation forfaitaire	
	Min. 988 €	Max. 1 144 €	Min. 830 €	Max. 1 010 €	438 €	
Admission sur la base des études (allocations d'attente)						
	Chef de famille		Isolé		Cohabitant	
Moins de 18 ans	963 €		274 €		235 €	
18-20 ans			430 €		374 €	
21 ans et plus			712 €			

* Trois mois, complétés d'une période liée à la durée de la carrière passée.

BELGIQUE

plans pour l'emploi ont été lancés, utilisant parfois l'allocation de chômage pour réduire l'intervention de l'employeur dans le salaire (opération qualifiée d'« activation de l'allocation de chômage »). Ces pratiques ont eu des résultats mitigés d'un point de vue quantitatif et/ou un impact non négligeable sur la dégradation de la qualité de l'emploi, notamment par la création de « sous-statuts », bénéficiant de moins de protections que les contrats d'emploi classiques, à durée déterminée ou indéterminée. Pour diminuer les dépenses d'assurance chômage, les autorités ont également durci à plusieurs reprises les conditions d'accès à l'indemnisation et réduit les montants d'allocations octroyées. C'est également pour un motif budgétaire, mais aussi pour réduire le nombre d'ayants droit, que la catégorie des cohabitants a été introduite en 1980, celle-ci prévoyant un niveau d'indemnisation moindre, on l'a vu, et permettant en outre l'exclusion du chômeur concerné s'il dépasse une durée déterminée¹ de chômage, ce qui restreint considérablement la portée du principe d'indemnisation illimitée dans le temps. Notons que l'écrasante majorité des cohabitants sont des femmes. Enfin, différentes situations de chômage ont progressivement été distinguées, si bien que les chômeurs complets indemnisés demandeurs d'emploi, qui représentaient 90 % des chômeurs complets en 1975 et 85 % en 1984 n'en représentaient plus que 61 % en 2004².

Les statistiques officielles, qui ne mentionnent généralement que le nombre de chômeurs complets indemnisés demandeurs d'emploi, ne sont guère critiquées pour leur sous-estimation du phénomène du chômage.

Outre son caractère massif et durable, le chômage est marqué en Belgique par des disparités régionales importantes. Bien que les trois régions du pays aient toutes souffert d'une croissance rapide du chômage dans un premier temps, la Flandre est parvenue à réduire plus rapidement celui-ci, certaines contrées et certains secteurs y déclarant même actuellement des pénuries de main-d'œuvre. La structure relativement neuve et avancée du tissu économique flamand et la prospérité de cette région expliquent en bonne partie ce succès. Il en va tout autrement de la Wallonie, région d'ancienne industrialisation touchée de plein fouet par la crise du charbon puis de l'acier et d'autres secteurs, et de Bruxelles, région d'un poids économique important mais où l'emploi est largement occupé par des travailleurs flamands et wallons et où vit notamment une importante population d'origine immigrée, souvent moins qualifiée. En 2006, les chômeurs complets indemnisés demandeurs d'emploi représentaient quelque 12,4 % du total des salariés actifs en Belgique. En Flandre, leur proportion était de 7,8 %, tandis qu'elle était de 19,4 % en Wallonie et de 21,0 % à Bruxelles³.

-
1. Variant notamment selon son sexe et son lieu de résidence.
 2. Outre les chômeurs complets indemnisés demandeurs d'emploi, la catégorie des chômeurs complets inclut les chômeurs âgés, qui bénéficient d'un statut particulier et ne sont en général plus tenus d'être inscrits comme demandeurs d'emploi, ainsi que certains chômeurs dispensés de cette inscription, notamment pour « raisons sociales et familiales ».
 3. Ces données ne sont disponibles qu'en pourcentage des salariés et non de l'ensemble de la population active.

**Emploi et chômage
au cœur de la question régionale**

Depuis plusieurs années, ces écarts font l'objet de vives critiques en Flandre. Comme on l'a vu, la sécurité sociale, y compris l'assurance chômage, relève de la compétence de l'Autorité fédérale. Les trois régions, dotées chacune d'un Parlement et d'un gouvernement, disposent cependant depuis le début des années 1980¹ de certaines compétences en matière de politique de l'emploi, d'autres étant exercées par l'Autorité fédérale. Les principaux partis politiques flamands et le patronat flamand critiquent le coût que représente pour leur région la persistance d'un taux de chômage important en Wallonie et à Bruxelles et plaident en faveur d'un transfert important de compétences supplémentaires de l'Autorité fédérale vers les régions afin que celles-ci puissent, selon ces acteurs, mener la politique de l'emploi nécessaire pour faire face à leurs propres difficultés : chômage en Wallonie et à Bruxelles, pénurie de main-d'œuvre et faible taux d'emploi des travailleurs âgés en Flandre (Palsterman, 2007).

Les régions peuvent déjà elles-mêmes accorder des aides à l'embauche (en particulier sous la forme de réductions de cotisations patronales), ciblées sur les publics qu'elles souhaitent aider en priorité. Parmi leurs compétences figure également le placement des chômeurs. Initialement, l'ONEm exerçait une

double fonction envers les sans-emploi puisque cet organisme était responsable à la fois du placement et du contrôle des chômeurs. Au cours des années 1970, les syndicats ont critiqué de plus en plus vivement la coexistence de ces deux fonctions au sein d'un seul et même service, estimant qu'on ne peut obtenir la confiance des chômeurs, requise pour contribuer à leur placement, si on est chargé dans le même temps de les sanctionner. En 1978, les fonctions de placement et de contrôle ont dès lors été organiquement scindées au sein de l'ONEm. La réforme institutionnelle menée dix ans plus tard a marqué une étape supplémentaire. L'ONEm a conservé la fonction de contrôle, tandis que les régions ont hérité de la compétence du placement des chômeurs. Pour l'exercer, elles ont chacune créé un organisme parapublic spécifique. En Flandre ainsi qu'en Région wallonne, cet organisme est en outre chargé de la formation des demandeurs d'emploi².

On le voit, les politiques qui concernent l'emploi et le chômage relèvent pour partie de la compétence de l'Autorité fédérale et pour partie de celle des régions. Cette répartition de compétences est l'objet depuis plusieurs années des revendications et négociations institutionnelles qui agitent le monde socio-politique belge. On verra que cela n'est pas sans conséquence sur les réformes de l'assurance chômage belge.

1. Le gouvernement de la Communauté flamande, qui exerce les compétences de la Région flamande, et celui de la Région wallonne ont été nommés pour la première fois durant l'hiver 1981-1982, tandis que la Région de Bruxelles-Capitale n'a été créée qu'en 1989.

2. La situation est quelque peu différente à Bruxelles, où des organismes distincts assurent la formation et le placement des demandeurs d'emploi. La communauté germanophone dispose également de son propre organisme de placement des chômeurs.

**Emploi et chômage
sous influence internationale**

En comparant l'évolution de l'assurance chômage dans plusieurs pays européens, C. Lévy (2003) et ses collègues ont montré que chaque système a connu une évolution propre mais qu'une certaine convergence était décelable et ce, avant même que ne soit mise au point la stratégie européenne pour l'emploi (SEE). Une même confrontation à l'accroissement rapide du chômage et à l'augmentation des coûts que cela engendre est certes l'un des facteurs responsables de cette évolution similaire et relativement concomitante. Mais cette similarité est également due au changement de politique économique et, plus largement, de paradigme à l'égard des mécanismes de sécurité sociale à partir du début des années 1980, délaissant le cadre keynésien et sa philosophie de protection des travailleurs au profit de la logique néolibérale favorisant la compétitivité des entreprises (voir notamment Pierru, 2005). Les recommandations de l'OCDE et, dans certains cas, du Fonds monétaire international (FMI) ont encouragé ces changements (Cordonnier, 2006 ; Dubois, 2007). S'appuyant sur une littérature économique abondante, ces institutions présentent souvent l'assurance chômage comme un système trop généreux, entravant le bon ajustement du marché de l'emploi et, en versant des allocations qualifiées de dépenses passives, dissuadant les chômeurs de chercher du travail (Cordonnier, 2000). Ce faisant, les rapports produits par ces organismes incitent « à rendre moins "attractifs" les dispositifs d'aide et de protection sociale : durcissement des conditions d'obtention, réduction des durées d'indemnisation, exigences de contrepartie, renforcement

des contrôles sont autant de "solutions" pratiques qui viennent prolonger logiquement le principe de la "valorisation du travail" » (Dubois, 2007:83).

A partir de la fin des années 1990, la SEE a renforcé ces évolutions et les a placées davantage encore dans un cadre commun. Subordonnée aux grandes orientations de politique économique (GOPE) de l'UE qui enjoignent entre autres aux Etats membres de résorber leur déficit public, la SEE vise notamment l'augmentation du taux d'emploi, en particulier celui de catégories spécifiques de la main-d'œuvre (les femmes, les travailleurs âgés, etc.). A certains égards, la SEE peut être analysée comme une politique visant à flexibiliser l'emploi et à maintenir un volant de chômage suffisant pour modérer l'évolution des salaires (Conter, 2007). Dans ce cadre, la SEE valorise implicitement le renforcement des contrôles pesant sur les chômeurs afin que, par leurs efforts de formation et de recherche d'emploi – dont l'effectivité est précisément contrôlée – ces derniers maintiennent la pression sur les salariés actifs (Conter, 2007 ; Dubois 2007). Sans nécessairement être présente de manière très marquée dans les débats publics nationaux (Lahusen, 2007), la SEE contribue néanmoins à façonner les politiques des Etats européens en matière d'emploi et de réforme de l'assurance chômage, avec d'importantes conséquences en matière d'affaiblissement des protections sociales et de flexibilisation et de précarisation de l'emploi (Chabanet, 2007:165-166).

**Réforme de l'aide sociale, de
l'assurance chômage et des préretraites**

C'est dans ce contexte d'europanisation, de recherche de l'équilibre budgétaire

et de pressions régionalistes que le gouvernement fédéral belge a mené au début des années 2000 des réformes dans trois domaines liés plus ou moins directement à l'assurance chômage.

En 1974 a été créé (en dehors de la sécurité sociale) le « minimum de moyens d'existence » (minimex), revenu octroyé aux personnes dans le besoin et n'ayant ni emploi ni accès aux prestations de la sécurité sociale telle que l'assurance chômage. Dès les années 1980, un nombre croissant de chômeurs cohabitants exclus de l'assurance chômage pour chômage de durée « anormalement longue » se sont tournés vers les centres (municipaux) d'aide sociale accordant le minimex. En 2001-2002, le gouvernement a transformé le minimex en revenu d'intégration sociale (RIS) ¹. Sous couvert d'un discours mettant nettement l'accent sur le « droit à l'intégration sociale », cette réforme a renforcé l'obligation pour les demandeurs, en particulier ceux âgés de moins de 25 ans, d'accepter un emploi ou une formation, y compris si ceux-ci ne répondent pas aux critères de l'emploi « convenable » communément utilisés dans le cadre de l'assurance chômage ², et de signer un « contrat d'intégration sociale » par lequel ils s'engagent vis-à-vis de l'autorité publique à accomplir certaines démarches. En outre, les centres d'aide sociale proposent eux-mêmes bien plus qu'avant des emplois atypiques et précaires à ces bénéficiaires. Cette politique d'activation des demandeurs d'aide

sociale exprime assez clairement la volonté de relever le taux d'emploi de la population belge, y compris de sa frange la plus précarisée (Faniel, 2006b).

Renforcement du contrôle des chômeurs

En 2004, le gouvernement fédéral a substantiellement réformé le contrôle des chômeurs (Faniel, 2005). Il a d'une part soumis à la signature des gouvernements régionaux ³ un accord de coopération par lequel les organismes chargés du placement des chômeurs s'engagent à transmettre à l'ONEm de manière plus rapide et plus précise les informations collectées à propos des chômeurs sur les éventuels refus de proposition d'emploi ou absences à des entretiens d'embauche. Outre qu'il rencontre les demandes patronales, cet accord répond aux critiques flamandes estimant que les chômeurs wallons et bruxellois sont moins sanctionnés que leurs « collègues » flamands alors qu'ils sont plus nombreux que ceux-ci. Il se situe également dans la perspective d'un contrôle renforcé des chômeurs. En Belgique, la reconfiguration des rapports entre la fonction de placement des chômeurs et celle de leur contrôle a donc pour la toile de fond la répartition institutionnelle des tâches et les polémiques régionales.

D'autre part, le ministre de l'Emploi d'alors, le socialiste flamand F. Vandebroucke – chantre de l'Etat social actif en Belgique – a instauré un nouveau mode de suivi des chômeurs, officiellement

-
1. Le montant actuel du RIS est de 474 € par mois pour un cohabitant, de 712 € pour un isolé et de 949 € pour un chef de famille. Ces montants sont donc tous inférieurs au seuil de pauvreté d'un isolé (822 €) ou d'une famille (1 726 €).
 2. La « loi concernant le droit à l'intégration sociale » parle d'emploi « adapté ».
 3. Et à celui de la communauté germanophone. Précisons qu'en la matière, le gouvernement de la communauté flamande exerce une compétence régionale.

BELGIQUE

destiné à mieux accompagner leur recherche d'emploi. Chaque chômeur qui atteint une certaine durée d'inactivité¹ est convoqué par l'ONEm à un entretien individuel au cours duquel il doit démontrer qu'il a activement recherché un emploi. La philosophie de l'assurance chômage belge se trouve par conséquent profondément modifiée. Non seulement le chômeur ne se doit plus seulement d'être disponible pour le marché de l'emploi mais il doit en outre apporter lui-même la preuve qu'il recherche activement un emploi. Si l'entretien est positif, le chômeur est à nouveau convoqué 16 mois plus tard. Si les efforts sont jugés insuffisants, le chômeur doit s'engager, par contrat, à accomplir un nombre déterminé de démarches de recherche d'emploi (envoi de lettres de candidature, inscription en agence de travail intérimaire, etc.). Un nouvel entretien doit avoir lieu quatre mois plus tard pour évaluer le respect du contrat. Si le deuxième entretien s'avère négatif, le chômeur encourt une sanction pouvant aller jusqu'à la suspension de ses allocations. Un nouveau contrat est signé, généralement plus contraignant². Le troisième entretien, quatre mois plus tard à nouveau, peut se solder, pour toutes les catégories de chômeurs, par la perspective de l'exclusion de l'assurance chômage. Entré en vigueur par étapes, en commençant par s'appliquer aux chômeurs âgés de moins de 30 ans avant de s'étendre progressivement aux autres jusqu'à 50 ans, ce nouveau dispositif a depuis lors fait l'objet d'une évaluation et

de modifications sur lesquelles on reviendra plus loin.

Appuyée par le patronat, cette réforme du contrôle des chômeurs s'inscrit pleinement dans la perspective de la SEE, dont elle porte notamment les habits puisque la communication du ministre a largement insisté sur la dimension d'accompagnement des chômeurs, alors même que l'ONEm ne dispose que de prérogatives de contrôle. Les conséquences du nouveau dispositif concordent également avec les effets recherchés par la SEE. Ainsi, il est rapidement apparu que les contrats enjoignent très souvent les chômeurs de s'inscrire dans des agences de travail intérimaire, ce qui contribue au développement de ce circuit de travail. La succession d'entretiens et leurs possibles conséquences (réduction ou suspension des allocations, puis éventuelle exclusion de l'assurance chômage) exercent également une pression intense sur les chômeurs, souvent douloureuse du point de vue psychologique.

Le nouveau mode de contrôle des chômeurs a aussi des implications sur les débats régionaux. Souffrant d'un plus faible taux de chômage et disposant de finances publiques en meilleure santé, la Flandre peut offrir à ses chômeurs un meilleur accompagnement en amont de la procédure – fédérale – de contrôle que les régions wallonne et bruxelloise. A l'inverse, les centres municipaux d'aide sociale se plaignent, davantage en Wallonie et à Bruxelles, de devoir supporter une charge accrue en raison des demandes provenant des chômeurs sanctionnés par

1. 15 mois pour les moins de 25 ans, 21 mois au-delà.

2. Et ce, alors que, comme l'ont souligné les opposants à cette réforme, le chômeur est privé de tout ou partie de ses moyens de subsistance, ce qui complique les démarches relatives à la recherche d'un emploi (courrier, déplacements, etc.).

la nouvelle procédure. Tentant d'atténuer les différences entre les régions, le nouveau dispositif a donc en partie pour effet d'accroître la charge pesant spécifiquement sur certaines d'entre elles. Il a également engendré une modification du comportement de certains acteurs. Ainsi, le gouvernement de la Région wallonne s'est dans un premier temps opposé à la conclusion de l'accord de coopération favorisant la transmission des données depuis les organismes régionaux de placement vers l'ONEm. Il a ensuite marqué son accord sur un texte quelque peu amendé. Désormais, chaque fois que l'ONEm publie les chiffres relatifs aux sanctions des chômeurs, ce gouvernement se félicite de ce que la transmission des données se fait de manière équivalente à ce que pratique la Flandre et que les chômeurs wallons soient à présent autant sanctionnés que leurs homologues flamands.

Réforme des préretraites

Face aux importantes restructurations opérées dans divers secteurs industriels, les interlocuteurs sociaux ont développé dans le courant des années 1970 une série de formules de préretraite. Celles-ci permettent un départ plus précoce à des travailleurs comptant une carrière relativement longue, libèrent éventuellement des postes de travail pour de jeunes salariés et ont pour avantage non négligeable d'amortir le coût social des licenciements collectifs, raison pour laquelle le patronat y a longtemps trouvé – et certaines entreprises y trouvent parfois encore – un vif intérêt. La préretraite allie en général intervention de l'ONEm par le versement d'une allocation au préretraité et complément versé par l'employeur qui a procédé au licenciement.

En 2005, le gouvernement a décidé de réduire drastiquement les possibilités de préretraite, insistant sur la nécessité d'affronter le coût du vieillissement de la population et d'augmenter le taux d'emploi des travailleurs âgés. Tandis que le patronat appuyait cette démarche, les syndicats s'y sont opposés, déclenchant la première grève générale organisée depuis douze ans (Moulaert, 2006). Ici aussi, les indications de la SEE et les recommandations répétées de l'UE à la Belgique en ce domaine ont fortement incité le gouvernement belge, à l'instar de ses homologues d'autres Etats membres, à lancer cette réforme. Une fois encore, une telle modification a des effets et représente des enjeux différenciés selon la région du pays. Alors qu'en Flandre, les employeurs se plaignent de pénuries de main-d'œuvre et que les travailleurs âgés de cette région sont en bonne partie retirés de l'emploi, vouloir maintenir au travail des salariés âgés paraît plus surprenant dans une région comme la Wallonie, qui compte un taux de chômage particulièrement élevé.

Débats actuels

En une demi-décennie, les principales facettes de l'assurance chômage belge et de l'aide sociale versée notamment aux exclus de cette assurance ont considérablement changé. Prolongeant des tendances préexistantes, la SEE a pesé d'un poids considérable dans ces prises de décision. Les querelles régionales ont également modelé certains aspects des réformes menées, en particulier en termes de contrôle des chômeurs et de relations entre l'ONEm, organisme fédéral, et les organismes régionaux de placement.

BELGIQUE

Le débat institutionnel belge continue de peser sur les perspectives réservées à l'assurance chômage. Certains partis flamands réclament ouvertement la scission de la sécurité sociale et l'indépendance de la Flandre. Dans un tel scénario, les deux autres régions devraient faire face, seules, à un coût considérable ou devraient choisir de réduire drastiquement les dépenses liées à l'indemnisation du chômage. Les opposants flamands à cette perspective craignent qu'en pareil cas, les chômeurs flamands soient eux aussi soumis à rude épreuve et que leur protection soit réduite par un gouvernement flamand majoritairement ancré à droite.

Sans poursuivre cette piste, les principaux partis flamands exigent néanmoins une « responsabilisation » accrue des régions en termes de lutte contre le chômage. Les libéraux ajoutent à cette revendication l'exigence de limiter dans le temps le versement des allocations.

Cette dernière revendication n'a pas été retenue dans l'accord de gouvernement signé, après de très longues négociations, en mars 2008 entre les partis libéraux, francophone et flamand, les démocrates-chrétiens flamands, les centristes francophones (ex-sociaux-chrétiens) et les socialistes francophones. En revanche figure dans cet accord la décision de rendre plus rapidement dégressives les allocations, sans abaisser les montants minimaux, en échange d'un relèvement des indemnités versées en début de période de chômage.

Vers une nouvelle modification du contrôle des chômeurs...

En mai 2008, la nouvelle ministre de l'Emploi, centriste francophone, a présenté un plan faisant suite à l'évaluation de la procédure de contrôle des chômeurs

introduite en 2004. Dans le nouveau dispositif, le chômeur serait tenu de signer un contrat non plus avec l'ONEm, et non plus s'il ne prouve pas qu'il recherche activement un emploi, mais d'office, avec l'organisme régional de placement et préalablement à un contrôle. En outre, le délai entre le début de la période de chômage et le premier entretien serait considérablement raccourci. Les implications d'une telle modification sont multiples. L'allocation de chômage est davantage encore considérée comme la contrepartie d'une démarche individuelle d'activation et encore moins qu'auparavant comme un droit. Tous les chômeurs sont suspectés de ne pas chercher activement un emploi. Le rôle accru de contrôle exercé par l'organisme de placement brouille ainsi les repères des chômeurs et renforce le rapprochement avec la situation qui prévalait avant 1978. Enfin, malgré la faiblesse de leurs marges financières, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale vont devoir augmenter les moyens investis dans cette facette du contrôle des chômeurs dans des proportions nettement plus importantes que la Flandre, demandeuse d'une telle réforme.

Le patronat appuie ce plan et, plus largement, l'ensemble des modifications susceptibles de renforcer le contrôle des chômeurs. Les syndicats se montrent en revanche plus mitigés. En leur sein également s'affrontent des thèses différentes quant à l'évolution institutionnelle de l'Etat belge.

... et du rôle des syndicats ?

Les syndicats sont enfin préoccupés par une autre évolution de l'assurance chômage. Ils craignent que les efforts du gouvernement en matière de simplification administrative et de mise en ligne

ENTRE PRESSIONS EUROPEENNES ET POLEMQUES REGIONALES

d'une série de démarches administratives rendent à terme inutile le rôle qu'ils jouent dans la gestion des dossiers des chômeurs et dans le versement de leurs allocations. Sachant l'effet positif que cette fonction joue pour les syndicats (Vandaele, 2006), pareil changement risquerait effectivement d'avoir sur eux des conséquences particulièrement dommageables.

Sources :

- Chabanet D. (2007), « Chômage et exclusion : l'échec européen », *Politique européenne*, n° 21, p. 157-187.
- Conter B. (2007), « Plein-emploi ou chômage nécessaire : la Stratégie européenne pour l'emploi, entre utopie et pragmatisme », *Politique européenne*, n° 21, p. 21-40.
- Cordonnier L. (2000), *Pas de pitié pour les gueux. Sur les théories économiques du chômage*, Paris, Raisons d'agir.
- Cordonnier L. (2006), « Guerre aux chômeurs ! », *Le Monde diplomatique*, décembre, p. 1, 4 et 5.
- Dubois V. (2007), « Etat social actif et contrôle des chômeurs : un tournant rigoriste entre tendances européennes et logiques nationales », *Politique européenne*, n° 21, p. 73-95.
- Faniel J. (2005), « Réactions syndicales et associatives face au "contrôle de la disponibilité des chômeurs" », *L'année sociale 2004*, p. 133-148.
- Faniel J. (2006a), « L'organisation des chômeurs dans les syndicats », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n°1929-1930.
- Faniel J. (2006b), « Les relations entre syndicats et associations en Belgique. Le cas de la réforme du minimex », *Recherches sociologiques et anthropologiques*, vol. 37, n° 1, p. 123-141.
- Faniel J. (2007), « Belgique. Le système d'assurance chômage : un particularisme en sur-sis ? », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 108, p. 15-25.
- Lahusen C. (2007), « La main invisible de l'Union européenne et l'eupéanisation silencieuse des débats publics sur le chômage », *Politique européenne*, n° 21, p. 41-71.
- Lévy C. (2003), *Vivre au minimum. Enquête dans l'Europe de la précarité*, Paris, La Dispute.
- Moulaert T. (2006), « Belgique. Conférence sur la fin de carrière : véritable négociation sociale ou tentative de légitimation de l'action gouvernementale ? », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 100, p. 35-44.
- Palsterman P. (2007), « Régionaliser la politique de l'emploi ? », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 1958-1959.
- Pierru E. (2005), *Guerre aux chômeurs ou guerre au chômage*, Broissieux, Editions du Croquant.
- Vandaele K. (2006), « A Report from the Homeland of the Ghent System: the Relationship between Unemployment and Trade Union Membership in Belgium », *Transfer*, vol. 12, n° 4, p. 647-657.