

## Chômage : un nouvel été meurtrier

En guise de « tube de l'été », Charles Michel a répété son refrain « JobsJobsJobs ». Mais ça sonne faux : son gouvernement a pris une série de mesures qui, une fois de plus, vont pénaliser les sans-emploi en prétendant les aider.

Yves Martens (CSCE)

L'accord budgétaire de l'été, sous le slogan « JobsJobsJobs », s'intitule « *Doper l'emploi pour renforcer la Sécurité sociale et le pouvoir d'achat* ». Mais, parmi les vingt-huit mesures annoncées, on cherchera en vain une disposition favorable aux sans-emploi. Au contraire, le gouvernement nous promet d'adapter l'arrêté chômage pour permettre le service d'intérêt général (lire p.6), de relever à 41 ans les conditions de carrière pour accéder au régime individuel de chômage avec complément d'entreprise (ex-prépension) et, pour le régime en cas de restructuration, de relever l'âge minimum à 59 ans en 2019 et à 60 en 2020.

### Dégressivité accrue

L'accord a aussi accouché d'une proposition d'accélérer (encore davantage) la dégressivité des allocations de chômage. Ce n'est pas une surprise. Le point figurait dans la déclaration gouvernementale d'octobre 2014 (page 6) : « *L'impact de la dégressivité renforcée et la limitation des allocations d'insertion dans le temps feront l'objet d'un suivi. Après évaluation de ces*

mesures, des mesures supplémentaires peuvent être envisagées. » Si la limitation des allocations d'insertion dans le temps a fait l'objet de diverses évaluations, plus ou moins convaincantes (1), on cherchera en vain des études sur l'impact de la dégressivité. La hausse des demandes d'aides complémentaires aux CPAS est probablement un bon indicateur des résultats désastreux de cette politique et sans doute n'est-il pas nécessaire de payer cher et vilain des universitaires ou pire des sociétés d'audit pour constater que survivre avec des allocations inférieures au seuil de pauvreté est une gageure et une violence terrible infligée aux sans-emploi. (2)

### Le prétexte de la pénurie

Faute d'une telle évaluation, le gouvernement était bien en peine de trouver une justification à ses velléités de nouvelle dégressivité. Sauf que, dans l'actualité, un sujet occupait systématiquement la Une dernièrement : les fameux métiers soi-disant en pénurie ! La logique gouvernementale et patronale est simple, simpliste même : comment est-il possible qu'avec autant de chômeurs il y ait tant d'offres d'emploi qui ne trouvent pas preneurs ? Ils s'abstiennent de rappeler que, justement, le nombre de demandeurs d'emploi disponibles est quatre à cinq fois supérieur à ces fameux emplois qui ne trouvent pas preneurs. (3) La priorité est de dire que c'est la faute des chômeurs si

sonnes compétentes n'occupent pas ces postes, comment l'expliquer ? Par les salaires et les conditions de travail d'une part, par la discrimination à l'embauche d'autre part. Thierry Bodson, Secrétaire général de la FGTB wallonne, expliquait ainsi récemment au micro de Débats Première (RTBF) que seuls 30 % des chômeurs ayant suivi avec succès une formation à un métier en pénurie avaient été effectivement engagés à l'issue de celle-ci. Pointons aussi, et sans doute surtout, le fait que les patrons préfèrent attendre d'avoir des candidats immédiatement productifs que de former en interne ceux qui ne le seraient que partiellement. Récemment, un patron avouait ainsi au JT de la RTBF : « *Les candidats motivés ne manquent pas, mais ils ne sont pas assez formés à nos exigences* ». Dès lors, si les patrons ne trouvent pas les candidats qu'ils souhaitent, c'est d'abord parce qu'ils ne veulent pas assumer leur formation (complémentaire), ensuite parce qu'ils veulent engager au prix le plus bas.

### Des « incitants » gouvernementaux

Dans ce contexte, les stratégies régionales et fédérale sont bien différentes. Le fédéral avait prévu de stopper la dégressivité si le sans-emploi suivait une formation pour un métier en pénurie. Malheureusement ce gel de la perte de revenus n'intervient qu'à partir de la seconde période d'indemnisation (voir ci-dessous), ce que peu savaient, y compris dans les intervenants. Certains chômeurs se sont donc lancés dans une formation avec promesse de non-dégressivité et ont vu avec stupeur leurs allocations diminuer. Parfois de façon telle qu'ils n'ont eu d'autre choix que d'arrêter la formation pour se tour-

**Seuls 30 % des chômeurs ayant suivi avec succès une formation à un métier en pénurie sont engagés à l'issue de celle-ci.**

mesures, des mesures supplémentaires peuvent être envisagées. » Si la limitation des allocations d'insertion dans le temps a fait l'objet de diverses évaluations, plus ou moins convaincantes (1), on cherchera en vain des études sur l'impact de la dégressivité. La hausse des demandes d'aides complémentaires aux CPAS est probable-

cette « pénurie » existe. Pourtant, plusieurs études ont nuancé voire démenti ce constat. Elles ont montré qu'il ne manquait pas nécessairement de personnes formées pour les métiers en question (alors que le fossé entre offres et qualifications est tout le temps présenté comme le problème essentiel). Si ces per-



ner vers des petits boulots. De façon générale, l'information était très mal communiquée. Il semble que cela fonctionne moins mal depuis que les régions sont à la manœuvre mais il reste du pain sur la planche. En Wallonie, récemment, le gouvernement a aussi décidé d'accorder une prime d'encouragement aux personnes qui optent pour ces formations. Et, plus positif encore (car c'est ce qui manque en général dans ces dispositifs), certaines obligations ont été mises dans le camp des employeurs. Dans tous les cas, il s'agit de favoriser le mouvement vers ces métiers dits en pénurie. La décision récente du fédéral de pénaliser surprend parce qu'elle semble aller exactement dans le sens inverse. Sauf que, pour le gouvernement Michel, la menace de dégressivité encore plus rapide est un incitant, pas une sanction. Drôle de conception mais soit. La croyance du gouvernement est donc que si un chômeur de longue durée ne se lance pas dans une formation à un métier dit en pénurie, c'est parce que son allocation de chômage ne diminuerait pas assez vite. Outre que cette assertion est insultante, elle est en fait le plus souvent tout simplement fausse.

## Des allocations basses... qui baissent encore

Qu'est-ce pour l'ONEm un chômeur de longue durée ? C'est quelqu'un qui a plus d'un an de chômage. Autant dire qu'on est rapidement dans cette catégorie. Et, lorsque l'on y entre, on subit déjà la troisième étape de la dégressivité instaurée par le gouvernement Di Rupo, une troisième diminution de l'allocation de chômage donc. Pour les bas salaires et les personnes n'ayant pas une expérience professionnelle de plusieurs années,

la dégressivité s'arrête souvent juste après : elles tombent au forfait deux ou quatre mois plus tard. Autrement dit : les personnes qui ont le moins d'expérience professionnelle, celles qui en ont un peu mais avec des salaires bas, soit typiquement celles dont a l'air de dire que si elles ne se forment pas aux métiers en pénurie, c'est qu'elles seraient « trop payées » au chômage, sont les premières à arriver déjà aujourd'hui à l'allocation la plus basse ! Une dégressivité accélérée ne changerait quasiment rien pour elles.

## Idéologie ou incompétence ?

Dès lors cette mesure ne serait pas seulement stupide et inefficace, elle ne toucherait tout simplement pas les personnes qu'elle prétend viser ! Il est difficile de savoir si, mû par son obsession « jobs jobs jobs », le gouvernement Michel a lancé une proposition non préparée et totalement à côté de la plaque ou si la « justification » apportée était de pure forme et qu'il s'agit juste d'une option idéologique pour taper sur les chômeurs, sans aucune intention de répondre

au problème officiellement soulevé. En même temps, cela n'aurait pas nécessairement été mieux s'il s'était basé sur une étude puisque l'on se souvient que lorsque Willy Borsus, alors ministre fédéral de l'Intégration sociale, a décidé d'instaurer en CPAS la généralisation des PIIS (Projet individualisé d'intégration sociale) et le service communautaire, il l'a fait en s'appuyant sur une étude qui préconisait le contraire...

## Des allocations triplement basses

Les prestations de chômage sont particulièrement basses en Belgique. Il y a trois raisons à cela, qui existaient avant la dégressivité renforcée et ont été aggravées par celle-ci. Cette triple explication réside d'abord dans le salaire pris en compte pour calculer l'indemnité, puis par le niveau de pourcentage de salaire appliqué et enfin par la « sélectivité familiale ». Examinons ces trois critères. L'allocation de chômage est calculée à partir du dernier salaire brut perçu. Mais ce salaire est plafonné. C'est-à-dire qu'au-delà d'un certain montant, le salaire perdu n'est plus pris en compte. Ceci pénalise donc les plus hauts revenus. Le plafonnement de la rémunération de référence n'est pas spécifique au système belge mais les montants pris en compte chez nous sont particulièrement bas (maximum 2.619,09 euros alors que le salaire médian est d'un peu plus de 3.100 euros). En outre, le plafond de départ est lui-même abaissé ensuite à deux reprises. Il y a donc actuellement trois plafonds, le supérieur, le moyen et l'inférieur (et ce dernier a deux versions, il diffère pour les isolés).

Les plafonds salariaux sont définis pour l'instant de la manière suivante (ils évoluent avec l'indexation) :

Quel plafond salarial ?	Quand est-il applicable ?	Montant par mois ?
Plafond salarial supérieur	Du premier au sixième mois de chômage complet	2.619,09 euros
Plafond salarial moyen	Du septième au douzième mois de chômage complet	2.441,04 euros
Plafond salarial inférieur	A partir du treizième mois de chômage complet pour les cohabitants avec ou sans charge de famille	2.281,09 euros
Plafond salarial spécifique	A partir du treizième mois de chômage complet pour les isolés	2.231,29 euros

⇒ Pour calculer l'allocation, on part donc de la rémunération brute plafonnée et on en prend un pourcentage. Dans certains pays européens, cette proportion est élevée (jusqu'à plus de 80 % dans certains pays scandinaves en début de chômage). En Belgique, c'était maximum 60 % jusque 2012 lorsque, instaurant une dégressivité renforcée, le gouvernement Di Rupo a annoncé une augmentation des allocations en début de chômage. Cela s'est traduit par une augmentation de 5 %... durant les trois premiers mois.

de famille, il n'y a pas de raison que l'indemnisation le fasse. Cette différence entre les statuts intervient à partir du treizième mois, au moment où l'on entre dans la deuxième période d'indemnisation qui va durer minimum quatre mois et maximum trente-six mois. C'est donc là que la situation des différentes catégories de chômeurs et, dans ces catégories celle de chacun d'entre eux, va changer fortement et que cela devient compliqué à suivre (voir le tableau qui montre bien, avec les chiffres

## Le gouvernement croit que si un chômeur ne se lance pas dans une formation, c'est parce que son allocation de chômage ne diminuerait pas assez vite.

L'indemnisation du chômage est actuellement prévue en trois périodes. La première période dure douze mois que le gouvernement Michel voudrait donc réduire.

Le système mis en place en 2012 par le gouvernement Di Rupo augmentait l'allocation pendant les trois premiers mois et la laissait au même niveau qu'auparavant pendant les neuf suivants. Tous les chômeurs perçoivent depuis :

- durant les trois premiers mois de chômage : 65 % du dernier salaire perçu, limité au plafond salarial supérieur ;
- du quatrième au sixième mois de chômage : 60 % du dernier salaire perçu, limité au plafond salarial supérieur ;
- du septième au douzième mois de chômage : 60 % du dernier salaire perçu, limité au plafond salarial moyen.

### La « sélectivité familiale »

La Belgique se distingue - tristement - par le fait de moduler plusieurs prestations sociales en fonction de la situation familiale : isolé, cohabitant AVEC charge de famille (ce qu'on appelait avant « chef de ménage » ou « taux famille ») et cohabitant SANS charge de famille, c'est-à-dire une personne qui cohabite avec au moins une personne qui bénéficie de revenus. Cette situation est choquante et contraire à la logique d'assurance de la Sécurité sociale : les cotisations ne varient pas en fonction de la situation

de 2012, la descente par paliers de l'allocation maximale). La première période fixe pour tous de deux mois est en effet prolongée de deux mois par année de passé professionnel. Cette période de trente-six mois maximum est subdivisée en maximum cinq phases :

- une première phase de 12 mois maximum (les 2 mois « fixes » et 10 mois maximum en fonction du passé professionnel) pendant laquelle le cohabitant ayant charge de famille perçoit 60 % du dernier salaire perçu, limité au plafond salarial inférieur ; l'isolé 55 % du dernier salaire perçu, limité au plafond salarial spécifique et le cohabitant sans charge de famille 40 % du dernier salaire perçu, limité au plafond salarial inférieur ;
- quatre phases suivantes qui représentent au total 24 mois maximum (= au maximum 4 périodes de chacune 6 mois maximum) pendant lesquelles les allocations diminuent en quatre étapes selon une formule compliquée, moins 20 % de la différence entre l'allocation du moment et le montant du forfait.

Concrètement, reprenons les deux exemples utilisés par l'ONEm lui-même sur son site.

Exemple 1 :

Si vous prouvez deux années de passé professionnel, votre deuxième période d'indemnisation est égale à  $2 + (2 \times 2) = 6$  mois.

Exemple 2 :

Si vous prouvez douze années de passé professionnel, votre deuxième

### Chômeur isolé

1ère période = 12 mois	
6 mois	6 mois
1.422 €	
	1.326 €

### Chômeur isolé

1ère période = 12 mois		
3 mois	3 mois	6 mois
1.541 €		
	1.422 €	
		max 1.326 €

Schéma réalisé à partir des tableaux de la FGTB.

période d'indemnisation est égale à  $2 + (12 \times 2) = 26$  mois.

La troisième période, après donc minimum seize mois et maximum quatre ans, voit tout le monde passer à une allocation forfaitaire (actuellement 1.031 € pour un isolé), donc sans plus aucun lien avec le salaire perdu, et inférieure au seuil de pauvreté (actuellement 1.139 € pour un isolé). Avant la réforme Di Rupo, seuls les cohabitants sans personne à charge passaient au forfait, les autres catégories restaient en deuxième période. Le passage au forfait condamne d'office au risque de pauvreté, ce que semble ignorer Kris Peeters.

### Quel effet ?

Prenons un jeune (isolé) qui avait un contrat à durée déterminée d'un an (le minimum pour avoir droit au chômage sur base du travail) pour un salaire de 2.000 € bruts (donc inférieur aux trois plafonds). Aujourd'hui son allocation va évoluer de la façon suivante : 1.300 € pendant trois mois, 1.200 € pendant neuf mois, 1.100 € pendant quatre mois puis 1.031 € à durée indéterminée. La volonté du projet du gouvernement, sous prétexte de le pousser à suivre une formation à un métier en pénurie, serait, sur base des informations diffusées pour l'instant, de le faire descendre à 1.100 € après six mois (donc trois mois à 1.200 € au lieu de

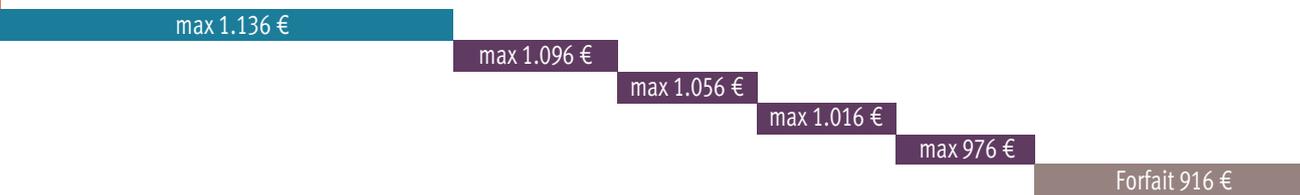
## Avant le 1/11/2012 Allocation maximale sur base du travail

2ème période	3ème période
3 mois + 3 mois par année de passé professionnel (ex. 24 ans = 72 mois = 6 ans)	Durée indéterminée
55 % de maximum 2.064,81 € = 1.136 € maximum	Maximum 1.136 €

La dégressivité instaurée par le gouvernement Di Rupo a accéléré et intensifié la dégressivité. Ces chiffres de 2012 ont été indexés depuis.

## A partir du 1/11/2012 Allocation maximale sur base du travail

2ème période de 2 à 36 mois : A = 2 mois + B = max 10 mois + C = max 24 mois				3ème période	
2 mois par année de passé professionnel				Forfait	
A : fixe	B : variable	C : variable (max 24 mois) avec dégressivité tous les 6 mois			
2 mois	maximum 10 mois	6 mois	6 mois	6 mois	6 mois



neuf) et à 1.031 € après douze mois (au lieu de seize). Le gouvernement annonce que l'augmentation en début de chômage se fera par un relèvement du plafond et/ou du pourcentage de 65 %. Le changement de plafond ne changerait rien pour notre jeune qui gagnait moins que tous les plafonds. Un passage de 65 % à 70 % lui permettrait de percevoir 1.400 € au lieu de 1.300 € pendant les trois premiers mois. Par ailleurs, s'il commence la formation avant la fin de ses six premiers mois de chômage et que sa dégressivité était gelée, il percevrait 1.200 € pendant toute la durée de la formation au lieu de 1.100 € actuellement.

Tout cela semble bien compliqué pour un résultat qui semble pour le moins douteux. Les rares études qui attribuent une certaine efficacité à la dégressivité (cf. note 2) disent qu'il faut que le système soit clair, lisible et prévisible. Ce n'est pas du tout le cas de la réforme Di Rupo qui, le lecteur s'en sera rendu compte ci-dessus, est affreusement complexe. Cela ne s'annonce pas plus simple avec le projet Michel. Il faut aussi que le chômeur puisse se concentrer pleinement sur sa recherche d'emploi ou de formation. Et pour cela, qu'il ne soit pas dans une précarité financière. La dégressivité ne convient donc pas aux chômeurs qui avaient de faibles salaires. Il faudrait

au contraire remonter leur allocation pour les mettre dans de meilleures conditions de réinsertion. Enfin, on l'a vu, la dégressivité joue surtout pour les personnes qui ont un important passé professionnel et donc ne tombent pas trop vite au forfait. Ce sont pourtant les personnes qui ont le moins besoin d'incitants et d'aide pour retrouver de l'emploi.

## Les prestations de chômage sont particulièrement basses en Belgique.

Si l'on croit à l'effet incitatif de la dégressivité, il serait donc plus pertinent de remonter toutes les allocations, et pas seulement au début, de ne prévoir qu'un nombre de diminutions limité et que l'allocation minimale soit supérieure au seuil de pauvreté. M'est avis que, dans ces conditions, nous pourrions, avec les syndicats et les associations de défense des chômeurs, devenir nous-mêmes des partisans d'une telle dégressivité ! Mais ce n'est manifestement pas ce qui est né de l'été meurtrier du gouvernement Michel... □

(1) Lire *Ensemble* ! n°94 p.28. Il n'a évidemment pas été tenu compte des évaluations critiques qui auraient dû logiquement conduire à retirer ou au moins à atténuer les mesures de réduction du droit à ces allocations...

(2) Des études sur l'inefficacité de la dégressivité existent dans d'autres pays d'Europe comme le relate le magazine... patronal Trends tendances ! <https://trends.levif.be/economie/politique-economique/la-degressivite-des-allocations-de-chomage-vraiment-efficace-pour-la-remise-a-l-emploi/article-normal-877823.html>

(3) Signalons aussi que le gouvernement, et en particulier le Premier ministre, entretient constamment la confusion entre métiers en pénurie et postes vacants, dont il ne cesse de répéter qu'ils sont en hausse permanente. Le rapport du conseil supérieur de l'emploi de juin 2018 explique clairement les choses : «Le taux de vacances d'emplois, qui mesure la proportion d'emplois vacants dans le total des emplois (vacants et occupés), est basé sur une enquête réalisée par Statistics Belgium auprès d'un échantillon d'entreprises. (...) Le niveau du taux de vacances d'emplois est structurellement élevé en Belgique, caractérisé par une très forte croissance depuis 2015. Cette situation s'explique en partie par la possibilité de proposer des contrats de très court terme (à la journée, fait exceptionnel en Europe). Les entreprises font un usage intensif de ce type de contrat, ce qui alimente le taux de vacances d'emplois dans l'intérim. La fin de la période d'essai semble également avoir alimenté la demande des entreprises pour ce type de contrat.» Les vacances d'emploi sont donc de la responsabilité des employeurs (et du gouvernement), pas de celle des chômeurs !