

**Collectif Solidarité Contre l'Exclusion ASBL**

**Étude des modifications du régime d'allocations  
de chômage sur base des études (2012 - 2014)**

**Par Yves Martens (CSCE)**

v.0.2

Étude réalisée avec le soutien de la Fédération Wallonie-Bruxelles. Secteur de la Culture, de la Jeunesse et de l'Éducation permanente. Libre diffusion et reproduction moyennant la mention de la source, selon la licence creative common by-nc-nd 2.0be

Décembre 2014

## **Table des matières**

1) Introduction	p. 3
2) Perspective historique	p. 4
2.1. L'avant-guerre	
2.2. Libération et rapport au Régent	
2.3. L'arrêté-loi du 28 décembre 1944	p.5
2.4. Les conditions d'admissibilité	
2.5. Un droit basé sur une cotisation	p.7
2.6. L'accès sur base des études	p. 8
3) La réforme de 2004	p. 13
4) La réforme de 2012	p. 14
4.1. Le nouveau stage d'insertion	
4.2. La nouvelle procédure d'activation	
4.2.1. Plus vite, plus durement, plus souvent	
4.2.2. La procédure écrite	p. 16
4.2.3. L'entretien d'évaluation	
4.3. Le crédit de 36 mois	
4.3.1. Un pot qui se vide	
4.3.2. Les périodes gelées	p. 18
4.3.3. Le droit additionnel	
4.4. Les corrections partielles	p. 19
4.4.1. La campagne pour les élections de mai 2014	
4.4.2. Modifications apportées par l'A.R. du 28 mars 2014	
4.4.3. Modification apportée par A.R. du 29 juin 2014	p. 21
Bibliographie	p. 22

## 1) Introduction

Le régime d'allocations de chômage sur base des études, particularité belge, constitue un élément constitutif de l'assurance chômage dès les débuts de celle-ci. Pour diverses raisons que nous examinerons, elle a souvent été présentée ces dernières années d'une façon historiquement biaisée, voire carrément fautive. En outre, et c'est plus grave encore, les contempteurs du système ont pris soin de le présenter comme une anomalie, une incongruité, alors même qu'il est intrinsèquement corrélé aux autres conditions d'accès à l'assurance chômage. Il a aussi été beaucoup dit, également à tort, qu'il s'agissait d'un chômage « des jeunes », « de gens n'ayant jamais travaillé ».

Cette présentation des choses a beaucoup servi à la politique de destruction de ce régime menée par le gouvernement Di Rupo et parachevée par le gouvernement Michel. Cette étude se concentrera donc principalement sur la période 2012-2014. Pour donner une perspective plus juste des choses, elle sera précédée d'un important rappel historique et par quelques balises montrant les attaques régulières que le système a subies depuis une vingtaine d'années, alors qu'au contraire la période précédente avait visé à son universalisation.

C'est ainsi qu'en 1994, on pouvait écrire que *« depuis la seconde guerre mondiale, les conditions d'accès ont été modifiées de façon substantielle. En matière d'accès sur base des études, on a observé une nette tendance à l'universalisation parallèlement à un processus de réduction des prestations. Au niveau de l'accès sur base du travail, on a enregistré un durcissement des conditions de stage et une accentuation de la modulation de ces conditions en vertu de multiples critères »*.<sup>1</sup>

On comprend dès lors, et nous le montrerons abondamment, que les réformes de 2004, 2012 et 2014, en restreignant l'accès sur base des études, auraient dû, pour se parer d'un minimum de légitimité, assouplir nettement l'accès sur base du travail, ce qui n'a été que marginalement réalisé...

Les discriminations visant les allocations d'insertion sont actuellement multiples, visant tant l'admissibilité, le taux de l'indemnisation et le maintien du droit. Pour ce dernier point, il ne s'agit pas seulement de la question de la limitation dans le temps des allocations mais aussi des procédures plus strictes de contrôle et des sanctions à la fois plus rapides et plus sévères qui les frappent !

Les données chiffrées contenues dans cette étude viennent principalement de l'ONEm, d'une part via ses rapports annuels, d'autre part via l'outil de Statistiques interactives disponible sur son site

---

<sup>1</sup> Delvaux Bernard, *Regards sur un demi-siècle d'assurance-chômage et sur ses perspectives d'avenir*, Reflets et perspectives de la vie économique, Bruxelles, vol. 33, n°1/2, 1994, p. 104

## 2) Perspective historique

### 2.1. L'avant-guerre

Avant-guerre, plusieurs projets de mise en place d'une assurance-chômage obligatoire échouèrent. Comme le dit Guy Vanthemsche, « *en 1940, aucun compromis n'a réussi à s'imposer : la situation paraît complètement bloquée* »<sup>2</sup>. Il en attribue la cause aux intérêts divergents des travailleurs et des patrons mais aussi aux piliers justement : « *à l'aube de la seconde guerre mondiale, la protection sociale belge reflète surtout les positions de force occupées par les grandes forces rivales antagonistes de la société belge. A la confrontation entre le patronat et les organisations ouvrières se superpose la rivalité entre chrétiens et laïcs (surtout représentés par les socialistes) et qui divise, parfois très profondément, le monde des mutualités et des caisses de chômage syndicales.* »<sup>3</sup>

### 2.2. Libération et rapport au Régent

La guerre change le contexte mais pas les oppositions de fond. Comment expliquer alors le déblocage de fin 44 ? « *Dans la clandestinité, des représentants des organisations syndicales et patronales se rencontrent pour élaborer un nouveau système de protection sociale pour la Belgique libérée. Ces négociateurs sont des éléments modérés, recherchant volontiers le compromis. Les radicaux, tant de droite que de gauche, ne sont pas conviés à la table de négociations. On n'y retrouve donc ni les communistes et les socialistes de gauche (qui préconisent soit l'étatisation complète, soit le monopole pour les organisations ouvrières), ni les patrons et les conservateurs (qui envisagent, en particulier, des solutions de type corporatiste, muselant le mouvement ouvrier).* »<sup>4</sup>

Le système mis en place au sortir de la seconde guerre mondiale a des intentions assurantielles pour l'ensemble de la sécurité sociale. L'accord n'a rien à voir avec celui mis en place en Angleterre. Pour Guy Vanthemsche, il s'agit même d'un cliché à rectifier : « *En évoquant la sécurité sociale de 1944, on entend souvent dire qu'elle fut inspirée par le modèle de Beveridge. Ceci est inexact. Loin d'être inspirée par le système de sécurité sociale élaborée en Grande-Bretagne sous la guerre par Lord Beveridge, la "sécurité sociale" belge de 1944 fut une solution sui generis. Les auteurs du Pacte social eux-mêmes insistèrent sur ce point. Il n'y eut point d'importation d'un modèle étranger, mais bien une adaptation spécifiquement belge à des problèmes tout aussi spécifiquement belges.*<sup>5</sup> », Xavier Mabille abonde dans le même sens et affirme qu'on peut dire du système de sécurité sociale ce qui a été dit à propos de la genèse de l'assurance maladie-invalidité obligatoire. Xavier Mabille cite Michèle Carlier : « *Contrairement à une thèse très répandue, on n'est pas en présence d'un cas de filiation avec un modèle étranger (qui serait en l'occurrence le Plan Beveridge) mais d'une illustration du*

---

<sup>2</sup> Vanthemsche Guy, 1944, *le patchwork social* in *La sécu dans la tourmente*, Politique (Revue de débats) n°37, décembre 2004, p. 11

<sup>3</sup> Idem, p. 10. Sur les positionnements des syndicats sur les questions des chômeurs et du chômage, lire la remarquable synthèse qu'est la thèse de Jean Faniel, *Les syndicats, le chômage et les chômeurs en Belgique. Raisons et évolutions d'une relation complexe*, Bruxelles, Université Libre de Bruxelles, 2005-2006

<sup>4</sup> Ibidem, p. 11. Le même auteur a écrit l'ouvrage de référence sur la période précédant l'instauration du régime obligatoire que le lecteur intéressé pourra donc consulter utilement : Vanthemsche, Guy, *Le chômage en Belgique de 1929 à 1940 : son histoire, son actualité*, Bruxelles, Labor, 1994, 213 pp.

<sup>5</sup> Vanthemsche Guy, *La sécurité sociale. Les origines du système belge. Le présent face à son passé*, Bruxelles, De Boeck-Wesmael, 1994, p. 74

*fonctionnement du système belge de décision politique, caractérisé par la pratique du compromis, par l'institutionnalisation des négociations entre interlocuteurs sociaux et par la généralisation de dispositions sectorielles déjà acquises. »<sup>6</sup>*

Ce système est donc issu d'un compromis entre modérés et il ne faut pas s'étonner dès lors que leur « Projet d'accord de solidarité sociale » n'ait jamais été comme tel avalisé par les partenaires sociaux (il n'y a donc formellement pas eu de « Pacte social ») ni que le système ait été régulièrement combattu par la suite. En outre, il est question d'un « régime provisoire de soutien aux chômeurs », ce qui indique bien que la question reste discutée. Le projet donne lieu à un « Rapport au Régent ».

Paul Palsterman relève dans ce texte les points de rupture et de continuité. « *La rupture affirmée est totale avec le régime institué pendant la guerre par l'occupant allemand. Outre son « illégalité » – écho aux controverses des années d'occupation et de l'immédiat après guerre sur les « arrêtés des secrétaires généraux », on reproche à ce régime d'avoir relevé de l'assistance pure, d'avoir « assimilé les chômeurs involontaires à des indigents. Par contre, on manifeste un grand souci de continuité avec le système qui s'était développé avant guerre. Les organisations syndicales sont confirmées dans leur rôle d'organismes de paiement. Le taux et les conditions d'octroi des allocations seront déterminés « en s'inspirant des expériences faites avant guerre ».* »<sup>7</sup>.

### **2.3. L'arrêté-loi du 28 décembre 1944**

La révolution essentielle est bien sûr le caractère obligatoire de l'assurance-chômage. Ce texte est véritablement fondateur. En effet, si « *L'arrêté loi proprement dit concernait principalement la perception des cotisations sociales et l'institution de l'ONSS [et que] sur ce plan, il a, depuis, été remplacé par d'autres textes, l'assurance chômage faisait l'objet d'un seul article, d'ailleurs toujours en vigueur, dont la portée principale est d'accorder un très large pouvoir réglementaire au roi – c'est-à-dire au ministre de l'Emploi et du Travail. Depuis, l'arrêté loi a été « alourdi » de diverses dispositions, là où une base légale apparaissait techniquement nécessaire. Mais pour l'essentiel, c'est toujours le texte de 1944 qui sert de base à la réglementation en vigueur.* »<sup>8</sup>

### **2.4. Les conditions d'admissibilité**

Etant donné la situation particulière de fin de conflit, il n'est pas exigé, pour être admis au bénéfice de l'allocation de chômage, de prouver une période de travail antérieure. Il suffit d'être disponible sur le marché du travail. « *Sont admissibles au bénéfice des allocations de chômage, les « salariés aptes au travail occupés normalement sous le régime du contrat de travail ou d'emploi par suite de circonstances indépendantes de leur volonté ».* Sont considérés comme étant occupés normalement sous le régime du contrat de travail, d'une part « *les travailleurs cotisant à la sécurité sociale* », d'autre part *les travailleurs qui ne remplissent pas cette condition, mais qui sont « reconnus comme appartenant, en raison de leur activité ou de leurs études professionnelles, à une catégorie de travailleurs assurables contre le chômage ».* Le

<sup>6</sup> Mabillet Xavier, *Histoire politique de la Belgique*, Bruxelles, Editions du CRISP, 1986, Edition complétée 1992, pp.317-318 citant Carlier Michèle, *La genèse de l'assurance maladie-invalidité obligatoire en Belgique*, Courrier hebdomadaire du CRISP, n°872-873 du 14 mars 1980, p. 46

<sup>7</sup> Palsterman Paul, *La notion de chômage involontaire (1945-2003)*, Courrier hebdomadaire du CRISP n° 1806, 2003, p. 9

<sup>8</sup> Idem, p. 8

texte de 1945 ajoutait des mesures transitoires en faveur de ceux qui avaient été affiliés avant guerre au régime volontaire d'assurance chômage. L'arrêté de 1945 n'imposait donc pas de « condition de stage », c'est-à-dire l'exigence d'une période minimale de cotisation, préalable à la demande des allocations.<sup>9</sup> » Et Palsterman d'ajouter « Cette condition fut introduite par un arrêté royal du 22 juin 1951 ». Exception, dès la fin 1945, un tel stage est exigé pour les seules femmes, comme si elles n'étaient pas véritablement des « travailleuses assurables contre le chômage ». Ce qui était d'ailleurs semble-t-il déjà le point de vue des syndicats de l'époque : « la philosophie de l'assurance-chômage obligatoire nouvellement mise en place, partagée par les syndicats, est d'indemniser les travailleurs temporairement et involontairement privés d'emploi, à la recherche d'un nouveau travail et ce sans enquête préalable sur leurs ressources. Sans doute est-ce pourquoi, notamment, la FGTB et la CSC ne semblent guère avoir réagi aux mesures prises en 1945 et 1947 pour éliminer de l'assurance-chômage une série de personnes (...) qui ne pouvaient attester d'un passé professionnel suffisant. La situation de plein-emploi régnant à cette époque laissait en effet penser que les personnes désireuses de travailler étaient à même de trouver un emploi.<sup>10</sup> » Dans ce contexte, les femmes sont soupçonnées d'office de ne pas rechercher d'emploi. Cette vision des choses est celle également de l'institution chargée de la gestion de l'assurance-chômage. Le Fonds provisoire de soutien des chômeurs involontaires devient en 1951 l'ONPC (Office National du Placement et du Chômage) qui lui-même deviendra en 1961 l'ONEm (Office National de l'Emploi). Dès son rapport de 1952, l'ONPC revient sur les débuts de l'assurance-chômage et sa réglementation « trop souple » : « Bien vite (...), on s'aperçut qu'à la faveur de ces dispositions très libérales, un certain nombre d'éléments s'infiltrèrent dans l'assurance qui n'y avaient en réalité aucun droit. Cette tendance était particulièrement observée parmi les femmes.<sup>11</sup> » On remarquera le langage fleuri de l'ONPC, « l'infiltration d'un certain nombre d'éléments » faisant davantage penser à un rapport sur la sécurité du territoire que sur la sécurité sociale. L'Arrêté du Régent du 29 décembre 1945 obligea dès lors les seules femmes à fournir, préalablement à leur admission, des preuves de travail salarié pendant une durée de trois mois au moins depuis le 1<sup>er</sup> décembre 1944. Celles qui ne purent apporter cette preuve au plus tard le 7 janvier 1946 furent exclues du bénéfice des allocations de chômage<sup>12</sup>. L'ONPC se réjouit dans le même rapport de cette « première tentative d'endiguer l'afflux des femmes » tout en épinglant aussitôt une nouvelle preuve de leur « parasitisme », toujours dans un langage qui montre à quel point les femmes font peser une grave menace sur le système : « Cette mesure arrêta pour un temps l'invasion de l'assurance par les femmes non salariées. Très rapidement toutefois, les mêmes femmes se procurèrent grâce à l'afflux des offres d'emploi de l'époque, une occupation salariée que certaines s'empressèrent d'abandonner après 75 jours. Après avoir subi une peine d'exclusion pour abandon de travail, elles étaient installées dans l'assurance-chômage dont il devint de plus en plus difficile de les déloger, par suite du resserrement progressif du marché de l'emploi dès le

---

<sup>9</sup> Palsterman Paul, *La notion de chômage involontaire (1945-2003)*, Courrier hebdomadaire du CRISP n° 1806, 2003, p. 11.

<sup>10</sup> Faniel Jean, *Les syndicats, le chômage et les chômeurs en Belgique. Raisons et évolutions d'une relation complexe*, Bruxelles, Université Libre de Bruxelles, 2005-2006, p. 383.

<sup>11</sup> ONPC, Rapport annuel, 1952, pp. 28-29, cité dans Layon Émile, *L'exclusion du bénéfice des allocations pour chômage de longue durée : l'article 143 de l'arrêté royal du 20 décembre 1963*, Courrier hebdomadaire du CRISP, Bruxelles, n°799, 1978, p.6

<sup>12</sup> Layon Émile, op. cit., p. 6

*second semestre de 1947.*<sup>13</sup>» On notera donc que les femmes, selon l'ONPC, avaient en quelques mois compris la façon de manipuler et de parasiter le système. Sans commentaires...

Les services du Fonds de soutien ayant constaté que ce cas s'est rencontré le plus fréquemment chez les femmes mariées qui, considéraient-ils, n'avaient en fait plus l'intention de travailler, notamment en raison de leurs charges de famille, de nouvelles mesures sont prises « pour les déloger ». L'Arrêté du Régent du 12 mars 1949 introduira la distinction entre deux catégories de femmes. Première catégorie : « *les femmes mariées qui ne sont pas « chefs de ménage » ne peuvent prétendre aux allocations de chômage que dans la mesure où elles justifient avoir cotisé à la sécurité sociale pour 75 journées de travail effectif. Ces cotisations doivent se rapporter à des prestations accomplies au cours d'une période d'un an précédant la demande d'allocation. La preuve du paiement de la cotisation doit être produite chaque année.*<sup>14</sup> » Seconde catégorie : « *les femmes célibataires, les veuves, les divorcées, celles qui sont séparées de corps, de même que les femmes mariées dont le revenu familial constitue la ressource principale du ménage, doivent également justifier du paiement de cotisations pour 75 journées effectives de travail qui pouvaient, certes, être échelonnées sur une période de trois ans.*<sup>15</sup> » Il y a donc révision d'office de l'admissibilité des femmes mariées qui sont donc soumises à un soupçon permanent d'indisponibilité. L'Arrêté du Régent du 19 juillet 1949 met fin à cette discrimination mais elle est réintroduite, moyennant quelques retouches, par un arrêté du 25 octobre 1949.

Tenant compte du contexte de la guerre, à l'exception des femmes dans les conditions précitées, on admet donc « *au bénéfice des allocations de chômage, (...) d'une part « les travailleurs cotisant à la sécurité sociale », d'autre part les travailleurs qui ne remplissent pas cette condition, mais qui sont « reconnus comme appartenant, en raison de leur activité ou de leurs études professionnelles, à une catégorie de travailleurs assurables contre le chômage. »*

Les allocations sur base des études existent donc dès le début de l'assurance chômage dans des limites précises et avec des évolutions que nous allons à présent examiner. La circonstance de la guerre exonère de la condition de stage préalable, pour les étudiants comme pour les travailleurs, mais la situation va évoluer progressivement.

## **2.5. Un droit basé sur une cotisation**

En effet, prévoir une période de stage, de cotisation avant de bénéficier de l'indemnisation semble tout à fait normal et conforme à la logique d'assurance. S'il était compréhensible de ne pas avoir mis en place un tel système au sortir de l'Occupation, il était normal de l'instituer ensuite. Rappelons ce que disait le Rapport au Régent : « *Pour la période transitoire, le chômage auquel il faut peut-être s'attendre devra être considéré comme suite de la guerre, et l'on pourrait trouver normal que le soutien des chômeurs fût complètement à charge de l'État. Cependant, pour bien marquer l'évolution vers un régime d'assurance, une partie des ressources du fonds proviendra des versements représentant 2% du montant des salaires, 1% étant retenu sur le salaire et 1% étant versé par l'employeur. »* Dans cette logique, il est normal de prévoir une période de cotisation (avec des pourcentages de prélèvements qui ont

---

<sup>13</sup> Layon Émile, op. cit., p. 6

<sup>14</sup> Van der Steichel R, *La travailleuse salariée et le chômage*, Revue belge de sécurité sociale, 1981, p. 228

<sup>15</sup> Idem, p. 228

évidemment augmenté par rapport à ce qui avait été prévu initialement) avant de bénéficier de l'indemnité. Divers projets circulent en 1951, suite au rapport sur la réforme de la sécurité sociale des commissaires Fuss et Leën. Ceux-ci n'ayant pu se mettre d'accord, ils produisent en fait chacun leur propre rapport.<sup>16</sup> Signalons dans les propositions extrêmes l'imposition d'un stage de 300 journées de travail salarié et la révision périodique de l'admissibilité en fonction du nombre de prestations de l'exercice précédent.<sup>17</sup>

Un Arrêté Royal du 22 juin 1951 imposa finalement aux travailleurs, quel que soit leur sexe, l'obligation d'effectuer un stage préalablement à leur admission aux allocations (6 mois de travail dans une période de 10 mois, réduits à 3 mois de travail dans une période de 10 mois pour les moins de 18 ans). Ces nouvelles exigences furent quelque peu tempérées par la prise en considération du passé professionnel lorsqu'un chômeur ne pouvait prouver le nombre de jours requis endéans la période de référence.<sup>18</sup>

Cette instauration du stage en 1951 est intervenue dans une période de crise économique sévère, contexte évidemment propice à un durcissement des conditions d'accès (aussi paradoxal qu'il soit socialement de rendre l'accès plus ardu quand le nombre de bénéficiaires augmente fortement, cela se comprend et se vérifie quand le gouvernement en place privilégie la maîtrise budgétaire à la justice sociale, ce qui est très souvent le cas).

Or la crise de l'époque était profonde. Emile Layon écrivait ainsi en 1978, soit dans une période d'augmentation forte du chômage, que « *la période de récession qui avait commencé au printemps 1948 (...) allait persister jusqu'au boom économique de 1954 (...)* On peut considérer que les chiffres du chômage durant cette période sont comparables quant à leur ampleur – notamment en 1952 et 1953 – à ceux du début de la crise actuelle.<sup>19</sup> » Guy Vanthemsche précise aussi que le chômage monta en flèche à la fin des années 40 : « *Les chômeurs complets représentaient 1,8% des assurés en 1947 et 8,6% en 1949. Ce taux se maintenait jusqu'en 1954 (8,1%).*<sup>20</sup> » Il ajoute que « *pour faire face à la marée montante des dépenses chômage, le ministre Van den Daele prit plusieurs mesures restrictives (en particulier par l'AR du 26 septembre 1953). Elles touchèrent surtout les femmes chômeuses, que l'on supposait être à l'origine de nombreux abus.*<sup>21</sup> »

## **2.6. L'accès sur base des études**

Venons-en à cette particularité du régime belge d'assurance-chômage qui est l'objet de cette étude : l'admissibilité sur base des études. Autrement dit, pour des personnes n'ayant pas cotisé, ce qui peut paraître contradictoire avec la logique d'assurance. Il faut immédiatement relativiser ce propos. En effet, cet accès sur base des études était à l'origine réservé à des études très spécifiques menant "directement" à une profession. L'arrêté de 1945 établissait le principe de l'assimilation, à une occupation effective, de l'accomplissement d'études préparant

---

<sup>16</sup> Sur cet épisode, consulter Vanthemsche Guy, *La sécurité sociale. Les origines du système belge. Le présent face à son passé*, Bruxelles, De Boeck-Wesmael, 1994, pp. 107-112 dans une partie au titre révélateur : « L'introuvable réforme de la sécurité sociale ».

<sup>17</sup> Arcq, E. et Blaise, P, *Histoire politique de la sécurité sociale*, Revue belge de sécurité sociale, 40ème année, N° 3, Septembre 1998, p. 569

<sup>18</sup> Cf. Palsterman et Delvaux, tous deux op. cit.

<sup>19</sup> Layon Émile, op. cit., p.7

<sup>20</sup> Vanthemsche Guy, op. cit., p. 182

<sup>21</sup> Idem, p. 182

normalement à l'occupation comme salarié<sup>22</sup>. Un stage d'attente a très vite été imposé aux personnes accédant à l'indemnisation sur base des études. Ce stage est en fait une période de carence, c'est-à-dire une période de non-paiement d'allocation après la date d'inscription. A la fin des années 40, cette période était de trois mois<sup>23</sup>.

*« Cette assimilation fut confirmée par l'arrêté de 1951, qui prévoyait que « les jeunes hommes et les jeunes filles qui ont terminé depuis moins d'un an, soit des études professionnelles de plein exercice d'une durée de deux ans au moins, préparant normalement à l'exercice d'un travail salarié (...), soit un apprentissage conclu sous les auspices d'un secrétariat d'apprentissage », peuvent être admis au bénéfice des allocations de chômage, à condition d'avoir travaillé ou été inscrit comme demandeur d'emploi pendant 75 jours, et de ne pas avoir refusé d'emploi convenable.<sup>24</sup> »*

Il est intéressant de rappeler, comme nous l'avons vu au point précédent, que cette consolidation de l'accès sur base des études est concomitante à l'alourdissement des conditions d'accès sur base du travail.

L'accès sur base des études est donc au départ fort restreint, ne concernant que les moins de 18 ans dans des filières professionnelles. Fin des années 60, période de fort taux de chômage des jeunes, on élargit en tenant compte de l'évolution des parcours d'études (AR du 3 octobre 1968). *« En plus des jeunes ayant terminé leurs trois premières années d'études secondaires professionnelles (au lieu de deux précédemment donc) ou leur apprentissage, on avait, à cette époque, autorisé l'indemnisation des jeunes ayant terminé les trois premières années du secondaire technique ou leurs six années d'études secondaires (quelle que soit la filière).<sup>25</sup> »* L'âge limite au moment de la demande d'allocation était de 25 ans. Cet élargissement important doit se comprendre au vu des évolutions sociologiques certes (de plus en plus de jeunes font des études de plus en plus longues) mais surtout le corollaire d'un fort durcissement de l'accès sur base du travail. En effet, *« à partir de 1962, les conditions de stage furent alourdies pour les plus de 26 ans : le nombre de jours de travail à prouver fut multiplié par deux pour les chômeurs âgés de 26 à 36 ans (12 mois en 18), par trois pour ceux âgés de 36 à 50 (18 mois en 24) et par quatre pour les plus de 50 ans (24 mois en 36).<sup>26</sup> »*

La durée du stage d'attente, elle, resta la même jusqu'en 1981 où elle fut doublée (6 mois donc). Mais le plus gros changement intervint en 1982. *« Un arrêté royal du 30 mars 1982 rompit avec l'assimilation traditionnelle des jeunes ayant terminé leurs études aux travailleurs cotisants. Ces jeunes bénéficieraient désormais d'« allocations d'attente », dont le taux et les conditions d'octroi (notamment la durée du stage d'attente) s'écartèrent progressivement des allocations de chômage acquises sur la base d'une occupation. »<sup>27</sup>* Jusqu'à cette date donc, il n'y avait pas de différence de montant selon que le droit avait été acquis sur base des études ou du travail

<sup>22</sup> Palsterman Paul, op. cit., p. 12

<sup>23</sup> Delvaux Bernard, *Regards sur un demi-siècle d'assurance-chômage et sur ses perspectives d'avenir*, Reflets et perspectives de la vie économique, Bruxelles, vol. 33, n°1/2, 1994, p. 104

<sup>24</sup> Palsterman Paul, op. cit., p. 12

<sup>25</sup> Delvaux Bernard, op. cit., p. 104. A noter que Delvaux parle de 1969 mais que l'ONem, dans son étude *Les bénéficiaires d'allocation d'attente et de transition* situe l'Arrêté Royal en 1968. Sans doute la mesure n'est-elle entrée en vigueur qu'en 1969.

<sup>26</sup> Idem, p. 105

<sup>27</sup> Palsterman Paul, op. cit., p. 21

(mais il existait d'autres modulations dans le détail desquelles nous n'entrerons pas ici)<sup>28</sup>. L'allocation forfaitaire spécifique aux allocations d'attente entre donc en vigueur seulement à cette époque-là, couplée à la sélectivité familiale renforcée, le statut cohabitant ayant été introduit en 1981. Pour les chefs de ménage, le passage à l'allocation forfaitaire ne sera même effectif qu'en 1992 !

Cette faiblesse des prestations est parallèle à l'universalisation de l'admissibilité. Ainsi, « *les conditions d'accès à ces allocations furent progressivement assouplies : la condition d'âge fut relevée de 25 à 30 ans (1985), on supprima le délai maximum entre la fin des études et le début du stage d'attente, on supprima la notion, à apprécier par le comité de gestion de l'Onem, que les études devaient « préparer normalement à l'exercice d'une profession salariée », on étendit le système à de nouvelles formes d'apprentissage ou à l'enseignement à horaire réduit dans le cadre de la scolarité obligatoire à temps partiel* »<sup>29</sup>.

Il faut donc fortement relativiser la générosité de l'admissibilité sur base des études puisqu'elle est le pendant d'un accès sur base du travail qui est parmi les plus exigeants au monde et que les prestations, forfaitaires, sont très faibles (actuellement quasi égales au Revenu d'Intégration, voir tableau ci-dessous). Avec la flexibilisation du marché de l'emploi (temps partiels, contrats à durée déterminée, intérim), de plus en plus de personnes (et majoritairement des femmes) n'accèdent jamais au chômage sur base du travail alors même qu'elles travaillent et cotisent régulièrement.

### **ALLOCATION FORFAITAIRE DE CHÔMAGE SUR LA BASE DES ÉTUDES**

Depuis le 1/9/2013, l'allocation forfaitaire de chômage sur la base des études atteint les montants suivants :

**Taux famille :** 1.105,78 euros par mois (Revenu d'intégration 1.089,82)

**Isolé :** 817,96 euros par mois (Revenu d'intégration 817,36)

**Cohabitant :** 425,36 euros par mois (Revenu d'intégration 544,91)

Les allocations de chômage sur la base des études permettent donc de placer, dans le système assurantiel – et fédéral – des personnes qui reçoivent une allocation quasiment identique à celle octroyée par les CPAS !

Paul Palsterman conclut en 2003 en disant que « *d'extensions en précisions, ce régime se développa jusqu'au système actuel des « allocations d'attente », qui reste intégré à la réglementation du chômage, mais se distingue de plus en plus des allocations ordinaires, notamment quant au montant des prestations.*<sup>30</sup> » La plupart des évolutions que ce régime a connues, comme nous l'avons vu, ont été réalisées « en miroir » des évolutions de l'accès sur base du travail, ce qui indique bien à quel point ces deux régimes sont imbriqués.

En dépit de la modestie de ces montants, la majorité des personnes travaillant à temps partiel (en gros, dès que l'occupation est à moins de 4/5<sup>ème</sup> temps), n'ouvrent jamais un droit sur base du travail leur assurant une prestation plus élevée. Lors d'une perte du travail à temps partiel (ou à temps plein d'ailleurs), la caisse de paiement (syndicat ou CAPAC) vérifie, avant envoi à l'ONEm qui, in fine tranche, l'admissibilité mais aussi le taux supposé. Si la prestation à laquelle le sans emploi peut prétendre sur base de son emploi perdu est inférieure à l'allocation forfaitaire octroyée sur base des études, ce qui est généralement le cas, c'est en fait ce droit préalable qui

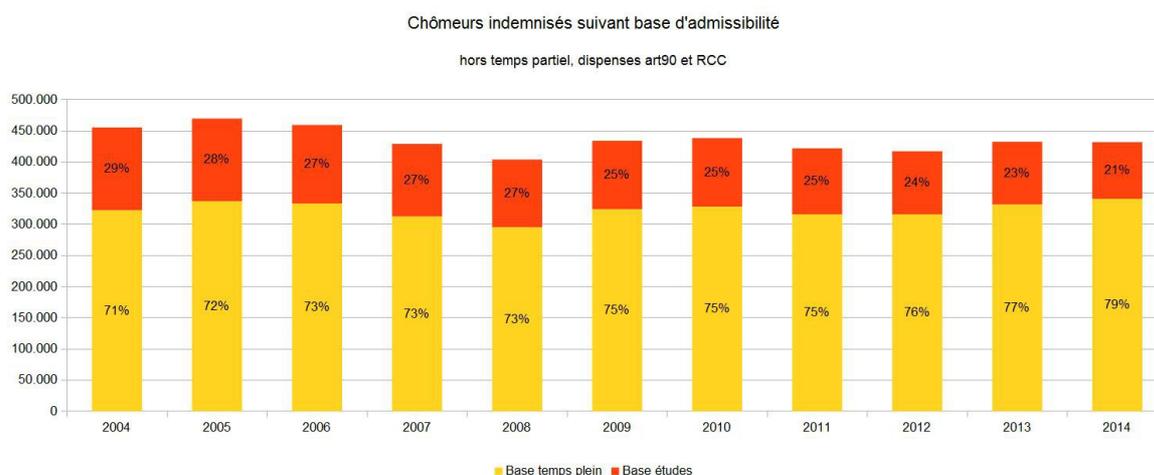
<sup>28</sup> Le lecteur intéressé en trouvera les détails dans les ouvrages cités de Delvaux et Palsterman.

<sup>29</sup> Palsterman Paul, op. cit., p. 21

<sup>30</sup> Idem, p. 12

est réactivé. Cela fait l'objet d'une signature de document et normalement d'une explication orale mais, bien souvent, l'information n'est pas parfaitement comprise ou bien est rapidement oubliée. Ce qui explique que nombreuses étaient les personnes bénéficiant d'un droit au chômage sur base des études sans en être nécessairement pleinement conscientes. Nous verrons plus loin l'importance que cette méconnaissance a eue ultérieurement.

C'est aussi une explication à la part importante que représente ce régime d'allocations sur base des études (cf. graphique ci-dessous). Avant que l'activation ne provoque ses effets d'exclusion, il s'élevait à près de 30 % (29 % en 2004) des chômeurs indemnisés à temps plein (donc en ne comptant pas les temps partiels, les dispenses pour raisons sociales ou familiales et les prépensionnés avec complément d'entreprise).



Il importe aussi de signaler que ce régime concerne principalement les femmes et les francophones.

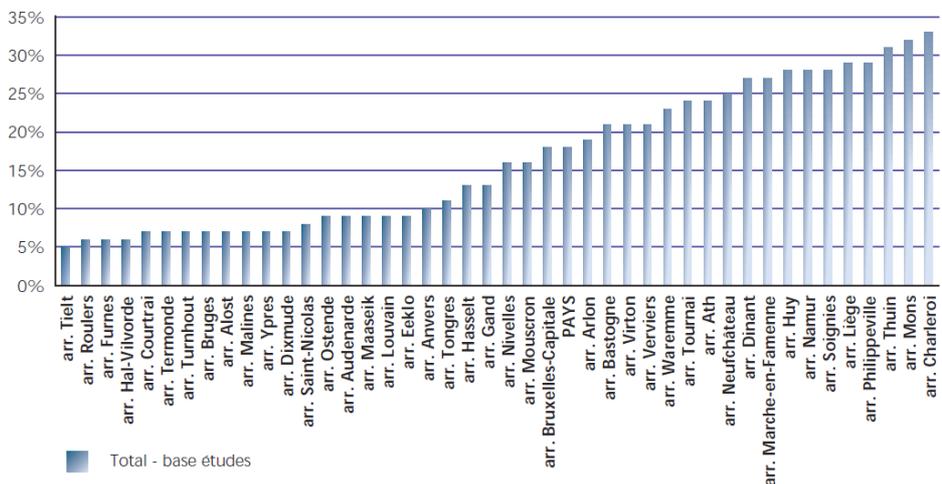
Les femmes étaient surreprésentées dans cette catégorie de chômeurs. Avant les réformes de 2004 et suivantes (cf. infra), 15% des chômeurs environ étaient des allocataires d'attente, alors que c'était le cas, selon les années, de 20 à 25% des chômeuses. Au sein de la catégorie des allocataires d'attente, les femmes étaient majoritaires, par exemple en 2000 plus des 2/3 étaient des femmes alors qu'elles ne représentaient que 52,7 % du nombre mensuel moyen de demandeurs d'emploi en stage d'attente.<sup>31</sup> Autrement dit, pendant le stage d'attente, il y avait à peu près autant d'hommes que de femmes. Mais lorsqu'il s'agissait de bénéficier d'une allocation de chômage, les femmes étaient bien plus nombreuses à ne bénéficier de ce droit que sur base de leur stage d'attente. Il y avait donc nettement plus de femmes que d'hommes qui n'arrivaient pas à réunir les conditions d'accès aux indemnités de chômage sur base du travail, ce qui est un indicateur de plus du fait qu'elles sont majoritaires dans les emplois précaires.

Cet impact de l'état du marché de l'emploi a évidemment aussi des répercussions sur la situation régionale et même locale. Le graphique suivant montre que, en 2001, dans tous les arrondissements francophones, sauf (de peu) Nivelles, Mouscron et Bruxelles, la part relative

<sup>31</sup> ONEm, direction Etudes et direction, Statistiques et Publications, *Les bénéficiaires d'allocations d'attente et de transition*, pp.14 et 28

d'allocataires d'attente dans le nombre total de chômeurs dépassait celle globale au niveau du pays, alors que TOUS les arrondissements flamands étaient en dessous !

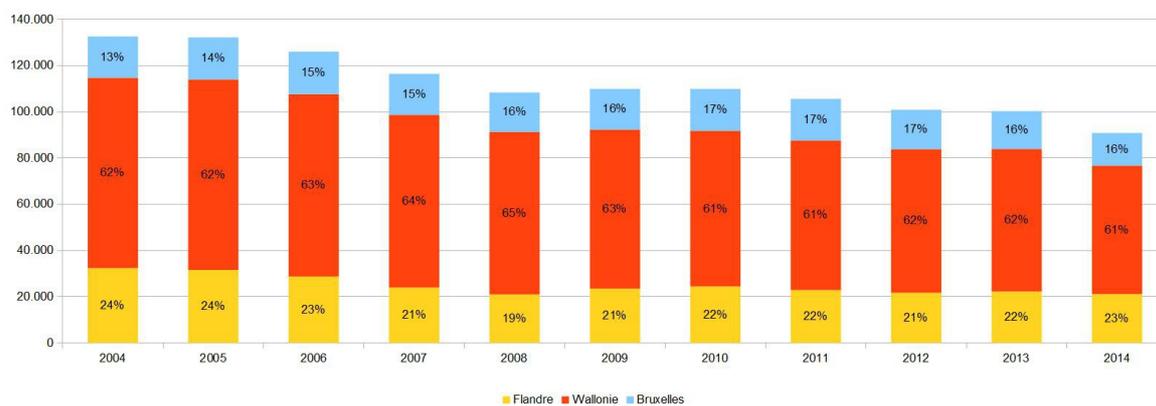
Graphique 1  
Part relative des allocataires admis sur base des études dans l'ensemble du chômage complet selon les arrondissements (en %) - Hommes et femmes - Juin 2001



Le tableau par région de la situation des dix dernières années est tout aussi parlant. La Flandre compte un peu plus de 20% des allocataires sur base des études, la Wallonie un peu plus de 60 % et Bruxelles un peu plus de 15 %.

#### Allocataires sur base des études

Répartition par région



### 3) La réforme de 2004

Dans sa synthèse de 2003, Palsterman tente de décoder la future réforme qui s'esquisse déjà, en l'opposant à l'absence de mesures du premier gouvernement Verhofstadt : « Certes, l'absence de mesures est en soi une politique, surtout dans un secteur où les préjugés alimentent les gesticulations et les « scénarios catastrophe », comme la limitation dans le temps ou la suppression des allocations d'attente, qui figurent parmi les positions officielles des organisations représentatives des employeurs, ou le retour à la politique de « décimation » des années 1970, qui fut agitée en 1998 par la ministre en charge du dossier ».<sup>32</sup>

Nous avons montré par ailleurs à quel point, tout en se revendiquant de « L'Etat Social Actif », la réforme de 2004 fut un copier/coller des revendications patronales.<sup>33</sup> Nous avons aussi amplement analysé en quoi l'activation du comportement de recherche d'emploi était en fait une chasse aux chômeurs.<sup>34</sup> Nous nous contenterons, dans le cadre de la présente étude, de présenter les spécificités de la procédure pour les allocataires sur base des études.

Il faut en effet rappeler que lorsque le second entretien de contrôle à l'ONEm débouche sur une évaluation négative, la sanction diffère selon 2 critères : la base d'admissibilité d'une part, la catégorie familiale d'autre part.

Tous les bénéficiaires d'allocations sur base des études subissent une suspension totale de leurs allocations pendant quatre mois. Pour les allocataires sur base du travail, la suspension est également totale pour les cohabitants (sauf certains aux revenus limités), tandis qu'il s'agit d'une diminution au niveau du revenu d'intégration pour les chefs de famille et les isolés (et les cohabitants aux revenus limités). Ces trois dernières catégories, en cas d'évaluation négative au troisième entretien, voient leurs allocations réduites pendant 6 mois avant exclusion totale alors que tous les autres sont immédiatement exclus.

Comme le montre le graphique ci-dessous, la part relative des suspensions et des diminutions tourne autour d'un rapport 40/60 %. Mais, malheureusement, les sanctions n'étant pas détaillées par base d'admissibilité, il n'est pas possible de séparer dans ces 40 % les allocataires d'attente et les cohabitants allocataires sur base du travail. Nous verrons néanmoins plus loin qu'il est indéniable que cette sanction alourdie a massivement touché ces chômeurs, préfigurant l'escalade qui allait suivre.

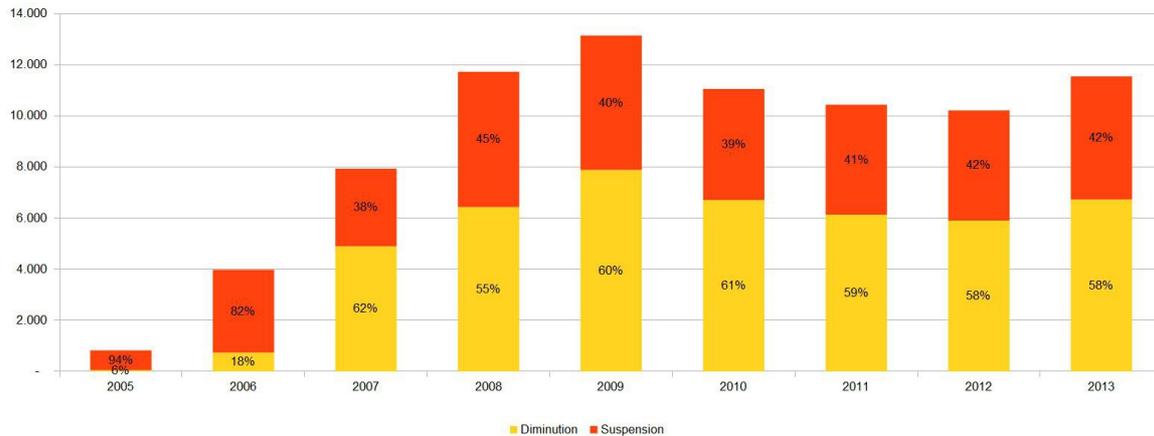
---

<sup>32</sup> Palsterman Paul, op. cit., p. 32

<sup>33</sup> Lire la Position commune FEB-UWE-VEV-UEB sur le Contrôle et la disponibilité des chômeurs et demandeurs d'emplois de juin 2003 sur <http://www.stopchasseauxchomeurs.be/fichiers/positionFEBVBO.PDF> et nos articles sur <http://www.asbl-csce.be/journal/57martenschomeurspatrons.pdf> et <http://www.asbl-csce.be/journal/ensemble82dossier10>

<sup>34</sup> Cf. entre autres <http://www.asbl-csce.be/journal/ensemble82dossier14>

Sanctions 2ème entretien Activation du Comportement de Recherche d'Emploi



## 4) La réforme de 2012

### 4.1. Le nouveau stage d'insertion

Dans la digne suite de l'activation du comportement de recherche d'emploi, la réforme du gouvernement Di Rupo va poursuivre la logique de « L'Etat Social Actif » et sa critique des allocations de chômage jugées passives. La première mesure est la transformation du stage d'attente en stage d'insertion. Le changement de nom est révélateur de la connotation négative qu'avait prise le mot « attente », quand bien même il s'agissait de montrer à l'origine qu'il s'agissait d'une étape avant de décrocher des droits sur base d'un travail.

Le gouvernement Di Rupo ne se contente pas de ce changement de vocabulaire : le stage est rallongé de 3 mois, passant à 12 mois au lieu de 9. Pendant cette période, le jeune devra faire la preuve d'une recherche active d'emploi (sur un modèle similaire à celui en place depuis 2004 pour les chômeurs indemnisés). Il n'aura droit aux allocations d'insertion que s'il obtient deux évaluations positives de ses efforts. L'évaluation négative reporte de minimum 6 mois le droit à l'indemnisation. Le gouvernement a donc réussi à appliquer la chasse aux chômeurs à des personnes qui ne perçoivent pas encore la moindre allocation de chômage !

### 4.2. La nouvelle procédure d'activation

#### 4.2.1. Plus vite, plus durement, plus souvent

Comme nous l'avons vu, dès 2004, les sanctions de l'activation frappaient plus fort les allocataires sur base des études. Une procédure plus dure encore est mise en place par le gouvernement Di Rupo : contrôles plus rapides (dès 6 mois d'allocation), plus fréquents et sanctions plus lourdes. La suspension intervient dès la première évaluation négative « définitive » (réponse écrite puis entretien ou deux entretiens rapprochés), elle passe de 4 mois à 6 mois et, surtout, elle continue à courir tant qu'il n'y a pas d'évaluation positive ensuite !

Après le début du stage d'insertion, l'ONEM envoie une lettre pour informer de l'obligation de rechercher activement un emploi et de collaborer activement aux actions d'accompagnement, de formation, d'expérience professionnelle ou d'insertion proposées par le service régional de

l'emploi. Cette lettre précise également le comportement de recherche d'emploi qui est attendu et informe qu'après la fin du stage d'insertion professionnelle et au plus tôt six mois après l'admission au bénéfice des allocations d'insertion, le chômeur devra prouver des efforts suffisants et adéquats fournis pour s'insérer sur le marché de l'emploi après la réception de la lettre d'information.

Une demande écrite d'informations est d'abord envoyée par l'ONEm concernant les efforts fournis après la réception de la lettre d'information. Cette demande est envoyée dès que l'on bénéficie depuis au moins 6 mois des allocations d'insertion ou d'une allocation de garantie de revenus (AGR) calculée sur la base d'une allocation d'insertion. A cet égard, il faut signaler une discrimination supplémentaire : les travailleurs à temps partiel avec allocation de garantie de revenus calculée sur la base d'une allocation sur base du travail ne sont plus concernés par l'activation, alors que lorsqu'il s'agit d'une AGR sur la base d'une allocation d'insertion, le contrôle se poursuit.

Le chômeur doit compléter et renvoyer le formulaire joint à la demande d'informations. S'il le souhaite, il peut aussi demander par écrit un entretien d'évaluation avec un agent de l'ONEm. On pouvait s'attendre à ce que les allocataires qui avaient déjà été confrontés à la violence des entretiens à l'ONEm optent plutôt pour la procédure écrite. On pouvait aussi craindre que celle-ci ne recèle bien des pièges. Et, de fait, la proportion d'évaluations positives diffère selon qu'il s'agit d'un entretien ou d'une information écrite: sur les 9.141 informations écrites reçues et traitées en 2013, 40,4 % ont donné lieu à une évaluation positive contre 61,8 % des 13.164 entretiens menés.<sup>35</sup>

En cas d'évaluation positive, le droit aux allocations d'insertion est maintenu et une nouvelle évaluation aura lieu au plus tôt 6 mois plus tard selon la même procédure (demande écrite d'informations, procédure écrite ou entretien d'évaluation au bureau du chômage). Si l'évaluation ne conclut pas à des efforts suffisants, suit une convocation à un entretien avec un facilitateur en vue d'une évaluation définitive des efforts fournis après la réception de la lettre d'information et jusqu'à la réception de la convocation à l'entretien. Cette évaluation définitive a lieu en principe dans le mois qui suit la première évaluation. Il est évident que renverser le jugement négatif en si peu de temps relève de la gageure.

Dès lors, souvent, l'évaluation définitive s'avère négative, ce qui entraîne que le droit aux allocations d'insertion est suspendu pendant une période de 6 mois au moins. Au moins car, à l'expiration de la période d'exclusion de 6 mois, c'est la personne sanctionnée qui doit elle-même demander une évaluation des efforts fournis depuis l'évaluation négative. Autant dire que les personnes décrochées n'auront souvent pas les ressources de s'en sortir par elles-mêmes. A cet égard, celles soutenues par le CPAS pendant la sanction ont sans doute davantage de chances de pouvoir suivre correctement leur propre situation. Pour cette évaluation sollicitée, le choix reste le même entre une procédure écrite et un entretien au bureau du chômage. En cas d'évaluation positive, le droit aux allocations d'insertion sera réouvert. En cas d'évaluation négative, l'exclusion du droit aux allocations d'insertion sera prolongée pendant une nouvelle

---

<sup>35</sup> ONEm, Rapport annuel 2013, Vol II, p. 109

période de 6 mois au moins, jusqu'à une éventuelle évaluation positive des efforts. Il est évidemment très difficile de sortir de cette spirale négative pour le sans emploi. Pour l'ONEm et le gouvernement, ce système permet de ne pas indemniser pendant une durée en réalité indéterminée sans que les victimes n'apparaissent dans les chiffres d'exclusion définitive.

#### **4.2.2. La procédure écrite**

Pour la procédure écrite, il faut transmettre à l'ONEm la preuve des efforts fournis pour se réinsérer sur le marché de l'emploi depuis la date de réception de la lettre d'information jusqu'à la date de réception de la demande écrite d'informations. Il s'agit de compléter le formulaire joint à la demande écrite d'informations et de le renvoyer au bureau du chômage, accompagné, le cas échéant, d'une copie des preuves écrites des efforts de recherche. Le formulaire complété et les preuves écrites précitées doivent parvenir au bureau du chômage dans le mois qui suit la réception de la demande écrite d'informations. Le sans emploi est censé avoir reçu la demande d'informations le 3<sup>ème</sup> jour ouvrable qui suit la remise du pli à la poste par l'ONEm.

#### **4.2.3. L'entretien d'évaluation**

Si le sans emploi opte pour un entretien d'évaluation au bureau du chômage, il doit en faire la demande expresse par écrit. C'est également une difficulté pour les personnes maîtrisant mal ce moyen d'expression. La demande doit parvenir au bureau du chômage dans le mois qui suit la réception de la demande écrite d'informations. L'ONEm envoie ensuite, par courrier ordinaire, une convocation écrite mentionnant le motif, le jour et l'heure de l'entretien qui est fixé au plus tôt 10 jours après l'envoi de la convocation.

### **4.3. Le crédit de 36 mois**

#### **4.3.1. Un pot qui se vide**

Les allocations de chômage sont octroyées en Belgique -en principe- à durée indéterminée. Tout réside dans le « en principe ». De tous temps, des systèmes de fin de droit et d'exclusions ont existé dans l'assurance chômage, limitant dans le temps l'indemnisation de certains sans emploi. Le plus célèbre est sans doute l'article 80, qui excluait automatiquement les chômeurs cohabitants de longue durée<sup>36</sup>. La réforme de 2004 a remplacé ce fameux article 80. En fait, le nouveau système a élargi la possibilité d'exclusion aux deux catégories qui n'étaient pas concernées auparavant (les chefs de ménage et les isolés) en fonction de leurs aptitudes à satisfaire ou non au nouveau contrôle des efforts de recherche d'emploi.

La réforme de 2012 visait elle à renforcer ce système d'exclusion, notamment en l'élargissant aux chômeurs jusqu'à 55 ans, puis 58 ans en 2016 (initialement les plus de 50 ans n'étaient pas concernés). Pire, la nouvelle réforme a instauré à nouveau un système de fin de droit automatique. Les allocations d'insertion (nouveau nom des allocations d'attente, c'est-à-dire celles qui sont octroyées sur base des études) ont été désormais limitées à 3 ans pour les cohabitants non privilégiés, quel que soit leur âge et à 3 ans au-delà de 30 ans pour les chefs de

---

<sup>36</sup> Instauré au début des années 80 (et succédant à un autre article aux visées semblables), l'article 80 a généré de nombreuses exclusions jusqu'à la fin des années 90 où il s'est révélé « moins efficace ».

ménage, les isolés et les cohabitants privilégiés (c'est-à-dire cohabitant avec quelqu'un disposant uniquement de revenus de remplacement). Cette durée est calculée pour les personnes au chômage avant le 1<sup>er</sup> juillet 2012 à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2012. Il ne s'agit donc pas d'un nouveau type de sanction mais d'un régime de fin de droit, applicable donc y compris à tous ceux qui par ailleurs satisfont aux différents contrôles de la disponibilité.

Dès lors, ce sont des personnes qui sont exclues du fait du manque d'emplois disponibles. Lors de son discours du 1<sup>er</sup> mai 2004, Elio Di Rupo, alors Président du PS, avait pourtant affirmé, en réplique aux critiques de la plate-forme stop chasse aux chômeurs : « Le PS s'engage à ce que jamais on ne sanctionne un chômeur parce qu'il ne trouverait pas d'emploi ». C'est pourtant le gouvernement du même Elio Di Rupo, devenu Premier ministre, qui a pris cette décision inique matérialisée dans la modification de l'article 63 de l'A.R. du 25.11.1991.

Le principe veut donc que le droit soit limité à un crédit de 36 mois qu'on épuise au fur et à mesure que l'on perçoit des allocations de chômage. Plus précisément, chaque jour indemnisé diminue le « pot », le crédit de départ. Néanmoins, un jour non indemnisé, contrairement à toute logique, n'est pas d'office considéré comme un jour de « non chômage » et donc peut parfois être pris en compte pour diminuer le « pot ».

En effet, l'article 63 tel que modifié en novembre 2011 prévoyait explicitement que le crédit de base de 36 mois pouvait être prolongé par certains événements postérieurs au 31 décembre 2011, et qui sont situés ou qui ont débuté pendant la période de 36 mois initiale.

Les événements suivants prolongent le crédit de 36 mois, peu importe leur durée :

- Une occupation à temps plein comme travailleur salarié
- L'exercice d'une profession non assujettie à la sécurité sociale des travailleurs salariés (par exemple une activité indépendante ou une occupation comme fonctionnaire)
- Une occupation comme travailleur à temps partiel avec maintien des droits sans allocation de garantie de revenus
- Une période de bénéfice des allocations d'interruption à la suite d'une interruption de carrière ou d'une réduction des prestations de travail
- La cohabitation à l'étranger avec un militaire belge occupé dans le cadre du stationnement des Forces armées belges
- La reprise d'étude de plein exercice sans allocations

Notons donc que les périodes de sanction, suspension ou exclusion ne sont pas mentionnées. Elles sont donc comptabilisées dans le calcul des 36 mois, alors même qu'elles ne sont pas indemnisées ! Concernant les périodes de travail, le premier point parle d'occupation à temps plein. Quid dès lors des temps partiels ?

L'arrêté précise que si le jeune<sup>37</sup> est occupé comme travailleur à temps partiel avec maintien des droits et qu'il bénéficie d'une allocation de garantie de revenu calculée sur base d'une allocation d'insertion, les règles concernant le crédit de 36 mois sont :

---

<sup>37</sup> La confusion que nous avons épinglée sur le statut réel du chômage sur base des études se retrouve dans l'utilisation systématique du terme « jeune » alors que les personnes sous ce régime ne le sont pas nécessairement, comme nous l'avons vu.

1. Les périodes de travail à temps partiel avec maintien des droits pendant lesquelles il bénéficie de l'allocation de garantie de revenu comptent dans le calcul du crédit de 36 mois et ne prolongent pas le crédit.
2. Si le jeune occupé comme travailleur à temps partiel avec maintien des droits ne bénéficie pas de l'allocation de garantie de revenu, les périodes de travail à temps partiel avec maintien des droits prolongent le crédit de 36 mois.

Autrement dit, seules les travailleurs (majoritairement des travailleuses) à temps partiel sans allocation de garantie de revenu (AGR) voyaient leurs jours pris en compte. Les jours de travail des personnes touchant une AGR étaient comptés comme des jours de chômage et donc épuisaient le crédit de 36 mois !

Pour rappel, l'allocation de garantie de revenu vise à garantir un revenu global qui :

- est au moins égal à l'allocation de chômage si l'emploi à temps partiel ne dépasse pas 1/3 temps
- est supérieur à l'allocation de chômage si l'emploi à temps partiel dépasse 1/3 temps.

C'est pourquoi l'AGR est aussi appelé « complément chômage ». S'agissant donc de jours indemnisés par l'ONEm, même si ce n'est que partiellement, le législateur a donc considéré qu'ils ne comptaient pas pour des jours de travail permettant de ne pas épuiser le crédit de 36 mois.

#### **4.3.2. Les périodes gelées**

Dans certains cas, le chômeur peut bénéficier d'allocations de chômage tout en ne devant pas être disponible sur le marché du travail, disponibilité dont il est donc dispensé. Certaines de ces périodes de dispense sont gelées pour l'octroi des allocations d'insertion. Les jours de dispense sont comptés pour épuiser le crédit mais l'allocation est maintenue durant la période de dispense.

Si, au moment de l'expiration du crédit de 36 mois (éventuellement prolongé), le jeune bénéficie de l'une des dispenses ci-dessous, il peut continuer à bénéficier des allocations d'insertion jusqu'à la fin de cette dispense. Ceci vaut pour les dispenses :

- Pour suivre une formation professionnelle
- Pour suivre des études
- Pour suivre une formation
- Pour une occupation à l'étranger comme coopérant dans le cadre d'un projet reconnu de coopération au développement

#### **4.3.3. Le droit additionnel**

Lorsque le crédit de 36 mois est épuisé, le sans emploi peut bénéficier à nouveau des allocations d'insertion pendant une période supplémentaire (il s'agit donc d'un droit additionnel), si, à la date de la nouvelle demande d'allocations, il prouve 156 jours de travail ou assimilés pendant la période de 24 mois qui précèdent la demande d'allocations (les journées de maladie ou d'invalidité indemnisée comme chômeur complet ou comme travailleur prolongent la période de référence de 24 mois) :

- Seules les journées de travail salarié (à temps partiel ou à temps partiel) sont prises en considération.
- Pour autant qu'elles soient situées dans la période de référence de 24 mois précitée, les journées de travail salarié peuvent être prises en considération plusieurs fois pour ouvrir un droit additionnel de 6 mois.
- Elles peuvent également être prises en considération si elles ont déjà donné lieu à une prolongation du crédit de 36 mois.
- Ne sont pas prises en compte comme journées assimilées, les journées de chômage complet indemnisée ainsi que les journées de maladie ou d'invalidité comme chômeur complet ou comme travailleur. Les journées de congé de maternité indemnisées comme chômeur complet ou comme travailleur sont par contre prises en considération.
- Si, au moment de l'expiration du droit additionnel de 6 mois, le jeune bénéficie d'une dispense, il peut continuer à bénéficier des allocations d'insertion jusqu'à la fin de cette dispense.

Les journées de travail à temps partiel avec maintien des droits et allocation de garantie de revenu sont prises en considération comme journée de travail pour l'octroi éventuel d'un droit additionnel de 6 mois (contrairement donc au calcul du crédit de 36 mois).

On mesure la difficulté à laquelle il faut s'attendre en 2015 : les jours travaillés vont prolonger le droit dont on aura du mal à estimer la date de fin. Lorsque celle-ci sera finalement atteinte, il faudra remonter deux ans avant pour vérifier si les 156 jours ouvrant un nouveau droit de 6 mois sont bien réunis. Même si on comprend que le législateur a voulu ainsi favoriser les personnes ayant un certain nombre de jours de travail (au moins 6 mois salariés sur une période de 24 mois), l'application concrète de ces différentes règles s'annonce périlleuse.

#### **4.4. Les corrections partielles**

##### **4.4.1. La campagne pour les élections de mai 2014**

Les critiques sur ce régime de fin de droits ont été nombreuses, tant dans le chef des organisations syndicales (en particulier la FGTB wallonne, très active dans ce dossier) que du monde associatif. Outre le principe même d'appliquer une fin de droits à des chômeurs reconnus disponibles sur le marché de l'emploi, une série de situations particulières ont été épinglées. Sans remettre en cause la philosophie générale de la mesure, le gouvernement Di Rupo, peu avant les élections du 25 mai 2014, a apporté certaines modifications prenant en compte, en tout ou en partie, ces cas particuliers.

##### **4.4.2. Modifications apportées par l'A.R. du 28 mars 2014**

Le fait que les travailleurs à temps partiel avec allocation de garantie de revenus (AGR) voient leurs jours de travail comptés comme des jours de chômage a particulièrement indigné les syndicats et les associations, notamment féministes.

L'A.R. du 28 mars 2014 (M.B. du 04 avril 2014) y apporte une réponse partielle en prévoyant que :

- Le jeune travailleur qui, au moment de l'expiration de la période de 36 mois, le cas échéant prolongée, bénéficie d'une allocation de garantie de revenus comme travailleur à temps partiel avec maintien des droits, dont l'allocation de référence est une allocation d'insertion, peut maintenir le droit aux allocations jusqu'à la fin de la période ininterrompue de travail à temps partiel avec maintien des droits.

La solution est « subtile » : les jours de travail sont toujours comptés comme des jours de chômage et épuisent le crédit mais, tant que l'activité à temps partiel est poursuivie (sans interruption), l'allocation est maintenue. Cela constitue une solution pour les personnes sous contrat mais dès que celui-ci serait rompu par l'employeur, la personne se retrouverait sans allocation si son crédit de 36 mois est épuisé. La réponse est donc très partielle et violente pour la ou le travailleuse (eur) puisque cela équivaut à lui interdire de perdre son emploi, alors même que cela dépend rarement d'elle (de lui).

L'autre situation qui avait été largement mise en avant concernait les personnes ayant une incapacité de travail d'au moins 33 %, que le même gouvernement Di Rupo avait inclus dans l'activation<sup>38</sup> et, plus généralement, des personnes souffrant de difficultés médicales ou mentales. La réponse apportée par l'A.R. du 28 mars 2014 était de leur octroyer un crédit supplémentaire de 24 mois.

Pour cela, il faut que la personne soit considérée

- par le service régional de l'emploi compétent comme un demandeur d'emploi ayant des problèmes sérieux, aigus ou chroniques de nature médicale, mentale, psychique ou psychiatrique, le cas échéant combiné avec des problèmes sociaux, qui collabore positivement à un trajet approprié, organisé ou reconnu par ce service

ou

- ayant une inaptitude permanente au travail d'au moins 33 % constatée par le médecin affecté au bureau du chômage.

Ces deux possibilités offertes tardivement ont provoqué une course contre la montre pour établir ces reconnaissances avant la date fatidique du 31 décembre 2014. Elles ont aussi posé des questions d'objectivation de ces situations.

La difficulté, outre les critères souvent discutables des médecins agréés par l'ONEm pour établir le taux de 33 % d'incapacité de travail, a été que cette reconnaissance n'avait souvent pas été renouvelée pour les personnes en bénéficiant déjà. En effet, le seul intérêt de cette reconnaissance était précédemment d'être dispensé de l'activation du comportement de recherche d'emploi. Dès lors que cette dispense a été supprimée, plus personne ne prenait la peine de renouveler ou demander cette reconnaissance de 33 %.

L'autre problème est évidemment de savoir ce qu'il faut entendre par "demandeur d'emploi ayant des problèmes sérieux, aigus ou chroniques de nature médicale, mentale, psychique ou

---

<sup>38</sup> Cf. à ce sujet notre étude « L'activation des chômeurs invalides : étude d'une politique chaotique, 2012-2014 » sur [http://www.asbl-csce.be/documents/CSCE\\_Etude2014\\_1a.pdf](http://www.asbl-csce.be/documents/CSCE_Etude2014_1a.pdf)

psychiatrique, le cas échéant combiné avec des problèmes sociaux” et par “trajet approprié, organisé ou reconnu par le service régional de l’emploi”.

Pour les détails sur ces questions, nous renvoyons à notre étude « L’activation des chômeurs invalides : étude d’une politique chaotique, 2012-2014 » disponible sur [http://www.asbl-csce.be/documents/CSCE\\_Etude2014\\_1a.pdf](http://www.asbl-csce.be/documents/CSCE_Etude2014_1a.pdf).

Signalons simplement que la décision tardive du gouvernement Di Rupo de prendre en compte cette problématique a posé des problèmes aux personnes concernées mais aussi aux régions, surtout la Wallonie et Bruxelles, devant faire face en peu de temps à une nouvelle procédure. Les régions ont ainsi obtenu un délai jusque fin février 2015 pour la mettre en application, ce qui ne nous permet pas d'en traiter ici les résultats.

#### **4.4.3. Modification apportée par A.R. du 29 juin 2014**

Comme nous l'avons vu, la modification concernant les temps partiels avec AGR n'apportait pas encore de solution satisfaisante. In extremis, juste avant les élections, le dernier Conseil des ministres du gouvernement Di Rupo (le 25 avril 2014) a pris une décision concrétisée ensuite par l’A.R. du 29 juin 2014 modifiant l’article 63§2, 3<sup>ième</sup> alinéa.

La période de 36 mois (crédit de base), qui n'est pas neutralisée en application de l'alinéa 2, est ainsi **prolongée de la période ininterrompue de reprise de travail comme travailleur à temps partiel avec maintien des droits avec une allocation de garantie de revenus pendant au moins 6 mois**, qui précède à une demande d’allocations comme chômeur complet après la fin de l’occupation, à la condition que le régime de travail à temps partiel **comporte en moyenne par semaine :**

- a) ou bien au moins un **tiers du nombre moyen normal des heures de travail hebdomadaire** de la personne de référence ;
- b) **ou bien au moins un quart du nombre moyen normal des heures de travail hebdomadaire** de la personne de référence ; pour autant que cette dérogation à la limite d’un tiers ait été accordée par convention collective de travail sectorielle pour les branches d’activité, la catégorie d’entreprise ou la branche d’entreprise dans lesquelles était effectué l’emploi.

Autrement dit, les jours de travail avec AGR sont enfin pris en compte à partir d'une prestation de minimum 6 mois sans interruption. A nouveau, le gouvernement a choisi de faire compliqué là où il aurait été plus simple et plus juste de tenir compte de tous les jours de travail salarié, qu'ils fassent ou non l'objet d'un complément chômage.

# Bibliographie

## Livres

Arcq, E. et Blaise, P, « Histoire politique de la sécurité sociale », Revue belge de sécurité sociale, 40ème année, N° 3, Septembre 1998.

Mabille Xavier, « Histoire politique de la Belgique », Bruxelles, Editions du CRISP, 1986, Edition complétée 1992

VANTHEMSCHE, Guy, La sécurité sociale. Les origines du système belge. Le présent face à son passé, Bruxelles, De Boeck-Wesmael, 1994, 200 pp.

Vanthemsche, Guy, *Le chômage en Belgique de 1929 à 1940 : son histoire, son actualité*, Bruxelles, Labor, 1994, 213 pp.

Vielle, P., Pochet, Ph. et Cassiers I. (sous la direction de), « *L'État social actif. Vers un changement de paradigme ?* », P.I.E. Peter Lang, 2005

## Articles

DELVAUX, Bernard, *Regards sur un demi-siècle d'assurance-chômage et sur ses perspectives d'avenir*, Reflets et perspectives de la vie économique, Bruxelles, vol. 33, n°1/2, 1994, pp. 103-119.

Layon Émile, *L'exclusion du bénéfice des allocations pour chômage de longue durée : l'article 143 de l'arrêté royal du 20 décembre 1963*, Courrier hebdomadaire du CRISP, Bruxelles, n°799, 1978, 35 p.

Palsterman Paul, « *La notion de chômage involontaire (1945-2003)* », Courrier hebdomadaire du CRISP n° 1806, 2003

Van der Steichel R, *La travailleuse salariée et le chômage*, Revue belge de sécurité sociale, 1981, pp. 221-255

Vanthemsche Guy, *1944, le patchwork social in La sécu dans la tourmente*, Politique (Revue de débats) n°37, décembre 2004

## Travaux universitaires, exposés, rapports

Faniel Jean, *Les syndicats, le chômage et les chômeurs en Belgique. Raisons et évolutions d'une relation complexe*, Bruxelles, Université Libre de Bruxelles, 2005-2006

Vandenbroucke Frank, *L'Etat Social Actif : une ambition européenne*, Exposé Den Uyl, 1999

ONEm, direction Etudes et direction, Statistiques et Publications, *Les bénéficiaires d'allocations d'attente et de transition*, 2001