

# Belgique

## Le système d'assurance-chômage : un particularisme en sursis ?

Jean FANIEL\*

**L**e système d'indemnisation du chômage actuellement en vigueur en Belgique présente des caractéristiques particulières, liées au processus de construction de cette assurance qui s'est déroulé du XIX<sup>e</sup> siècle à la Libération. D'une part, l'indemnisation du chômage est en principe illimitée dans le temps. D'autre part, les syndicats jouent un rôle crucial dans la gestion et le versement des allocations de chômage et 85 % des chômeurs sont syndiqués.

Différentes pressions pourraient cependant conduire à une réforme de ce système et avoir pour effet de mettre un terme à ces spécificités. La persistance d'un taux de chômage élevé depuis les années 1970 n'est pas étrangère à ce mouvement mais elle n'explique pas tout. Les négociations actuellement en cours en vue de la formation d'un nouveau gouvernement fédéral<sup>1</sup> ainsi que l'exigence des partis flamands de procéder à une nouvelle réforme de l'Etat traduisent la volonté de plusieurs acteurs d'apporter de nouveaux changements dans ce domaine.

---

### Aux origines du système d'assurance-chômage

Le rôle clé que les organisations syndicales belges jouent dans l'indemnisation du chômage s'explique par le processus même qui a conduit à des mécanismes d'octroi d'allocations aux travailleurs privés d'emploi. Les syndicats ont eux-mêmes mis sur pied des caisses de secours mutuel destinées à aider leurs membres dans le besoin. Ils ont ensuite cherché auprès des pouvoirs publics les fonds nécessaires au renforcement de ces caisses. Le débat sur l'organisation d'une assurance-chômage publique qui a marqué les années de crise de la décennie 1930 a débouché à la Libération sur un compromis jetant les bases du système actuel.

### Les caisses syndicales de secours mutuel

La Belgique est le premier pays du continent, quelques années après la Grande-Bretagne, à vivre la Révolution industrielle. L'Etat belge qui obtient son

---

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

1. Sur les enjeux plus généraux de cette négociation, voir dans ce numéro l'article de Patrick Feltesse sur les questions socio-économiques et le fédéralisme en Belgique.

## BELGIQUE

indépendance en 1830 réserve cependant aux ouvriers un sort peu enviable (Neuville, 1976 et 1977). Les conditions de travail et de salaire sont déplorables, le droit et les forces de l'ordre empêchent le développement d'un mouvement ouvrier structuré et combatif. Malgré la précocité de l'essor du capitalisme belge, le développement du mouvement syndical est assez tardif. L'interdiction frappant le droit de grève ne sera levée qu'en 1921. Dans ce contexte, c'est davantage le mouvement coopératif qui se développe.

En dépit de leur caractère illégal, des syndicats apparaissent néanmoins dans la seconde moitié du XIX<sup>e</sup> siècle. Pour échapper à la répression par les pouvoirs publics, et afin d'attirer une masse importante de travailleurs, les syndicats créés à cette époque se dotent souvent d'une caisse de secours mutuel. En cotisant à l'organisation syndicale, les travailleurs alimentent certes une caisse de résistance, utilisable en cas de grève. Mais cette caisse, illégale, est dissimulée et complétée par les autres services offerts par la caisse de secours syndicale : une allocation est versée aux plus âgés au titre de pension de retraite, aux malades et aux victimes d'accidents de travail, ainsi qu'aux membres qui perdent leur emploi. Dans ce dernier cas, l'allocation versée à ce qu'on appellera plus tard des « chômeurs » (Topalov, 1994 : 24-25 et 418) a un objectif double. Non seulement celui d'aider des collègues que le système laisse sur le carreau, mais également celui d'empêcher ceux-ci de se trouver dans une situation les obligeant, pour survivre, à proposer leur force de travail à n'importe quel prix, exerçant ainsi une pression à la baisse généralisée sur les salaires

(ce qui est précisément, selon K. Marx, l'un des rôles de l'« armée industrielle de réserve » des sans-emploi dans le mode de production capitaliste ; Marx, 1969, XXV).

Les caisses de secours mutuel sont cependant fragiles. Les syndicats demeurent des organisations limitées à une entreprise, une région, un métier ou, au mieux, un secteur ; leur assise est par conséquent limitée. La faiblesse des salaires versés aux travailleurs belges empêche le versement de cotisations élevées. Enfin, les nombreux soubresauts de l'économie entraînent régulièrement des pertes d'emploi. Dans ces périodes, les caisses syndicales, peu garnies, sont rapidement vidées par le versement d'allocations de chômage.

### **Une société pilarisée**

A la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, alors que le syndicalisme commence à se structurer, des solutions vont être recherchées pour consolider les caisses de secours. La Belgique est un pays caractérisé dès la seconde moitié du XIX<sup>e</sup> siècle par une forme de « pilarisation ». La société est divisée en « piliers », en univers relativement séparés les uns des autres. Le « pilier socialiste » réunit ainsi autour du Parti ouvrier belge, ancêtre de l'actuel Parti socialiste, les syndicats de cette tendance, les mutualités socialistes, des organisations de jeunesse, féminines, coopératives, etc. A l'inverse, une personne socialisée du côté « chrétien »<sup>1</sup> sera très probablement baptisée selon les sacrements catholiques, suivra ensuite les cours d'une école confessionnelle, participera aux activités d'un mouvement de jeunesse chrétien, sera plus tard membre

1. Quoique ce soit le terme « chrétien » qui soit le plus souvent utilisé, celui de « catholique » conviendrait mieux car le protestantisme ne s'est guère implanté en Belgique.

d'un syndicat chrétien et de la mutualité de cette tendance, votera pour le Parti catholique, et sera inhumée selon les rites catholiques. Il faut attendre les dernières décennies du XX<sup>e</sup> siècle pour assister progressivement à un mouvement de « dépillarisation » de la société belge ainsi constituée. Dans ce modèle, c'est essentiellement au niveau des élites (politiques, syndicales, etc.) que des contacts ont lieu par-delà les appartenances et que se nouent les compromis qui permettent de gérer l'Etat.

Cette pilarisation est aussi marquée par des liens relativement étroits entre les élites politiques, syndicales, et des autres organisations du pilier concerné. Tandis que les élus portent certaines revendications du tissu d'associations qui les entoure, ils attendent en retour le soutien de la base sociale qui compose ces organisations. Afin de stabiliser les caisses de secours mutuel, certains syndicalistes vont s'adresser, au tournant du siècle, aux élus locaux afin que les autorités municipales ou provinciales accordent des subsides aux personnes secourues. Tandis que certains politiciens conservateurs voient une telle demande d'un mauvais œil, d'autres estiment qu'il n'est pas inintéressant d'encourager chez les travailleurs l'esprit d'épargne que suscite la cotisation à une telle caisse, tout comme il peut être utile que les sans-emploi puissent maintenir un certain niveau de vie afin de rester disponibles sur le marché de l'emploi.

#### **Le modèle gantois**

C'est le système développé en 1900 par la ville flamande de Gand qui s'imposera le plus. Dans ce qui reste connu aujourd'hui encore sous le nom de « système gantois », les autorités municipales versent un subside aux travailleurs involontaire-

ment inoccupés qui se sont assurés contre le chômage. La somme vient compléter l'allocation versée par la caisse de chômage (essentiellement syndicale) à laquelle est affilié le chômeur. En outre, le subside qui est versé au sans-emploi lui est transmis *via* la caisse dont il est membre. Très rapidement, le lien s'établit dans l'esprit des ouvriers entre la nécessité d'être affilié à un syndicat et la protection d'être assuré contre le chômage avec une garantie de complément de revenu par le biais de fonds publics.

A la suite de la Première guerre mondiale, du souffle révolutionnaire qu'elle charrie, de l'occupation du pays et de l'entrée de ministres socialistes dans le gouvernement, les ouvriers belges vont obtenir l'octroi du suffrage universel masculin, la levée totale des entraves à la liberté de se syndiquer et de faire grève, ainsi que la création d'instances de négociation et de concertation entre les interlocuteurs sociaux. En outre, le ministre socialiste du Travail en poste de 1918 à 1921 étend le système d'indemnisation du chômage développé au niveau local en instituant un mécanisme semblable au niveau national (Vanthemsche, 1994).

---

#### **Syndicats et caisses de chômage**

Le système qui s'est peu à peu constitué n'est pas sans conséquences pour les syndicats belges. Il contribue incontestablement à augmenter le nombre de leurs membres (et ce, particulièrement à partir de 1919-1921). Cependant, ceux-ci ne peuvent être tous considérés comme des militants, une part importante d'entre eux considérant l'adhésion à un syndicat comme un simple devoir de solidarité morale, voire comme une forme individuelle d'assurance tout risque.

**Les implications  
d'une gestion syndicale**

Ce système a également un impact significatif sur l'appareil dirigeant des syndicats. De plus en plus, et cela sera particulièrement le cas lors de la croissance du chômage qui survient dans les années 1930, les permanents syndicaux voient une part importante de leur temps et de leur énergie accaparée par les tâches que requièrent concrètement la gestion et l'administration d'une caisse de chômage.

D'autre part, leur implication dans la gestion de ces caisses et dans le système public (local ou ensuite national) d'attribution d'allocations complémentaires, aux côtés de représentants patronaux, amène les dirigeants syndicaux à faire preuve, parfois au détriment de la protection des affiliés eux-mêmes, d'une rigueur extrême dans l'utilisation des fonds publics afin de gagner une crédibilité et une légitimité que le patronat et les partis conservateurs leur dénie.

Enfin, la participation à de telles instances met ces représentants syndicaux en contact avec un nouvel univers, celui des employeurs et du monde politique, et avec les discours qui y sont tenus, ce qui a un impact significatif sur leur propre vision des choses. Incontestablement, ces caractéristiques du mode d'indemnisation du chômage qui s'est ainsi développé ont largement contribué au processus de modernisation et de bureaucratisation des appa-

reils syndicaux belges (Faniel, 2006a). Néanmoins, ce système a également contribué à consolider les organisations syndicales et leur a permis d'accéder à des leviers d'intervention dans la vie socio-économique, y compris pour assurer une défense réelle de leurs affiliés sans emploi (et plus largement des chômeurs).

**Débats sur le rôle des syndicats**

Cette évolution a suscité des débats au sein du monde syndical. Le mouvement chrétien, minoritaire jusqu'à la fin des années 1950<sup>1</sup>, est plutôt satisfait de ce système. Ce dernier lui permet de rivaliser un tant soit peu avec son concurrent socialiste puisqu'il attire assez aisément les travailleurs vers les organisations syndicales et qu'il contribue à assurer une certaine modération revendicative. Les divergences de vue sont plus grandes au sein du mouvement socialiste. Si les dirigeants les plus réformistes partagent globalement les constats de leurs homologues chrétiens, une aile plus radicale estime que le système d'indemnisation du chômage qui s'est constitué et le rôle gestionnaire qu'y tiennent les syndicats pervertissent ce que devraient être l'esprit et l'action du mouvement syndical. Certains dirigeants de ces deux courants se rejoignent cependant sur le constat que le système accapare le temps et l'énergie des permanents syndicaux (Vanthemsche, 1994).

1. C'est en 1958 que la Confédération des syndicats chrétiens (CSC) dispose pour la première fois d'un nombre supérieur de membres à celui de la Fédération générale du travail de Belgique (FGTB), fondée en 1945 par l'unification des syndicats socialiste, communiste et anarcho-syndicaliste (renardiste). Il faut cependant attendre les élections sociales de 1971 pour voir ce mouvement se confirmer également dans l'élection des conseils de sécurité et d'hygiène (en nombre de sièges ; en 1991 en pourcentage de votes). Tandis que l'on comptait 689 000 syndiqués socialistes pour 200 000 affiliés chrétiens en 1921, ce rapport passe à 714 000 et 715 000 respectivement en 1958 et l'écart s'accroît ensuite au profit du syndicat chrétien. En 2005, la CSC annonçait être forte de quelque 1 700 000 membres, contre 1 370 000 pour la FGTB. La Centrale générale des syndicats libéraux de Belgique (CGSLB), née en 1930, comptait 96 000 adhérents en 1958 et 240 000 en 2005.

## LE SYSTEME D'ASSURANCE-CHOMAGE EN SURSIS ?

Malgré un intense débat durant les années 1930 à propos de la manière dont doit évoluer la protection du chômage, patronat, syndicats et pouvoirs publics ne parviennent pas à se mettre d'accord avant le déclenchement de la Seconde guerre mondiale. C'est dans le cadre des négociations qui ont lieu dans la clandestinité sous l'Occupation entre une poignée de représentants syndicaux et patronaux, et qui aboutiront à la création de la sécurité sociale en décembre 1944, que sera réglée la mise sur pied d'une assurance-chômage désormais obligatoire pour tous les salariés et ne fonctionnant plus sur une base volontaire.

### **Les bases du système actuel**

Le nouveau système ne relève plus à proprement parler du modèle gantois, mais il conserve indubitablement les traces du passé. Désormais, la sécurité sociale est alimentée principalement par les cotisations prélevées sur les salaires des travailleurs (parmi lesquelles on distingue les cotisations patronales et les cotisations personnelles des salariés), complétées par certaines recettes fiscales. Les sommes ainsi collectées sont réparties entre les différents secteurs (assurance maladie-invalidité, pensions de retraite, allocations familiales, chômage, etc.). Un organisme public (dénommé depuis 1961 l'Office national de l'emploi – ONEm), au comité de gestion duquel siègent des représentants syndicaux et patronaux, gère l'assurance-chômage et la répartition des allocations.

Pour percevoir son indemnité, le salarié involontairement privé d'emploi<sup>1</sup> peut s'adresser soit à son syndicat, soit, s'il ne souhaite pas s'affilier à une telle organisation, à l'organisme public établi à cette fin<sup>2</sup>. Les employés de la « caisse de paiement » (syndicale ou non) ainsi choisie, dont le salaire, les locaux et les frais de fonctionnement sont pris en charge par le budget de l'ONEm, complètent le dossier du chômeur, vérifient qu'il se trouve dans la situation d'être indemnisé et transmettent son dossier à l'ONEm. Celui-ci contrôle ce dossier et, s'il est en ordre, transmet à la caisse de paiement l'autorisation d'indemniser le chômeur et la somme nécessaire à son indemnisation. La caisse de paiement peut alors effectuer le versement de l'allocation au chômeur. Il est important de préciser qu'à la différence du système prévalant avant-guerre, le total de l'allocation de chômage provient donc des caisses de la sécurité sociale, et plus du tout de fonds syndicaux. Mais les syndicats ont conservé leur rôle d'intermédiaire dans le paiement.

En principe, le fait d'être syndiqué ne confère pas de droit supplémentaire au chômeur par rapport à ses « collègues » s'adressant à la CAPAC. Dans la pratique, les antennes locales des syndicats sont beaucoup plus nombreuses que celles de la CAPAC et les syndicats anticipent de quelques jours le versement des allocations pour les chômeurs dont le dossier paraît en ordre. Ces deux avantages sont particulièrement appréciés par les sans-emploi. En outre, les syndicats

1. Jusqu'en décembre 2005, les chômeurs étaient soumis à un contrôle sous forme de pointage, quotidien jusqu'en 1991, bimensuel par la suite. Apparue dès la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, cette procédure était destinée à vérifier que les chômeurs n'exerçaient pas une forme de travail au noir. Jugé humiliant par beaucoup, ce contrôle était en outre d'une efficacité discutable.
2. Ce rôle était initialement tenu par les municipalités mais, sous la pression des organisations syndicales, il a été dévolu à partir de 1955 à un organisme national, dont le nom actuel (Caisse auxiliaire de paiement des allocations de chômage – CAPAC) traduit bien le caractère supplétif.

## **BELGIQUE**

offrent à leurs membres une série de services supplémentaires, notamment en termes de défense individuelle du chômeur en cas de litige avec l'ONEm. Ces éléments induisent une différence non négligeable entre les caisses de paiement syndicales et l'organisme public et expliquent pourquoi, de manière assez constante, 85 % des chômeurs sont syndiqués en Belgique. Ce facteur assure aussi la persistance d'un taux de syndicalisation particulièrement élevé dans ce pays, à l'instar de ce qu'on peut observer dans les autres Etats où les syndicats interviennent dans l'indemnisation du chômage : le Danemark, la Finlande et la Suède (Western, 1997).

Pour trancher le débat en cours à l'époque entre les interlocuteurs sociaux et à l'intérieur même du monde syndical, c'est le ministre (socialiste) du Travail lui-même qui a imposé la conservation de ce rôle de caisse de paiement des syndicats en 1945. C'est également par décision politique qu'une autre caractéristique, nouvelle celle-là, a été conférée au système ainsi créé : le caractère illimité dans le temps du versement de l'allocation au chômeur, pour autant que celui-ci demeure dans les conditions d'être indemnisé et reste notamment disponible pour le marché de l'emploi.

### **Evolution et réformes de l'assurance-chômage**

Le système mis en place à la Libération a connu différentes évolutions. Les deux périodes de trente ans qui ont suivi la guerre sont assez différentes. Il ne serait pas tout à fait exact de considérer les trois premières décennies comme trente glorieuses. En Belgique, le chômage est resté à un niveau jugé non négligeable par les syndicats jusqu'au début des années

1960. La situation était toutefois sans commune mesure avec celle qui s'est développée à partir de 1975. Entre janvier et décembre de cette année charnière, le nombre de chômeurs a crû de 70 %.

Au cours de la décennie qui a suivi, ce nombre a quintuplé, passant de 100 000 chômeurs complets indemnisés en 1974 (4,3 % de la population active) à 500 000 en 1984 (10,9 %). Le taux de chômage est resté élevé par la suite, ne descendant jamais sous le chiffre de 7 % de la population active (ou 11,5 % de la population assurée, soit les seuls salariés). Cela représente 350 000 chômeurs complets indemnisés, ce chiffre n'intégrant pas les personnes sans emploi retirées des statistiques par différents biais – statut de chômeur âgé, dispense de recherche d'emploi pour raisons familiales, etc. – qui font parfois doubler ce nombre. La différence de contexte entre ces deux périodes de trente ans a également eu un impact significatif sur l'évolution de l'assurance-chômage, essentiellement consolidée au profit des travailleurs jusqu'au milieu des années 1970, progressivement rognée à leur détriment par la suite.

### **Consolidation ...**

Le rôle attribué aux syndicats dans le système actuel d'indemnisation du chômage n'a jamais rencontré un accord unanime, en particulier du côté patronal ou de la droite de l'échiquier politique. Néanmoins, malgré les critiques subies en particulier dans l'immédiat après-guerre, les organisations syndicales belges sont parvenues à asseoir leur légitimité en tant qu'organisme de paiement et gestionnaires de cette assurance (aux côtés, en ce qui concerne ce second aspect, de représentants patronaux). Elles se sont également imposées comme porte-parole

## LE SYSTEME D'ASSURANCE-CHOMAGE EN SURSIS ?

autorisés des sans-emploi, bien que le mode de fonctionnement intrinsèque des syndicats relègue quelque peu à l'arrière-plan des priorités syndicales les intérêts de cette catégorie spécifique de travailleurs (Richards, 2000 ; Faniel 2006b).

Cette position a conduit les syndicats belges à faire pression sur les pouvoirs publics et à obtenir d'une part la fin des discriminations entre hommes et femmes au sein de l'assurance-chômage (en particulier en termes de montants des allocations versées), au début des années 1970, et d'autre part la mise en place d'un mécanisme liant l'évolution des allocations sociales (pensions de retraite, d'invalidité, de chômage, etc.) à celle des salaires des travailleurs actifs.

### ... et reculs

Cette liaison des allocations aux salaires, acquise au début des années 1970 (sa mise en œuvre s'est étalée sur les années 1973 et 1974), a été abandonnée, pour des motifs budgétaires, dès 1976. Tout au long des années 1980, les gouvernements qui se sont succédé ont appliqué différentes mesures ayant pour effet de réduire le montant des allocations de chômage. Alors qu'elle représentait 41,6 % du salaire brut moyen du secteur privé en 1980, l'allocation de chômage n'équivalait plus qu'à 27,9 % de celui-ci en 1999. Plus généralement, comme dans d'autres pays d'Europe à la même période (Lévy, 2003), l'accès à l'indemnisation a été rendu plus difficile (par l'augmentation des conditions permettant de recevoir une allocation, par l'accroissement du nombre

de jours de travail requis pour être indemnisé, etc.), les montants versés ont été réduits et la durée d'indemnisation a été raccourcie.

Le caractère en principe illimité de la durée d'indemnisation a connu en Belgique une forme de restriction avec la création, en 1980, du statut de cohabitant. Alors que les chômeurs étaient auparavant distingués selon qu'ils avaient ou non une charge de famille, la catégorie des bénéficiaires n'ayant pas d'enfant à charge a été subdivisée entre les personnes vivant isolément et celles cohabitant avec une autre personne (conjoint, parent, etc.) disposant d'un revenu (emploi ou allocation de chômage en tant que chef de ménage). Les cohabitants, qui sont très majoritairement des femmes, reçoivent un montant d'allocation inférieur aux autres chômeurs, montant qui se réduit rapidement et atteint un niveau particulièrement faible<sup>1</sup>, et sont susceptibles d'être exclus du droit à l'indemnisation après une durée de chômage jugée « anormalement longue ». Les contrôles menés par les inspecteurs de l'ONEM, sans mandat de perquisition, à l'intérieur du domicile de chômeurs suspectés de fausse déclaration (se dire isolé en étant en réalité en situation de cohabitation) ont donné lieu à une mobilisation importante et à l'une des principales et rares victoires des mouvements de chômeurs de ces trois dernières décennies, concrétisée par la limitation drastique de ces contrôles (Faniel 2005).

La satisfaction a cependant été de courte durée. Dans le cadre de « l'Etat social actif », le gouvernement de G. Verhofstadt alliant libéraux et socialistes a

1. Inférieur de moitié au seuil de pauvreté calculé pour un individu vivant en Belgique.

## BELGIQUE

modifié en profondeur le contrôle pesant sur les chômeurs (contrôle renforcé dans d'autres Etats européens également, voir Dubois 2007), tant dans son mode de fonctionnement que dans sa philosophie. Alors qu'avant 2004, ceux-ci devaient « simplement », si on peut dire, se tenir disponibles pour tout emploi dit « convenable » leur étant proposé, ils doivent désormais apporter régulièrement eux-mêmes la preuve qu'ils accomplissent des démarches constantes de recherche d'un emploi. En cas d'échec, ils se voient contraints d'accepter une forme contractuelle d'engagement à accomplir une telle recherche ou à suivre une formation. En cas de nouveau jugement négatif posé par le contrôleur de l'ONEm, le chômeur est sanctionné financièrement et, lors du troisième contrôle négatif, est exclu de l'assurance-chômage.

Pensant qu'il serait difficile d'éviter la mise en place de ce nouveau système de contrôle, et divisés sur l'opportunité de mener une lutte d'ampleur contre celui-ci, les syndicats belges ont essentiellement cherché à limiter les conséquences négatives de son application. Ils ont notamment obtenu le droit pour leurs affiliés d'être accompagnés d'un représentant syndical lors des contrôles et ont reçu des gouvernements régionaux certains moyens financiers pour mettre sur pied cet accompagnement. Ce faisant, ils ont consolidé leur rôle de défenseurs, sur le plan individuel, des chômeurs. Cette position leur permet également de constater, parfois avec effarement, et de dénoncer le traitement qui est réservé aux sans-emploi lors des contrôles, en particulier aux plus fragiles d'entre eux. Par ailleurs, le développement de services d'accompagnement employant un nombre non négligeable de personnes

pourrait à l'avenir freiner la volonté des organisations syndicales de remettre en cause le nouveau système de contrôle lui-même.

---

### Pressions sur le système belge d'assurance-chômage

Le rôle joué par les syndicats belges dans l'assurance-chômage n'a jamais été totalement accepté par l'ensemble des acteurs sociopolitiques. Le caractère illimité de la durée d'indemnisation non plus, ce qui explique en partie les restrictions déjà posées à celui-ci, comme on vient de le voir. Depuis de nombreuses années, plusieurs institutions internationales adressent régulièrement à la Belgique des recommandations lui enjoignant de mettre un terme à ce caractère illimité. Tel est en particulier le cas, de manière explicite et répétée, de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et du Fonds monétaire international (FMI) et, de manière un peu moins appuyée, de l'Union européenne. Le raisonnement de ces institutions découle des principes économiques de type néoclassique qu'elles promeuvent : afin de dynamiser l'économie, il est nécessaire d'éliminer les rigidités empêchant le coût du travail de diminuer. Une indemnisation trop longue du chômage tendrait à désinciter les sans-emploi à chercher du travail et réduirait ainsi l'effet du chômage de masse sur la condition des salariés actifs (*cf.* Cordonnier, 2006).

Une telle volonté de réformer l'assurance-chômage belge pourrait connaître prochainement de nouveaux développements. Les négociations visant la formation d'un nouveau gouvernement fédéral qui ont démarré au lendemain du scrutin



législatif du 10 juin 2007 donnent certaines indications allant dans ce sens.

---

**Négociations gouvernementales  
et assurance-chômage**

Après les élections, quatre formations se sont associées pour entamer des négociations en vue de constituer une majorité parlementaire de centre-droit<sup>1</sup> : les libéraux francophones (MR) et flamands (Open VLD), les sociaux-chrétiens flamands et leur allié nationaliste (le cartel CD&V-N-VA), ainsi que les centristes francophones (CDH), anciennement sociaux-chrétiens.

Certains éléments font consensus entre les possibles futurs partenaires. Ainsi en va-t-il de la volonté d'augmenter le taux d'emploi, conformément aux objectifs de la Stratégie européenne de l'emploi. La voie suivie consiste d'une part à accroître les politiques d'activation des chômeurs, à augmenter leur degré de formation et à réaffirmer – ce qui n'a pourtant jamais été remis en question, et qui prévalait dès la fondation des caisses de secours mutuel – que l'indemnité de chômage n'est due qu'à la condition que le chômeur soit involontairement privé d'emploi et reste disponible pour le marché du travail. Les conditions définissant le type d'emploi qu'un chômeur est tenu d'accepter seraient modifiées pour rendre le refus plus difficile et le contrôle pesant sur les chômeurs, et sans doute en particulier sur les cohabitants, serait une nouvelle fois renforcé. D'autre part, des réductions supplémentaires de cotisations sociales et un nouvel abaissement de la

fiscalité sont envisagés afin de diminuer le coût du travail à charge des entreprises. On est donc loin, désormais, de la philosophie qui prévalait jusque dans les années 1970 et qui faisait peser avant tout sur le patronat et sur les pouvoirs publics la responsabilité de la création (ou du manque) d'emplois. Comme dans d'autres pays, et alors que le chômage reste considérable (en Wallonie, on considère qu'il existe environ une offre d'emploi pour 32 chômeurs), le chômeur est plus que jamais considéré comme responsable de sa situation.

Les négociations actuelles butent en particulier sur les divergences de vue existant entre les partis politiques francophones et leurs vis-à-vis flamands en matière de réforme des structures de l'Etat et de répartition des compétences entre l'autorité fédérale, les communautés et les régions<sup>2</sup>. Tandis que les formations flamandes ont présenté une longue liste de compétences qu'elles souhaitent voir transférées vers les entités fédérées, afin de donner davantage de capacités d'action à la Flandre, les francophones refusent d'envisager une telle transformation.

En matière d'assurance-chômage, la tension est particulièrement vive. En effet, la situation de l'emploi est très contrastée. Alors que le taux de chômage est désormais descendu à 7 % de la population assurée en Région flamande, et que des pénuries d'emploi y sont de plus en plus souvent évoquées, il demeure de 18 % en Wallonie et de 20 % dans la Région de Bruxelles-Capitale, régions où le chômage de longue durée est également plus répandu. Un tel écart suscite un mé-

---

1. A l'heure d'achever cet article, les négociations étaient toujours en cours. Voir également l'article de Patrick Feltesse dans ce numéro.

2. Cf. l'article de P. Feltesse dans ce numéro.

## BELGIQUE

contentement de plus en plus net en Flandre, où l'impression se développe que les travailleurs besogneux flamands paient pour entretenir des chômeurs wallons et bruxellois. En outre est apparue l'idée que ceux-ci seraient peu enclins à aller travailler dans les entreprises flamandes manquant de main-d'œuvre.

Il n'est par conséquent pas étonnant que les libéraux flamands de l'Open VLD et les nationalistes flamands de la N-VA soient les plus chauds partisans d'une limitation dans le temps de la durée de l'indemnisation du chômage. En cela, leurs revendications rejoignent par ailleurs celles déposées avant les élections par la Fédération (nationale) des entreprises de Belgique (FEB). Si une telle position n'a jusqu'à présent pas recueilli de consensus, les partis francophones étant plus réticents au vu de la situation qu'ils constatent en Wallonie et à Bruxelles, la voie suivie par les négociateurs semble néanmoins se diriger vers un relèvement (non encore chiffré) des allocations de chômage en début d'indemnisation puis à une dégressivité plus rapide qu'aujourd'hui pour les chômeurs de longue durée, dont l'allocation est déjà particulièrement basse à l'heure actuelle dans la plupart des cas. Les organisations syndicales ont déjà fait savoir leur opposition à une telle évolution.

L'Open VLD réclamait également dans son programme électoral la suppression du rôle des syndicats dans l'indemnisation du chômage et son transfert intégral vers une administration publique largement informatisée. Issu de ce parti, le Premier ministre sortant a même proposé en remplacement de conférer aux syndicats un rôle dans l'activation des chômeurs, ce que ceux-ci ont rapidement

rejeté. Pour l'instant, les libéraux flamands demeurent isolés sur cette question. La mise à l'agenda par ceux-ci d'une telle revendication révèle néanmoins le retour à l'avant-scène de ce type de remise en cause du rôle socio-politique des syndicats et de leur poids dans la société belge. Sans pour autant rouvrir un débat, interne ou élargi, sur l'opportunité pour le mouvement syndical belge de conserver ce rôle d'organisme de paiement de l'allocation de chômage, à la différence des discussions qui ont animé le syndicalisme socialiste durant l'entre-deux-guerres.

---

### Un défi pour les syndicats belges

Quelle que soit la coalition gouvernementale qui sera mise en place, et *a fortiori* s'il s'agit d'une alliance entre libéraux et (ex-)sociaux-chrétiens, l'assurance-chômage belge devrait subir de nouvelles modifications dans les années à venir. Son caractère protecteur à l'égard des nombreuses personnes qui demeurent privées d'emploi pourrait être à nouveau écorné au profit du rôle de levier dans la politique d'emploi que les derniers gouvernements lui ont déjà conféré pour restreindre les salaires et accroître la flexibilité. Le caractère illimité dans le temps du versement des allocations de chômage risque d'être atténué encore davantage. Et si le rôle des syndicats est maintenu intact, l'idée d'une modification de celui-ci est à nouveau posée. A l'avenir, qu'elles le veuillent ou non, les organisations syndicales belges seront donc amenées à se positionner, non seulement en matière de défense des sans-emploi, mais également sur le rôle spécifique qu'elles entendent jouer sur la scène socio-politique belge.

## LE SYSTEME D'ASSURANCE-CHOMAGE EN SURSIS ?

### Sources :

- Cordonnier L. (2006), « Guerre aux chômeurs ! », *Le Monde diplomatique*, décembre, pp. 1, 4 et 5.
- Dubois V. (2007), « Etat social actif et contrôle des chômeurs : un tournant rigoriste entre tendances européennes et logiques nationales », *Politique européenne*, n° 21, pp. 73-95.
- Faniel J. (2005), « Le contrôle des chômeurs en Belgique. Objectifs et résistances », *Informations sociales*, n° 126, pp. 84-91.
- Faniel J. (2006a), *Les syndicats, le chômage et les chômeurs en Belgique. Raisons et évolution d'une relation complexe*, Thèse de doctorat en sciences politiques, Université libre de Bruxelles.
- Faniel J. (2006b), « L'organisation des chômeurs dans les syndicats », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 1929-1930.
- Lévy C. (2003), *Vivre au minimum. Enquête dans l'Europe de la précarité*, Paris, La Dispute.
- Marx K. (1969 ; 1<sup>re</sup> Ed. 1867), *Le Capital. Critique de l'économie politique*, Livre I, Paris, Editions sociales.
- Neuville J. (1976 et 1977), *La condition ouvrière au XIX<sup>e</sup> siècle*, Bruxelles, Editions Vie ouvrière, 2 tomes.
- Richards A. (2000), « Trade Unionism and the Unemployed in the European Union », *La Lettre de la Maison française d'Oxford*, n° 12, pp. 153-181.
- Topalov C. (1994), *Naissance du chômeur 1880-1910*, Paris, Albin Michel.
- Vanthemsche G. (1994), *Le chômage en Belgique de 1929 à 1940 : son histoire, son actualité*, Bruxelles, Labor.
- Western B. (1997), *Between Class and Market. Postwar Unionization in the Capitalist Democracies*, Princeton, Princeton University Press, 1997.