



Chômage : et si on cassait les préjugés ?

Jérôme Thiry & David Lannoy ■ Mars 2023

Colloques, analyses, activités culturelles, rencontres-débats... Le CEPAG s'est déjà penché à plusieurs reprises sur le chômage et les politiques d'exclusion à l'œuvre depuis maintenant 20 ans, ainsi que sur leurs conséquences sociales et leurs répercussions sur l'emploi.

Aujourd'hui, à un peu plus d'un an des élections (européennes, fédérales et régionales) de 2024, de plus en plus de responsables politiques et patronaux appellent un nouveau tour de vis : il faudrait limiter les allocations de chômage dans le temps. Pour justifier leurs revendications, ils usent et abusent de stéréotypes dénigrants à l'égard des personnes privées d'emploi. *Inactives, oisives, profiteuses, fraudeuses, pas assez formées ni motivées, ne sachant pas se lever le matin, en training toute la journée devant Netflix...* Tout y passe, ou presque.

Pourtant, les faits sont têtus : aucun de ces préjugés méprisants et stigmatisants ne résiste à une analyse sérieuse. Ce petit document se propose de passer en revue trois *idées toutes faites* que l'on entend souvent sur le chômage et de les soumettre à une analyse objective, sérieuse et chiffrée.

« Notre système est le seul au monde à octroyer des allocations illimitées dans le temps, c'est trop généreux ». INTOX !

« De plus en plus de personnes ne conçoivent plus que nous soyons en Belgique un des seuls états encore au monde à avoir le chômage à durée illimitée dans le temps ».
Maxime Prévot, Les Engagés, RTBF, QR, 20/12/2022.

L'affirmation - et la dénonciation - de la prétendue spécificité du système belge occultent en réalité de nombreux aspects de la problématique. Pour pouvoir jouer aux comparaisons, il faut en effet prendre tous les éléments en compte. Car, s'il est vrai qu'en théorie, la Belgique a encore une durée illimitée d'octroi des allocations de chômage, cela ne signifie plus grand-chose dans les faits.

► **Les allocations de chômage en Belgique : en principe illimitées dans le temps mais très basses et difficiles d'accès**

Si l'on veut jouer au jeu des comparaisons (on y reviendra), un système d'assurance chômage peut s'évaluer sur base de trois éléments : les conditions d'admissibilité (nombre de jours de travail, période de référence...), le taux d'indemnisation et la durée d'octroi des allocations.

Historiquement, si la Belgique a fait le choix d'une durée illimitée d'octroi des allocations de chômage, ce système était « contrebalancé » par un faible taux d'indemnisation et des conditions d'admissibilité particulièrement strictes.

Pour être admissible, il faut en effet avoir travaillé sous contrat salarié durant un certain nombre de jours sur une certaine période de référence. Ces critères sont variables selon l'âge¹.

Âge	Durée de travail	Période de référence
Moins de 36 ans	12 mois	21 derniers mois
36-49 ans	18 mois	33 derniers mois
50 ans et +	24 mois	42 derniers mois

À titre de comparaison :

- Au Luxembourg ou en Suède, il faut avoir travaillé 6 mois sur une période de référence de 12 mois.
- En France, il faut également avoir travaillé moitié moins longtemps (6 mois), mais sur une période de référence encore plus longue, 15 mois.
- Au Danemark, il faut avoir travaillé un an, comme en Belgique, mais la période de référence est de 3 ans, pas de 21 mois !
- En Espagne, il faut avoir travaillé 360 jours, mais la période de référence est de... 6 ans !

On le voit, la situation belge n'est clairement pas plus avantageuse que celle en vigueur dans de nombreux autres pays d'Europe, bien au contraire. Il faut d'ailleurs relever que ces conditions d'admissibilité assez sévères constituent un **réel handicap pour les nombreux travailleurs et travailleuses subissant l'emploi précaire**, et la succession des intérim, temps partiels, contrats à durée déterminée... Une réalité qui concerne tout particulièrement des « catégories » de la population déjà victimes d'inégalités sociales et discriminations structurelles : **femmes, jeunes, personnes d'origine étrangère...**

À côté de cela, le montant de l'indemnité chômage n'est, elle aussi, pas particulièrement avantageuse. Ce faible montant concerne même les allocations les plus élevées, en début de chômage. En effet, si le taux théorique de remplacement du dernier salaire (brut) perçu est fixé à 65% durant les 3 premiers mois, il existe un plafond particulièrement bas : le salaire maximum pris en considération en tout début de chômage n'est « que de » 3.299 €. Si l'on le compare aux statistiques officielles belges, on s'aperçoit que plus de 70% des salariées et salariés ont un salaire plus élevé et ne percevraient donc pas réellement les 65% annoncés² s'ils tombaient au chômage !

De toutes façons, ce taux décroît ensuite progressivement - et très rapidement - par après selon la durée de chômage et la situation de famille de l'allocataire, jusqu'au forfait minimum.

À titre de comparaison, les conditions sont beaucoup plus avantageuses dans d'autres pays : plafond salarial de près de 14.000 € en France et de 7.300 € en Allemagne, taux d'indemnisation de 80% du salaire brut au Luxembourg, etc.

¹ Il s'agit ici des principales conditions d'admissibilité. Les autres critères, plus techniques, ne sont pas abordés par souci de clarté. Pour les conditions complètes : <https://www.onem.be/citoyens/chomage-complet/avez-vous-droit-a-une-allocation-de-chomage-avez-vous-droit-aux-allocations-apres-une-occupation>

² Voir les derniers chiffres de Statbel, à indexer (les montants datant de 2021) : <https://statbel.fgov.be/fr/themes/emploi-formation/salaires-et-cout-de-la-main-doeuvre/salaires-mensuels-bruts-moyens>

On le voit, le jeu des comparaisons entre des systèmes aux logiques et histoires différentes s'avère périlleux. L'argument selon lequel le système d'assurance chômage national est le plus généreux d'Europe, voire du monde, est d'ailleurs repris par la droite et le patronat dans... chaque pays !

Quelques exemples :

Belgique

Le Syndicat neutre des indépendants : « *Les allocations de chômage doivent être limitées dans le temps. En Allemagne, l'allocation de chômage est limitée à 24 mois, tout comme en France (...). Aux Pays-Bas, l'allocation est limitée à 38 mois* »³.

FEB, (Fédération des Entreprises de Belgique) : « *Notre système d'allocations de chômage est très généreux. La durée illimitée des allocations est frappante et quasi unique en Europe. Dans d'autres pays (Allemagne, France, Pays-Bas, Danemark...), les allocations prennent fin après 2 à 3 ans* »⁴.

France

Pierre Méhaignerie, député UMP (droite) : « *La France est le seul pays à offrir vingt-trois mois sans dégressivité pour des cas jusqu'à 5 800 euros par mois ce qui n'existe dans aucun pays. C'est trop et cela ne facilite pas la reprise du travail* »⁵.

Pays-Bas

Bernard Wientjes, président de l'organisation patronale VNO-NCW : « *Nous sommes le seul pays en Europe qui donne encore une allocation de chômage durant 38 mois* »⁶.

Grande-Bretagne

« *Nos allocations sont parmi les plus généreuses d'Europe* », Fraser Nelson, chroniqueur libéral BBC Question Time, 31 May 2012.

Luxembourg

"Les allocations chômage généreuses pourraient être progressivement supprimées pendant la période de chômage, à l'instar de ce que font nombre d'autres pays de l'OCDE."⁷

► **Illimitées dans le temps ? Plus vraiment !**

Enfin, et surtout, **la dégressivité accrue, mise en place depuis 2012, a instauré, de facto, une fin de droit.** Le forfait minimal, versé durant la troisième période d'indemnisation se caractérise en effet par :

- un montant très bas, proche du revenu d'intégration (RI, versé par le CPAS), identique pour toutes et tous, variant seulement sur base de la situation familiale (comme pour le RI) ;

³<http://www.express.be/business/fr/hr/allocations-de-chomage-degressives-il-vaut-mieux-les-limiter-dans-le-temps/180051.htm>

⁴ <http://vbo-feb.be/fr-be/Dossiers/Securite-sociale/Chomage/Allocations-dinsertion--pas-de-quoi-saffoler/>

⁵http://www.lemonde.fr/politique/article/2011/01/14/indemnisation-des-chomeurs-les-approximations-de-mehaignerie_1465427_823448.html#eFMXtdlUcxGmMEJ.99

⁶ <http://www.telegraaf.nl/dft/article20844815.ece>

⁷ Rapport économique de l'OCDE sur le Luxembourg, 2012

<http://www.europaforum.public.lu/fr/actualites/2012/12/ocde-etude-luxembourg/index.html>

- l'absence de lien avec l'ancien salaire et les cotisations versées ;
- un niveau d'indemnisation inférieur au seuil de pauvreté ;
- une assimilation limitée, pour la pension, au plafond salarial minimum.

Ce forfait de chômage minimum – qu'un sans emploi perçoit après 14 à 48 mois⁸ – a donc plus de traits communs avec l'aide sociale (RIS) qu'avec le caractère assurantiel du chômage. On est bien loin du *Win for life* dénoncé par certains populistes de droite !

	Seuil pauvreté	Forfait chômage	Forfait vs. seuil	RI (CPAS)	Forfait vs. RI
Personne seule	1.366 €	1.337 €	-2%	1.214 €	+ 10%
1 adulte + 1 enfant	1.776 €	1.650 €	-7%	1.640 €	+ 0,6%
1 adulte + 2 enfants	2.186 €	1.650 €	-25%	1.640 €	+ 0,6%
2 adultes	2.049 €	1.650 €	-19%	1.640 €	+ 0,6%
2 adultes + 1 enfant	2.459 €	1.650 €	-33%	1.640 €	+ 0,6%
2 adultes + 2 enfants	2.869 €	1.650 €	-42%	1.640 €	+0,6%
Cohabitation	1.366 €	693 €	-49%	809 €	-14%

« Les chômeurs de longue durée se complaisent dans l'inactivité et l'assistanat »... INTOX !

« Il y a encore trop de gens qui se demandent pourquoi travailler parce que le chômage est une tradition familiale et que l'on préfère rester en training devant Netflix ».
Pierre-Frédéric Nyst, Union des Classes moyennes, 25 novembre 2021, Trends Tendances.

On passera sur le caractère généralisant, stigmatisant et poujadiste de ce type d'affirmation. « *On connaît tous un chômeur qui* ». On fait mieux comme argumentation politique.

Il existe pourtant des faits et éléments tangibles, concrets et vérifiables, sur lesquels il vaut mieux faire reposer un argumentaire et des mesures d'emploi efficaces.

On peut tout d'abord se baser sur les statistiques de la disponibilité passive, qui sanctionne les situations dites *de chômage volontaire*. Le cas le plus emblématique est le *refus d'emploi* : il est extrêmement rare – voire inexistant – que des personnes refusent un emploi convenable⁹. Si la

⁸ Durée variable selon le passé professionnel, la durée du passé professionnel prise en compte étant limitée à 17 ans. Il faut également noter que toute période de travail ou de formation de moins de 3 mois ne prolonge pas cette deuxième période d'indemnisation.

⁹ La notion d'emploi convenable est définie légalement et ne laisse pas beaucoup de possibilité de refus. Après 3 mois d'inoccupation, un emploi est en effet considéré comme convenable à partir du moment où l'employeur respecte la réglementation et les minima salariaux légaux, où les déplacements journaliers ne sont pas supérieurs à 4 h (sauf si la distance domicile-lieu de travail ne dépasse pas 60 km) et même s'il s'agit d'une autre profession que celle exercée auparavant ou pour laquelle on a été formé.

situation se présente en de rares occasions en Flandre, où les offres d'emploi sont plus nombreuses, le refus d'emploi convenable n'existe tout simplement presque pas en Wallonie et à Bruxelles.

Refus d'emploi	2017	2018	2019	2020	2021	2022 ¹⁰	Total
FOREM	16	16	6	3	4	0	45
VDAB	96	208	188	167	254	173	1.086
ACTIRIS	0	0	1	0	0	0	1

Il faut ensuite se pencher sur la méthodologie statistique : qu'entend-on exactement par « chômage de longue durée » ?

Dans l'imaginaire collectif, le concept est sans doute trop souvent associé au « chômeur profiteuse », professionnel de l'inactivité, si souvent décrit et montré du doigt par certains... Pourtant le chômage est rarement linéaire ou ininterrompu : la durée de chômage se calcule à partir de la date d'inscription au FOREM et le chômage est dit de longue durée après 12 mois et de très longue durée après 24 mois.

Seulement... Pour ne plus être considéré au chômage « de longue durée », il faut être désinscrit du service régional de l'emploi (FOREM, ACTIRIS, ADG ou VDAB) pendant une période continue de minimum 3 mois, les périodes de travail ou de formation plus courtes ou discontinues n'entraînant aucune remise à zéro du compteur. De nombreuses personnes qui travaillent régulièrement, sans décrocher un contrat fixe, sont donc comptabilisées comme étant au chômage de longue durée (et en subissent les conséquences via la dégressivité).

Selon une **analyse du FOREM¹¹, 82.297 demandeurs et demandeuses d'emploi dits « de longue durée » ont travaillé** depuis leur inscription mais durant une période trop courte pour sortir des statistiques « longue durée ». **Autrement dit, plus de 2/3 (68,5 %) des chômeurs dits « de longue durée » ont travaillé durant leur période de chômage.**

À l'ensemble de ces personnes ayant travaillé, mais dans des contrats trop courts pour sortir des statistiques, il faut également rajouter celles qui suivent une formation. En 2021, **28.200 personnes sans emploi ont ainsi suivi une formation en Wallonie, soit un chômeur complet indemnisé sur 4.**

En résumé, et pour faire court :

- les chômeurs et chômeuses acceptent les emplois qui leur sont proposés, **le refus d'emploi n'existe pas** en tant que litige représentatif ;
- **deux tiers des chômeurs et chômeuses de longue durée ont travaillé durant leur chômage mais pas assez longtemps pour sortir des statistiques.** Beaucoup, confrontés à la précarisation du marché de l'emploi, font des aller-retours entre chômage et emplois courts – sans compter tous ceux qui suivent une formation. Le problème, c'est la nature des emplois qu'on leur propose... ou pas.

¹⁰ Chiffres du premier semestre 2022.

¹¹ Périodes de mise à l'emploi des chômeurs dits de longue durée – Le FOREM. (30/09/2022).

« Les chômeurs sont trop bien payés et ont trop d'avantages sociaux : ils n'ont aucun intérêt à travailler »... INTOX !

« Il y a en Belgique un problème en matière de récompense du travail, la différence entre les allocations sociales et les revenus du travail est trop faible »
Georges-Louis Bouchez, MR, Ensemble, décembre 2022.

Le système d'assurance chômage a théoriquement pour objectif d'assurer un revenu de remplacement aux travailleuses et travailleurs privés d'emploi afin de les protéger de la pauvreté¹². Selon certains, cela s'apparenterait à une situation des plus confortables qui pousserait à la paresse et l'assistanat. Pourtant, cela fait longtemps que les mesures de détricotage ont rendu les objectifs premiers de l'assurance chômage totalement obsolètes. **Depuis 2013, l'allocation moyenne a toujours été inférieure au seuil de pauvreté, et la situation ne fait qu'empirer.**

Taux de l'allocation moyenne par rapport au seuil de pauvreté

Statut	2013	2020
Isolés	90,95 %	85,22 %
Chefs de famille monoparentale	76,13 %	74,50 %
Cohabitants	46,83 %	44,55 %

Malgré ce taux de remplacement historiquement bas, la droite et le patronat estiment qu'il faut encore renforcer la dégressivité et donc appauvrir d'avantage les sans emploi.

Si le niveau de l'allocation de chômage est trop proche de certains salaires, alors même qu'il se situe sous le seuil de pauvreté, le problème ne viendrait-il pas... du niveau de ces salaires ?

¹² Outre ces protections individuelles, la Sécurité sociale est également un instrument de protection collective contre la flexibilisation et la précarisation (du marché) de l'emploi, des salaires et conditions de travail, raison pour laquelle elle est dans le viseur des libéraux et du patronat.

« La Flandre est plus sévère avec les chômeurs que la Wallonie et Bruxelles, ce qui lui a permis d'atteindre un taux d'emploi de 80% ». INTOX !

« Comment faire pour stimuler les gens éloignés du marché du travail ? Il faut qu'il y ait un intérêt à aller bosser mais, en Wallonie, on est mauvais car on surprotège les demandeurs d'emploi ».

Pierre-Frédéric Nyst, UCM, Interview UCM Magazine, 6 janvier 2023.

L'idée selon laquelle la Flandre se montrerait plus sévère que les régions wallonne et bruxelloise est largement répandue et sert régulièrement de prétexte à de nouvelles revendications d'un accroissement des sanctions contre et d'exclusions de personnes privées d'emploi.

La réalité est pourtant toute autre et demande une compréhension plus fine des différentes procédures de contrôle, à savoir la disponibilité active et la disponibilité passive.

La **disponibilité passive** sanctionne des comportements qui, selon la réglementation fédérale, pourraient relever du chômage volontaire. Tous les comportements potentiellement litigieux sont évalués et sanctionnés s'ils sont avérés (refus d'emploi, non présentation à une convocation, etc.). Le nombre de sanctions est donc directement proportionnel aux opportunités d'insertion. La Flandre, où le marché du travail est actuellement plus dynamique (le VDAB diffusant environ 3 à 4 fois plus d'offres que le FOREM), connaît donc logiquement un nombre plus important de situations litigieuses traitées et sanctionnées.

Disponibilité passive 2017-2019 ¹³	Sanctions
FOREM	5.946 (15,8%)
VDAB	27.338 (72,7%)
ACTIRIS	4.298 (11,4%)
Total	37.582

En **disponibilité active**, où c'est le comportement de recherche d'emploi qui est évalué, la situation est toute autre... et totalement à l'opposé des déclarations de la droite. C'est en effet la Wallonie qui sanctionne le plus, cela dans un contexte où l'emploi est beaucoup moins disponible qu'en Flandre.

¹³ Les services régionaux de l'emploi ayant géré la crise Covid-19 et ses règles sanitaires de manière différente, la période 2017-2019 est la dernière permettant une comparaison rigoureuse.

Disponibilité active 2017-2019	Sanctions	Exclusions définitives 2017-2019
FOREM	17.013 (85,6 %)	5.192 (97,2 %)
VDAB	2.112 (10,6 %)	73 (1,4 %)
ACTIRIS	753 (3,8 %)	74 (1,4 %)
Total	23.342 (100 %)	5.339 (100 %)

Malgré les différences régionales des politiques dites d'activation, et sans revenir sur l'éthique et l'inefficacité de celles-ci, le moins que l'on puisse dire est que le soi-disant laxisme des services wallons et bruxellois de l'emploi est une intoxic totale !

On relèvera également que **les évolutions récentes du taux d'emploi ne semblent pas non plus avoir été profondément marquées par ces différences d'approche régionales du contrôle.**

Taux d'emploi 20-64 ans	2017	2021	Évolution 2017-2021
Wallonie	63,2%	65,2 %	+ 2%
Flandre	73 %	75,3 %	+ 2,3%
Bruxelles	60,8%	62,2%	+ 1,4 %

Notons enfin que le nombre de personnes inscrites au FOREM a diminué de 5,74 % entre janvier 2021 et janvier 2022. Il s'agit de la période durant laquelle le taux de chômage a le plus baissé, depuis la 6^e Réforme de l'État et la reprise de la compétence de contrôle par le FOREM. C'est aussi la période durant laquelle le FOREM a le moins sanctionné, avec un total de 191 avertissements et sanctions en disponibilité active, contre environ 20.000 à « rythme de croisière ».

Cela n'implique évidemment pas que l'absence de sanction soit la cause première de la santé du marché de l'emploi mais renforce la **dissociation complète qui doit être opérée entre exclusion et insertion professionnelle. Celle-ci ne dépendrait-elle pas plutôt en réalité de la conjoncture économique et du comportement des entreprises ? C'est cette piste que nous suivrons dans une prochaine analyse.**

À suivre...

Il est urgent et indispensable de déconstruire les préjugés et stéréotypes dénigrants qui circulent sur les sans-emploi. Mais ce ne sont pas les seules contre-vérités et vrais mensonges colportés par le patronat et la droite. La prétendue efficacité des mesures de contrôles, sanctions et exclusions mérite elle aussi qu'on s'y attarde. C'est ce que fera le CEPAG dans une nouvelle analyse, qui sera publiée prochainement.

Car les débats sur l'emploi, la protection sociale et la pauvreté méritent mieux que des fausses évidences, des approximations, des contre-vérités et des vrais mensonges. Ils doivent pouvoir se tenir sur des bases saines, solides, tangibles et vérifiables.