

ANALYSE

FPS - 2016

Exclusion de l'assurance-chômage
Un mauvais coup porté aux droits
sociaux des travailleurs et, tout
particulièrement, aux droits sociaux
des travailleuses.



Femmes Prévoyantes Socialistes
www.femmesprevoyantes.be



Ghislaine Julemont,
pour le Secrétariat général des FPS

Editrice responsable: Carmen Castellano, Place St-Jean, 1-2, 1000 Bruxelles.
Tel : 02/515 04 01



Introduction

La décision d'exclure un chômeur de l'assurance chômage n'est jamais anodine. Elle ne se borne pas à le priver du revenu de remplacement auquel il a droit. Elle risque de répercuter ses effets sur l'ensemble de ses droits sociaux (pension, invalidité, maternité, soins de santé et allocations familiales).

Les dispositions prises depuis 1992, date à laquelle l'article 143 du règlement du chômage a été remplacé par l'article 80 (Arrêté royal du 22 juin 1992)¹, qui sanctionne les chômeurs dont la durée du chômage est qualifiée d'anormalement longue, sont autant de mauvais coups portés aux travailleurs. Elles représentent autant d'attaques aux droits sociaux qu'ils acquièrent *solidairement* par leur participation au financement du régime général de sécurité sociale en acceptant de différer à cet effet la perception d'une partie de leurs salaires. *Les droits acquis ne sont donc pas des droits gratuits.*

Ces droits acquis à titre onéreux, que l'on a longtemps pensé incontestables, doivent être sauvegardés en défendant fermement le maintien du principe de leur financement par les cotisations sociales, tant personnelles que patronales, qui, dans leur globalité, constituent la masse différée et socialisée des salaires².

Ce n'est pas le lieu ici de disserter sur l'importance de préserver le financement (partiel, mais essentiel) du régime de sécurité sociale par les cotisations sociales – patronales et personnelles. Qu'il suffise de dire que cette forme de financement à la fois découle et sert de garant au *principe d'assurance solidaire, créatrice de lien social*, sur lequel repose notre régime de sécurité sociale.

Outre le fait qu'elles peuvent apparaître comme un abus de pouvoir³, les mesures prises par les gouvernements successifs à partir des années 1980 avec pour objectif :

¹ L'article 80 n'introduit pas la notion d'exclusion dans l'assurance chômage puisque celle-ci date de 1951 (insertion de l'art. 77quinquies dans l'Arrêté du Régent du 26 mai 1945 par l'Arrêté royal du 13 décembre 1951).

² La globalisation des cotisations sociales patronales et personnelles des travailleurs définie comme « le salaire 'indirect' ou 'socialisé' » a été défendue par A. COOL, président de la CSC, lors de la mise en œuvre du régime de sécurité sociale au moment où la question de qui devait le gérer a été posée. Selon lui, « comme le salaire direct, ces sommes appartenaient aux travailleurs ». V. G. VANTHEMSCHE, La sécurité sociale – Les origines du système belge – Le présent face à son passé, DE BOECK Université, 1994, p. 91. Dans la mesure où la charge des cotisations sociales patronales est un facteur déterminant de la fixation de ce que l'on nomme communément le « salaire brut » et entre pleinement dans l'évaluation du coût du travail, cette interprétation nous paraît fondée.

³ Les mesures visant à réduire les cotisations patronales, et plus récemment les cotisations personnelles de certaines catégories de travailleurs, sans nécessairement (tenter d') obtenir l'aval des syndicats, peuvent, en effet, dans un certain sens, être qualifiées d'abus de pouvoir. En décidant d'autorité d'accorder des réductions de cotisations, les gouvernements disposent arbitrairement, d'une masse financière (potentielle) qui n'appartient ni à l'Etat, ni aux employeurs qui les réclament, mais bien de plein droit à la collectivité des travailleurs puisqu'il s'agit d'une partie de leurs salaires (v. note 2, ci-dessus). Pour le dire autrement, en réduisant d'autorité les cotisations sociales qui sont un élément essentiel des salaires, actuels et différés, auxquels les travailleurs ont droit, les gouvernements successifs ont, en quelque sorte, réduit les salaires, dans leur partie différée, c'est-à-dire celle qui est destinée à couvrir leurs revenus de complément et de remplacement comme l'implique le principe d'assurance. La moindre des choses serait donc de leur demander leur avis avant toute prise de décision. A cet égard, les syndicats, et tout spécialement la FGVB, ont parfaitement raison lorsqu'ils insistent sur le respect du principe de la concertation sociale *ex ante* et non plus *ex post* comme le pratique le gouvernement actuel.

Si l'objectif de ces mesures est de faire évoluer notre régime de sécurité sociale bismarckien (c'est-à-dire un régime de sécurité sociale fondé sur le travail et dont le financement est partiellement assuré grâce à la participation financière des



- d'une part, d'améliorer la compétitivité des entreprises en accordant aux employeurs des réductions de cotisations patronales ;
- d'autre part, d'utiliser le produit de ces cotisations à d'autres fins (augmentation du salaire net en réduisant les cotisations personnelles des bas salaires ou le financement de la semaine de 4 jours, par exemple) que celle à laquelle il est destiné ;

ne peuvent conduire qu'à ébranler l'édifice. Sans aller aussi loin, le Conseil d'Etat a, dans son avis relatif au projet de budget fédéral 2016, attiré l'attention du Gouvernement sur les effets que pouvaient avoir sur le fonctionnement de la sécurité sociale les mesures de réduction des cotisations sociales, alors que celles-ci sont essentielles à son financement.

Cette étude a pour objectif d'examiner, dans un premier temps, l'évolution des exclusions du chômage entre 1995 et 2014 en se basant sur les données statistiques établies selon le sexe, reprises dans le Rapport annuel de l'ONEM 2014 et, dans un second temps, quelles peuvent être actuellement les répercussions de ces décisions d'exclusion sur l'ensemble des droits sociaux des chômeurs auxquels elles s'appliquent.

1. Principe et évolution des exclusions de l'assurance chômage

A l'entame de cet examen, il n'est sans doute pas inutile de remonter à l'origine du principe de l'exclusion de l'assurance-chômage en présentant un bref historique.

1.1 Principe de l'exclusion de l'assurance-chômage

Le principe de l'exclusion temporaire ou définitive du droit à l'assurance-chômage ne date pas du remplacement de l'art. 143 du règlement du chômage par l'art. 80 en 1992, mais bien de l'art. 77quinquies de l'Arrêté royal du 13 décembre 1951.

1.1.1. L'exclusion de l'assurance-chômage : d'abord une affaire de femmes ?

A partir de 1949, les femmes mariées, chômeuses complètes indemnisées, ont fait l'objet de toutes les attentions de la part du législateur, tant elles lui apparaissaient comme des abuseurs potentiels de l'assurance. Afin de mettre fin aux abus, réels ou supposés, de ces chômeuses, une modification fut introduite dans le règlement du chômage concernant le nombre minimum de journées travaillées devant être comptabilisées au cours d'une période déterminée pour avoir droit au bénéfice de l'allocation, sans que cela soulève apparemment une opposition de principe de la part des syndicats⁴. L'Arrêté royal du 13 décembre 1951 franchit un pas supplémentaire en citant

travailleurs) vers un autre type de régime, il serait préférable que cette évolution soit énoncée clairement par le gouvernement afin qu'elle puisse être discutée, en toute transparence, par les partenaires sociaux. Ces derniers sont, en effet, les seuls à même de conclure un *nouveau pacte destiné à garantir la paix sociale* nécessaire pour assurer le développement économique de notre pays.

⁴ V. E. ARCQ et P. BLAISE, « Histoire politique de la sécurité sociale », *Revue belge de sécurité sociale*, 40^e année, N° 3, Septembre 1996, p. 84. Lors du premier projet de réforme de la sécurité sociale en 1949-1950, la FGTB, par exemple, observait que, jusqu'à la fin des années 1940, « les modifications apportées à la législation () visaient (à juste titre ou non) à réserver le bénéfice des allocations de chômage aux vrais salariés (sic) à l'exclusion de tous les abus réels » (id., p. 84). Le Commissaire général adjoint VAN LEEN était, de ce point de vue, plus explicite en affirmant qu'*une femme mariée chômeuse redevenait une femme au foyer en cas de chômage prolongé. Toutes les mesures devaient donc être prises à leur*



expressément « les femmes mariées, assimilées, chômeuses complètes indemnisées » dans la catégorie des chômeurs pouvant être exclus du bénéfice des allocations de chômage (Art. 77quinquies)⁵.

Les modifications intervenues ultérieurement ont cessé de se référer explicitement aux chômeuses de longue durée vivant en couple. Il n'en reste pas moins, cependant, que les critères retenus pour justifier l'exclusion – caractère anormalement prolongé du chômage dans l'art. 143 de l'Arrêté royal du 20 décembre 1963, notion de cohabitant sans charge de famille dans l'art. 80 de l'Arrêté-royal du 22 juin 1992 à une époque où le chômage féminin dépassait largement le chômage masculin – visaient explicitement des catégories de chômeurs où les chômeuses vivant en couple étaient surreprésentées – les chômeuses formaient, par exemple, pratiquement encore les deux-tiers du groupe des chômeurs cohabitants sans charge de famille au début des années 2000⁶. Si l'on en croit certains auteurs, le choix de ces critères, sexuellement neutres en apparence seulement, était loin d'être fortuit.

Ce constat s'applique singulièrement à l'art. 80 de l'Arrêté royal du 22 juin 1992. C'est ainsi qu'une étude du *Centrum voor Sociaal Beleid* de l'Université d'Anvers explique sans état d'âme que *le problème des chômeuses cohabitantes est de pratiquer « une utilisation abusive substantielle de l'assurance-chômage »*. Les auteurs justifient leur argument en indiquant, sur base des données de leur enquête, que « 60 % des chômeuses suspendues et 50 % des chômeuses non (encore) suspendues ne recherchaient pas activement un emploi à la fin des années 1990 ». Ils indiquent, en outre, que, parmi les chômeuses privées de leur allocation, une bonne moitié d'entre elles étaient faiblement qualifiées et que, dans leur immense majorité (85 %), elles étaient âgées de moins de 40 ans et avaient des enfants à charge⁷.

Sans que ces auteurs l'expriment de manière claire, le commentaire qui accompagne l'analyse descriptive des résultats de leur enquête reprend implicitement l'antienne du Commissaire

encontre pour éviter les abus (id.). Un point de vue qui, de nos jours reste encore largement partagé par l'ensemble des décideurs et largement répandu dans la population.

Il semblerait que ce cliché de « chômeuse-abuseuse de l'assurance » reposait sur un fond de vérité à la fin des années 1940-début des années 1950. Il est cependant impossible de vérifier dans quelle mesure ces remarques émises à un moment où le droit aux allocations de chômage était inconditionnel, ne découlent pas, en partie du moins, d'une représentation collective des comportements féminins reposant sur la norme de famille traditionnelle basée sur la division stricte des rôles sociaux et familiaux selon le sexe qui est l'une des valeurs fondatrices de notre régime de sécurité sociale aux côtés du travail. Selon cette norme de famille à laquelle la plupart des femmes comme des hommes adhéraient tout spécialement dans la classe ouvrière, la place d'une femme lorsqu'elle était mariée et plus encore quand elle avait des enfants à charge, était au foyer.

⁵ P, GROMERIES cité par B. MAINGAIN, *Le droit social et la crise de l'emploi*, Tome I, *Principes et solutions traditionnels*, De Boeck Université.

⁶ Sans entrer dans les détails, l'on ajoutera que tant l'art. 147 que l'art. 80 spécifiaient, en outre, qu'en cas de chômage anormalement long, il serait tenu compte de la situation du chômeur dans la décision de l'exclure ou non du bénéfice de l'assurance-chômage. En clair, cela signifie que les chômeurs avec partenaire et/ou enfants à charge et, accessoirement les isolés, pouvaient difficilement être concernés par cette mesure qui les aurait privés du seul revenu dont disposait le ménage. Elle ne pouvait donc concerner que les ménages à deux revenus, qui, depuis 1981, avaient déjà vu leur droit à l'allocation réduit pour la seule raison que le ménage ne dépendait pas de cette seule allocation pour vivre et faire face à ses besoins.

⁷ V. L. DE LATOUWER, K. BOGAERTS et K. VAN DEN BOSCH, *Evaluation de la suspension Art. 80 dans l'assurance chômage sur la réinsertion et la pauvreté*, *Centrum voor Sociaal Beleid*, Universiteit Antwerpen. Leur enquête livre d'autres informations intéressantes. Elle fait, par exemple, apparaître que les chômeurs cohabitants représentaient la moitié de la population des chômeurs au cours des années 1990 et que près de 200.000 d'entre eux ont vu leurs allocations supprimées durant cette période.



adjoint au premier projet de réforme du régime de sécurité sociale de 1950. Selon W. VAN LEEN. : *Les femmes chômeuses, surtout lorsqu'elles sont non qualifiées et mères de famille, se satisfont de redevenir des femmes au foyer. En s'incrutant dans le chômage, elles ne peuvent donc qu'en abuser.*

Comment justifier qu'un tel argument, qui semble relever plus d'une idée toute faite et d'un jugement de valeur que découler d'un raisonnement scientifique, ait pu encore être utilisé par des chercheurs au tournant des années 2000 pour expliquer la non-recherche d'emploi par des chômeuses vivant en couple et ayant des enfants à élever, surtout lorsqu'elles sont peu qualifiées ? D'autres facteurs (manque d'emplois disponibles pour la main d'œuvre non qualifiée, manque de places d'accueil des enfants, coût de cet accueil comparativement au salaire gagné ou escompté, etc.) pouvaient être invoqués pour expliquer :

- le « choix » ou plutôt le « non-choix » de ces chômeuses de rechercher activement un nouvel emploi ;
- les raisons pour lesquelles elles ont adopté un comportement qui les exposait à des sanctions et à la perte d'un revenu souvent considéré comme subsidiaire, mais qui se révèle pourtant nécessaire pour assurer la sécurité d'existence de leur famille.

Une telle recherche, si elle avait été conduite, aurait sans doute permis aux auteurs de cette étude de ne pas se borner à définir la philosophie qui servira de base au plan d'activation des chômeurs mis en œuvre à partir de 2004 en se focalisant sur les abus qu'il convenait de sanctionner. Ils auraient pu présenter un éventail de mesures d'accompagnement destinées à les prévenir, ce que les actions syndicales finirent par obtenir dans un premier temps. Elle leur aurait aussi permis d'insister sur la nécessité de mettre en œuvre d'autres mesures indispensables à la réussite de la réintégration principalement des chômeuses les plus éloignées du marché du travail, la moindre de celles-ci n'étant pas une offre complète, diversifiée et suffisante en matière d'accueil des enfants. Est-il besoin de dire qu'on en est loin surtout depuis que de nouvelles mesures répressives ont vu le jour à partir de 2012 ?

1.1.2. Qu'en est-il aujourd'hui ?

Pourrait-on encore tenir un tel raisonnement aujourd'hui alors même que depuis 2009, le nombre de chômeurs excède celui des chômeuses – 51.7 % contre 48.3 % en 2009 – et que la tendance amorcée cette année-là n'a fait que s'accroître ces dernières années – en 2014, par exemple, ces proportions s'établissaient à 54.3 % pour les hommes et 45.7 % pour les femmes et qu'elle se retrouve dans tous les groupes d'âge⁸ ?

Faut-il seulement voir dans cette inversion du rapport hommes/femmes dans les statistiques du chômage, le résultat de la dégradation continue du marché de l'emploi masculin comme le pensent certains ? Ou faudrait-il y rechercher d'autres causes ? L'on pourrait, par exemple, se poser la question du rôle éventuel que pourrait jouer, si elle était avérée, la possible surreprésentation des chômeuses dans les exclusions du bénéfice des allocations de chômage qui résulterait de l'extension

⁸ ONEM, *Rapport Annuel 2014*, Vol. 2, Tableau 3.2. Cette inversion du rapport hommes/femmes dans les statistiques du chômage pourrait avoir eu des répercussions sur la répartition des chômeurs cohabitants sans charge de famille en inversant la tendance d'une surreprésentation des femmes, ce qui pourrait expliquer partiellement le plus grand nombre d'exclusions et de sanctions observé du côté des chômeurs. Il apparaît, par contre, qu'elle n'a eu aucune incidence sur la répartition des cohabitants avec charge de famille. Depuis le début des années 2000, cette répartition semble s'être stabilisée à 53.4 % de femmes et 46.6 % d'hommes.



de cette sanction à la catégorie de chômeurs cohabitants avec charge de famille (partenaire et/ou enfants à charge) consécutive à la mise en œuvre progressive du plan d'activation⁹.

Cette interrogation prend tout son sens quand on sait que le nombre des chômeuses en charge de famille établi pour les années 2007-2014 dépasse chaque année celui des chômeurs en charge de famille de plusieurs milliers d'unités (11.000 en 2007, 9.000 en 2014) dans une répartition proportionnelle constante selon sexe (53.4 % de femmes contre 46.6 % d'hommes) tout au long de la période. Pour le dire en termes plus clairs, la composition de ce groupe compte 115 femmes pour 100 hommes au cours de cette période. Il ne serait dès lors pas étonnant que cette différence d'effectifs se traduise dans les sanctions prises¹⁰. Qu'en est-il dans la réalité ?

1.2. Evolution des exclusions de l'assurance-chômage

Pour bien comprendre la nature ou plutôt la signification des discriminations (indirectes) dont les femmes pourraient encore (éventuellement) faire l'objet dans la mise en application des mesures d'exclusion de l'assurance-chômage, peut-être serait-il bon de prendre au préalable connaissance de l'évolution du phénomène en se référant aux statistiques établies par l'ONEM pour la période 1995-2014.

1.2.1 Evolution des exclusions de l'assurance-chômage 1995-2014

La présentation des données relatives aux exclusions de l'assurance-chômage qui sont reprises dans le Rapport annuel de l'ONEM 2014 est intéressante. Elle permet d'évaluer l'impact du plan d'activation des chômeurs sur l'évolution des exclusions en comparant le nombre d'exclusions intervenues au cours de la décennie 1996-2005, précédant l'introduction du plan d'activation des chômeurs, à celui recensé au cours de la première décennie 2005-2014 de sa mise en application (progressive). Afin de ne pas entrer dans trop de détails chiffrés, l'on se bornera à examiner les données portant sur les chômeurs indemnisés figurant dans le tableau 4.2 XV (p. 147), hors art. 70 du règlement du chômage. Il ne sera donc pas tenu compte des jeunes demandeurs d'emploi.

Si le plan d'activation des chômeurs a suscité des craintes légitimes de chasse aux chômeurs et de casse sociale dont les plus faibles feraient les frais, les statistiques établies par l'ONEM pour 2014 sont, de ce point de vue, plutôt rassurantes. Il semblerait d'après ces chiffres que la procédure d'activation des chômeurs, quand elle était plus orientée vers la prévention des exclusions en assurant un meilleur suivi de ceux-ci dans leur recherche d'emploi, a bien eu l'effet positif escompté.

Comparées aux 124.412 exclusions prononcées sous l'article 80 au cours de la décennie 1996-2005, les 43.087 exclusions intervenues (hors art. 70) entre 2005 et 2014 représentent, en effet, un recul

⁹ Il convient de préciser que, dans ce dernier cas, la décision de sanction ne tient plus compte de la situation personnelle du chômeur. Elle ne se réfère plus qu'à la recherche active d'un emploi et aux obligations de contrôle auxquelles le chômeur est soumis.

¹⁰ Au début des années 2000, les enquêtes sur les forces de travail effectuées annuellement dans tous les Etats-Membres de l'Union européenne contenaient, en Belgique en tous cas, des informations concernant notamment la durée du chômage selon le sexe et la situation familiale du chômeur. Il en ressortait que les chômeuses isolées avec enfants à charge avaient tendance à rester plus longtemps au chômage que d'autres catégories de chômeurs pour des raisons évidentes, évoquées plus haut dans le cas des chômeuses cohabitantes, peu qualifiées, ayant des enfants à élever, et sur lesquelles l'on ne reviendra pas. Il aurait donc été intéressant de vérifier si cette situation était encore d'actualité. La vérification s'est malheureusement révélée impossible car ce type de données ne figure plus dans les tableaux publiés des enquêtes sur les forces de travail plus récentes.



de quelque 65 % dans l'application de cette sanction lourde de conséquences pour ceux auxquels elle s'applique.

Par contre, si l'on compare le nombre d'exclusions 1996-2005 à l'ensemble des sanctions prises entre 2005 et 2014, en tenant compte des sanctions temporaires, qui regroupent les suspensions et les réductions d'allocations temporaires, qui peuvent, elles aussi, être lourdes de conséquences pour ceux qui les subissent, l'on constate une augmentation de 21.604 sanctions (+ 17.4 %) d'une décennie à l'autre. L'on notera que les 146.016 sanctions 2005-2014 ont concerné 92.021 personnes différentes, ce qui signifie qu'un même chômeur peut être sanctionné plusieurs fois, l'ultime sanction étant l'exclusion.

Les statistiques concernant la décennie 2005-2014 sont intéressantes d'un autre point de vue car elles permettent également de constater l'effet du renforcement du côté répressif de la procédure d'activation des chômeurs et de son extension à des groupes de chômeurs qui, jusque-là, échappaient à l'obligation de rechercher un emploi notamment du fait de leur âge. Si après le pic observé en 2009 tant dans les exclusions (6.601) que dans l'ensemble des sanctions prises (19.745), une décrue assez notable était intervenue à partir de 2010 jusqu'en 2012, le nombre des exclusions et de l'ensemble des sanctions a repris sa progression à partir de 2013.

Du côté des exclusions, si la progression s'est limitée à 5 % en 2013 par rapport à 2012 (+ 286 exclusions), elle a bondi à 12.7 % (+ 710 exclusions) en 2014 par rapport à 2013, sans toutefois que le nombre d'exclusions prononcées au cours de cette année-là atteigne le pic observé en 2009 (6.308 exclusions en 2014 contre 6.601 en 2009). La progression est plus spectaculaire si l'on tient compte de l'ensemble des sanctions. Elle est, en effet, respectivement de 28.2 % (+ 4.832 sanctions) et 28.7 % (+ 5.718 sanctions) en 2013 et 2014 par rapport à l'année précédente et le nombre total des sanctions prises en 2014 est supérieur de 29.8 % au pic observé en 2009 (25.627 sanctions en 2014 contre 19.745 en 2009, soit + 5.882 sanctions de plus en 2014 qu'en 2009).

Au vu de ces chiffres, il va sans dire que les craintes formulées par les syndicats concernant l'aggravation de la situation des chômeurs et l'augmentation croissante du nombre d'exclusions et de sanctions temporaires prononcées à leur encontre se trouvent pleinement justifiées. Il faudra toutefois attendre le rapport annuel de l'ONEM 2015 pour en avoir confirmation. Ces statistiques resteront malgré tout incomplètes et ne pourront malheureusement donner qu'une vision tronquée des effets des mesures prises par les gouvernements DI RUPO (6 décembre 2011 – 26 mai 2014) et MICHEL (depuis le 11 octobre 2014) en tout cas pour tout ce qui concerne les jeunes demandeurs d'emploi de moins de 21 ans (Pour rappel, les données qui leur sont applicables pour la période 1995-2014 n'ont pas été examinées ci-dessus).

1.2.2. Les exclusions : encore principalement une affaire de femmes ?

Il semblerait que non d'après une récente étude de l'ONEM portant sur la période 2005-2012. La répartition selon le sexe du nombre total des personnes différentes sanctionnées, une fois encore hors art. 70, du fait de la procédure d'activation indique que 55 % d'entre elles étaient des chômeurs et 45 % des chômeuses. Les sanctions appliquées sont de trois ordres. Il peut s'agir soit d'une sanction temporaire, soit d'une exclusion, soit d'une renonciation volontaire au bénéfice des allocations pendant une période de six mois, cette dernière possibilité apparaissant seulement en 2011.

Ces données méritent qu'on s'y arrête. Si l'on examine :



- tout d'abord les exclusions, en se limitant aux années 2006-2012¹¹, l'on constate que celles-ci concernent entre 60 et 65 % les chômeurs selon l'année considérée. Cette tendance est confirmée par les chiffres disponibles pour l'année 2015 : *depuis l'introduction du plan d'activation des chômeurs, l'exclusion du bénéficiaire des allocations de chômage frappe davantage les chômeurs que les chômeuses* ;
- dans le cas des sanctions temporaires, la situation est beaucoup plus équilibrée puisqu'elles s'appliquent quasiment autant aux chômeuses qu'aux chômeurs, dans un rapport qui fluctue d'année en année. L'on notera cependant qu'un léger excédent des chômeurs sanctionnés (51.5 %) est apparu en 2011 et 2012. Il serait toutefois hasardeux d'y voir une tendance lourde, la situation inverse s'étant produite en 2008 et 2009 ;
- le cas des renoncements volontaires au bénéfice des allocations. Apparues en 2011, elles restent relativement peu nombreuses par rapport à l'ensemble des sanctions (6.3 % en 2011 et 10.6 % en 2012). L'on peut toutefois constater, sans qu'il soit possible, dès à présent, d'y déceler une tendance lourde, que *les renoncements volontaires qui peuvent se définir comme des auto-exclusions temporaires du bénéfice des allocations, seraient plus une affaire de chômeuses que de chômeurs (+/- 70 % contre +/- 30 %)*.

Ajouter les auto-exclusions temporaires aux sanctions temporaires permet de mieux visualiser le phénomène des suspensions temporaires des allocations de chômage et de ses effets selon le sexe. Ce regroupement fait apparaître que, contrairement aux exclusions du bénéfice de l'assurance chômage, l'ensemble des suspensions temporaires, tel qu'il vient d'être défini, concerne plus souvent les chômeuses que les chômeurs. En 2012, par exemple, la proportion des chômeuses observée dans cette catégorie atteignait 52.4 % contre 47.6 % pour les chômeurs.

Même si l'effet d'une suspension temporaire de l'allocation de chômage est forcément plus limité dans le temps que ne l'est celui de l'exclusion, la perte de revenu qui s'ensuit dans les deux cas présente un risque majeur de basculement dans la précarité voire la pauvreté pour les chômeurs et chômeuses en général, et plus spécialement pour ceux et celles qui ne peuvent compter sur aucun autre moyen d'existence. *A cet égard, et c'est peut-être là que l'exclusion ou la suspension temporaire de l'allocation de chômage redeviennent surtout une affaire de femmes, il semblerait que la perte (totale ou partielle, temporaire ou définitive) du revenu de remplacement fragilise tout particulièrement la situation des chômeuses isolées avec enfants à charge.*

En effet, des indications émanant des CPAS relatives au public qui bénéficie du revenu d'intégration font apparaître que les femmes isolées avec enfants à charge sont nettement plus nombreuses que les hommes dans la catégorie des bénéficiaires du revenu d'intégration au taux chef de famille¹². Toutes ne sont évidemment pas des exclues (temporaires ou définitives) du bénéfice des allocations de chômage. Cette constatation laisse toutefois supposer que les femmes chômeuses, isolées avec enfants à charge sont probablement plus nombreuses que les hommes chômeurs avec une (un) partenaire et/ou des enfants à charge à s'adresser aux CPAS en vue d'obtenir l'aide financière dont elles ont besoin après avoir perdu leur seule source de revenus.

¹¹ L'année 2005, qui est l'année de démarrage de la procédure d'activation des chômeurs, est peu représentative de la tendance qui s'est installée à partir de 2006. Il serait dès lors peu judicieux de prendre cette dernière en considération.

¹² V. SPF Intégration sociale, *Bulletin trimestriel*, Septembre 2015.



Cette situation résulte en grande partie des décisions prises par le gouvernement DI RUPO à l'encontre des chômeurs bénéficiant d'une allocation d'insertion, parmi lesquels les chômeuses (travaillant notamment à temps partiel) sont surreprésentées. *Les dégâts occasionnés par ces nouvelles mesures d'exclusion entraînent bien le bain de sang social prédit par les syndicats et ce bain de sang est actuellement particulièrement cruel pour les femmes.*

D'après les premiers chiffres diffusés par l'ONEM, *les exclusions des allocations d'insertion* paraissent, en effet, être *avant tout une affaire de femmes*, puisque 61 % des exclusions du bénéfice des allocations d'insertion décidées au cours des huit premiers mois de l'année 2015 concernent les chômeuses. Celles-ci sont d'autant plus concernées par cette mesure qu'elles sont peu qualifiées, âgées de 30 à 40 ans et mères de famille¹³. Ces chiffres ont été confirmés tout récemment par le Ministre de l'économie et de l'emploi, K. PEETERS¹⁴.

Ces dispositions dont nous avons dénoncé le relent sexiste lors d'une manifestation le 6 juin 2015 et dans notre communiqué de presse du 15 octobre 2015, rappellent, s'il en était besoin, que *les chômeuses apparaissent toujours comme la première des cibles privilégiées des mesures prises dans l'assurance-chômage qui portent atteinte au droit des travailleurs*. Petit rappel pour ceux qui en douteraient. Les mesures d'exclusion pour chômage de longue durée et celle introduisant le taux cohabitant sans charge de famille, notamment, ont, quand elles ont été prises, concerné au premier chef les chômeuses, même si ces mesures étaient, dans leur libellé, sexuellement neutres (v. supra).

1.2.3. L'exclusion de l'assurance chômage : pour quel enjeu ?

La situation qui prévaut depuis une dizaine d'années en matière d'exclusion définitive de l'assurance-chômage où les chômeurs sont actuellement surreprésentés dans la catégorie des chômeurs complets indemnisés (hors art. 70), et où le programme d'activation des chômeurs vient d'être récemment étendu à des groupes qu'il ne concernait pas jusqu'il y a peu, amène cependant à se demander si l'argument de discrimination (indirecte) selon le sexe, inhérente aux mesures d'exclusion du chômage, rend encore suffisamment compte de la situation actuelle.

En d'autres termes, cet argument n'est-il pas devenu, à présent, une sorte de slogan auquel l'on recourt automatiquement chaque fois qu'il apparaît que les femmes feront principalement les frais des mesures d'exclusion prises, mais qui dispense de réfléchir plus avant à la signification d'un phénomène d'autant plus complexe qu'il se diversifie ? Se limiter de nos jours à cet argument risque, dans le cas qui nous occupe, de masquer un enjeu essentiel, crucial puisqu'il est au cœur même de notre régime de sécurité sociale, de la politique menée en matière d'assurance-chômage, singulièrement depuis l'introduction du programme d'activation des chômeurs en 2004, une politique encore renforcée depuis l'arrivée au pouvoir du gouvernement actuel.

¹³ V. B. DEMONTY, « Exclusions du chômage : les femmes wallonnes peu qualifiées plus touchées », *Le Soir*, 26 octobre 2015, p. 4. V. B. DEMONTY, « Chômage : 83 % d'exclus francophones », *Le Soir*, 19 février 2016, p. 5. L'exclusion de ces femmes pourrait avoir des conséquences particulièrement graves s'il s'agissait de chômeuses isolées avec enfants à charge comme le laisse supposer l'infographie qui accompagne cet article. Celle-ci révèle, en effet, que 37 % des dossiers concernent les femmes wallonnes avec famille à charge, soit l'un des groupes sociaux les plus exposés au risque de pauvreté.

¹⁴ A titre indicatif, ceux-ci montrent, en outre, que ces exclusions frappent surtout les francophones (83 %) et qu'elles sont particulièrement nombreuses dans les provinces de Liège (21.7 %) et de Hainaut (30.9 %). Ce qui jette un doute sur l'amplitude réelle de la diminution du nombre de chômeurs observée en Wallonie depuis plusieurs mois.



Derrière ces mesures d'atteinte aux droits sociaux des travailleurs, c'est l'un des fondements essentiels de notre régime de sécurité sociale – à savoir la hiérarchie établie entre le principe de responsabilité collective et celui de responsabilité individuelle, sur laquelle les droits sociaux des travailleurs se sont construits – qui en est l'enjeu caché.

C'est un vieux débat qui remonte aux origines du régime et qui est réapparu, chaque fois, à l'occasion des diverses tentatives destinées à le réformer. Ce débat semblait avoir été tranché (définitivement ? provisoirement ?) en faveur de la *primauté de la responsabilité collective par rapport à la responsabilité individuelle en tant que garant des droits sociaux des travailleurs*. C'est dans cette perspective-là que s'est encore construit, par exemple, le système d'interruption de carrière instauré en 1985 avec pour objectif d'organiser la rotation de l'emploi (à l'échelle collective et de l'entreprise) en donnant individuellement à tout travailleur le droit de s'écarter temporairement de son travail tout en bétonnant ses droits sociaux.

Les mesures d'exclusion du chômage ont depuis le début marqué une rupture par rapport à la hiérarchie des responsabilités établie en rendant le chômeur individuellement responsable de son état de chômage pour peu que celui-ci s'inscrive dans la durée. Si une telle approche aurait pu éventuellement trouver sa justification en période de croissance, de stabilité structurelle de l'économie, du marché du travail et de l'emploi, mais aussi de plein emploi, il n'en va plus du tout de même en période de crise de l'emploi, de restructuration économique, de transformation radicale du marché du travail et de renouvellement de la structure de l'emploi qui rend les travailleurs de moins en moins interchangeables.

Or, toutes les mesures d'activation des chômeurs (auxquels il faudra ajouter bientôt les malades de longue durée, bénéficiaires d'une indemnité d'incapacité de travail, et les bénéficiaires du revenu d'intégration) découlent de l'approche opposée ; celle qui vise à inverser la hiérarchie des responsabilités en mettant l'accent sur la responsabilité individuelle au détriment de la responsabilité collective ; une approche qui justifie la régression des droits sociaux des travailleurs à laquelle on assiste.

Si les femmes ont été les premières victimes des mesures d'exclusion, c'est parce que leur situation particulière, tant sur le marché du travail où elles étaient le maillon faible que dans la famille, permettait de justifier, au-delà de toute espérance, l'argument de responsabilité individuelle. Le *cliché basé sur la norme de famille et la répartition traditionnelle des rôles sociaux et familiaux incluse dans le régime de sécurité sociale* en était l'illustration toute trouvée. *Une chômeuse de longue durée, mère de famille, ne pouvait devoir son état de chômage (prolongé) qu'à son envie de remplir à plein temps les responsabilités familiales dont la charge était de son seul ressort, au détriment de son obligation d'être disponible sur le marché de l'emploi et de rechercher activement un emploi, puisque cette obligation était pour elle secondaire. Elle pouvait donc, pour cette raison, parce qu'elle était une femme, être considérée individuellement comme responsable de son état et facilement être taxée d'abuser de l'assurance.*

Il est certain qu'à l'heure actuelle, les femmes demeurent indubitablement les plus concernées par certaines des mesures d'exclusion prises depuis 2012. La suppression de l'allocation de garantie de revenu (AGR) applicable aux chômeurs à temps partiel en est l'exemple le plus récent. Les chômeuses forment, en effet, quasiment les deux-tiers de ce groupe, selon le dernier rapport de l'ONEM. Il n'en demeure pas moins qu'elles le sont (ou pourraient, en tout cas, l'être) nettement moins par d'autres mesures. Deux exemples suffiront à illustrer le propos :



- Le premier a trait à la suppression de l'allocation d'insertion après le stage d'insertion de 12 mois, qui frappe les *jeunes chômeurs âgés de moins de 21 ans, sans diplôme* et pour lesquels une mesure de maintien des allocations familiales est envisagée (v. ci-dessous). La répartition par sexe de ce groupe particulier n'est malheureusement pas disponible. L'on peut toutefois raisonnablement penser que les filles n'y sont pas majoritaires au vu de leur taux de réussite scolaire plus élevé que celui des garçons et parce que le taux de décrochage scolaire précoce, c'est-à-dire l'abandon des études avant d'avoir obtenu un diplôme de l'enseignement secondaire, est plus élevé chez les garçons que chez les filles.
- Le deuxième concerne la suppression de la dispense de rechercher (activement) un emploi accordée, entre autres, aux *chômeurs victimes d'un licenciement collectif, consécutif à la restructuration ou la fermeture de leur entreprise et qui bénéficient, à ce titre, d'un complément d'entreprise, sous une condition d'âge agréée par le gouvernement*. Ce groupe est composé à plus de 70 % par des chômeurs masculins.
Si cette mesure ne s'attaque pas, pour le moment du moins, directement au droit à l'allocation, cela ne veut pas dire que, dans le contexte actuel de renforcement continu de chasse aux « abus », la mesure d'exclusion de l'assurance-chômage ne menacera pas, à brève échéance, ce groupe de chômeurs âgés, dont les qualifications peuvent ne plus correspondre à celles actuellement requises sur le marché de l'emploi et/ou qui sont victimes de discriminations sévères à l'embauche en raison de leur âge.

Pour le dire clairement en reprenant ce qui a déjà été dit plus haut, *si les femmes sont encore le plus souvent les premières victimes de certaines mesures d'exclusion du chômage, comme l'AGR, par exemple, c'est parce qu'elles appartiennent plus souvent que les hommes aux groupes de travailleurs les plus fragiles à la suite, à la fois, des discriminations qu'elles subissent encore de nos jours sur le marché de l'emploi et des inégalités de genre qui perdurent au sein de la famille, notamment dans la prise en charge des responsabilités et des tâches familiales au sens large.*

Il convient de relever, à cet égard, que les inégalités de genre subsistant au sein des familles demeurent l'une des causes majeures du maintien des travailleuses en charge d'enfants dans une inactivité (forcée), lorsqu'elles perdent leur emploi. Non pas qu'elles veulent nécessairement rester volontairement au foyer comme on l'entend encore trop souvent, mais bien parce qu'elles rencontrent plus de difficultés que d'autres chômeurs à se libérer pour répondre à une convocation d'embauche ou à se faire embaucher étant donné les discriminations dont elles font trop souvent l'objet en raison de leur situation familiale, ou encore parce qu'elles ne peuvent en supporter le coût, etc. La politique à mener n'est donc pas de leur supprimer le droit à l'assurance- chômage en cas de non-respect de leurs obligations, mais bien d'élaborer enfin :

- une politique de soutien aux chômeuses ayant de jeunes enfants à charge lorsqu'elles sont à la recherche d'un emploi, c'est-à-dire une politique adaptée aux difficultés particulières qu'elles rencontrent, en développant, notamment, les *possibilités d'accueil gratuit* des enfants, à tout moment, de façon à les décharger des préoccupations familiales et à leur permettre de satisfaire à l'obligation qui leur est faite d'être disponible sur le marché de l'emploi, de rechercher activement un emploi et de se soumettre aux contrôles du FOREM ou d'ACTIRIS prévus dans le programme d'activation des chômeurs ;
- une politique d'aménagements de l'organisation du travail qui tienne compte du temps familial, qui le normalise de telle sorte au sein des entreprises que les responsabilités



familiales deviennent une préoccupation commune aux employeurs comme aux travailleurs et aux travailleurs comme aux travailleuses¹⁵.

En dépit de la présence souvent plus importante des chômeuses que des chômeurs dans bon nombre de mesures d'exclusion du droit à l'assurance-chômage, il n'en demeure pas moins que ce sont bien les groupes de chômeurs les plus faibles qui sont visés par les mesures prises depuis la mise en œuvre du programme d'activation des chômeurs en 2004, plutôt que les chômeuses en particulier.

Si l'on veut mettre fin aux discriminations *indirectes* dont les femmes font l'objet dans l'assurance-chômage, et plus généralement, dans les secteurs des revenus de remplacement, il convient de combattre pour obtenir à la fois l'élimination des discriminations *directes* qu'elles subissent sur le marché de l'emploi et l'effacement des inégalités de genre persistantes au sein des familles. C'est en agissant conjointement sur ces deux terrains que les mouvements féministes, et notre mouvement en particulier, réussiront à améliorer les conditions de vie et de travail des travailleuses aussi bien actives que temporairement ou définitivement inactives à la suite de la perte de leur emploi, d'une incapacité de travail ou de leur retrait de la vie active à l'âge de la retraite .

En guise de conclusion, le fait que d'autres groupes que celui des femmes-chômeuses soient actuellement également touchés par les mesures d'exclusion du chômage rend à présent caduque l'utilisation de l'argument de la femme responsable de son état de chômeuse qui a été longtemps utilisé pour justifier les atteintes toujours plus nombreuses portées au droit à l'assurance-chômage.

Afin d'éviter tout malentendu, il convient, en premier lieu, de préciser que ce n'est pas tant l'accent mis sur la responsabilité individuelle, qui est ici mis en cause, que l'utilisation qui en a été faite dans la politique d'exclusion de l'assurance-chômage, une politique d'exclusion qui s'est singulièrement renforcée ces derniers temps. Après tout, l'individualisation des droits sociaux revendiquée par notre mouvement et les mouvements féministes depuis plus de trente ans se fonde également sur le principe de la responsabilité de chacun dans la construction de ses droits sociaux en contribuant au financement du régime de sécurité sociale. Il en ressort cependant que *dans la revendication féministe de l'individualisation des droits, la responsabilité individuelle est mise au service de la responsabilité collective à laquelle il revient de garantir les droits sociaux de chacun.*

Il n'en va pas du tout de même dans la politique d'exclusion du chômage. En étendant progressivement la suspicion d'abus de l'assurance dont les femmes ont fait l'objet dès la fin des années 1940 à l'ensemble des chômeurs (et peut-être demain à d'autres allocataires sociaux), en stigmatisant en d'autres termes des groupes entiers de travailleurs-victimes de risques sociaux en leur faisant porter la responsabilité de leur état de dépendance sociale, l'objectif poursuivi semble bien être de décharger la responsabilité collective de l'obligation de garantir les droits sociaux de chacun en transférant cette obligation à la responsabilité individuelle. Les deux notions de responsabilité individuelle et d'abus étant à présent solidement ancrées dans l'assurance-chômage, le gouvernement peut envisager de les étendre, comme il en a manifesté l'intention, à d'autres

¹⁵ L'on notera à ce propos qu'un *Observatoire de l'équilibre des temps et de la parentalité en entreprise* a été créé en France avec pour missions :

- d'inciter un nombre croissant d'employeurs à mettre en place des actions concrètes en faveur d'un meilleur équilibre des temps de vie ;
- de faciliter le partage des bonnes pratiques entre employeurs pour les aider à mettre en place des actions concrètes ;
- de suivre l'évolution des salariés et des pratiques des entreprises à travers un *Baromètre annuel de la « conciliation »* (nous dirions plutôt « articulation ») de la vie professionnelle et personnelle.



secteurs (l'assurance-invalidité et l'assurance-soins de santé dans un premier temps) pour y traquer les « abus ».

D'où la question suivante : *l'enjeu caché de cette traque aux abus, qui, si elle se poursuit, risque de gangréner tout le système, n'est-il pas de s'attaquer, sinon de mettre fin, aux solidarités collectives, créatrices de lien social, qui ont été tissées au sein de notre régime de sécurité sociale en s'en prenant, dans un premier temps (?), aux droits sociaux des plus faibles de ses assujettis ? Les femmes en font encore, comme on l'a vu, trop largement partie, mais elles ne sont plus les seules*¹⁶.

2. Effets sur les autres droits sociaux

L'objectif de cette seconde partie n'est pas de donner une vue exhaustive des retombées des sanctions prises dans l'assurance-chômage sur les autres droits sociaux. Les différents organes compétents dans les autres secteurs de la sécurité sociale sont, chacun dans leur domaine, beaucoup mieux outillés que nous pour le faire. L'on se bornera, dès lors, à en rappeler les grandes lignes.

Avant d'y procéder, il paraît utile de rappeler que, dans notre régime de sécurité sociale, il convient de distinguer :

- les *secteurs, purement professionnels, des revenus de remplacement* où les droits acquis par le travail se limitent aux travailleurs eux-mêmes (assurance-chômage, assurance-invalidité, assurance-maternité et, dans une moindre mesure, l'assurance pension où le droit acquis par le travailleur s'étend à son conjoint survivant¹⁷) ;
- les *secteurs des revenus de complément*, plus généralistes, qui élargissent les droits des travailleurs aux membres de leur famille à charge par le biais des droits dérivés (assurance-soins de santé) et/ou qui se sont ouverts progressivement à toutes les couches de la population (assurance-soins de santé et assurance-allocations familiales).

Cette distinction a toute son importance dans le cas des retombées des sanctions prises dans l'assurance chômage sur les autres droits sociaux. Ces dernières seront plus limitées dans les secteurs des revenus de complément que dans les secteurs des revenus de remplacement. Dans les premiers, il existe, en effet, des solutions de rechange permettant de conserver, pour l'essentiel, les droits des personnes sanctionnées. Ceux-ci seront donc examinés en premier.

¹⁶ Au début des années 2000, le Conseil wallon de l'égalité entre hommes et femmes (CWEHF), présidé à l'époque par H. VANDE SCHOOR, avait organisé un séminaire dont le thème pourrait se résumer comme suit : La situation des femmes, observée notamment sur le marché du travail, préfigure-t-elle la situation qui sera aussi celle des hommes dans le futur ? A l'époque, cette question a été mal comprise par la plupart des intervenants et des participants. Au vu de ce qui passe depuis une dizaine d'années dans l'assurance-chômage, il apparaît que cette question peut être qualifiée de prémonitoire.

¹⁷ Le conjoint survivant se verra attribuer une pension de survie équivalente à la pension de retraite d'un salarié au taux isolé. Celle-ci subira les mêmes effets que la pension de retraite du travailleur en cas d'exclusion de l'assurance-chômage. Le secteur des pensions pourrait dès lors être qualifié de secteur mixte. Il est professionnel dans sa forme tout en étant, jusqu'à un certain point seulement, généraliste sur le fond.



2.1. Les revenus de complément

En généralisant, étape par étape, les régimes de l'assurance-soins de santé et des allocations familiales à toutes les couches de la population, en ce compris celles qui n'ont aucun lien avec le travail, la Belgique n'a fait que répondre aux obligations qu'elle avait contractées en ratifiant les grands textes juridiques internationaux relatifs aux droits humains ainsi que les recommandations de la Conférence internationale du travail qui préconisaient cette extension.

Il en découle que tant dans le secteur des allocations familiales que dans celui des soins de santé, le droit des chômeurs sanctionnés à l'intervention de l'assurance sera, pour l'essentiel, préservé. Cela ne veut pas dire pour autant que la sanction de l'assurance-chômage n'aura aucune implication notamment sur la nature de ce droit.

2.1.1 Assurance-soins de santé

La loi du 9 août 1963 instituant et organisant un régime d'assurance-soins de santé obligatoire avait pour objectif de généraliser l'obligation de s'assurer à toutes les couches de la population, en ce compris celles qui n'ont aucun lien avec le travail et celles dont le travail ou l'activité est difficilement assimilable au travail salarié. Sa mise en œuvre par l'instauration de régimes spécifiques destinés aux autres groupes de la population (travailleurs indépendants, handicapés, étudiants, clergé, bénéficiaires de l'aide sociale et assimilés, etc.) se fera pourtant de manière progressive puisqu'elle ne sera achevée qu'en 1993.

La complexité du système mis en place et les conditions requises pour s'ouvrir et maintenir le droit à l'intervention de l'assurance dans les frais de santé ont cependant eu des effets dévastateurs sur l'accès aux soins de santé des groupes de la population les plus vulnérables, comme l'a souligné le *Rapport général sur la pauvreté*, établi à l'initiative du Gouvernement DEHAENE I (7 mars 1992-22 mai 1995) et publié par la Fondation Roi Baudouin en octobre 1994.

Le droit à la santé classé dans les droits constitutifs de la dignité humaine dans le *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels* du 16 décembre 1966 et intégré, à ce titre, dans l'Article 23 de la Constitution réformée du 17 février 1994, imposait au législateur l'obligation morale de prendre les mesures nécessaires pour faciliter l'accès de tous à l'assurance-soins de santé. Ce fut chose faite le 25 avril 1997 avec l'adoption de l'Arrêté royal portant la réforme de l'assurabilité qui modifiait en profondeur les conditions d'ouverture et de prolongation du droit à l'assurance (suppression du stage sauf dans des cas bien précis de réinscription, assouplissement des conditions de cotisations notamment). Cette réforme destinée à simplifier le système et à faciliter l'accès à l'assurance des populations, qui en étaient jusque-là exclues, représentait un pas supplémentaire vers la stabilité du droit déjà affermie par l'annualisation de ce droit précédemment.

L'annualisation du droit tout d'abord. Le seul fait que le droit à l'intervention de l'assurance soit acquis pour un an a pour conséquence immédiate de postposer l'effet de la sanction intervenue dans l'assurance-chômage jusqu'à la fin de l'année en cours. Un chômeur sanctionné en 2015 conservera donc son droit à l'intervention de l'assurance-soins de santé jusqu'à la fin de l'année au cours de laquelle la sanction est intervenue, sans qu'il puisse en aucun cas lui être contesté.



Les conditions de prolongation du droit ensuite. L'année de référence et les conditions de cotisation sont deux éléments qui peuvent jouer en faveur du chômeur sanctionné en prorogeant le report de l'effet de la sanction dans l'assurance-soins de santé.

Prenons l'exemple d'un chômeur sanctionné en 2015 lorsque sa situation sera examinée en vue de la prolongation de son droit à l'assurance-soins de santé pour 2016. L'effet de la sanction sera ou non reporté selon que les conditions de cotisation sont ou non rencontrées au cours de l'année de référence sur la base de laquelle est prise la décision de proroger le droit à l'assurance-soins de santé (X – 2).

- Au cas où les conditions de cotisation seraient remplies pour 2014 dans le cas qui nous occupe, l'effet de la sanction prise à l'encontre du chômeur en 2015 serait reporté d'un an. Ce qui signifie que la sanction ne tirerait ses effets au plus tôt qu'en 2017, si les conditions de cotisation ne sont pas rencontrées en 2015, et au plus tard en 2018 si les conditions de cotisation ne sont pas remplies pour 2016. Il se pourrait même que la sanction n'ait pas d'effet du tout si le chômeur sanctionné a, entretemps, retrouvé du travail.
- Dans le cas où les conditions de cotisation ne seraient pas remplies, une situation qui concerne surtout les exclusions définitives de l'assurance-chômage, le chômeur perdrait son droit à l'assurance-soins de santé en tant que chômeur mais se verrait proposer des solutions alternatives pour conserver un droit à l'intervention de l'assurance dans ses frais de santé. Il pourrait :
 - soit redevenir personne à charge d'un autre membre de son ménage titulaire d'un droit à l'assurance, ce qui aurait pour conséquence de lui faire perdre son autonomie sociale en plus de son indépendance économique par le remplacement de son droit propre par un droit dérivé ;
 - soit rester titulaire de son droit sous une autre qualité comme, par exemple, en tant que bénéficiaire d'une allocation d'aide sociale ou, en dernier ressort, en tant que résident inscrit au registre national ou au registre des étrangers. Dans ce dernier cas, le seul effet de la sanction intervenue dans l'assurance-chômage pourrait être d'ordre pécuniaire. Dans certains cas précis, il pourrait, en effet, éventuellement être soumis à une obligation de cotisation, établie en fonction des revenus de son ménage.

2.1.2. Allocations familiales

La généralisation des allocations familiales s'est opérée en Belgique par la mise en place de régimes destinés à couvrir les familles ne relevant pas du régime des travailleurs salariés. Commencée en 1937 avec l'instauration d'un régime destiné aux travailleurs indépendants, elle s'est achevée en 1971 avec la mise en place du régime *résiduaire* des prestations familiales garanties, ouvert, sous condition de ressources, aux familles ne relevant d'aucun autre régime de sécurité sociale belge ou étranger.

Dans le contexte institutionnel complètement bouleversé par la sixième réforme de l'Etat régionalisant/communautarisant cette branche de la sécurité sociale que nous connaissons, il est difficile de prévoir ce que seront à l'avenir les effets des sanctions intervenues dans l'assurance-



chômage sur le droit aux allocations familiales, qui se profile de plus en plus comme un droit de l'enfant.

C'est d'autant plus difficile qu'aussi bien la Région wallonne que la Région de Bruxelles-Capitale ont inscrit une réforme profonde du système en place dans leurs Déclarations gouvernementales respectives. Des réformes qui prévoient l'une et l'autre l'instauration d'un régime d'allocation forfaitaire par enfant à charge et auxquelles nous devons être particulièrement attentives à ce qu'elles n'aggravent pas la situation des futures familles pauvres et précarisées en diminuant le montant des allocations familiales auxquels elles auraient eu droit dans le système actuel.

Nous avons pu montrer dans une de nos études récentes qu'il était impératif de fixer le montant de l'allocation forfaitaire suffisamment haut et de maintenir le principe du supplément social si l'on ne voulait pas que les familles les plus vulnérables, qui continueront probablement à avoir souvent plus d'enfants que les autres, ne fassent les frais de ces réformes¹⁸.

Quoi qu'il en soit, quelles peuvent être les retombées d'une sanction intervenue dans l'assurance-chômage sur les allocations familiales dans le système actuel ?

Contrairement à ce qui s'est passé en assurance-soins de santé, l'idée d'annualisation du droit aux allocations familiales, pourtant évoquée, n'a jamais pu être concrétisée. On en est resté à la *trimestrialisation du droit* qui représentait déjà une avancée par rapport à la situation antérieure où le droit était mensualisé. La trimestrialisation du droit peut pourtant elle aussi avoir pour conséquence de postposer d'un trimestre l'effet de la sanction intervenue dans l'assurance-chômage si le chômeur sanctionné remplit encore les conditions pour rester titulaire du droit dans le régime général des allocations familiales au cours du mois de référence (le 2^e mois du trimestre en cours) sur lequel se base la décision de prorogation du droit.

Malgré ce délai potentiel bienvenu dans l'effet de la sanction sur le droit aux allocations familiales des chômeurs sanctionnés dans le régime général, ce n'est cependant pas de ce côté-là qu'il faut rechercher l'essentiel des solutions mises en œuvre pour limiter les effets des sanctions prises dans l'assurance-chômage et préserver au maximum le droit aux prestations familiales des chômeurs non-indemnisés.

Actuellement, les conditions d'octroi des prestations familiales du chef des chômeurs déterminées par l'Arrêté royal du 25 février 1994 sont toujours d'application. L'article 4 de cet arrêté dispose dans son § 1^{er} que les chômeurs complets non-indemnisés conservent leur *droit aux allocations familiales de base* dans le régime général à deux conditions :

- Ils doivent être inscrits comme demandeurs d'emploi et être disponibles sur le marché de l'emploi ;
- Ils ne peuvent pas faire partie des différents cas d'exclusion énumérés de manière limitative au § 2 de ce même article¹⁹. Cela ne signifie pas pour autant que les enfants de cette

¹⁸ V. G. JULEMONT, *L'allocation forfaitaire pour tous les enfants – Une bonne idée ou un facteur d'une plus grande inégalité entre les familles et entre les enfants*, Décembre 2014.

¹⁹ Ces obstacles à la conservation du droit pendant la période de chômage non-indemnisée sont au nombre de trois. Celle-ci ne peut l'être en raison de circonstances dépendant de la volonté du chômeur (refus d'un emploi ou non-participation à un plan d'accompagnement, par exemple), en raison d'une non-disponibilité sur le marché de l'emploi (séjour à l'étranger ou détention, par exemple) ou encore de sanctions administratives (à la suite de déclarations fausses ou incomplètes, par exemple).



catégorie de chômeurs exclus ne bénéficieront plus d'allocations familiales. Ils continueront à en bénéficier :

- soit dans un régime de sécurité sociale belge ou étranger s'il existe un autre attributaire possible pour ouvrir le droit ;
- soit dans le régime *résiduaire* des prestations familiales garanties, si le chômeur non-indemnisé exclu définitivement de l'assurance-chômage remplit les conditions de ressources (du ménage) en vigueur dans ce régime.

Pour les chômeurs entrant dans les situations définies dans l'Arrêté royal du 25 février 1994, on peut donc conclure que le seul effet des sanctions intervenues dans l'assurance-chômage sera d'ordre pécuniaire pour ceux d'entre eux qui entraînent dans les conditions de ressources et de situation familiale exigées pour l'obtention des majorations prévues pour les chômeurs à partir du 7^e mois de chômage.

De nouveaux motifs d'exclusion définitive en cas de récidive ont été introduits dans la réglementation du chômage (Arrêté royal du 25 novembre 1991, art. 154, alinéa 4) sans pour autant être déjà mentionnés dans les cas qui font obstacle au droit aux allocations familiales énumérés dans l'Arrêté royal du 25 février 1994. Dans la mesure où justement ces cas ne sont pas prévus, les chômeurs sanctionnés en vertu de ces nouvelles dispositions sont considérés comme remplissant les conditions de conservation de leur *droit aux allocations familiales de base* dans le régime général. *Le seul effet de l'exclusion du chômage sera ici aussi pour certains d'entre eux d'ordre pécuniaire puisqu'ils perdront éventuellement leur droit à la majoration des allocations familiales (v. ci-dessus).*

La perte du droit à la majoration des allocations familiales pour les chômeurs non-indemnisés qui entrent dans les conditions de ressources pour en bénéficier à partir du 7^e mois a été jugée discriminatoire par la Cour constitutionnelle (Arrêt n°145/2008). Des chômeurs non-indemnisés ont dès lors introduits des recours auprès des tribunaux du travail en vue de récupérer ce droit, déplaçant ainsi l'inégalité de traitement dénoncée par la Cour constitutionnelle entre les chômeurs ayant introduit des recours et ceux qui ne l'ont pas fait.

Afin de clarifier une fois pour toute la situation et de supprimer ainsi toute inégalité de traitement qui pourrait intervenir entre chômeurs, le Comité de gestion de FAMIFED a marqué son accord de principe à une proposition établissant les règles du droit aux allocations familiales en cas d'exclusion du chômage.

Les solutions prévues dans cette proposition varient selon que les chômeurs non-indemnisés sont exclus temporairement ou définitivement de l'assurance-chômage.

- *Dans le cas d'une exclusion temporaire*, le chômeur conservera son droit aux allocations familiales dans le régime général ainsi que son droit à la majoration de celles-ci s'il répond aux conditions de ressources, de situation familiale et de durée de chômage exigées pour l'obtenir.
- *Dans le cas d'une exclusion définitive*, le chômeur perdra son droit aux allocations familiales dans le régime général et passera, sous condition de ressources, dans le régime des prestations familiales garanties à condition qu'il n'existe aucun autre attributaire possible du droit aux allocations familiales dans un autre régime de sécurité sociale belge ou étranger. S'il passe dans le régime des prestations garanties, il conservera son droit à une majoration



identique à celle dont il bénéficiait (ou aurait bénéficié) dans le régime général en tant que chômeur à partir du 7^e mois.

Si ces mesures étaient adoptées par les Régions/Communautés, elles élimineraient tout effet de l'exclusion temporaire de l'assurance chômage sur la conservation du droit aux allocations familiales et à leur(s) majoration(s) pour les chômeurs ainsi sanctionnés.. Dans le cas des chômeurs exclus définitivement de l'assurance-chômage, elles confirmeraient cependant la perte de leur statut de travailleur salarié (provisoirement) inactif. Pour ceux d'entre eux qui entrent dans les conditions pour relever du régime des prestations familiales garanties, les prestations familiales qu'ils percevraient pour leurs enfants à charge, même si elles sont du même montant, relèveraient plutôt d'un régime d'aide sociale que d'un régime de sécurité sociale.

Ces propositions ne pourront toutefois être mises en œuvre que si elles sont adoptées par les instances des entités fédérées. Il semblerait que du côté de la Région wallonne, le gouvernement y soit favorable. Aucune indication allant dans ce sens n'a encore, à ce jour, filtré du côté de la Région de Bruxelles-Capitale où la situation est évidemment beaucoup plus complexe puisque la politique des allocations familiales, qui sera mise en œuvre, relève de la Commission communautaire commune (COCOM). Mais en admettant que les deux Régions se décident en faveur de cette mesure, celle-ci ne pourra cependant être appliquée que si elle est acceptée à l'unanimité des membres du *Comité ad hoc allocations familiales* créé le 12 février 2015, présidé par M. DE BLOCK, Ministre fédéral des affaires sociales, et dans lequel les quatre Régions/Communautés sont représentées.

La mise en œuvre de ces propositions représentera évidemment un coût pour les deux Régions. Selon les estimations établies par FAMIFED, ce coût serait annuellement de l'ordre de 3.779.500 € pour la Région wallonne et de 1.025.000 € pour la Région de Bruxelles-Capitale.

Restera à régler, dans l'état actuel de la politique d'exclusion de l'assurance-chômage menée par le gouvernement fédéral, le cas *des jeunes de moins de 21 ans* auxquels est retiré le droit à l'allocation d'insertion à l'issue de leur stage d'insertion professionnelle pendant lequel ils continuent de bénéficier d'allocations familiales.

Une proposition de prolongation du droit aux allocations familiales dans le cas de ces jeunes a également été présentée au Comité de gestion de FAMIFED. A titre informatif, le coût annuel de cette mesure s'élèverait à quelque 2.912.000 € en Région wallonne et à 703.000 € pour la Région de Bruxelles-Capitale, selon les estimations établies par FAMIFED. De nouveau cette mesure ne pourra être appliquée que si elle est approuvée à l'unanimité par *Comité ad hoc allocations familiales* (v. ci-dessus).

2.2. Les revenus de remplacement

Les sanctions prises dans l'assurance-chômage à l'encontre des chômeurs qui ne satisfont pas aux obligations découlant du plan d'activation produiront des effets plus dommageables sur les droits sociaux des chômeurs concernés dans les secteurs à vocation professionnelle des revenus de remplacement que ceux observés dans les secteurs généralisés des revenus de complément. Avant d'examiner les conséquences de ces sanctions sur les droits en matière d'invalidité, de maternité et de pension, peut-être serait-il bon de chiffrer la perte de revenus à laquelle sont exposés les chômeurs sanctionnés en cas de perte de leur allocation.



2.2.1. Perte de revenu liée à l'exclusion de l'assurance-chômage

Pour illustrer cette perte, l'on se basera sur l'exemple des ménages à un seul revenu, chefs de famille et isolés, qui entrent dans les conditions d'obtention du revenu d'intégration sociale. Cet exemple s'impose de lui-même dans la mesure où les femmes, et donc les chômeuses isolées avec enfants à charge s'adressent plus souvent aux CPAS que d'autres en cas de perte de revenu ou de difficultés financières (v. supra).

La comparaison du montant du revenu d'intégration sociale auquel les chefs de famille et les isolés auront droit à celui de l'allocation de chômage qu'ils percevaient respectivement après 4 ans de chômage, par exemple, indique que la perte mensuelle de revenu s'élève à +/- 45 € pour les chefs de famille et quelque 136 € pour les isolés. Il s'agit-là bien sûr de la perte minimum qu'enregistreraient les chômeurs concernés. Elle peut, en effet, être beaucoup plus importante si l'exclusion intervient lorsque la durée de chômage est plus courte (elle se chiffrerait, par exemple, respectivement à environ 168 € et 338 € en cas d'une durée de chômage de 25 à 30 mois). Dans le cas des chômeurs cohabitants sans charge de famille, la perte de revenu sera beaucoup plus lourde car, pour la plupart d'entre eux, cette perte sera totale (504 € après 4 ans de chômage, 859 € après 25 à 30 mois).

Il va sans dire que ces pertes de revenus, quelle que soit leur importance, sont pour tous les chômeurs concernés amplement suffisantes pour renforcer la situation de précarité dans laquelle ils vivent, voire, les faire basculer dans la pauvreté pour certains d'entre eux. Cette perte de revenu est d'autant plus dommageable qu'elle peut, dans l'état actuel de la législation, s'ajouter pour les chômeurs-chefs de famille à la perte des suppléments d'allocations familiales qu'ils percevaient, sous condition de ressources, en tant que chômeur indemnisé à partir du 7^e mois de chômage.

Il convient de préciser que les chômeurs exclus définitivement du chômage ne pourront récupérer le droit à l'assurance que lorsqu'ils auront retravaillé suffisamment longtemps pour remplir la condition de stage, c'est-à-dire le nombre de journées travaillées avant la demande de l'allocation, nombre de journées travaillées qui augmente fortement avec l'âge du travailleur²⁰. L'exclusion définitive de l'assurance-chômage représente donc une sanction lourde dont les effets continueront à se faire sentir en cas de reprise du travail sur le droit des chômeurs ainsi sanctionnés à l'intervention de l'assurance-chômage pendant une période d'autant plus longue qu'ils seront plus âgés, et ce alors même qu'ils rencontreront de plus en plus de difficultés à se faire engager.

2.2.2. Assurance-invalidité

Lorsqu'un chômeur tombe malade, il a normalement droit à une indemnité basée sur son allocation de chômage pendant les 6 premiers mois de maladie. Qu'advient-il de ce droit en cas d'exclusion, temporaire ou définitive, de l'assurance-chômage ?²¹

Deux situations doivent être envisagées. Les effets ne seront pas les mêmes selon que l'exclusion du chômage intervient pendant ou après le début de congé de maladie.

²⁰ Le nombre de journées travaillées requis s'élève à 312 au cours des 21 mois précédant la demande d'allocation pour les travailleurs âgés de moins de 36 ans, à 468 au cours des 33 mois précédant la demande d'allocation pour les travailleurs âgés de 36 à moins de 50 ans, et à 624 au cours des 42 mois précédant la demande d'allocation pour ceux âgés de 50 ans et + (Arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage, art. 30).

²¹ Les informations détaillées dans cette section nous ont été fournies par le service indemnités du Secrétariat national de l'Union nationale des Mutualités socialistes (UNMS).



- *L'exclusion de l'assurance-chômage intervient alors que le chômeur est en congé de maladie.* Il conservera, dans ce cas, son droit à l'indemnisation, mais il verra son indemnité réduite au montant accordé à un travailleur sans expérience professionnelle.
- *L'exclusion de l'assurance chômage intervient avant que le chômeur ne soit en incapacité de travail.* Deux cas de figure se présentent :
 - *le chômeur sanctionné entre en incapacité de travail dans les trente jours qui suivent son exclusion de l'assurance-chômage.* Il conservera dans ce cas son droit à une indemnité réduite de la même manière que le chômeur exclu pendant la période de congé de maladie car il répond à la condition d'avoir la qualité de titulaire pour avoir droit à l'indemnité (chômeur dans les 30 jours précédant la survenance du risque) ;
 - *lorsque l'incapacité de travail intervient plus de 30 jours après l'exclusion de l'assurance-chômage,* le chômeur sanctionné n'est plus titulaire d'un droit à l'indemnisation. Pour le dire en termes plus clairs, *l'exclusion de l'assurance-chômage entraîne automatiquement l'exclusion de l'assurance-invalidité* de cette catégorie de chômeurs.

Le dispositif de l'assurance continuée aurait permis d'éviter à ces chômeurs cette double exclusion qui s'apparente à une double peine. Cette possibilité de maintien du droit de ces chômeurs à l'assurance-invalidité a pourtant été rejetée par le gouvernement.

L'assurance continuée, qui a été utilisée en son temps, notamment dans le cas des travailleuses qui suspendaient temporairement leur contrat de travail pour s'occuper de leurs enfants, est, en effet, un mécanisme qui permet de continuer à bénéficier de l'intervention de l'assurance moyennant le paiement d'une cotisation personnelle pendant la durée de cette suspension. Il est vrai que la mise en œuvre de cette mesure aurait sans doute soulevé quelques difficultés dans le cas des chômeurs ayant perdu leur qualité de titulaire du droit à l'assurance-chômage (Quel aurait été le statut de ces périodes d'invalidité indemnisées par rapport à la constitution de leur droit à la pension de retraite, par exemple ? Auraient-elles conservé leur caractère de périodes assimilées à des périodes travaillées, ce qui aurait eu également pour effet d'assurer la continuité de la constitution de leur droit à la pension ?).

L'on peut, toutefois, se demander si ces difficultés, réelles mais pas nécessairement insurmontables, sont suffisantes pour justifier le refus opposé par le gouvernement de prendre en considération une mesure visant à continuer de garantir la protection du régime de sécurité sociale aux chômeurs exclus définitivement de l'assurance-chômage alors qu'ils sont dans l'incapacité de rechercher un nouvel emploi pour cause de maladie et/ou d'invalidité survenant plus de 30 jours après la date de leur exclusion.

2.2.3. Assurance maternité

Du côté de l'assurance-maternité, les informations sont un peu plus rassurantes car une mesure de protection (limitée) contre l'exclusion concernant les chômeuses enceintes ou qui viennent d'accoucher a été inscrite dans l'Arrêté-royal du 25 novembre 1991 portant la réglementation du chômage. L'article 58/3, § 7, de l'Arrêté stipule, en effet, que « *la procédure de contrôle de la disponibilité est suspendue pour la travailleuse enceinte ou qui vient d'accoucher pendant la période de 3 mois qui précède la date présumée ou réelle de l'accouchement et la période de 4 mois qui suit la date réelle de l'accouchement* ». Elle ne pourra dès lors être réactivée *au plus tôt* qu'au lendemain de l'expiration de la période de 4 mois suivant l'accouchement.



Cette protection contre l'exclusion des chômeuses enceintes ou venant d'accoucher, inscrite dans la réglementation du chômage, représente, sans conteste, un acquis. Elle reste pourtant, à nos yeux, insuffisante au regard des difficultés particulières que rencontre la femme enceinte, dès l'entame de sa grossesse, lorsqu'elle recherche un emploi et des discriminations à l'embauche dont elles font l'objet au cours de cette période. A moins de changer les règles de recrutement et d'imposer des sanctions à l'employeur qui refuserait d'engager une femme enceinte, *parce qu'elle est enceinte* (mais comment le prouver ?), il semblerait plus judicieux de faire démarrer cette protection dès le moment où la chômeuse avertit l'organisme dont elle dépend (FOREM pour la Région wallonne, ACTIRIS pour la Région de Bruxelles-Capitale) de sa grossesse. *Notre mouvement pourrait revendiquer l'alignement de la protection contre l'exclusion de la chômeuse enceinte sur la protection contre le licenciement dont bénéficie la travailleuse enceinte.*

Car quelles sont les conséquences de la protection limitée accordée aux chômeuses enceintes en gros à partir du 7^e mois en cas de grossesse « normale » ? Cela veut dire que si l'exclusion de l'assurance-chômage intervient dans les 6 premiers mois de la grossesse, les règles en vigueur dans l'assurance-invalidité seront appliquées à la femme enceinte et qu'elle pourra, de ce fait, en cas d'exclusion définitive, être privée d'indemnités de maternité puisqu'elle ne remplit plus les conditions pour être titulaire du droit à l'assurance-maternité.

L'extension sur toute la période de la grossesse de la protection contre l'exclusion des chômeuses enceintes ne signifie pas qu'elles ne devraient pas être incitées à rechercher un emploi pendant cette période, mais bien qu'elles ne devraient plus être sanctionnées si elles abandonnent cette recherche en cours de grossesse. La procédure d'exclusion ne pourrait être entamée à leur encontre *au plus tôt* qu'au terme de la période de 4 mois pendant laquelle elles sont encore protégées après l'accouchement.

D'une manière générale, il faudrait peut-être se demander s'il ne serait pas bon que l'assurance-maternité développe ses propres règles et conditions d'accès au droit aux indemnités de maternité afin de limiter au maximum les cas tant de travailleuses que de chômeuses qui n'en bénéficient pas parce qu'elles ne remplissent pas les conditions (de stage et de cotisations) en vigueur dans l'assurance-invalidité et qui sont d'application dans l'assurance-maternité.

2.2.4. Assurance-pension

Dans le cas de l'assurance-pension, l'effet-retard de l'exclusion (temporaire ou définitive) de l'assurance-chômage se fera sentir dans le calcul du droit à la pension. L'ampleur de la réduction du montant de la pension de retraite (ou de survie) sera évidemment fonction de la durée de l'exclusion.

Jusqu'à présent, les personnes âgées de 65 ans et plus étaient relativement mieux protégées contre le risque de pauvreté que les chômeurs (toutes situations confondues), et tout particulièrement que les chômeuses isolées avec enfants à charge. Elles étaient effectivement 1 sur 5 contre 2 sur 5 pour les chômeurs à encourir ce risque en 2013-2014.

Il est à craindre qu'à force de se multiplier et de s'étendre à des groupes toujours plus nombreux de chômeurs, les mesures d'exclusion du chômage accroissent non seulement le risque de pauvreté déjà préoccupant des chômeurs et, plus particulièrement, des chômeurs non-indemnisés. Il est également à craindre que l'accroissement de ce risque observé dans le groupe des chômeurs se



répercute, à terme, sur leur sécurité d'existence au moment de leur retraite et qu'il fasse exploser le taux du risque de pauvreté au sein du groupe des personnes âgées de 65 ans et plus.

Leur situation pourrait encore s'aggraver si le projet de réforme des pensions du gouvernement actuel incluant la mesure de réduction des montants de rémunérations pris en considération dans le calcul de la pension pour les périodes assimilées se concrétise car cette mesure frapperait de plein fouet, non seulement les chômeurs, mais également les travailleurs en incapacité de travail de longue durée, les prépensionnés, etc. Est-il besoin de dire qu'une telle mesure serait particulièrement préjudiciable aux travailleuses alors qu'elles sont déjà plus nombreuses que les hommes à vivre sous le seuil de pauvreté lorsqu'elles sont isolées à l'âge de la pension.

Conclusion

Comme l'on pouvait s'y attendre, les décisions d'exclusion de l'assurance-chômage sont lourdes de conséquences pour les chômeurs auxquels elles s'appliquent.

Si elles ont pu être quasiment endiguées dans le domaine des soins de santé, où la situation est la plus favorable, elles peuvent déjà, dans certains cas, mettre en danger la sécurité d'existence des familles des chômeurs exclus, même temporairement, de l'assurance-chômage en les privant, en l'état actuel de la législation, des suppléments d'allocations familiales auxquels ils ont droit, sous condition de ressources, à partir du 7^e mois de chômage. La suppression de ces suppléments, qui entraîne une perte de revenu de quelque 46 € pour les familles d'un enfant, 75 € pour celles de 2 enfants auxquels il faut ajouter 5 € par enfant supplémentaire (+ 18 € à partir du 3^e enfant et pour chaque enfant supplémentaire en cas de famille monoparentale), une perte qui s'ajoute à celle due à la suppression de l'allocation de chômage, est de nature à renforcer la précarité des conditions de vie de ces familles, quand elle ne les fait pas basculer dans la pauvreté. Cette situation se vérifie même dans les cas où l'allocation de chômage est partiellement remplacée par le revenu d'intégration.

Que dire alors des conséquences de l'exclusion de l'assurance-chômage dans les secteurs de la sécurité sociale à vocation professionnelle où elle peut, soit faire perdre aux chômeurs sanctionnés le droit à l'assurance dans le secteur de l'assurance-invalidité auquel est adjointe l'assurance-maternité, soit réduire leur droit à la pension en cas d'exclusion temporaire ou stopper la constitution de ce droit en cas d'exclusion définitive pendant toute la durée de leur exclusion.

La perte de la qualité de titulaire du droit dans l'assurance-chômage n'est donc pas anodine puisqu'elle est destructrice d'autres droits sociaux.

Lorsque la sécurité sociale a été créée aux lendemains de la seconde guerre mondiale, son objectif premier était de garantir la paix sociale en assurant la protection des travailleurs et de leurs familles contre le risque de pauvreté résultant des risques de la vie auxquels ils pouvaient être confrontés. Les mesures d'exclusion de l'assurance-chômage, décidées en grande partie pour des raisons budgétaires, s'inscrivent en faux par rapport à cet objectif en rendant les travailleurs en manque d'emploi responsables d'une situation dont la plupart d'entre eux n'ont pas la maîtrise.

Depuis l'instauration du régime général de sécurité sociale, les chômeurs ont toujours été les mal aimés du système puisque des mesures d'exclusion de l'assurance-chômage ont été prises dès 1951



à l'encontre des chômeurs soupçonnés d'abuser de l'assurance. Les chômeuses vivant en couple sont restées durant des années la cible privilégiée de ces mesures d'exclusion, qui touchent également et durement les chômeurs soupçonnés de ne pas rechercher assez activement un emploi depuis une dizaine d'années. A l'heure où l'emploi est rare et où le déclassement des compétences acquises dans l'exercice d'un (ancien) métier (qualifié) fait rage à la suite de la « révolution » des technologies²², la poursuite de cette politique pose question.

Au lieu de s'attaquer aux droits sociaux des chômeurs, le gouvernement fédéral ferait mieux de :

- mettre en place, en collaboration avec les Régions/Communautés, des politiques économique, de l'emploi, de l'enseignement et de la formation professionnelle cohérentes et adaptées aux transformations continues de la structure du travail, et partant de celle de l'emploi, à l'œuvre depuis quelque 40 ans résultant de l'évolution technologique et informatique qui va en s'accéléralant ;
- garantir la continuité de la trajectoire professionnelle des travailleurs et « redéfinir l'état professionnel en se basant sur une approche compréhensive du travail » comme le recommandait déjà en 1998 le *Rapport de Madrid* élaboré par un groupe d'experts interuniversitaire et multidisciplinaire à la demande de la Commission européenne²³.
Une telle approche l'amènerait à actualiser le système d'interruption de carrière instauré en 1985 par le gouvernement MARTENS V (27 décembre 1981-14 octobre 1985) et à en revisiter les principes de base de rotation de l'emploi et de sécurisation des droits sociaux des travailleurs. Il renouerait ainsi avec les idées de paix et de cohésion sociales qui étaient celles des fondateurs de la sécurité sociale en évitant de mettre les assurés sociaux, et plus particulièrement les chômeurs suspectés d'abuser de l'assurance, au ban de la société.
Est-il besoin de dire après l'examen des conséquences des mesures d'exclusion de l'assurance-chômage sur les autres droits sociaux auquel il vient d'être procédé, qu'une telle orientation politique serait particulièrement bénéfique pour les femmes car elle serait de nature à favoriser l'égalité des femmes et des hommes sur le marché de l'emploi en éliminant (progressivement) les inégalités de genre encore à l'œuvre au sein des familles (v. supra).

Pour terminer, il convient d'évoquer la situation particulière des chômeuses-enceintes en cas d'exclusion définitive de l'assurance-chômage. En plus de toutes les conséquences sur les droits sociaux communes aux chômeurs et aux chômeuses qui viennent d'être détaillées, elles encourent en plus le risque de perdre leur droit à l'assurance-maternité. Afin de limiter ce risque, qui peut avoir aussi des répercussions sur la santé et le bien-être de l'enfant, notre mouvement propose d'élargir la période de protection contre l'exclusion dont bénéficie déjà la chômeuse enceinte en l'alignant sur la protection contre le licenciement accordée à la travailleuse enceinte.

²² Et c'est loin d'être fini si l'on en croit les dernières informations qui nous viennent des Etats-Unis. D'après certains observateurs, les dernières évolutions technologique et informatique risquent d'entraîner de lourdes pertes d'emplois dans tous les secteurs des services en s'adressant même à des métiers très qualifiés (les traders, par exemple). Selon eux, les seuls travailleurs qui pourraient tirer leur épingle du jeu seraient les travailleurs les plus hautement qualifiés et les non qualifiés, dont le travail n'est pas répétitif (comme l'est le travail à la chaîne, par exemple).

²³ V. A. SUPIOT, « Transformations du travail et devenir du travail », *Revue internationale du travail*, 1999/1, Vol. 13, N° 1, p. 39. Le Rapport de Madrid vient de faire l'objet d'une nouvelle publication. V. A. SUPIOT (Directeur), *Au-delà de l'emploi*, Editions Flammarion, Mars 2016.



Au vu des difficultés et des discriminations (directes) à l'embauche auxquelles sont confrontées les femmes enceintes, cette mesure serait un signe supplémentaire de la reconnaissance sociale du risque professionnel particulier qu'encourent les chômeuses tout comme les travailleuses quand elles décident d'avoir un enfant et d'assumer des responsabilités familiales. Soit, en d'autres termes, de remplir une fonction sociale dont la protection et la garantie des droits qui lui sont associés sont du ressort des autorités publiques. Une façon comme une autre pour ces dernières d'en assumer la responsabilité.

GHISLAINE JULEMONT, Bruxelles, le 14 septembre 2016



Bibliographie

ARCQ, E. et BLAISE, P., « Histoire politique de la sécurité sociale », *Revue belge de sécurité sociale*, 40^e année, N° 3, Septembre 1996.

DE LATOUWER, L., BOGAERTS, K. et VAN DEN BOSCH, K., *Evaluation de la suspension Art. 80 dans l'assurance-chômage sur la réinsertion et la pauvreté*, Centrum voor Sociaal Beleid, Universiteit Antwerpen.

DEMONTY, B., « Exclusions du chômage : les femmes wallonnes peu qualifiées plus touchées », *Le Soir*, 26 octobre 2015.

DEMONTY, B., « Chômage : 83 % d'exclus francophones », *Le Soir*, 19 février 2016.

JULEMONT, G., *L'allocation forfaitaire pour tous les enfants – Une bonne idée ou un facteur d'une plus grande inégalité entre les familles et les enfants*, Décembre 2014.

MAINGAIN, B., *Le droit social et la crise de l'emploi*, Tome I, *Principes et solutions traditionnels*, De Boeck, Université.

ONEM, *Rapport Annuel 2014*, Vol. 2.

ONEM, *Evolution différenciée du chômage de longue durée selon le sexe*, 2014

SPF Intégration sociale, *Bulletin trimestriel*, Septembre 2015.

SUPIOT, A., « Transformations du travail et devenir du travail », *Revue internationale du travail*, 1999/1.

SUPIOT, A., *Au-delà de l'emploi*, Editions Flammarion, Mars 2016.

VAN TEMSCHE, G., *La sécurité sociale – Les origines du système belge – Le présent face à son passé*, DE BOECK, 1994.

QUI SOMMES-NOUS ?

Nous sommes un mouvement féministe de gauche, laïque et progressiste, actif dans le domaine de la santé et de la citoyenneté. Regroupant 10 régionales et plus de 200 comités locaux, nous organisons de nombreuses activités d'éducation permanente sur l'ensemble du territoire de la Fédération Wallonie-Bruxelles.

En tant que mouvement de pression et de revendications politiques, nous menons des actions et militons pour les droits des femmes: émancipation, égalité des sexes, évolution des mentalités, nouveaux rapports sociaux, parité, etc.

Nous faisons partie du réseau associatif de Solidaris. En tant que mouvement mutualiste, nous menons des actions et militons contre les inégalités de santé.

Toutes nos analyses et nos études sont disponibles sur notre site :

www.femmesprevoyantes.be



Avec le soutien de :

