

# Limitation dans le temps des allocations de chômage: une réforme majeure basée sur des enjeux idéologiques

---

**Yves MARTENS**

*Coordinateur du Collectif solidarité contre l'exclusion et corédacteur en chef de la revue Ensemble ! - Étude réalisée avec le soutien de la Fédération Wallonie-Bruxelles. Secteur de la Culture, de la Jeunesse et de l'Éducation permanente*

---

## I - INTRODUCTION

1. La limitation dans le temps des allocations de chômage a été dès la mise en place de l'assurance chômage à l'issue de la Seconde Guerre mondiale un *leitmotiv* des organisations patronales qui s'est constamment opposé à un *veto*, plus ou moins ferme selon les périodes, des organisations syndicales. Du côté politique, le sujet a été rarement mis à l'agenda, pour des raisons qui ont différé suivant les époques: respect de la concertation sociale, satisfaction des mesures limitant le coût du chômage à partir du moment où elles remplissaient les objectifs budgétaires escomptés, conscience des disparités locales que cela impliquerait, etc. L'adhésion politique à une telle mesure a longtemps été marginale, mais c'est en partie parce que l'assurance chômage était limitée, et de plus en plus fortement depuis plusieurs décennies, non explicitement dans sa durée mais bien dans son ampleur que cela soit en durcissant les conditions d'accès ou de maintien, en diminuant le montant de l'indemnisation et son évolution dans le temps ou en développant le système de sanctions allant des suspensions temporaires aux exclusions définitives.

2. Car, si le chômage a été limité dans le temps, explicitement et légalement, par le gouvernement Arizona (N-VA, Vooruit, CD&V, MR, Engagés), cela n'a jamais été le cas auparavant. Le caractère illimité dans le temps du bénéfice des allocations n'a en effet jamais été inscrit dans la réglementation. En revanche, comme nous le montrerons dans notre perspective historique, des limitations dans le temps ont presque toujours figuré dans l'arrêté royal chômage. Mais il est vrai qu'elles n'étaient pas généralisées, comme l'est, à de rares exceptions près, la nouvelle législation instaurée par la loi-programme du 18 juillet 2025.

3. La nouvelle coalition gouvernementale a incontestablement gagné la bataille des idées en imposant rapidement et largement dans le débat public un narratif qui certes préexistait, mais était minoritaire. Cette construction du discours s'est principalement articulée sur ce que le gouvernement a appelé le « chômage à vie » et sur « l'anomalie » que représenterait cette spécificité, régulièrement stigmatisée, du système belge d'indemnisation du chômage. Progressivement, ce discours a gagné de plus en plus de partis politiques et a trouvé un écho important dans la presse et dans l'opinion.

4. Les dispositifs de la sécurité sociale et d'aide sociale sont très techniques, fruit d'une construction par couches successives qui les rendent peu lisibles. Sans plonger dans cette

technicité, il faudra décortiquer la réforme sous ce prisme également. Cela permettra de mieux comprendre pourquoi sur quelque 700.000 personnes allocataires de l'ONEm, dont un peu moins de 300.000 chômeurs complets indemnisés demandeurs d'emploi (CCI DE), la mesure de limitation dans le temps concerne environ 200.000, donc deux tiers, des sans-emploi de cette catégorie.<sup>1</sup> Nous examinerons en détail le profil de ces près de 200.000 chômeurs qui devraient être exclus, en expliquant que le nombre de menacés est en réalité encore plus élevé.

5. Enfin il faudra évoquer les enjeux du déplacement de la logique d'indemnisation par l'ONSS vers celle de l'aide sociale, basée non sur la cotisation faisant partie du salaire mais sur l'état de besoin. Il y sera évidemment question des CPAS.

## II - UNE PERSPECTIVE HISTORIQUE DE LA DURÉE D'INDEMNISATION

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

7. La guerre change le contexte mais pas les oppositions de fond. Comment expliquer alors le déblocage de fin 44 ? Un petit groupe de patrons et de syndicalistes, intitulé « Comité patronal-ouvrier », se rencontrent sous l'Occupation. Ce sont pour la plupart ceux qui représentaient leurs organisations respectives dans les instances dirigeantes de l'Office national de placement et de chômage (ONPC, 1935). Ces personnes ont donc l'habitude de se rencontrer et de nouer des compromis. On assiste là aux prémices de la gestion paritaire des organes de la sécurité sociale. Tout ne fut cependant pas facile et le comité n'arriva pas vraiment à une position forte. En ce qui concerne le chômage, on ne parlera que d'un « régime provisoire de soutien aux chômeurs ». Le projet donne lieu à un « Rapport au Régent ». Retenons, comme élément essentiel pour notre sujet, le rejet du système d'assistance. Le projet de pacte social de 1944 qui a donné naissance à la sécurité sociale avait explicitement convenu que l'état de besoin ne devait plus intervenir dans l'assurance chômage: « *Il fallait en finir avec le fameux « état de besoin » en matière d'assurance-chômage: avant 1940, le patrimoine et les revenus familiaux du chômeur ne pouvaient excéder un certain niveau si celui-ci voulait obtenir certains types d'allocation-chômage.* »<sup>4</sup> Le Comité patronal-ouvrier était arrivé à cet accord, en opposition à certains autres groupes de réflexion qui voulaient conserver la notion d'état de besoin, en particulier en chômage.

<sup>1</sup> Pour le détail des catégories d'allocataires, lire *Ensemble !* n°110 p. 12-17 et *Ensemble !* n°114, pp. 10-15.

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

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

<sup>4</sup> Vanthemsche Guy, *La sécurité sociale. Les origines du système belge. Le présent face à son passé*, Bruxelles, De Boeck Université, 1994, p. 58.

8. Ce processus mène finalement à l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs. La révolution essentielle est bien sûr le caractère obligatoire de cette sécurité sociale globale, y compris donc l'assurance-chômage. L'arrêté du régent du 26 mai 1945 organique du fonds provisoire de soutien des chômeurs involontaires concrétise les options de l'arrêté-loi. Vu la situation particulière de fin de conflit, il n'est pas exigé au départ, pour être admis au bénéfice de l'allocation de chômage, de prouver une période de travail antérieure. La condition fut donc d'être disponible sur le marché du travail et de vouloir travailler comme salarié. Il s'agit donc bien d'être chômeur involontaire. Étant donné l'abondance des emplois disponibles, il est prévu d'accorder un droit au chômage aux personnes qui « se sacrifieraient » pour faire certaines études au lieu de travailler immédiatement.<sup>5</sup> « *Sont admissibles au bénéfice des allocations de chômage, les « salariés aptes au travail occupés normalement sous le régime du contrat de travail ou d'emploi par suite de circonstances indépendantes de leur volonté ». Sont considérés comme étant occupés normalement sous le régime du contrat de travail, d'une part « les travailleurs cotisant à la sécurité sociale », d'autre part les travailleurs qui ne remplissent pas cette condition, mais qui sont « reconnus comme appartenant, en raison de leur activité ou de leurs études professionnelles, à une catégorie de travailleurs assurables contre le chômage ». Le texte de 1945 ajoutait des mesures transitoires en faveur de ceux qui avaient été affiliés avant-guerre au régime volontaire d'assurance chômage. L'arrêté de 1945 n'imposait donc pas de « condition de stage », c'est-à-dire l'exigence d'une période minimale de cotisation, préalable à la demande des allocations. »<sup>6</sup>*

9. Pourtant, dès la fin 1945, un tel stage est exigé pour les femmes soupçonnées de ne pas rechercher d'emploi. L'arrêté du Régent du 29 décembre 1945 obligea dès lors les seules femmes à fournir, préalablement à leur admission, des preuves de travail salarié pendant une durée de trois mois au moins depuis le 1<sup>er</sup> décembre 1944.<sup>7</sup> Celles qui ne purent apporter cette preuve au plus tard le 7 janvier 1946 furent exclues du bénéfice des allocations de chômage.<sup>8</sup> Entre novembre 1945 et mai 1946, le chômage féminin régresse de 20.975 unités, soit 77%.<sup>9</sup> Autre indicateur: « *entre la première et la quatrième semaine de janvier 1946, la moyenne journalière des chômeuses contrôlées passa de 25.750 à 12.770.* »<sup>10</sup> L'ONPC considérait surtout que les femmes mariées n'avaient en fait plus l'intention de travailler, notamment en raison de leurs charges de famille. L'arrêté du Régent du 12 mars 1949 introduira dès lors la distinction entre deux catégories de femmes. Première catégorie: « *les femmes mariées qui ne sont pas « chefs de ménage » ne peuvent prétendre aux allocations de chômage que dans la mesure où elles justifient avoir cotisé à la sécurité sociale pour 75 journées de travail effectif.* »<sup>11</sup> Seconde catégorie: « *les femmes célibataires, les veuves, les divorcées, celles qui sont séparées de corps, de même que les femmes mariées dont le revenu familial constitue la ressource principale du ménage, doivent également justifier du paiement de cotisations pour 75 journées effectives de travail qui pouvaient, certes, être échelonnées sur une période de trois ans.* »<sup>12</sup> Il y a donc révision d'office de l'admissibilité des femmes mariées qui sont dès lors soumises à un soupçon permanent d'indisponibilité. Il s'agissait clairement d'une limitation

<sup>5</sup> Lire à ce propos Martens Yves, *Etude des modifications du régime d'allocations de chômage sur base des études (2012 - 2014)*, 2014, site [www.ensemble.be](http://www.ensemble.be), dont ce passage reprend des parties.

<sup>6</sup> Palsterman Paul, *La notion de chômage involontaire (1945-2003)*, Courrier hebdomadaire du CRISP n°1806, 2003, p. 11.

<sup>7</sup> Il s'agit en fait de 75 jours de travail. A l'origine, l'office comptait 25 jours par mois, là où il en compte 26 aujourd'hui.

<sup>8</sup> Layon Émile, *L'exclusion du bénéfice des allocations pour chômage de longue durée: l'article 143 de l'arrêté royal du 20 décembre 1963*, Courrier hebdomadaire du CRISP, Bruxelles, n°799, 1978, p.6.

<sup>9</sup> Van der Steichel R, « La travailleuse salariée et le chômage », *Revue belge de sécurité sociale*, 1981, p. 227, citant La Revue du Travail 1946, p. 284. Le texte est celui du discours de M. Van der Steichel, avocat général près la cour du Travail de Gand, à l'audience solennelle de rentrée de la cour du Travail de Gand, le 2 septembre 1980.

<sup>10</sup> Layon Émile, *op. cit.*, p. 6.

<sup>11</sup> Van der Steichel R, *op. cit.*, p. 228.

<sup>12</sup> *Idem*, p. 228.

dans le temps qui ne disait pas son nom. Ces règles ont conduit à l'exclusion de quelque 12.000 femmes, mariées principalement.<sup>13</sup> L'arrêté du Régent du 19 juillet 1949 met fin à cette discrimination mais elle est réintroduite, moyennant quelques retouches, par un arrêté du 25 octobre 1949.<sup>14</sup>

10. Dès 1951, divers projets de réforme circulent. H. Fuss (socialiste francophone) et W. Leën (catholique flamand) sont nommés commissaires chargés de réaliser un rapport sur la réforme de la sécurité sociale. Ceux-ci n'ayant pu se mettre d'accord, ils produisent en fait chacun leur propre rapport.<sup>15</sup> Signalons dans les propositions extrêmes l'imposition d'un stage de 300 journées de travail salarié et la révision périodique de l'admissibilité en fonction du nombre de prestations de l'exercice précédent.<sup>16</sup> Notons aussi que Leën, dans son rapport, plaide pour une limitation dans le temps des allocations de chômage (première période de chômage, couverte par l'assurance), après quoi un régime d'assistance prendrait le relais pour les plus démunis.<sup>17</sup>

11. Un arrêté royal du 22 juin 1951 imposa finalement aux travailleurs, quel que soit leur sexe, l'obligation d'effectuer un stage préalablement à leur admission aux allocations (6 mois de travail dans une période de 10 mois, réduits à 3 mois de travail dans une période de 10 mois pour les moins de 18 ans). Progressivement, le droit aux allocations va dès lors être aussi fondé sur une période de cotisation et pas seulement sur les autres conditions d'admissibilité et d'indemnisation. Car, dès le début de l'assurance chômage, s'il n'y a pas de limite dans le temps fixée pour l'indemnisation, celle-ci n'est due que tant que les conditions sont réunies (chômage involontaire, inscription comme demandeur d'emploi, obligation d'accepter tout emploi convenable, etc.), ce qui constitue ce que Palsterman appelle la « notion de chômage involontaire » qui doit demeurer pendant toute la durée d'indemnisation.

12. Une limitation dans le temps explicite est introduite dans la réglementation dès la fin de l'année 1951 et, à nouveau, elle ciblera principalement les femmes. La nouvelle disposition ne va pas aussi loin que ce que souhaitait Leën, mais on sent bien qu'elle s'en inspire. L'arrêté ajoute en effet à la réglementation un article 77 *quinquies* qui « introduit la possibilité d'exclure du bénéfice des allocations, sur avis de la commission consultative du bureau régional, les chômeurs « dont le chômage se prolonge ou se renouvelle anormalement ». *Significativement, ce régime était limité dans un premier temps aux femmes chômeuses complètes, mariées ou assimilées, ainsi qu'aux chômeurs exerçant une profession accessoire indépendante ou cohabitant avec un travailleur indépendant.* »<sup>18</sup> Près de 90 % des personnes exclues sont des femmes.<sup>19</sup> Rapidement, « par l'arrêté royal du 3 septembre 52, l'application du 77 *quinquies* avait été étendue à une nouvelle catégorie de chômeurs: ceux qui ne sont pas effectivement à la recherche d'un emploi. »<sup>20</sup> L'arrêté royal du 26 septembre 1953 ajoute un *sexies* à l'article 77 qui prévoit pour les nouvelles bénéficiaires « une limitation de la durée d'indemnisation des femmes mariées et concubines non soutien de ménage qui comme telles bénéficient pour la

<sup>13</sup> Layon Émile, *op. cit.*, p. 7 et Arcq, E. et Blaise, P., *Histoire politique de la sécurité sociale*, Revue belge de sécurité sociale, 40ème année, n°3, Septembre 1998, p. 569.

<sup>14</sup> Van der Steichel R., *op. cit.*, p. 228.

<sup>15</sup> Sur cet épisode, consulter Vanthemsche Guy, *La sécurité sociale. Les origines du système belge. Le présent face à son passé*, Bruxelles, De Boeck-Wesmael, 1994, pp. 107-112 dans une partie au titre révélateur: « L'introuvable réforme de la sécurité sociale ».

<sup>16</sup> Arcq, E. et Blaise, *op. cit.*, p. 569.

<sup>17</sup> *Idem*, p. 571.

<sup>18</sup> Palsterman P., *op. cit.*, pp. 11-12.

<sup>19</sup> Layon Émile, *op. cit.*, p. 9. Lire les pages 8 à 13 pour les détails de cette mesure.

<sup>20</sup> *Idem*, p. 9.

première fois d'allocations de chômage à partir du 5 octobre 1953, l'indemnisation n'étant accordée qu'au prorata du nombre de journées de travail prestées au cours de l'exercice précédent ». <sup>21</sup> Un système de limitation pure et simple de l'allocation dans le temps qui lie la durée d'indemnisation à celle de travail et qui, au cours de l'année suivante, exclura quasi 20.000 chômeuses. <sup>22</sup> Le *sexies* sera supprimé en 1955 par le ministre socialiste Troclet mais pas le *quinquies*.

13. « C'est par l'arrêté royal du 27 décembre 1961, pris par le ministre de l'Emploi et du Travail, L. Servais (PSC dans un gouvernement en coalition avec le PSB), qu'interviendra une modification radicale du texte de l'article 77 quinquies: désormais, l'exclusion du bénéfice des allocations de chômage ou la limitation de la durée d'indemnisation pour chômage de durée ou de fréquence anormale pourra être appliquée à tous les chômeurs. » <sup>23</sup> Malgré cet élargissement formel à tous les chômeurs, l'exclusion pour chômage de longue durée continue à frapper principalement les femmes. Cependant, le rapport, quoique toujours important, diminue: « si, durant la période de 1957 à 1961, les taux d'exclusion masculin et féminin étaient dans un rapport moyen de 1 à 70, pour les années 1962 à 1966, ceux-ci ne sont plus entre eux que comme 1 est à 10, rapport, qu'en gros, ils garderont jusqu'à nos jours. » <sup>24</sup> Ce même arrêté royal fixe les conditions de stage telles qu'elles ont existé, à quelques changements mineurs près, jusqu'en juillet 2025. <sup>25</sup> Le nombre de jours travaillés va drastiquement grimper: on assiste à un fort durcissement de l'accès au chômage sur la base du travail. En effet, « à partir de 1962, les conditions de stage furent alourdies pour les plus de 26 ans: le nombre de jours de travail à prouver fut multiplié par deux pour les chômeurs âgés de 26 à 35 ans (12 mois en 18), par trois pour ceux âgés de 36 à 49 (18 mois en 24) et par quatre pour les 50 ans et plus (24 mois en 36). De plus, les règles de référence au passé professionnel furent davantage formalisées. » <sup>26</sup>

14. Avec les seuls exemples que nous avons cités, qui ne concernent qu'un petit aspect de la réglementation chômage, on se rend compte que si les principes de l'arrêté-loi de 44 et de l'arrêté exécutoire de 45 restent valables, de nombreuses modifications, souvent techniques mais pas seulement, ont été apportées en moins de vingt ans. « La loi du 14 février 1961 d'expansion économique, de progrès social et de redressement financier (MB 15.02.1961) - appelée aussi Loi unique - remplace le nom d'ONPC par celui d'Office national de l'emploi. (...) L'arrêté royal du 20 décembre 1963 relatif à l'emploi et au chômage, base légale des activités de l'ONEm, assure la cohérence des textes légaux et réglementaires, en homogénéisant les dispositions parfois disparates adoptées depuis la fin de la guerre. » <sup>27</sup> Dès lors, ce nouveau texte coordonné, l'arrêté royal du 20 décembre 1963, va remplacer l'arrêté organique de 1945 qu'il abroge. L'article qui nous intéresse devient dans la nouvelle numérotation le 143 (on passe donc de 77 à 143, ce qui donne une idée de la quantité de mesures qui ont été ajoutées dans le texte initial). Il dispose dans son paragraphe premier que « Lorsque l'état de chômage, tant des chômeurs complets que des chômeurs partiels, se prolonge ou se

<sup>21</sup> *Ibidem*, p. 9.

<sup>22</sup> *Ibidem*, p. 9. Page 12, Layon publie un tableau du taux d'exclusion de 1952 à 1961.

<sup>23</sup> *Ibidem*, p. 13.

<sup>24</sup> *Ibidem*, p. 16. Rappelons qu'écrivant en 1978, l'auteur traite les données jusqu'à 1977. Il publie à cette page 16 un tableau par année et par sexe du taux d'exclusion pour les années 1962 à 1977 (et pour rappel fait de même p. 12 pour les années 1952 à 1961).

<sup>25</sup> Sinon que, comme expliqué pour haut, on comptait 25 jours pour un mois au lieu de 26 actuellement et que la période de référence sera allongée. En 1993, le plan global fait passer la durée de stage des 18-25 de six mois à un an, à l'instar de la règle pour les 26-35 ans. En 2012, la période de référence sera allongée.

<sup>26</sup> Delvaux Bernard, *Regards sur un demi-siècle d'assurance-chômage et sur ses perspectives d'avenir*, Reflets et perspectives de la vie économique, Bruxelles, vol. 33, n°1/2, 1994, p. 105.

<sup>27</sup> « 75 ans de l'ONEM. Un regard sur le passé, le présent et le futur », ONEm, 2010, p. 37.

*renouvelle de manière anormale, le bénéfice des allocations de chômage peut être refusé aux intéressés ou l'octroi des allocations être limité par trimestre civil, à un nombre de jours correspondant, au maximum, au nombre de journées de travail accomplies au cours du semestre civil précédent.* »<sup>28</sup> Layon conclut son étude en écrivant « *Alors que notre régime d'assurance-chômage est fondamentalement basé sur le principe de l'indemnisation des chômeurs sans limitation préétablie de durée et sans condition de besoin, l'article 143 et les dispositions prises en exécution de celui-ci réintroduisent une limitation préétablie de durée.* »<sup>29</sup>

15. « *Du 18 au 24 novembre 1980 se tenait la Conférence nationale du travail. Le 25 novembre, le gouvernement fit connaître le texte définitif de ce qu'il considérait comme un « projet d'accord interprofessionnel » (...). Le (...) 24 décembre étaient adoptés des arrêtés royaux modifiant la réglementation en matière de chômage (...). Malgré l'opposition (molle) des syndicats et explicite de presque tous les groupes et mouvements de femmes, les choses ont été menées à vive allure. Les AR du 24 paraissaient au Moniteur du 31 et étaient, pour la plupart, d'application à partir du 1<sup>er</sup> janvier (...) n'existait.* »<sup>30</sup> Pour le sujet qui nous intéresse, l'un de ces arrêtés modifie l'arrêté royal (AR) de 1963 en deux points. *Primo*, il supprime le paragraphe 3 de l'article 143 et donc les commissions consultatives, ce qui allait d'office augmenter les exclusions. *Secundo*, et c'est pour ça qu'il est célèbre, il introduit dans la réglementation chômage le statut cohabitant, déjà présent en aide sociale depuis la loi minimex de 1974. Étonnamment, le terme cohabitant n'est toutefois pas utilisé dans le texte légal. Par ce nouvel article 160, pour la fixation des taux des allocations de chômage, les chômeurs sont classés en trois catégories: 1° les travailleurs-chefs de ménage; 2° les travailleurs isolés; 3° les autres travailleurs. La définition de ces derniers est venue de la Cour de cassation qui affirmait alors, en matière de chômage: « *qu'il faut entendre par cohabitation « le fait, pour deux ou plusieurs personnes, de vivre ensemble sous le même toit en faisant ménage commun; que les cohabitants règlent de commun accord et complètement, à tout le moins principalement, les affaires du ménage mais ne confondent pas nécessairement complètement ou presque complètement leurs ressources* ». »<sup>31</sup>

16. L'évolution de la réglementation de l'article 143 pendant cette période pourrait faire l'objet d'une étude à part entière. De nombreuses corrections vont être apportées pour objectiver, uniformiser, préciser, moduler, etc. la limitation dans le temps. Il y a des durcissements et des assouplissements. Mais la mesure va progressivement ne plus viser que la nouvelle catégorie des cohabitants qui, par définition, sont, sauf exceptions, réputés capables de « se passer de leur allocation ». Globalement, on va limiter dans le temps (en tenant compte de la durée de chômage du bureau dont dépend le chômeur et en la multipliant par deux) le droit aux allocations de chômage du cohabitant dont le ménage a des ressources au-dessus d'un certain montant et chôme depuis une période égale à deux fois la moyenne locale d'indemnisation. Le souhait de certains de limiter dans le temps l'indemnisation de chômeurs qui ont des ressources est donc partiellement rencontré: « *la sanction du chômage anormalement long fut transformée en une mesure de fin de droits au détriment des chômeurs*

<sup>28</sup> Layon Émile, *op. cit.*, p. 14.

<sup>29</sup> *Idem*, p. 26.

<sup>30</sup> Dufour Isabelle (alias Hedwige Peemans-Poullet), « Entailler la sécurité sociale: la méthode De Wulf », *La Revue Nouvelle* n°5-6, mai-juin 1981, pp. 487-496, repris dans Peemans-Poullet Hedwige, *Un mari ou un bon salaire ? Féminisme en sécurité sociale, une si longue marche...*, Recueil d'articles d'Hedwige Peemans-Poullet, Pensées féministes, Université des Femmes, 2010, p. 19.

<sup>31</sup> Cass., 24 janvier 1983, *J.T.T.*, 1983, p. 338. Cité par Juliette Gilman, France Lambinet et Hugo Mormont, *La modulation familiale des montants: les catégories de bénéficiaires*, in « Questions transversales en matière de sécurité sociale 2 », sous la dir. de Dumont Daniel, Larcier, Bruxelles, 2021, p. 37.

*de longue durée qui pouvaient être réputés n'avoir pas besoin de leur allocation: les « cohabitants » appartenant à des ménages disposant de revenus, hors allocation de chômage, supérieurs à un certain seuil. »<sup>32</sup> Cette conception pose de vrais problèmes pour les femmes qui sont les principales concernées. En outre, comme le relève Hedwige Peemans-Poullet, « ce jugement est assez arbitraire. Rien ne prouve que le deuxième revenu est mis dans le pot commun et seuls les revenus professionnels ou assimilés sont pris en considération. Les revenus de capitaux ne viennent jamais limiter le droit individuel du bénéficiaire ordinaire de la sécurité sociale. »<sup>33</sup>*

17. Comme en 1963, la masse de modifications apportées à la réglementation rend nécessaire un « toilettage » de l'arrêté en vigueur qui est dès lors remplacé par l'arrêté royal du 25 novembre 1991, qui reste jusqu'à aujourd'hui le texte de base de la réglementation du chômage. Ce texte remanié a traduit dans une nouvelle codification les évolutions multiples des presque trente années écoulées. Une nouvelle numérotation est donc réalisée et les dispositions de l'ancien article 143 se retrouvent dans la nouvelle codification aux articles 80 à 88, même si la mesure deviendra fameuse sous l'appellation « article 80 ». Au-delà des changements cosmétiques, « les normes elles-mêmes furent durcies, ce qui fit augmenter de manière très nette les exclusions. »<sup>34</sup> « La principale [de ces normes] est assurément le raccourcissement de la durée autorisée du chômage à partir de janvier 1996 (arrêté royal du 22 novembre 1995). (...) La durée de chômage autorisée a été ramenée de deux à une fois et demie la durée moyenne régionale du chômage (article 81). »<sup>35</sup> Autrement dit, la limitation dans le temps est renforcée, le chômeur arrive plus rapidement à la durée maximale autorisée. Aussitôt, le nombre d'exclusions s'emballe. Durant ces années nonante, les exclusions atteignent des niveaux records, au moins 160.000 sur la décennie, dont 89% de femmes. On observe cependant progressivement une diminution de la part des femmes, même si elles restent largement majoritaires. (*Lire le tableau ci-dessous.*) Les femmes et plus largement l'ensemble des cohabitantes s'organisent. L'article 80 provoque de plus en plus de séparations, réelles ou de façade. En outre, les modes de vie changent et de plus en plus de femmes prennent leur indépendance, principalement par l'emploi mais parfois aussi en étant au chômage.

<sup>32</sup> B. Graulich et P. Palsterman, « Le « contrôle des chômeurs ». Commentaire de l'arrêté royal du 4 juillet 2004 portant modification de la réglementation du chômage à l'égard des chômeurs complets qui doivent rechercher activement un emploi », *Chron. D.S.*, 2004, p. 490. Lire aussi Delvaux B., *op. cit.*, pp. 110-111 et Arcq, E. et Blaise, P., *op. cit.*, pp. 670-671.

<sup>33</sup> Dufour Isabelle (alias Hedwige Peemans-Poullet), *op. cit.*, p. 23.

<sup>34</sup> Delvaux B., *op. cit.*, p. 105, qui détaille les mesures restrictives.

<sup>35</sup> Chômage et exclusion sociale, *Document parlementaire* n°1-631/1, Sénat de Belgique, Session de 1996-1997, 13 mai 1997, p. 41.

## Evolution du nombre d'exclusions du fait de l'article 80

| Année                                     | Art.80 |        |
|---|--------|--------|
|   | Hommes | Femmes |
| 1997                                      | 5 204  | 14 699 |
| 1998                                      | 3 652  | 11 293 |
| 1999                                      | 2 916  | 8 566  |
| 2000                                      | 2 548  | 7 588  |
| 2001                                      | 2 365  | 6 575  |
| 2002                                      | 2 329  | 5 787  |
| 2003                                      | 2 398  | 5 961  |
| 2004                                      | 2 574  | 4 965  |
| 1997-2004                                 | 23 986 | 65 434 |
| 2001-2004                                 | 9 666  | 23 288 |
| <b>Personnes différentes<sup>12</sup></b> |        |        |
| 2001-2004                                 | 9 040  | 22 172 |
|   | 29 %   | 71 %   |

Source : ONEM – statistique des sanctions

18. On pourrait penser que cette situation contente les patrons. Pourtant, la Fédération des entreprises de Belgique (FEB) déclare: « *la FEB n'est pas favorable à l'article 80, même si elle a suffisamment de réalisme pour se rendre compte que, dans les circonstances actuelles, c'est le seul moyen de freiner quelque peu les dépenses.* ».<sup>36</sup> Cette citation est extraite d'une note introductive de la commission des Affaires sociales du Sénat qui fait 124 pages et est publiée le 13 mai 1997. Cet important travail d'évaluation et de réflexion, mené pendant dix-huit mois, contraste avec la réforme qui a été menée tambour battant par la coalition Arizona en 2025. « *Dans un premier temps, la commission a organisé des auditions avec le fonctionnaire dirigeant de l'Office national de l'emploi, les représentants des organisations des travailleurs et des employeurs et les membres de la Commission administrative nationale. Dans un deuxième temps, (...), la commission a invité des experts de diverses disciplines universitaires telles que l'économie, la sociologie et la psychologie et elle a fait appel à la collaboration de fonctionnaires d'institutions nationales et internationales.* »<sup>37</sup> Vingt-quatre auditions dont celles d'experts dont les noms nous parlent encore aujourd'hui: I. Glorieux (VUB), M. Alaluf (ULB), B. Van der Linden (IRES/UCL), H. De Witte et I. Nicaise (HIVA/KUL). En lisant ce rapport presque trente ans après, on est frappé par la critique assez unanime de la procédure article 80, tant par rapport à ses aspects discriminatoires (en particulier envers les femmes) que par son absence d'efficacité dans le cadre d'une politique de l'emploi, en particulier d'activation des chômeurs.

19. Ce débat mené au Sénat de 1995 à 1997 préfigure la façon dont la limitation dans le temps des allocations de chômage va être appliquée au début du XXI<sup>e</sup> siècle. Le rejet de l'article 80 est unanime. Mais les syndicats et la majorité des partis ne veulent pas d'une autre forme de limitation pure et simple des allocations dans le temps. Les patrons la souhaitent, tout en demandant que les chômeurs soient « activés », que leur disponibilité sur le marché de l'emploi

<sup>36</sup> Chômage et exclusion sociale, *op. cit.*, p. 57.

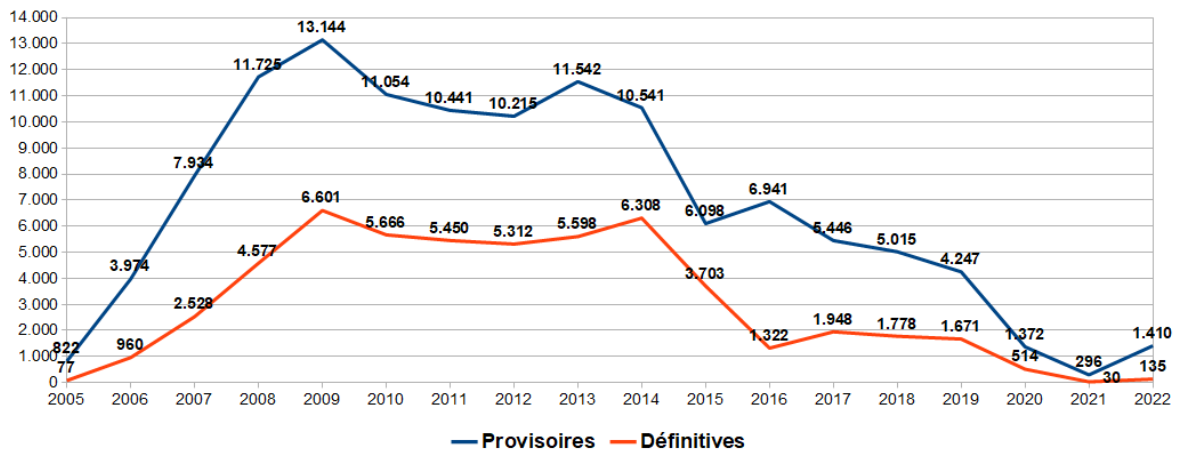
<sup>37</sup> Chômage et exclusion sociale, *op. cit.*, pp. 2-3.

soit (plus sévèrement) contrôlée. Dans le même temps, les socialistes flamands, en particulier Frank Vandembroucke, sont séduits par le blairisme (du nom du Premier ministre britannique Tony Blair), sa « Troisième voie » entre gauche et droite et son idéologie qui sera nommée l'État social actif (théoriquement, pour schématiser grossièrement, un État et un citoyen pareillement actifs pour sortir l'individu de sa situation). Dès lors, lorsque le même Vandembroucke deviendra, en 2003, pour un an, ministre de l'Emploi dans le gouvernement fédéral Verhofstadt II, il mettra en place « l'activation du comportement de recherche d'emploi » (2004), appelée à remplacer le pointage bimensuel et l'article 80, mesures jugées obsolètes et « passives ». Apparemment, cette seconde mesure de l'État social actif, après la transformation du minimex en droit à l'intégration sociale en 2002, aurait dû contenter tout le monde: suppression du pointage et de l'article 80, contrôle axé sur la disposition dite active tout en gardant la disposition dite passive et meilleur accompagnement promis. Pourtant, beaucoup de voix vont s'élever contre ce « changement de paradigme », considérant que cette individualisation de la responsabilisation du chômage entraîne un renversement de la charge de la preuve: c'est au chômeur de prouver, en outre en permanence, qu'il fait tout pour sortir de sa situation avec un risque de stigmatisation et d'arbitraire. Ce à quoi d'autres répliqueront que la mesure offre bien plus de garanties procédurales au chômeur et qu'il n'y aura plus de couperet pur et simple. « *On ne regrettera pas (...) la disparition de la sanction « article 80 », qui conduisait à déchoir brutalement de leurs allocations les chômeurs – ou plutôt les chômeuses – cohabitant(e)s, au terme de plusieurs années passées sans se voir demander de comptes par qui que ce soit, ni sans avoir reçu la moindre possibilité préalable de se ressaisir. Compte tenu de l'abrogation des articles 80 et suivants du code du chômage, il faut même bien constater que, juridiquement à tout le moins, le principe de l'illimitation dans le temps des allocations de chômage est sorti renforcé de la réforme.* »<sup>38</sup> Daniel Dumont précise bien « juridiquement à tout le moins », tout en rappelant, en reprenant les termes de D. Simoens, qu'il faut analyser « *in het recht* », c'est-à-dire en droit, dans les textes, sur le papier, mais aussi « *in het echt* », c'est-à-dire sur le terrain, dans la réalité concrète.<sup>39</sup> Or si, formellement, la mesure explicite de limitation dans le temps, l'article 80, est suspendue (pas abrogée !), du côté du terrain on considère que (la possibilité de) l'exclusion est *de facto* étendue à tous les chômeurs, y compris chefs de famille et isolés, là où l'article 80 ne visait que les cohabitants. Au plan purement statistique, signalons que, même en vitesse de croisière, cette mesure provoquera moins d'exclusions définitives annuelles que l'article 80 en 2004, qui était pourtant l'année avec les chiffres les plus bas au moins depuis 1990. Il faut cependant signaler les très nombreuses sanctions temporaires qui doivent tempérer quelque peu cette appréciation. (*Lire le graphique ci-dessous.*) En tout cas, l'on peut dire que, pour la première fois depuis l'arrêté royal du 13 décembre 1951, il n'y a plus à partir de 2005 de limitation dans le temps explicite de l'indemnisation du chômage.

<sup>38</sup> Dumont Daniel, *La responsabilisation des personnes sans emploi en question: une étude critique de la contractualisation des prestations sociales en droit belge de l'assurance chômage et de l'aide sociale*, Bruxelles: La Charte, 2011, p. 401.

<sup>39</sup> Dumont Daniel, « Du minimex au droit à l'intégration sociale: beaucoup de bruit pour rien ? », in V. van der Plancke (dir.), *Droits sociaux fondamentaux et pauvreté*, Éditions La Charte, Bruxelles, 2012, p. 151.

## Sanctions en disponibilité active (2005-2020) hors art. 70



Source: Compilation des Rapports annuels de l'ONem. (L'article 70 était une suspension de l'allocation pour les absences aux entretiens qui était levée quand le chômeur se présentait avec annulation de la sanction s'il réagissait dans le mois. Vu ce caractère réversible, nous ne l'incluons pas dans les chiffres, même si, dans certains cas, la sanction peut frapper longtemps.)

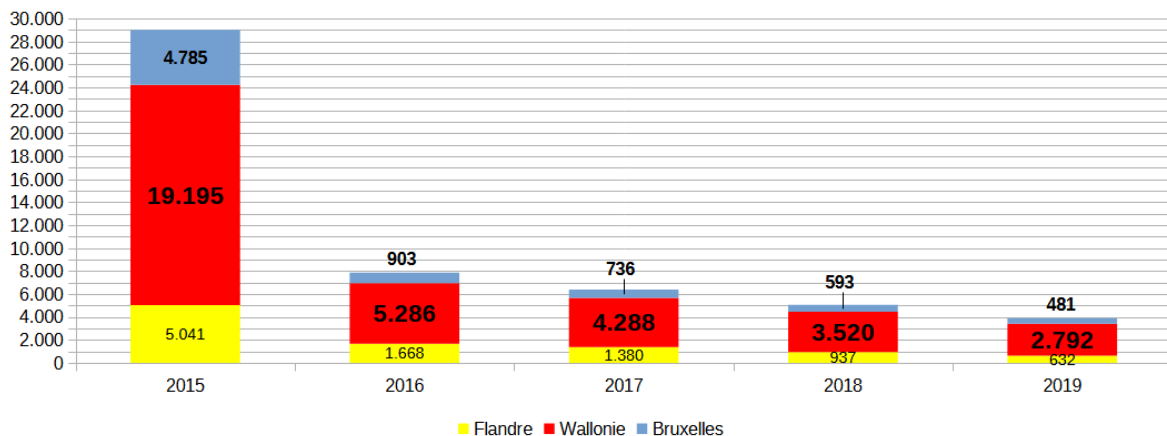
20. Cette période sans régime de fin de droit ne durera guère. Fin 2011, le gouvernement Di Rupo prend de nombreuses mesures contre les chômeurs. D'eux d'entre elles ont trait à la limitation dans le temps des allocations de chômage, l'une de façon directe, l'autre indirecte. Tout d'abord, l'arrêté royal du 28 décembre 2011 réintroduit un dispositif de limitation dans le temps des allocations de chômage, mais en ciblant uniquement celles octroyées sur la base des études, présentées comme une « anomalie », une exception mondiale.<sup>40</sup> Ces indemnités de chômage, appelées précédemment allocations d'attente et rebaptisées allocations d'insertion, seront désormais limitées à trois ans. Le compteur de ces trois ans démarre au 1<sup>er</sup> janvier 2012, quelle que soit la durée d'indemnisation préalable. Toutes les catégories familiales sont visées. Cependant, il s'agit de trois ans quel que soit l'âge pour les cohabitants et de trois ans à partir de l'âge de trente ans pour les chefs de ménage et les isolés.

La mesure suscite de fortes réactions, en particulier de la FGTB wallonne et, les femmes étant particulièrement concernées, des associations féministes. À la suite de ces pressions, deux arrêtés correctifs vont être adoptés en 2014, atténuant quelque peu les effets du dispositif, principalement en les étalant un peu plus dans le temps et en épargnant une partie des travailleuses à temps partiel.<sup>41</sup> Les 50.000 fins de droit seront tout de même atteintes, mais au cumul des années 2015 à 2019 au lieu d'arriver d'un seul coup en 2015. (*Lire le graphique ci-dessous.*)

<sup>40</sup> Pour l'explication de l'origine de ce régime particulier, lire Martens Yves, *Etude des modifications du régime d'allocation de chômage sur base des études (2012 - 2014)*, ensemble.be, 2014, pp. 8-12.

<sup>41</sup> Pour les détails de la mesure, lire entre autres trois études disponibles en ligne sur le site des associations concernées: Lacroix Anne-Catherine, *Les allocations d'insertion de 2012 à aujourd'hui: comment nos politiques « sociales » ont vidé un droit de sa substance*, Brochure C45 de L'Atelier des Droits Sociaux, Décembre 2018, 38 p.; Martens Y., *op. cit.*, et Lacroix Anne-Catherine, *Les allocations d'insertion, un système en voie d'extinction. De la réforme de 2011 jusqu'au programme du gouvernement Arizona*, Brochure de L'Atelier des Droits Sociaux, Avril 2025, 28 p.

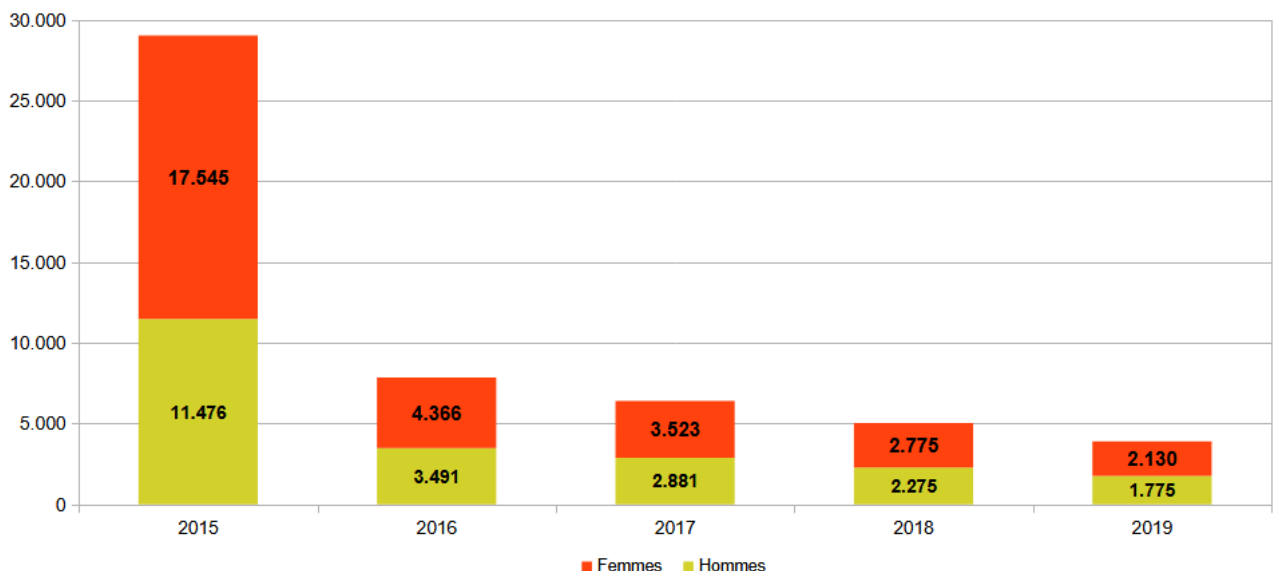
### Fins de droit aux allocations d'insertion par région et par année



Source des deux graphiques: Compilation des Rapports annuels de l'ONEm. Le total des fins de droit pour ces cinq années est de 52.237. Des femmes pour 58,08 % et pour 67,16 % des Wallons et Wallonnes.

Une nouvelle fois, ce seront donc surtout des femmes (pour 60% en 2015, un peu moins ensuite). La répartition régionale est aussi très marquée, la Wallonie étant la plus touchée (un peu plus de deux tiers des exclus).

### Fin de droit aux allocations d'insertion par genre



21. L'arrêté royal du 23 juillet 2012 va renforcer la dégressivité (c'est-à-dire la diminution au fil du temps) des allocations de chômage octroyées sur la base du travail. Cette dégressivité renforcée implique que, au bout d'une période de chômage variant selon le passé professionnel (après minimum 16 mois et maximum 48), tous les chômeurs reçoivent une allocation forfaitaire (auparavant seuls les cohabitants « tombaient » au forfait). L'allocation n'est donc

plus liée au salaire perdu, elle ne varie plus que selon la catégorie familiale.<sup>42</sup> De ce fait, l'allocation de chômage est depuis cette réforme *de facto* limitée dans le temps en termes de montant, même si, bien sûr, les conditions d'octroi restent quant à elles différentes de celles du revenu d'intégration. Il n'empêche, c'est à nouveau une marque d'un aspect assistanciel en chômage, à défaut d'être une véritable limitation dans le temps.

### III - L'ÉVOLUTION POLITIQUE

22. Cette perspective historique permet de tracer un cadre idéologique, constant quant à la limitation dans le temps des allocations de chômage. Si le compromis de 1944 avait été conclu entre syndicats et patrons, plusieurs éléments de ce compromis, en particulier l'assurance chômage, convenaient davantage aux premiers qu'aux seconds. Cependant, cette victoire n'est que partielle: des mesures de limitation dans le temps existent dès le début de l'assurance chômage, avec une courte exception de 2004 à 2011 (mais avec un élargissement de la possibilité d'exclusion définitive à toutes les catégories familiales).

23. Du côté des partis politiques (en dehors de l'extrême droite), la question est peu abordée. Les liens, plus forts dans le passé, des partis socialistes avec la FGVB et des partis sociaux-chrétiens avec la CSC n'y sont pas étrangers. On le sait, s'il existe un syndicat libéral, les liens avec les partis de cette mouvance sont moindres et ce syndicat lui-même est moins revendicatif. En 1972, le parti libéral se scinde en deux ailes linguistiques. Il garde le nom de Partij voor Vrijheid en Vooruitgang, (PVV jusqu'en 1992 où, sous l'impulsion de Guy Verhofstadt, le parti prend le nom de VLD (Vlaamse Liberalen en Democraten) puis en 2007 Open-VLD. Le parti libéral flamand mettra régulièrement à l'agenda la proposition de limiter dans le temps les allocations de chômage. Mais, parmi les partis démocratiques, pendant les années nonante et le début des années 2000, le VLD est esseulé sur cette question.

24. En septembre 2008, l'éclatement du cartel de la N-VA et du CD&V change la donne, d'autant que la N-VA devenue autonome va rapidement engranger des succès électoraux importants. Dans son programme des élections fédérales suivantes, en 2010 et 2014, le parti nationaliste flamand revendique la limitation dans le temps des allocations de chômage.<sup>43</sup> Après les élections de 2014, pour la première fois, la N-VA participe à un gouvernement fédéral mais ne parvient pas à inscrire cette limitation dans l'accord de gouvernement. Dans son programme pour les élections de 2019, la N-VA va plus loin encore dans son idée.<sup>44</sup> Les seuls partis belges francophones qui avaient intégré cette revendication dans leur programme de 2019 étaient les petits partis d'extrême droite: la « Liste Destexhe » et le « Parti populaire ».<sup>45</sup> Cette unanimité des partis francophones démocratiques s'explique certainement parce qu'ils sont bien conscients qu'une telle mesure frapperait principalement la Wallonie et Bruxelles. La coalition Vivaldi qui se forme seize mois après les élections de 2019 (octobre 2020) ne comprend donc

<sup>42</sup> Pour plus de détails sur la dégressivité, lire en ligne: Segaert Michiel et Dr. Nuyts Nathalie, *Dix ans de dégressivité renforcée des allocations de chômage - Evaluation de l'impact sur les transitions vers l'emploi et sur les dépenses sociales au cours de la période 2010-2020*, ONEm, 2022, 55 p.

<sup>43</sup> Pour 2010, lire l'analyse de la Secrétaire générale de la FGVB Bruxelles de l'époque. Ceulemans Estelle, « N-VA : un programme socio-économique patronal », *Revue Politique*, en ligne sur <https://www.revuepolitique.be/n-va-un-programme-socio-economique-patronal/>

<sup>44</sup> « Voor Vlaanderen. Voor Vooruitgang ». Verkiezingsprogramma, N-VA, 2019, p. 25.

<sup>45</sup> Lismond-Mertes Arnaud, « 2024: toute la droite unie pour limiter dans le temps les allocations de chômage », *Ensemble !* n°109, Décembre 2022-Mars 2023, p. 69.

qu'un seul parti partisan de la limitation dans le temps, l'Open VLD.

25. Au cours de l'année 2022, le paysage politique belge va radicalement changer par rapport à cette mesure. C'est désormais toute la droite belge qui en réclame l'application, y compris la droite francophone et des formations qui se disent « centristes ».<sup>46</sup> En mars 2022, Les Engagés formulent dans un « Manifeste pour une société régénérée », dans lequel ils proposent « *d'instaurer un droit à l'emploi et de limiter les allocations de chômage à une période de deux ans consécutifs pour éviter de faire tomber dans la dépendance les chercheuses et chercheurs d'emploi. Au terme de cette période, toute chercheuse ou tout chercheur d'emploi bénéficierait d'un droit à l'emploi: un travail d'utilité publique dans le secteur public ou associatif lui serait automatiquement proposé en tenant compte de son profil.* ».<sup>47</sup> Le 23 octobre 2022, ce fut au tour du MR de tenir un congrès programmatique « Belgium 2030 », où il se positionne de la façon suivante: « *les allocations de chômage ainsi que le revenu d'intégration (RI) ne pourront plus être perçus que durant deux ans au plus (...) connaissant les difficultés de retrouver un emploi à partir d'un certain âge, nous proposons que cette mesure ne s'applique plus à partir de 55 ans.* ».<sup>48</sup> Le 4 décembre 2022, c'est le nouveau président du CD&V, Sammy Mahdi, qui annonce, dans l'émission politique de la VRT *De zevende dag*, le ralliement de son parti à cette proposition, prônant quant à lui une suppression des allocations après trois ans de chômage et après une « ultime proposition » du service régional de l'emploi.<sup>49</sup> Le président de Vooruit (ex-SP.a), Conner Rousseau, a très rapidement été invité par *De zevende dag* à réagir à cette proposition. Il n'approuve pas mais sans désavouer clairement. Les autres partis ont bien compris qu'un changement majeur s'était opéré. Même si la durée après laquelle le chômeur arriverait en fin de droit et les modalités de cette dernière varient selon les partis, force est de constater que 2022 aura été le ralliement de toute la droite et du « centre » à la limitation dans le temps. Y compris du côté francophone, une première donc. Tout ça sans condamnation de Vooruit. Qui ne va pas tarder à reprendre la balle.<sup>50</sup> Conner Rousseau va commencer par dire, lors des vœux de Nouvel An de son parti début 2023, qu'une alliance avec la N-VA est inévitable: « *Quiconque peut compter sait que vous ne pouvez pas contourner la N-VA* ».<sup>51</sup> Il faut donc qu'il donne des gages à la N-VA. Sans surprise, la cible ce seront les chômeurs.

26. Pour annoncer le revirement des « socialistes » flamands, son président a décidé de frapper fort par le biais d'une annonce à la presse la veille du 1<sup>er</sup> mai. Sa proposition: un accompagnement intensif dès le début du chômage<sup>52</sup> après quoi « *celui qui n'a toujours pas d'emploi après deux ans de formation et d'encadrement intensif se verra offrir un basisbaan (emploi de base) par le gouvernement. Si le demandeur d'emploi refuse cette offre, il perd définitivement son allocation.* ».<sup>53</sup> L'annonce prend de court les syndicats. Les autres acteurs politiques ont décodé de façon unanime le sens de la proposition de Vooruit, à savoir un

<sup>46</sup> Cette partie sur le tournant de 2022 se base largement sur Lismond-Mertes Arnaud, « 2024: toute la droite unie pour limiter dans le temps les allocations de chômage », *Ensemble !* n°109, Décembre 2022-Mars 2023, pp. 68-74.

<sup>47</sup> Les Engagés, « Manifeste pour une société régénérée », 2022, p. 140.

<sup>48</sup> MR, « Belgium 2030 – synthèse des propositions et questions ».

<sup>49</sup> Nous avons retranscrit, en le traduisant, l'extrait de cette interview portant sur ce sujet dans *Ensemble !* n°109, Décembre 2022-Mars 2023, pp. 73-74.

<sup>50</sup> Cette partie sur Vooruit s'inspire largement de Lismond-Mertes Arnaud, « Le 1er mai anti-chômeurs de Vooruit », *Ensemble !* n°110, Juillet 2023, p. 20-27.

<sup>51</sup> Coppi David, « Gouvernement fédéral: Conner Rousseau relance l'idée d'une alliance avec la N-VA en 2024 », *Le Soir*, 22/01/23.

<sup>52</sup> Hermans Jacques, « "Trop de gens passent leur temps chez eux à ne rien faire": Vooruit veut un job de base aux chômeurs de longue durée sous peine de perte d'allocation », *La Libre*, 27/04/23.

<sup>53</sup> Mees Fleur, « Vooruit wil werkzoekenden een 'basisbaan' aanbieden: wie weigert, verliest zijn uitkering », *Het Laatste Nieuws*, 26.04.23

ralliement au projet d'une limitation des allocations de chômage après deux ans, même si, pour la N-VA, le CD&V et le VLD, l'idée de proposer des « emplois de base » leur paraît encore trop généreuse. Le 27 avril, Georges-Louis Bouchez (MR) réagissait par tweet: « *Je me réjouis que Conner Rousseau soutienne nos propositions sur le travail et l'activation, car le travail est la meilleure politique sociale ! Le PS est-il d'accord ? Ou les socialistes francophones resteront-ils le parti de la sieste ?* ». Quelques jours plus tard, le président du MR en rajoutait une couche, sur le plateau de la VRT: « *Nous constatons que la famille socialiste n'existe plus. Vooruit est mené par Bart De Wever et le PS par Raoul Hedebouw. Si Vooruit n'est plus le bienvenu dans les bâtiments du PS, ils peuvent venir chez nous* ». <sup>54</sup> En prenant cette position, Rousseau et Vooruit vont à la fois affaiblir la résistance de la FGTB qui va être divisée entre ses ailes flamande et francophone et écarter *de facto* son parti frère/cousin, le PS, qui va se retrouver face à un homologue flamand prêt à gouverner avec la N-VA et à limiter dans le temps les allocations de chômage, deux points de rupture pour le parti socialiste francophone.

27. C'est donc sans surprise que la proposition de limitation dans le temps des allocations de chômage est mise en avant durant la campagne électorale de 2024. Outre l'analyse des programmes eux-mêmes, la revue *Ensemble !* avait, avant les élections, soumis aux partis francophones un questionnaire portant sur ses sujets d'analyse et donc évidemment sur le chômage. <sup>55</sup> Sans surprise, le MR et Les Engagés ont maintenu leur position. Le MR en mobilisant les comparaisons internationales et en confirmant que la mesure ne doit concerner que les moins de cinquante-cinq ans. Les Engagés confirmaient qu'ils étaient pour la limitation sauf pour les chômeurs à qui un emploi n'aurait pas été proposé après deux ans. Les autres partis francophones s'opposent à toute limitation dans le temps des allocations de chômage. Dans le même numéro d'*Ensemble !*, nous avons analysé ce qu'en disaient les partis flamands. <sup>56</sup> Sans surprise, la N-VA parle de limiter les allocations de chômage dans le temps, mais dit vouloir mettre en place des mesures transitoires pour les chômeurs les plus âgés. La N-VA envisage un système de chômage de trois ans maximum, selon la durée de la période de travail antérieure et où la dernière année (qui serait donc maximum une troisième année) serait constituée d'une allocation forfaitaire, donc non liée au salaire, comme c'est le cas aujourd'hui en fin de dégressivité (après maximum quatre ans). Il s'agirait donc à la fois d'accélérer la dégressivité et de limiter dans le temps les allocations de chômage. Le programme du CD&V, plaide lui aussi pour une limitation dans le temps des allocations de chômage, précisément à trente-six mois ou à quarante-huit mois pour ceux qui ont travaillé pendant au moins vingt ans. Il met cependant à cet arrêt des conditions à remplir par le service régional de l'emploi: il doit être « *établi que le demandeur d'emploi a bénéficié d'un accompagnement et d'un soutien suffisants de la part des services de l'emploi compétents. Le service de l'emploi doit en outre, au plus tard six mois avant la cessation éventuelle des allocations, faire une offre ultime d'une formation, d'une offre d'emploi appropriée ou d'une possibilité d'insertion dans l'économie sociale, si l'emploi sur le marché « régulier » du travail s'avère impossible* ». <sup>57</sup> Dans son programme 2024, l'Open VLD, qui défend cette idée depuis trente ans, revendique évidemment que les allocations de chômage soient limitées à deux ans, mais ce n'est qu'un point accessoire dans les mesures chômage qu'il propose. Sans doute l'Open VLD tient-il sa mesure phare pour acquise. Elle figure évidemment aussi au programme 2024 de Vooruit: « *Les personnes qui n'ont pas trouvé d'emploi convenable après deux ans de recherche active d'emploi se verront proposer un emploi de base. Il s'agit d'un emploi à part entière adapté au demandeur d'emploi,*

<sup>54</sup> G.-L. Bouchez, VRT, *De Zevende dag*, 30/4/23.

<sup>55</sup> Lismond-Mertes Arnaud et Martens Yves, « Pour une assurance chômage forte », *Ensemble !* n°113, Mai 2024, pp. 64-72.

<sup>56</sup> Lismond-Mertes Arnaud et Martens Yves, « Le chômage et l'aide sociale dans les programmes des partis flamands », *Ensemble !* n°113, Mai 2024, pp. 99-105.

<sup>57</sup> CD&V, « Kies zekerheid », 2024.

avec un véritable contrat, un salaire complet et un accompagnement intensif, qualitatif et intégral. (...) S'il n'y a pas d'emploi de base disponible pour un demandeur d'emploi, celui-ci conserve l'intégralité de son droit aux allocations de chômage. ».<sup>58</sup> On s'en doute, Vooruit ne propose pas de créer cent cinquante ou deux cent mille emplois publics bien payés pour résorber le chômage de longue durée (ce que nous ne pourrions que soutenir). Cette proposition est *de facto* un alignement sur l'idée de limiter le droit au chômage à deux ans, sauf acceptation d'une mise au travail sans doute au rabais. Là où Vooruit a joué intelligemment au niveau de la Flandre, c'est qu'il lie cette mesure à la suppression du service communautaire obligatoire pour les chômeurs de longue durée. Troquer le chômage pour un emploi, même de base, au lieu d'un travail quasi gratuit et obligatoire, cela peut paraître attractif pour l'électeur *lambda*... Enfin, le Vlaams Belang veut « limiter les allocations de chômage dans le temps à deux ans, à l'exception des chômeurs de cinquante-cinq ans et plus, des aidants proches et des chômeurs en formation pour un métier en pénurie ». <sup>59</sup>

#### IV - LA PHASE DE NÉGOCIATION DE LA RÉFORME, LE CONTENU DE CELLE-CI ET LES RÉACTIONS DES ACTEURS

28. Le résultat des élections a non seulement permis de bâtir la coalition des droites prévue par Vooruit (entre autres) mais lui a donné une assise dont la solidité, surtout côté francophone, n'était pas nécessairement anticipée, du moins dans cette ampleur. Paradoxes: d'abord Vooruit est nécessaire à cette coalition des droites (étant donné le cordon sanitaire autour du Vlaams Belang) qui se tient sans « apport de gauche » côté francophone. Ensuite ce premier gouvernement à décider la limitation (quasi) généralisée dans le temps des allocations de chômage ne comprend pas en son sein l'Open VLD qui porte cette mesure depuis trente ans. En revanche, remarquons que c'est véritablement la mesure socle de la coalition Arizona et que, malgré les versions différentes prônées durant la campagne électorale, et l'abandon des conditions qu'elles contenaient, elle soude ces partenaires.

29. Il est souvent difficile de tracer l'évolution d'un projet de réforme qui fait partie des négociations de formation d'un gouvernement, celles-ci ayant vocation à être discrètes, voire secrètes. Nous avons néanmoins pu le faire de façon assez fine pour deux raisons: *primo*, le formateur Bart De Wever a travaillé avec des notes touffues, par thèmes, qu'il a qualifiées lui-même de « supernotes » et qui ont fuité à deux reprises; *secundo* nous avons pu avoir accès à certains textes soumis aux instances de concertation. Après les élections du 9 juin 2024, le roi nomme Bart De Wever, président de la N-VA, informateur le 12 juin, puis formateur le 10 juillet. En août De Wever démissionne et la note de négociation d'un futur accord de gouvernement fuit. Cette supernote est constituée de plusieurs notes thématiques. Celle qui nous intéresse, qui traite du chapitre « Marché du travail », fait cinquante-six pages, ses pages quatre à six étant consacrées au chômage. Une petite partie seulement de ce texte n'est pas publiée entre crochets, ce qui signifie qu'en principe l'ensemble des partis qui négocient la formation d'un gouvernement « Arizona » (N-VA, Vooruit, CD&V, MR, Engagés) ont marqué un accord sur celle-ci et les mesures qu'il contient. Une grande partie de ce texte est en revanche publiée entre crochets, ce qui signifie qu'il y a au moins l'un des partis participant à la négociation qui n'a pas (encore) marqué son accord sur la partie du programme que ce texte contient. La limitation dans le temps des allocations de chômage est la mesure phare de ce volet

<sup>58</sup> Vooruit !, « Verkiezingsprogramma », 2024.

<sup>59</sup> Vlaams Belang, « Vlaanderen Weer van Ons », Verkiezingsprogramma, 2024. Analyse complète in Martens Yves, « Le faux-nez social du programme du Vlaams Belang », *Ensemble !* n°113, Mai 2024, p. 108.

du projet d'accord.<sup>60</sup> La note De Wever stipule (point 5 de la note, dans le chapitre « Marché du travail ») que « *[La durée des allocations de chômage est limitée à un maximum de 2 ans. Chaque service régional de l'emploi décide de manière autonome comment il oriente les bénéficiaires d'allocations de chômage vers le circuit économique normal par le biais d'une ultime offre. Le groupe souffrant d'un handicap professionnel (reconnu) se voit proposer un emploi dans l'économie sociale (entreprises de travail adapté). (...) Cette limitation de la durée des allocations de chômage ne s'applique pas aux demandeurs d'emploi âgés qui sont à moins de cinq ans de la date la plus proche possible de leur départ à la retraite, bien que ces demandeurs d'emploi soient également censés rester disponibles pour un nouvel emploi jusqu'à cette date.]* ». <sup>61</sup> Le paragraphe est entièrement entre crochets, ce qui signifie donc que la formulation du point n'est pas encore définitive. La limitation est prévue à deux ans maximum et le paragraphe de la note qui précède dit: « *la durée de perception des allocations de chômage dépend du nombre d'années travaillées précédemment* », sans précisions supplémentaires et aussi entre crochets. La question de la proposition d'emploi au bout de la durée de chômage qui, pour rappel, faisait partie des conditions de la majorité des partis négociant cet accord (Engagés, CD&V et Vooruit), est renvoyée aux Régions, ce qui est logique en termes de compétences. Mais, manifestement, la mesure fédérale n'est pas liée à l'effectivité de l'action de ces Régions. Des aménagements sont enfin prévus pour les personnes souffrant d'un handicap (point 5 précité), pour certaines personnes en formation (point 6, limité à une prolongation de six mois pour celles inscrites dans un parcours les menant à un emploi en pénurie) ainsi que pour celles proches (moins de cinq ans) de la pension (point 7), ce qui signifie un âge plus élevé que les cinquante-cinq ans évoqués par le MR. On sait que la Flandre, dont la population est plus âgée, insiste beaucoup sur l'activation des plus âgés, d'où aussi la précision qui rappelle que tout le monde doit être disponible jusqu'à l'âge de retraite. Les allocations sur la base des études ne sont pas oubliées: « *[Une limitation dans le temps identique aux allocations de chômage classiques s'appliquera désormais aux allocations d'insertion. (...)].* <sup>62</sup> Enfin, signalons (point 12) une compensation prévue pour les CPAS dont les modalités ne font manifestement pas encore l'objet d'un accord: « *[L'impact de la limitation des allocations de chômage dans le temps sur un afflux supplémentaire de bénéficiaires du revenu d'intégration sera compensé pour les CPAS par une augmentation du financement du revenu d'intégration par le gouvernement fédéral de [5] points de pourcentage en moyenne. Cette augmentation du financement dépend de la conclusion d'un PIIS et des résultats concernant le passage des bénéficiaires du revenu d'intégration vers un emploi]* ». <sup>63</sup> La compensation envisagée est donc à la fois modeste et conditionnée.

30. Après une « médiation » assurée par le président des Engagés, Maxime Prévot, Bart De Wever est de nouveau investi par le roi d'une mission de formation. En octobre, une nouvelle version de sa supernote fuite. Le chapitre « Marché du travail » est presque deux fois plus long (nonante-quatre pages). La base de la mesure, la limitation dans le temps, se retrouve à nouveau en un point cette fois numéroté 6 qui constitue un quasi copier/coller de son prédécesseur. La prolongation pour les chômeurs inscrits dans un parcours les menant à un emploi en pénurie passe d'une fois à deux fois six mois. Léger assouplissement donc. Durcissement en revanche pour les chômeurs âgés: la période de cinq ans avant l'âge de la retraite sauvegardant de l'exclusion serait « *réduite progressivement de 6 mois chaque année* ». Enfin, pour les compensations promises aux CPAS, l'augmentation du taux de remboursement du revenu

<sup>60</sup> Pour une analyse plus large de la note, lire Lismond-Mertes Arnaud, « Que prévoyait la « super note » De Wever pour les chômeurs ? », *Ensemble !* n°114, Novembre 2024, pp. 7-9. Nous utilisons des éléments de cette analyse et la complétons.

<sup>61</sup> De Wever Bart, *Supernota*, août 2024, point 5 p. 4.

<sup>62</sup> *Idem*, point 10, p. 5.

<sup>63</sup> *Idem*, pp. 5-6.

d'intégration n'est plus quantifiée.

31. Un accord de gouvernement donnant naissance à la coalition Arizona est finalement conclu le 31 janvier 2025. L'accord fait deux cent huit pages dont quatorze pour le chapitre « Marché du travail » et moins de deux (p. 16 et 17) pour le chômage. Comme les supernotes, le texte dit que « *la durée de perception des allocations de chômage dépend du nombre d'années travaillées auparavant.* »<sup>64</sup> Dans le système d'indemnisation sans limite dans le temps qui prévalait jusqu'ici, la durée de travail précédant le chômage (appelée stage) intervenait également puisqu'il fallait avoir accompli un stage d'une durée dépendant de l'âge du demandeur pour obtenir le droit. (*Lire le tableau.*) Il faut reconnaître que l'exigence d'un stage plus long quand on passe le cap des trente-six ans puis des cinquante n'avait plus beaucoup de sens et ce depuis un moment. On peut donc saluer comme une avancée, et la fin d'une certaine discrimination, la suppression des durées de stage différentes en fonction de l'âge. C'est bien la seule satisfaction qu'on trouvera dans ce texte.

Tableau: Conditions de stage en vigueur jusque fin février 2026

#### BELGIQUE

| Âge                | Stage                                       | Période de référence             |
|--------------------|---|----------------------------------|
| Moins de 36 ans    | 312 jours (1 an) de travail salarié         | Les 21 mois précédant la demande |
| De 36 à 49 ans     | 468 jours (1 an et demi) de travail salarié | Les 33 mois précédant la demande |
| A partir de 50 ans | 624 jours (2 ans) de travail salarié        | Les 42 mois précédant la demande |

32. Quelles sont les nouvelles conditions de stage définies par l'accord ? Pour rappel, les supernotes n'en disaient rien et ce point était donc resté un mystère jusque fin janvier 2025. Le texte de l'accord stipule: « *Une année de travail au cours des trois dernières années ouvre le droit à un maximum d'un an d'allocation de chômage. De manière complémentaire, par tranche de quatre mois de travail supplémentaires, vous avez droit à un mois d'indemnité supplémentaire, de sorte qu'après cinq années de travail, vous avez droit à l'indemnité maximale de deux ans.* »<sup>65</sup> Le stage minimum est donc d'un an (comme jusqu'ici pour les moins de trente-six ans) mais est donc le même pour toutes les catégories d'âge. Cette année de travail donne droit à un an de chômage. Ensuite, pour chaque mois de droit au chômage de plus, il faut une période supplémentaire de travail de quatre mois. Voyons cela en tableau pour plus de clarté (c'est donc bien le nombre de mois qui compte mais, pour mieux visualiser, nous ajoutons une première colonne qui donne aussi le stage en années).

<sup>64</sup> Accord de coalition fédérale, 2025 -2029, p. 16.

<sup>65</sup> *Idem*, p. 16.

## Droit au chômage

| Stage (ans) | Stage (nbr mois travaillés) | Période de référence (mois) | Droit (mois) |
|-------------|-----------------------------|-----------------------------|--------------|
| <b>1</b>    | <b>12</b>                   | 36                          | <b>12</b>    |
|             | 16                          | ?                           | 13           |
|             | 20                          | ?                           | 14           |
| <b>2</b>    | <b>24</b>                   | ?                           | <b>15</b>    |
|             | 28                          | ?                           | 16           |
|             | 32                          | ?                           | 17           |
| <b>3</b>    | <b>36</b>                   | ?                           | <b>18</b>    |
|             | 40                          | ?                           | 19           |
|             | 44                          | ?                           | 20           |
| <b>4</b>    | <b>48</b>                   | ?                           | <b>21</b>    |
|             | 52                          | ?                           | 22           |
|             | 56                          | ?                           | 23           |
| <b>5</b>    | <b>60</b>                   | ?                           | <b>24</b>    |

*Nombre de mois de droit au chômage en fonction de la durée de travail salarié antérieure, selon l'Accord de gouvernement Arizona. Seule la période de référence du droit initial est mentionnée dans l'accord, d'où les points d'interrogation aux lignes suivantes.*

Il faut donc avoir travaillé cinq ans pour obtenir le droit maximal à deux ans d'allocations. Autant dire que, quand on explique que le droit au chômage est désormais limité à maximum deux ans, ce maximum ne sera pas atteint par un grand nombre de personnes perdant leur emploi. A l'inverse, les personnes qui ont travaillé plus de cinq ans, que cela soit huit, quinze ou vingt-neuf ans n'auront pareillement droit qu'à maximum deux ans d'indemnisation. Le « progrès » apporté par la nouvelle mesure est donc plus que discutable. D'autant que si l'accord ne prévoit plus de différence en fonction de l'âge du demandeur d'allocation (au lieu des trois catégories d'âge en vigueur jusque-là), la durée minimale de stage reste donc d'un an (comme jusque-ici pour les moins de trente-six ans). Il n'y a donc pas d'assouplissement de la durée du stage pour les moins de trente-six ans, soit une période d'affiliation qui restera deux fois plus longue que ce qui se pratique par exemple en France. Il faut cependant concéder qu'il peut être obtenu dans une période de référence plus large (de trente-six mois au lieu de vingt et un actuellement). Ceux qui ont entre trente-six et quarante-neuf ans verront leur stage réduit d'un tiers, les cinquante ans et plus de moitié. Les quinquagénaires pourraient donc ouvrir de manière significativement plus facile un droit au chômage. Mais, dans tous les cas, quel que soit l'âge, ce stage minimal ne permettrait d'obtenir que le droit à un an d'allocations seulement, au lieu d'une durée illimitée actuellement. L'accès un peu plus facile n'est donc évidemment pas à la hauteur de la limitation du droit dans le temps. D'autant que le stage nécessaire pour obtenir le droit « maximal » augmente considérablement: on passerait d'une durée de travail

d'un à deux ans (selon l'âge) à cinq ans pour tous !<sup>66</sup> L'accord, et plus tard la loi-programme, ne donnent la période de référence (trois ans) que pour les stages d'un an. Pas de trace de période de référence dans les textes pour les autres. Selon l'ONEm, la période de référence ne vaut que pour l'année de stage exigée pour le droit initial; il n'y a donc pas de période de référence pour le droit complémentaire. Autrement dit, dès lors que l'on a au moins une année de travail dans les trois années qui précèdent la demande d'allocation, le droit complémentaire (les une à quatre années de travail supplémentaires pouvant être prises en compte) se base sur les prestations de l'ensemble de la carrière, pour autant que ces périodes de travail anciennes n'aient pas déjà donné droit précédemment au chômage. L'accord précise ensuite: « *Celui qui devient plusieurs fois chômeur au cours de sa carrière peut, s'il remplit à nouveau les conditions d'admission (une année travaillée au cours des 3 dernières années), ouvrir le droit à la durée maximale de deux ans sur la base de la carrière professionnelle encore disponible (épargnée).* »<sup>67</sup> Essayons d'illustrer cette phrase par un exemple concret: imaginons que j'ouvre un droit à deux ans de chômage (le maximum) en ayant travaillé cinq ans. Après un an de chômage, je retrouve un travail, donc il me reste un an de droit non « consommé ». Je perds cet emploi après un an et donc je remplis à nouveau la condition d'un an de travail pour ouvrir un droit au chômage d'un an. Et comme il me reste un an « épargné », j'ai donc droit au maximum de deux ans, un an du droit précédent encore disponible et un an du nouveau droit.<sup>68</sup> Si je retravaille moins d'un an, je n'ouvre pas de nouveau droit et ne puis utiliser que la période « épargnée », non « consommée » précédemment.

33. Le point suivant de l'accord est quasi identique aux supernotes en précisant que « *La durée des allocations de chômage est limitée à un maximum de deux ans* » et en renvoyant toujours aux Régions la responsabilité de fournir une « *offre d'emploi finale* », de nouveau sans lier l'application de la loi fédérale à la réalité de cette offre d'emploi. Il serait d'ailleurs logique qu'un accord de coopération soit conclu avec les Régions comme l'avait été en avril 2004 celui relatif à l'accompagnement et au suivi actifs des chômeurs. La partie chômage de l'accord se termine d'ailleurs par un point qui l'évoque: « *Nous élaborons un programme de travail en collaboration avec les entités fédérées afin de mobiliser le plus grand nombre de personnes possible, en impliquant également les partenaires sociaux* ». <sup>69</sup>

34. Nouveauté importante pour les plus âgés, l'accord stipule que « *Cette limitation des allocations de chômage dans le temps ne s'applique pas aux personnes de plus de 55 ans, pour autant qu'elles aient, à partir de 2025, une carrière d'au moins 30 ans avec au moins 156 jours travaillés par an. Cette condition est graduellement relevée à 35 années de carrière en 2030* ». Au lieu, comme évoqué dans les supernotes, d'un délai par rapport à l'âge de la pension, on parle ici des personnes de plus de 55 ans, ce qui était à peu près la demande du MR (à partir de 55 ans). Mais avec une restriction forte: « *pour autant qu'elles aient, à partir de 2025, une carrière d'au moins 30 ans avec au moins 156 jours travaillés par an* ». <sup>70</sup> Pas besoin d'être grand clerc pour deviner que peu de personnes seront concernées, nous le verrons plus loin.

35. Les supernotes prévoyaient, pour le chômage, sur la base des études qu'« *une limitation dans le temps identique aux allocations de chômage classiques s'appliquera désormais aux allocations d'insertion* », sans autres précisions. L'accord est lui plus explicite: « *Une réforme*

<sup>66</sup> Pour une analyse plus détaillée, lire Lacroix Anne-Catherine et Martens Yves, « Accéder au chômage dans le désert social de l'Arizona », *Ensemble !* n°115, Mars 2025, pp. 7-11.

<sup>67</sup> Accord de coalition fédérale, 2025 -2029, p. 16.

<sup>68</sup> Lacroix A-C. et Martens Y., *op. cit.*, pp. 9-10.

<sup>69</sup> Accord de coalition fédérale, 2025 -2029, p. 17.

<sup>70</sup> *Idem*, p. 16.

*fondamentale est également prévue pour les jeunes diplômés. Nous limitons le stage d'attente à 156 jours après l'obtention du diplôme, durant lesquels le service régional d'insertion professionnelle doit donner deux évaluations positives. Cette allocation d'insertion doit être demandée avant que la personne n'atteigne l'âge de 25 ans. Pour ces jeunes, la durée maximale de l'allocation est d'une année, qui peut être suspendue en fonction du nombre de jours travaillés.* ».<sup>71</sup> L'accès au chômage sur la base des études, déjà laminé par le gouvernement « papillon » en 2012, est donc réduit à sa plus simple expression. Certes, le stage « d'attente » (on retrouve le mot qui avait été remplacé en 2012 par « insertion ») passe de 312 à 156 jours (donc six mois au lieu d'un an). L'accord de gouvernement parle de stage « après l'obtention du diplôme ». Il existait déjà une condition de diplôme (introduite par le précédent gouvernement à participation N-VA, la coalition suédoise) mais elle ne concernait que les moins de vingt et un ans. L'exiger pour tous réduira encore l'accès à ce droit. Durant ce stage, le « service régional d'insertion professionnelle » (actuellement on parle de « service régional de l'emploi », il s'agit donc du Forem, du VDAB, d'Actiris et de l'ADG) doit donner deux évaluations positives, comme c'est le cas depuis 2012, pour que le stage soit jugé concluant. La division par deux de la durée du stage peut sembler positive puisque cela permettrait un accès plus rapide au droit. Mais on se demande comment les services, en particulier côté wallon et bruxellois, vont parvenir à voir tout le monde dans un laps de temps aussi restreint. Comme depuis le gouvernement Michel, cette allocation d'insertion doit être demandée avant que la personne atteigne l'âge de vingt-cinq ans (pour trente ans auparavant). Ce droit qui devient plus difficile à obtenir sera donc désormais limité à un an seulement.<sup>72</sup>

36. Enfin, pour ce qui des CPAS, l'accord dit: « *L'impact de la limitation des allocations de chômage dans le temps sur un afflux supplémentaire de bénéficiaires du revenu d'intégration sera compensé pour les CPAS par une augmentation du financement du revenu d'intégration par l'autorité fédérale.* ». Pas de précision de montant ou de pourcentage d'augmentation donc et les tableaux budgétaires ne sont pas faciles à décoder, la ligne sur le soutien aux communes portant aussi sur les pensions. Le texte rajoute une obligation de résultat (et pas seulement de moyens) pour que les CPAS reçoivent cette revalorisation: « *Cette augmentation du financement dépend de la conclusion d'un PIIS et des résultats liés au nombre de bénéficiaires du revenu d'intégration qui trouvent un emploi durable* ». <sup>73</sup>

37. Signalons enfin que les chômeurs en RCC (Régime de chômage avec complément d'entreprise, l'ancienne prépension) conservent leurs droits acquis, donc échappent à la limitation dans le temps de leur allocation, tout en étant activés vers un nouvel emploi.<sup>74</sup> Cette exemption n'est pas aussi explicitement mentionnée (et les RCC ne sont pas cités dans la partie chômage mais bien dans celle juste après traitant du travail), tout en faisant manifestement l'objet d'un accord de tous les partis dès le début. Précisons que ce régime concerne principalement la Flandre.

38. Les matières chômage sont régies comme nous l'avons vu par l'arrêté royal du 25 novembre 1991 qui est lui-même une version « reliftée » de l'arrêté royal du 20 décembre 1963 qui avait remplacé l'arrêté organique de 1945. Un arrêté royal est généralement modifié par... un autre arrêté royal, délibéré en Conseil des ministres, sans passage par le parlement donc. En revanche, en Sécurité sociale, et vu la gestion paritaire de celle-ci par les interlocuteurs sociaux,

<sup>71</sup> *Ibidem*, p. 17.

<sup>72</sup> Lacroix A-C. et Martens Y., *op. cit.*, p. 11.

<sup>73</sup> Accord de coalition fédérale, 2025 -2029, p. 17.

<sup>74</sup> *Idem*, p. 18.

le projet d'arrêté royal fait l'objet d'une concertation préalable. En l'espèce, un arrêté chômage est soumis par exemple au Conseil national du Travail et au comité de gestion de l'ONEm. Chaque assuré social peut contester l'arrêté devant les juridictions du travail, ce qui a par exemple généré de nombreux recours contre la limitation à trois ans des allocations d'insertion. Sans doute instruit par ce précédent (et d'autres), le gouvernement a pris le soin de passer cette fois par une loi-programme. En conséquence, un assuré social qui introduirait un recours au tribunal du Travail verrait celui-ci poser une question préjudicielle à la Cour constitutionnelle, seule compétente pour se prononcer sur une loi. Revers de cet inconvénient en termes de recours, un projet de loi fait, normalement, l'objet d'un débat public bien plus nourri, tant au parlement qu'en dehors. Cependant le gouvernement a voulu mener à bien son projet le plus rapidement possible et mener la concertation à bride abattue. Le 14 avril 2025, le cabinet du ministre de l'Emploi Clarinval a transmis le volet « chômage » du projet de loi-programme aux membres du Comité de gestion de l'ONEm. Sur cette base, les membres et institutions représentées ont chacune remis un avis individuel sur la réforme, le Comité de gestion n'ayant pas trouvé d'accord sur un avis collectif. C'est ensuite le Conseil d'État, sollicité en urgence, qui, le 12 mai, a transmis une partie de son avis en primeur (cantonné au volet « chômage »). Suite à ces différents avis, aux sorties de presse et aux pressions exercées par les syndicats et d'autres organisations, le texte a été remanié à plusieurs reprises et finalement adopté en seconde lecture par le conseil des ministres le 27 mai 2025. Le 7 juin, vers 4 heures du matin, en plein week-end de Pentecôte, la commission des Affaires sociales de la Chambre adopte le texte en première lecture, après une seule séance, qui a certes compté près de quinze heures de débat. La commission a refusé toutes les demandes d'audition (syndicats, associations, ...). Une seconde lecture est demandée par l'opposition. Elle aura lieu le 17 juin. Lors de cette séance, l'opposition obtiendra que l'avis du Conseil d'État soit demandé. Malgré toutes ces péripéties, le gouvernement parvient à faire voter la loi-programme le 18 juillet 2025, soit avant les vacances parlementaires.

Nous avons vu que les exceptions que le gouvernement avait prévues initialement à la limitation dans le temps étaient très limitées: les RCC (*cf. supra* 37) et les chômeurs âgés d'au moins 55 ans et ayant trente ans de passé professionnel (*cf. supra* 34). En avril 2025, le ministre fédéral de l'Emploi, David Clarinval (MR), clame donc: « *au 1<sup>er</sup> janvier 2028, tous les 320.000 demandeurs d'emploi qui n'ont pas retrouvé du travail auront été exclus, à l'exception des nouveaux entrants et de ceux qui étaient exemptés de cette limitation, comme les plus de 55 ans et les artistes* ». <sup>75</sup> Cependant, entre l'accord du 31 janvier et le vote du 18 juillet, certaines autres catégories se verront finalement (partiellement) épargnées.

39. En mars 2025 d'abord, une interpellation vient d'où on ne l'attendait pas: du parlement flamand et de parlementaires CD&V et Vooruit, donc membres de la majorité fédérale. Ils demandent une exception à la limitation des allocations de chômage dans le temps pour les personnes qui se forment à un métier en pénurie, craignant sans cela que ces formations soient désertées, d'autant que la prolongation envisagée de deux fois six mois est tout à fait insuffisante. La ministre flamande de l'Emploi Zuhail Demir (pourtant de la N-VA) dit partager cette préoccupation: « *Quatre mille chômeurs suivent une formation de trois ou quatre ans, dont la moitié pour exercer dans les secteurs de l'enseignement ou des soins. Nous devons tout faire pour rendre ces formations attractives* » et s'engage à interpellier son collègue fédéral, David Clarinval (MR). <sup>76</sup> Dans un premier temps, ce dernier persiste à dire qu'il n'y aura pas

<sup>75</sup> Interview de David Clarinval (MR) par Pascal Lorent, « Au 1er janvier prochain, il y aura 100.000 chômeurs exclus », *Le Soir*, 13/04/2025.

<sup>76</sup> Plusieurs articles de presse, néerlandophone et francophone, relatent cet épisode.

d'exception pour les personnes en formation. Après pas mal de palabres, ce sera tout de même le cas, mais en deux temps. Un premier régime stipule que le chômeur qui « *suit une formation préparant à un emploi dans un métier en pénurie commencée avant le 1er janvier 2026 et pour laquelle une dispense est accordée par le service régional de l'emploi conserve le droit aux allocations pendant toute la durée ininterrompue de cette formation mais au plus tard jusqu'au 30 juin 2030* ». <sup>77</sup> Pour les études, il s'agit donc de cette rentrée de septembre 2025 et pour les autres formations celles encore accessibles d'ici la fin de l'année 2025. Un délai très court donc et qui règle principalement le cas des personnes en cours d'études actuellement, sans laisser beaucoup de perspectives aux autres. A partir de 2026, l'exemption ne sera plus accordée que pour les formations d'infirmière ou d'aide-soignante. <sup>78</sup> Précisons bien que la dispense doit être renouvelée chaque année, sinon la prolongation du droit prend fin.

40. Parmi les bénéficiaires d'allocations, les travailleurs des arts (TDA)<sup>o</sup> qui venaient à peine d'obtenir un statut « *renové* », ont été les plus prompts à réagir, dans un contexte plutôt favorable puisque Les Engagés s'étaient fortement... engagés en faveur de ce statut. Or ce dernier est basé sur le droit à l'allocation de chômage lorsque le TDA, dont l'activité est par nature intermittente, n'a pas de contrat. La première supernote les visait clairement mais Maxime Prévot avait profité de sa mission de médiation d'août 2024 pour rappeler que son parti ne lâcherait pas sur ce point. Même s'il n'est pas sûr que la victoire sera durable, la mobilisation du printemps 2025 a payé et les TDA (un peu moins de dix mille personnes, principalement des Bruxellois) ont été exemptés début avril 2025 de la limitation dans le temps. Un autre type de travailleurs « *intermittents* » a été épargné en toute discrétion: les travailleurs portuaires marins-pêcheurs reconnus, déchargeurs de poissons et trieurs de poissons, considérés « *de facto* comme des chômeurs temporaires » et quasi tous situés en Flandre. Il en va de même des personnes occupées dans une entreprise de travail adapté, c'est-à-dire de personnes handicapées travaillant dans ce qu'on appelait avant des « *ateliers protégés* ». Comme on le constate, il s'agit chaque fois de personnes considérées comme chômeuses mais qui travaillent.

41. Or, la principale catégorie qui répond à cette définition, ce sont les personnes travaillant à temps partiel mais qui, venant d'un chômage à temps plein, bénéficient d'un « *maintien de droits* », qui garantit en cas de perte d'emploi le droit au chômage à temps plein et, dans certains cas (en fonction principalement du montant de l'allocation et de celui du salaire), d'un complément chômage appelé allocation de garantie de revenus (AGR). Cette dernière permet à la personne travaillant à moins d'un tiers-temps d'avoir au moins l'équivalent de l'allocation perdue (salaire + AGR) et à celle travaillant à au moins un tiers-temps d'avoir davantage que l'allocation perdue (salaire + AGR), de sorte qu'elle ait un intérêt financier à travailler. Les bénéficiaires sont des femmes à plus de 70%. L'accord de gouvernement n'avait pas prévu de les épargner mais après deux longues discussions en *kern* fin mai, il a finalement été décidé de ne pas exclure celles et ceux qui travaillent au minimum à mi-temps (tant que cette condition est remplie), c'est-à-dire un peu moins de deux tiers des bénéficiaires d'AGR. <sup>79</sup>

42. Enfin, et *in extremis*, le gouvernement a retiré les bénéficiaires de l'allocation de sauvegarde des exclus, suite à l'avis du Conseil d'État. L'allocation de sauvegarde est octroyée à des bénéficiaires d'allocation d'insertion qui, pour cause de problèmes de maladie mentale ou physique, sont considérées comme « *non mobilisables* » temporairement, ne pouvant être donc mises à l'emploi immédiatement et devant faire l'objet d'un accompagnement spécifique. Le

<sup>77</sup> Loi-programme du 18 juillet 2025 (M.B. 29 juillet 2025), Titre 5, Réglementation du chômage, Art. 216. §1<sup>er</sup>, p. 63604

<sup>78</sup> *Idem*, Art. 169, p. 63590.

<sup>79</sup> Les chiffres cités viennent de l'ONEm, en réponse à une demande *ad hoc* de Philippe Defeyt.

gouvernement voulait supprimer cette allocation au 1<sup>er</sup> janvier 2028. Or, souligne le Conseil d'État, « Cette abrogation implique un recul significatif du degré de protection de cet aspect du droit précité à la sécurité sociale. Étant donné que l'allocation va de pair avec un trajet d'accompagnement « visant à réduire l'impact des facteurs qui entravent son insertion sur le marché du travail ou à favoriser son insertion socio-professionnelle », on peut soutenir qu'il s'agit également d'un recul du degré de protection du droit au travail, tel que garanti par l'article 23, alinéa 3, 1<sup>o</sup>, de la Constitution. (...) C'est d'autant plus vrai qu'il n'existe aucune certitude quant à la question de savoir si les régions adopteront effectivement des mesures compensatoires et si, le cas échéant, ces mesures suffiront à subvenir aux besoins des bénéficiaires. Tant que des mesures d'accompagnement adéquates feront défaut, on ne peut donc considérer que cette mesure est compatible avec l'article 23, alinéa 3, 2<sup>o</sup>, de la Constitution. ».<sup>80</sup> Il est intéressant de noter que le Conseil d'État s'inquiète de l'effectivité des actions des Régions, ce qu'il n'a pas fait pour l'offre « ultime d'emploi » en fin de droit...

43. Notons pour finir que les ALE qui pourtant travaillent, certes en sous-statut et sans véritable salaire, ne sont pas épargnés par la mesure. Le régime reste accessible aux bénéficiaires du RI et la région wallonne l'a même rendu accessible aux chômeurs exclus qui n'auraient pas droit au RI: ce qui, sur le plan du respect de la notion d'emploi convenable et du droit au salaire, laisse évidemment pantois.

## V - LA MISE EN ŒUVRE DU DISPOSITIF ET L'ANALYSE DES IMPACTS ET EFFETS PRÉVISIBLES

44. On l'a vu, le gouvernement a voulu avancer très vite dans la conception du dispositif. Il en va de même pour sa mise en œuvre. Cette précipitation risque de ne pas être sans conséquences sur les impacts et effets prévisibles, tant pour les chômeurs exclus que pour les acteurs impliqués (ONEm, syndicats et CAPAC, CPAS, mutuelles, etc.). Une part de ces impacts et effets peuvent être anticipés, et l'ont selon nous (trop) peu été par le gouvernement. D'autant plus que la commission des Affaires sociales a refusé toutes les demandes d'audition des syndicats et de la société civile. Il nous est possible d'étudier les effets prévisibles de la réforme grâce à certaines analyses *ex ante*, l'expérience du passé (avec toutes ses limites) et, plus simplement, par l'examen des réglementations différentes entre droit au chômage et droit à l'aide sociale. Une dimension beaucoup plus difficile à appréhender, et que nous ne ferons qu'effleurer, est la façon dont les personnes concernées vont réagir. Il y a un risque de sidération, de révolte mais aussi d'impossibilité pour certains de s'accrocher aux solutions diverses que nous allons évoquer, et *a fortiori* dans un délai aussi court. Le risque d'inexistence sociale, de désaffiliation, au-delà de l'exclusion du chômage à telle date, nous semble réel. Pensons simplement au chômeur qui ne se rendra compte de sa fin de droit que... lorsqu'il n'aura pas touché son allocation du mois précédent, faute d'avoir reçu/compris les courriers qui l'en avertissaient.

45. Les exemptions à la limitation dans le temps, qu'elles aient été prévues dès l'accord de gouvernement (*cf. supra* 34 et 37) ou entre celui-ci et le vote de la loi (*cf. supra* 39 à 42), sont très limitées. Elles ne suffisent donc pas à expliquer comment, sur un peu moins de 300.000 chômeurs complets indemnisés demandeurs d'emploi (CCI DE), la mesure de limitation dans le temps ne concernerait « que » environ 200.000, donc deux tiers, des sans-emploi de cette

<sup>80</sup> Conseil d'État section de législation avis 77.696/2-3-16-VR du 11 mai 2025, pp. 216-217.

catégorie (cf. *supra* 4). C'est l'estimation d'un taux de sortie avant la fin de droit qui explique principalement cette différence. Le chômage est en effet un phénomène dynamique: même quand le niveau de chômage global est stable, il y a une évolution constante des flux d'entrées et de sorties du chômage. L'ONEm observait par exemple pour l'année 2024 une « *stagnation de la moyenne* » mais ajoutait qu'elle « *masque une dynamique assez marquée: tous les trois mois, environ 18 % de cette population de chômeurs est renouvelée par des flux d'entrée et de sortie.* ».<sup>81</sup> Les flux de sortie du chômage, pour lesquels l'ONEm tient des statistiques par trimestre, se font évidemment vers le travail, mais aussi vers la maladie, la pension, les départs à l'étranger, les décès, l'exclusion (avec ou sans passage au CPAS) etc. Le ministre de l'Emploi, David Clarinval (MR), déclare dans un communiqué du 12 septembre 2025 que la limitation dans le temps des allocations de chômage est une « *réforme démocratique et nécessaire pour que le chômage redevienne un tremplin vers l'emploi* ». Il ajoute que les courriers d'avertissement « *sont envoyés des mois à l'avance afin de permettre à chacun de se préparer au mieux* ». Cette lettre est donc censée provoquer une « *remobilisation vers l'emploi* ». Le ministre a dès lors demandé à l'ONEm d'estimer l'effet que cette lettre pouvait avoir sur la sortie du chômage, entre sa réception et la date de fin de droit. Faute de mieux, l'ONEm s'est basé sur des données du passé, donc de la dynamique « *normale* » des chômeurs qui sortent du chômage. Appliquer le taux de sortie observé en période « *normale* » à une population qui va devoir affronter une fin de droit brutale et massive paraît pour le moins audacieux. Il faut cependant reconnaître que l'estimation de l'administration ne pouvait qu'être largement approximative. La situation étant totalement inédite, les extrapolations chiffrées à partir d'expériences antérieures sont nécessairement sujettes à caution. En examinant le public visé par la réforme, l'ONEm ne s'est toutefois pas contenté d'appliquer une moyenne générale. L'administration a tenté une estimation plus fine en précisant les taux de sortie propres à différents groupes, en fonction de la période d'indemnisation dans laquelle chaque sans-emploi se trouve au 1<sup>er</sup> juillet 2025 (qui est la date choisie pour définir le droit restant dans la période de transition). Le public menacé est donc constitué des personnes au chômage au 1<sup>er</sup> juillet 2025 et qui, à ce moment, n'étaient pas connues par l'ONEm comme remplissant l'une des conditions d'exemption (cf. *supra* 34, 37 et 39 à 42). Il s'agit de 283.424 personnes qui ont reçu (entre mi-septembre et mi-novembre 2025 pour les quatre premières vagues, mi-janvier 2026 pour la cinquième) ou recevront (plus tard en 2026 pour les vagues suivantes) un avertissement les prévenant de leur date de fin de droit. Cette estimation est de 23 % pour les exclus de janvier à juillet 2026 (32 % pour l'ensemble de la période de janvier 2026 à juillet 2027). (*Lire le tableau ci-dessous.*) La Banque nationale, dans ses projections macroéconomiques de décembre 2025 (p. 9), n'est pas aussi optimiste: « *Selon notre évaluation, entre 10 % et 20 % de ces individus devraient trouver un emploi au cours de la période de projection (2026-2028)* ».

### **ESTIMATION PAR L'ONEM DU TAUX DE SORTIE DU CHÔMAGE AVANT L'EXCLUSION**

|                         | DATE DE FIN DE DROIT |         |         |         |                           |         |         |
|-------------------------|----------------------|---------|---------|---------|---------------------------|---------|---------|
|                         | 2026/01              | 2026/03 | 2026/04 | 2026/07 | 2026/07/01-<br>2027/07/01 | 2027/07 | TOTAL   |
| Lettres d'avertissement | 29 528               | 47 651  | 61 995  | 65 356  | 54 068                    | 24 826  | 283 424 |
| Fins de droit estimées  | 24 537               | 39 597  | 51 516  | 41 995  | 29 799                    | 6 460   | 193 904 |
| Taux de sortie estimé   | 17%                  | 17%     | 17%     | 36%     | 45%                       | 74%     | 32%     |

<sup>81</sup> Rapport annuel de l'ONEm 2024, Volume 2, pp. 160-161.

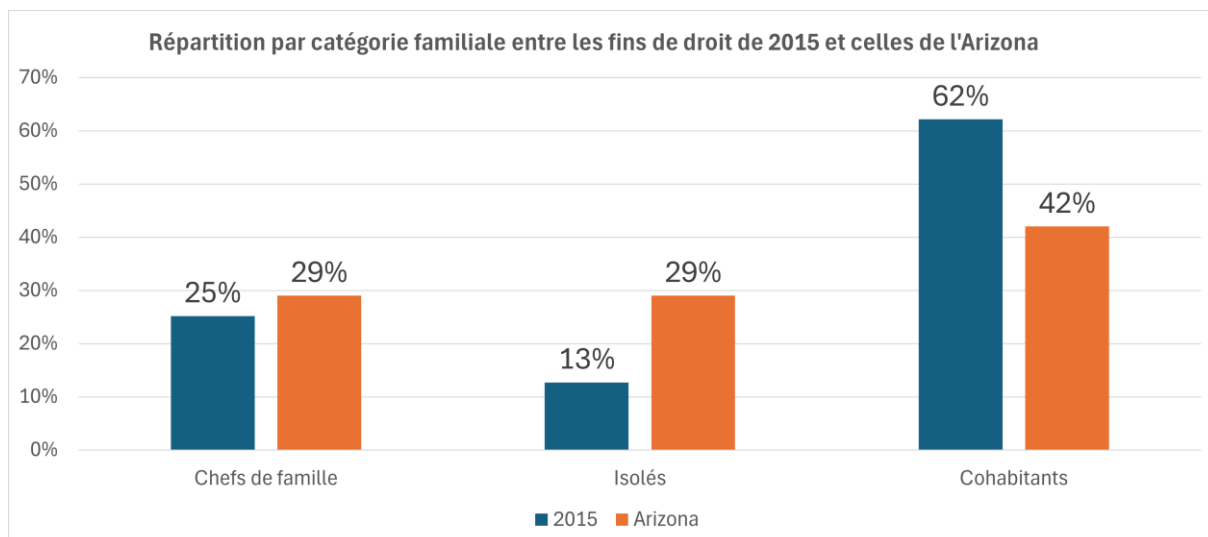
Le taux de sortie projeté de 32 % pour l'ensemble de la période de janvier 2026 à juillet 2027 aboutit à une estimation de 193.904 fins de droit (68% de 283.424).<sup>82</sup> Ce sont donc pas moins de 89.520 chômeurs qui cesseraient de l'être entre la réception de la lettre d'avertissement et la date prévue de fin de droit. Chacune des personnes qui ne connaîtrait pas ce destin favorable s'ajoutera au décompte des exclus.

46. Une estimation précise est pourtant essentielle. C'est elle qui devrait permettre d'anticiper le destin des futurs exclus et notamment donner une idée du nombre de personnes que les CPAS doivent se préparer à aider. A cet égard, il est régulièrement clamé que, parmi les exclus, un tiers retrouverait de l'emploi, un tiers aboutirait au CPAS et le dernier tiers serait « hors des radars », comprenez se retrouveraient sans rien. L'on peut légitimement s'interroger sur une réforme censée ramener vers l'emploi et qui se contenterait d'un résultat d'un tiers de l'objectif. Et plus encore s'indigner d'une politique publique qui serait prise tout en sachant qu'un tiers (au moins) du public concerné n'aurait aucune solution (positive). Mais foin de considérations philosophico-morales, restons-en aux constats chiffrés. Nous venons de voir au point 45 que l'ONEm estime que 32% (soit quasiment un tiers) du public sortirait du chômage entre la réception de la lettre d'avertissement et la date prévue de fin de droit. Donc, même si ces sorties ne se font pas exclusivement vers l'emploi, penser qu'un tiers des exclus va trouver un emploi n'a pas de sens. Un taux de sortie de 32% ayant déjà été appliqué aux personnes averties (et même si cela ne concerne pas que des sorties par l'emploi), il est illusoire de penser que l'on peut appliquer deux fois un taux de sortie d'un tiers aux chômeurs concernés !

47. Ces chiffres sont en fait doublement biaisés. Car, pour évaluer le transfert de chômeurs exclus vers les CPAS, et définir qu'ils devraient donc constituer un tiers des exclus, la plupart des observateurs se sont basés sur la précédente grande opération de fin de droit, celle des exclus des allocations d'insertion au 1<sup>er</sup> janvier 2015 (cf. *supra* 20). Cette référence ne nous semble absolument pas pertinente. Il peut paraître censé de s'inspirer d'une expérience passée. Mais il est nécessaire d'étudier avec soin si la comparaison a du sens. Or, le profil des exclus de 2015 (que ce soit en termes d'âge, de qualification, etc.) est fort différent des groupes concernés à présent (cf. *infra* le tableau « Profil des fins de droit en fonction des différentes vagues »). Et, surtout, à l'époque, près de deux tiers (62 %) des exclus étaient des cohabitants, qui ont donc le moins de chances d'avoir droit au revenu d'intégration (RI). Or, si les cohabitants forment à nouveau la plus grosse proportion des futurs exclus (42%), leur part est donc de 20% inférieure à celle de 2015 (cf. le graphique ci-dessous). Avec 29% d'isolés et 29% de chefs de ménage, ce sont presque six chômeurs exclus sur 10 qui devraient ouvrir un droit au revenu d'intégration (RI) après l'exclusion, soit beaucoup plus que le tiers annoncé !

---

<sup>82</sup> Pour être précis, le taux de sortie calculé est de 31,59% et donc le ratio est de 68,41%.



Source: Rapport annuel 2017 vol 2, p.132 pour les chiffres de 2015 et chiffres communiqués au Comité de gestion de l'ONEm du 25 septembre 2025 pour les données Arizona.

48. Une première estimation de l'ONEm, communiquée en juin 2025 (pendant le week-end de Pentecôte) au cours des débats en commission des Affaires sociales de la Chambre, comptabilisait 184.463 fins de droit. Elle a été actualisée et présentée au Comité de gestion de l'ONEm du 25 septembre 2025, étant désormais établie à 193.904 personnes (cf. *supra* 45). A chaque fois un tableau assez complet a détaillé le profil des chômeurs concernés. Même s'il manque des données croisées, ces statistiques permettent de mieux se rendre compte de qui est concerné par cette mesure d'exclusion massive:

**Tableau: Profil des fins de droit en fonction des différentes vagues**

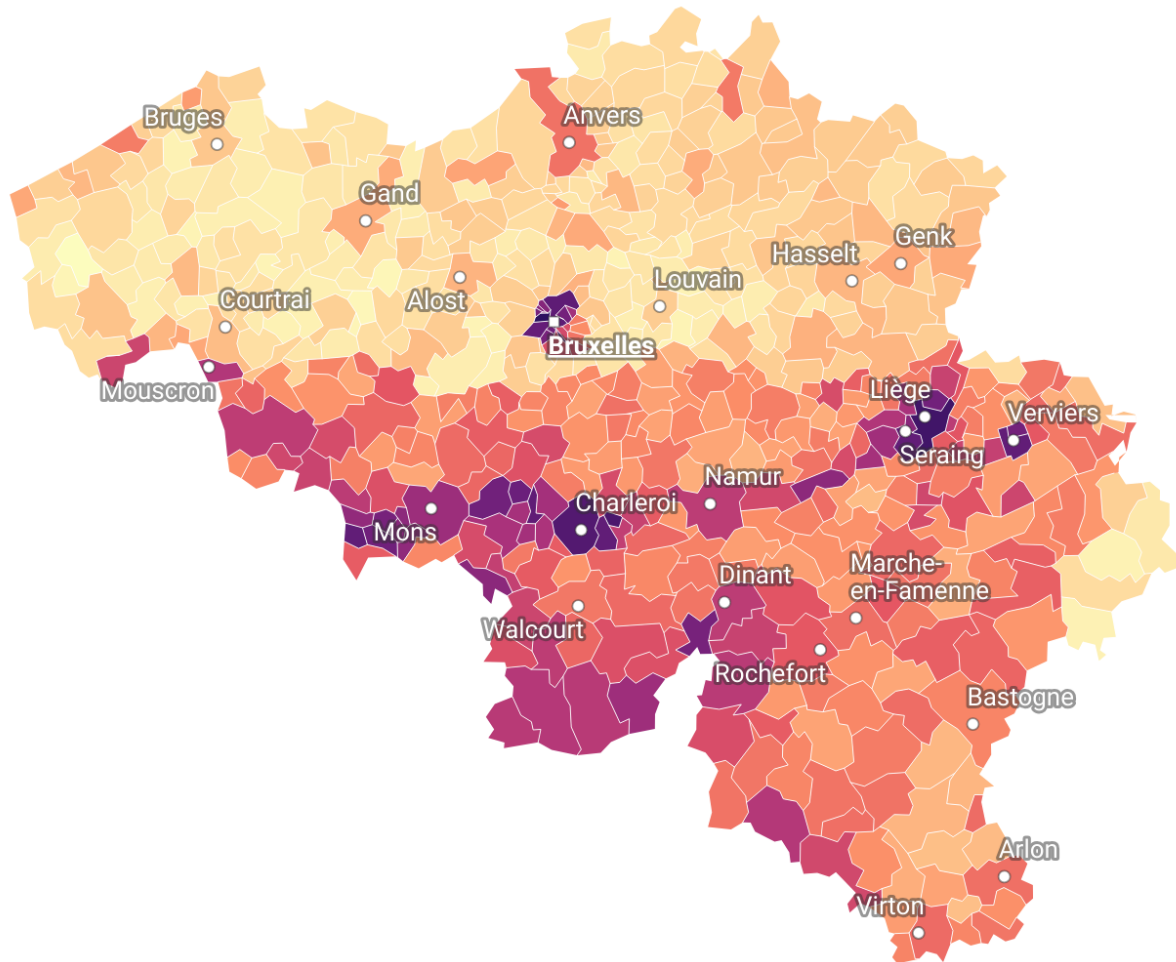
| NOMBRE DE PERSONNES                | DATE DE FIN DE DROIT |               |               |                           |               |                           |              | TOTAL          |
|------------------------------------|----------------------|---------------|---------------|---------------------------|---------------|---------------------------|--------------|----------------|
|                                    | 2026/01              | 2026/03       | 2026/04       | 2026/01/02-<br>2026/06/30 | 2026/07       | 2026/07/01<br>-2027/07/01 | 2027/07      |                |
| <b>TOTAL</b>                       | <b>22.032</b>        | <b>39.597</b> | <b>51.516</b> | <b>2.505</b>              | <b>41.995</b> | <b>29.799</b>             | <b>6.460</b> | <b>193.904</b> |
| <b>Genre</b>                       |                      |               |               |                           |               |                           |              |                |
| Hommes                             | 11.889               | 22.188        | 27.666        | 1.318                     | 21.839        | 16.382                    | 3.499        | 104.780        |
| Femmes                             | 10.144               | 17.409        | 23.850        | 1.187                     | 20.156        | 13.417                    | 2.961        | 89.123         |
| <b>Région</b>                      |                      |               |               |                           |               |                           |              |                |
| Région de Bruxelles-Capitale       | 4.285                | 11.926        | 13.152        | 136                       | 6.922         | 4.648                     | 640          | 41.710         |
| Communauté germanophone            | 83                   | 164           | 227           | 12                        | 271           | 164                       | 32           | 952            |
| Région flamande                    | 3.949                | 8.883         | 15.331        | 506                       | 16.473        | 14.154                    | 3.380        | 62.676         |
| Région wallonne sauf la com. germ. | 13.715               | 18.622        | 22.804        | 1.850                     | 18.329        | 10.833                    | 2.408        | 88.561         |
| <b>Catégorie familiale</b>         |                      |               |               |                           |               |                           |              |                |
| Isolés                             | 7.474                | 13.303        | 14.517        | 296                       | 12.827        | 6.855                     | 1.462        | 56.734         |
| Chefs de famille                   | 6.169                | 15.880        | 15.639        | 239                       | 11.781        | 4.364                     | 1.138        | 55.210         |
| Cohabitants                        | 8.228                | 10.376        | 21.277        | 1.847                     | 17.386        | 18.580                    | 3.860        | 81.554         |
| Non spécifié                       | 161                  | 38            | 83            | 122                       | -             | -                         | -            | 405            |
| <b>Âge</b>                         |                      |               |               |                           |               |                           |              |                |
| < 25 ans                           | 6.838                | -             | 1.886         | 1.878                     | 1.128         | 4.310                     | 4            | 16.045         |
| 25- < 30 ans                       | 4.439                | 17            | 9.034         | 451                       | 3.514         | 7.668                     | 332          | 25.454         |
| 30- < 35 ans                       | 1.529                | 1.270         | 12.391        | 108                       | 4.518         | 5.753                     | 1.004        | 26.573         |
| 35- < 40 ans                       | 7                    | 4.743         | 10.034        | 47                        | 4.357         | 3.779                     | 1.207        | 24.175         |
| 40- < 45 ans                       | 99                   | 7.398         | 6.972         | 8                         | 4.601         | 2.660                     | 1.146        | 22.885         |
| 45- < 50 ans                       | 789                  | 7.809         | 5.074         | 6                         | 4.412         | 1.992                     | 1.034        | 21.115         |
| 50- < 55 ans                       | 2.071                | 7.453         | 3.942         | 5                         | 4.822         | 1.503                     | 873          | 20.669         |
| 55 ans et +                        | 6.261                | 10.907        | 2.183         | 1                         | 14.642        | 2.133                     | 861          | 36.988         |
| <b>Niveau d'études</b>             |                      |               |               |                           |               |                           |              |                |
| Peu scolarisé                      | 9.837                | 21.519        | 24.844        | 848                       | 18.376        | 10.194                    | 2.024        | 87.643         |
| Longuement scolarisé               | 2.166                | 5.932         | 9.145         | 230                       | 8.775         | 8.373                     | 1.719        | 36.341         |
| Moyennement scolarisé              | 10.029               | 12.146        | 17.527        | 1.426                     | 14.808        | 10.455                    | 2.713        | 69.103         |
| Inconnu                            | -                    | -             | -             | -                         | 35            | 777                       | 4            | 816            |
| <b>Nationalité</b>                 |                      |               |               |                           |               |                           |              |                |
| Belge                              | 20.311               | 33.600        | 38.550        | 2.401                     | 34.442        | 21.714                    | 5.731        | 156.750        |
| Etrangers UE                       | 1.133                | 2.997         | 6.032         | 66                        | 4.581         | 3.783                     | 554          | 19.146         |
| Etrangers hors UE                  | 588                  | 2.999         | 6.934         | 38                        | 2.972         | 4.302                     | 176          | 18.009         |

Source: chiffres communiqués au Comité de gestion de l'ONem du 25 septembre 2025.

49. Il s'agit principalement de personnes vivant en Wallonie (46,16%) pour 21,51% à Bruxelles et 32,32% en Flandre. Que ce soit en nombre absolu ou en part relative, ce sont surtout les grandes villes qui sont touchées ainsi que toutes les communes de l'ancienne « ceinture du charbon » (l'ancien sillon industriel wallon). Cette dimension communautaire est encore plus nette si, au lieu des chiffres absolus, on regarde la part que représentent les futurs exclus dans la population en âge de travailler (18-65 ans): 2,68% pour l'ensemble de la Belgique mais 1,51% en Flandre, 3,95% en Wallonie et 5,01% à Bruxelles. (Cf. la carte de Belgique ci-dessous). Pour illustrer cet intérêt de se baser sur la part de la population concernée plutôt que sur des chiffres bruts, prenons l'exemple d'Anvers. Avec 10.723 fins de droit prévues, la cité portuaire est, en nombre absolu, la plus concernée du pays et la seule à atteindre les dix mille exclus. Mais il s'agit de la commune la plus peuplée de Belgique et sa population de 18-65 ans s'élève à 351.932 personnes. Le nombre de fins de droit ne représente donc que 3,05% de cette population, ce qui fait passer Anvers de la 1<sup>ère</sup> à la... 136<sup>ème</sup> place ! Turnhout, Ostende et Renaix sont juste au-dessus de la moyenne du pays. Puis viennent Boom avec 2,29% et Blankenberge avec 2,28%. Toutes les autres communes flamandes (sur un total de 285 communes flamandes) sont significativement en dessous de la moyenne nationale.

## Part de la population de 18-65 ans perdant le droit au chômage entre janvier 2026 et juillet 2027

Part pop 18-65 ans

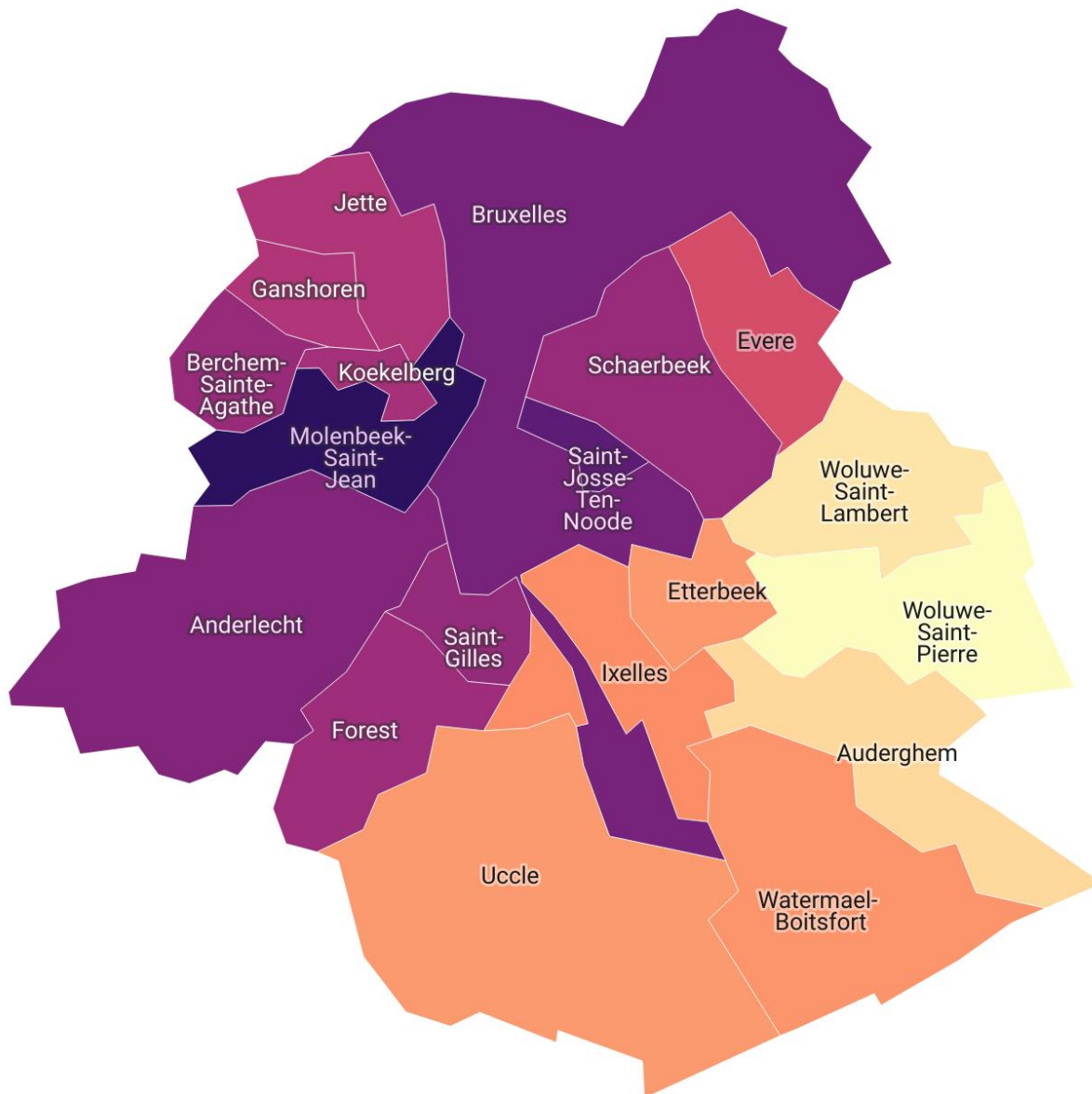


Carte: ensemble.be • Source: ONEm et Statbel • Créé avec Datawrapper

Le focus sur Bruxelles est encore plus impressionnant. Seule la commune de Woluwe-Saint-Pierre est en-dessous de la moyenne nationale et encore de très peu. La dimension communautaire de la mesure est évidente et assumée en tout cas par le formateur devenu Premier ministre. Bart De Wever l'a indiqué sans ambages (il est vrai surtout dans les médias néerlandophones), en partie sans doute pour contrer les critiques (notamment du Vlaams Belang) pointant l'absence de réforme de l'État. Dès le lendemain de l'accord, le 1<sup>er</sup> février 2025, De Wever a ainsi déclaré, pour ne choisir qu'un exemple, à la VRT (télévision publique flamande): « *Limiter le chômage dans le temps est la réforme la plus communautaire que l'on puisse réaliser. C'est révolutionnaire en Wallonie, moins en Flandre* ». Décharger l'ONEm, organisme fédéral, de l'indemnisation de la majorité des sans-emploi pour les renvoyer vers la solidarité familiale ou vers l'aide des CPAS, elle-même en partie à charge des communes, c'est en effet une régionalisation de fait, via une « municipalisation », d'un des pans de la Sécurité sociale.

## Part de la population en RBC de 18 à 65 ans perdant ses allocations de chômage entre janvier 2026 et juillet 2027

Part pop 18-65 ans



Carte: ensemble.be • Source: ONEm et Statbel • Créé avec Datawrapper

Toujours selon ce même critère du *ratio* « nombre de chômeurs visés sur nombre d'habitants de 18 à 65 ans », mais en zoomant sur le niveau municipal, on constate sans surprise que le « Top 25 » est constitué de dix des dix-neuf communes de la Région bruxelloise (par ordre décroissant Molenbeek-Saint-Jean, Saint-Josse-Ten-Noode, Bruxelles Ville, Anderlecht, Saint-Gilles, Schaerbeek, Berchem-Sainte-Agathe, Forest, Koekelberg et Jette), cinq de la province de Liège (Liège, Seraing, Verviers, Herstal et Dison), neuf de la province du Hainaut (Farciennes, Charleroi, Chapelle-lez-Herlaimont, Quiévrain, Chatelet, Manage, Dour, La Louvière et Boussu) et une de la province de Namur (Hastière). La FGTB a eu la bonne idée de

mettre ces données en rapport avec l'indice IPP (impôt des personnes physiques). Comme l'explique Florence Lepoivre, Secrétaire générale de la FGTB Bruxelles: « *Ce croisement est fondamental. Il confirme que plus une commune est pauvre, plus elle est frappée par la réforme. À Bruxelles, certaines communes affichent un revenu moyen par habitant 30 à 40 % en dessous de la moyenne nationale. Et ce sont ces mêmes communes dont les CPAS devront, demain, prendre en charge des milliers de personnes exclues du chômage, en plus de toutes les personnes qu'ils accompagnent déjà. C'est une double peine: on coupe l'allocation à des personnes déjà précaires, et on transfère la charge aux communes... qui n'ont ni les moyens ni les compétences et ressources fiscales pour assumer cela* ». <sup>83</sup> L'indice IPP donne une image crue des différences de revenus en Belgique. <sup>84</sup> L'indice moyen de l'ensemble du pays étant 100, la Flandre le dépasse (107) sans surprise, tandis que la Wallonie est un peu en dessous (94) et la région bruxelloise nettement plus bas (79). Saint-Josse-Ten-Noode (54) et Molenbeek-Saint-Jean (58) ne sont pas loin d'être à la moitié du revenu moyen national. Anderlecht, Farciennes, Dison, Koekelberg et Schaerbeek se situent entre 64 et 68. Les dix-sept autres communes du « Top 25 » ont un indice entre 70 (Bruxelles-Ville) et 88 (Chapelle-lez-Herlaimont). Toutes ont donc un indice de richesse significativement plus bas que la moyenne nationale:

| Commune                 | Pop 18-65 ans | Fins de droit | Part pop 18-65 ans | Indice richesse |
|-------------------------|---------------|---------------|--------------------|-----------------|
| Molenbeek-Saint-Jean    | 61.157        | 4.089         | <b>6,69%</b>       | <b>58</b>       |
| Liège                   | 126.414       | 8.042         | <b>6,36%</b>       | <b>81</b>       |
| Farciennes              | 6.878         | 426           | <b>6,19%</b>       | <b>66</b>       |
| Saint-Josse-Ten-Noode   | 19.235        | 1.185         | <b>6,16%</b>       | <b>54</b>       |
| Charleroi               | 125.529       | 7.610         | <b>6,06%</b>       | <b>72</b>       |
| Bruxelles               | 135.607       | 7.955         | 5,87%              | <b>70</b>       |
| Chapelle-lez-Herlaimont | 9.230         | 539           | 5,84%              | <b>88</b>       |
| Quievrain               | 4.192         | 244           | 5,82%              | <b>80</b>       |
| Chatelet                | 21.705        | 1.264         | 5,82%              | <b>77</b>       |
| Seraing                 | 38.956        | 2.260         | 5,80%              | <b>77</b>       |
| Verviers                | 33.140        | 1.922         | 5,80%              | <b>77</b>       |
| Anderlecht              | 81.481        | 4.690         | 5,76%              | <b>64</b>       |
| Manage                  | 14.802        | 837           | 5,65%              | <b>82</b>       |
| Dour                    | 10.102        | 563           | 5,58%              | <b>83</b>       |
| La Louvière             | 49.724        | 2.762         | 5,56%              | <b>80</b>       |
| Saint-Gilles            | 36.268        | 2.013         | 5,55%              | <b>77</b>       |
| Herstal                 | 24.559        | 1.360         | 5,54%              | <b>80</b>       |
| Dison                   | 9.220         | 510           | 5,53%              | <b>66</b>       |
| Schaerbeek              | 87.160        | 4.812         | 5,52%              | <b>68</b>       |
| Berchem-Sainte-Agathe   | 15.746        | 869           | 5,52%              | <b>82</b>       |
| Hastière                | 3.592         | 196           | 5,47%              | <b>84</b>       |
| Boussu                  | 12.453        | 680           | 5,46%              | <b>77</b>       |
| Forest                  | 39.204        | 2.140         | 5,46%              | <b>81</b>       |
| Koekelberg              | 14.777        | 793           | 5,37%              | <b>67</b>       |
| Jette                   | 34.247        | 1.797         | 5,25%              | <b>79</b>       |

Source: Chiffres communiqués au Comité de gestion de l'ONEm du 25 septembre 2025 et

<sup>83</sup> « Exclusions du chômage: sur les 140 communes les plus touchées...139 sont wallonnes ou bruxelloises ! », interview de Florence Lepoivre et Jean-François Tamellini, 25 juin 2025, en ligne sur les sites de la FGTB Bruxelles et de la FGTB wallonne. Notons que la FGTB a pris la population totale de chaque commune là où nous avons choisi de ne garder que la part de la population en âge de travailler, donc de 18 à 65 ans.

<sup>84</sup> Attention, l'indice IPP ne reflète que les revenus soumis à cet IPP. C'est donc un indicateur intéressant mais qui ne dit pas tout de la richesse réelle.

Statbel.

50. Les futurs exclus sont principalement des hommes (54 %), notamment parce que les femmes ont été les principales victimes de la fin de droit aux allocations d'insertion depuis 2015, qu'elles travaillent davantage à temps partiel et qu'elles sont aussi plus nombreuses à être indemnisées par la mutuelle plutôt que par le chômage. Précisons cependant que plus de la moitié des femmes concernées (51,05%) sont cohabitantes. La part des femmes ayant droit au CPAS sera donc plus faible que celle des hommes, ce qui va les rendre dépendantes du revenu du ou des autres(s) membre(s) du ménage. Nous avons vu que si la part des cohabitantes reste prépondérante, elle est sensiblement moins élevée qu'en 2015 (cf. *supra* le tableau « Profil des fins de droit en fonction des différentes vagues », n°47).

51. Il est largement reconnu que les employeurs discriminent les candidats à l'emploi en fonction de leur âge. Ils reprochent aux très jeunes leur manque d'expérience et sont réticents à engager des jeunes femmes qu'ils craignent de voir « tomber » enceintes et donc prendre un congé de maternité voire ensuite d'allaitement et parental. A l'autre extrême, les plus âgés sont accusés de coûter trop cher du fait de leur ancienneté, de ne plus être « à la page », en particulier au plan numérique/technologique, d'être trop souvent malades ou plus assez productifs. Bref, perdre son emploi au-delà de 50 ans, parfois même avant, pose de gros soucis de réintégration. Avant les élections, le MR lui-même déclarait « *A l'instar de ce qui existe en Allemagne et en France, connaissant les difficultés de retrouver un emploi à partir d'un certain âge, nous proposons que cette mesure ne s'applique plus à partir de 55 ans* ». <sup>85</sup> Cette restriction, largement annoncée et répétée, a été laminée, avec manifestement peu de résistance francophone, par le fait que les partis flamands de la coalition visent, vu les pénuries de travailleurs en Flandre, à pousser les chômeurs âgés à travailler jusqu'à l'âge légal de la pension. Si les RCC existants (régime de chômage avec complément d'entreprise, ex-prépensions) ont été exemptés de l'exclusion dès le début (cf. *supra*, n°37), il n'y aura plus de nouveaux entrants dans le dispositif. Dans les « supernotes » de De Wever qui ont jalonné le processus de formation gouvernementale, il n'était pour rappel pas question d'un âge précis mais d'un délai par rapport à l'âge de la pension: « *Cette limitation de la durée des allocations de chômage ne s'applique pas aux demandeurs d'emploi âgés qui sont à moins de cinq ans de la date la plus proche possible de leur départ à la retraite, bien que ces demandeurs d'emploi soient également censés rester disponibles pour un nouvel emploi jusqu'à cette date* » (cf. *supra*, n°29). <sup>86</sup> Finalement, l'accord de gouvernement a prévu d'exempter des personnes de plus de 55 ans, ce qui était à peu près la demande du MR (à partir de 55 ans). Mais avec une restriction forte: « *pour autant qu'elles aient, à partir de 2025, une carrière d'au moins 30 ans avec au moins 156 jours travaillés par an* » (cf. *supra*, n°34). <sup>87</sup> Or seuls 17,7% des chômeurs de plus de 55 ans (20% des hommes et 14% des femmes) remplissent cette condition:

<sup>85</sup> MR, « Belgium 2030 – synthèse des propositions et questions » et Lismond-Mertes Arnaud et Martens Yves, « Pour une assurance chômage forte », *Ensemble !* n°113, Mai 2024, pp. 65-66.

<sup>86</sup> De Wever Bart, Supernota, août 2024, point 5, p. 4.

<sup>87</sup> Accord de coalition fédérale, 2025 -2029, p. 16.

| Région             | < 30 ans<br>passé profes. | 30 ans et +<br>passé profes. | Total         |
|--------------------|---------------------------|------------------------------|---------------|
| Région flamande    | 17 693                    | 5 444                        | 23 137        |
| Région bruxelloise | 11 995                    | 825                          | 12 820        |
| Région wallonne    | 19 142                    | 4 274                        | 23 416        |
| Comm. germanophone | 367                       | 43                           | 410           |
| <b>Total</b>       | <b>49 197</b>             | <b>10 586</b>                | <b>59 783</b> |

Cette « nuance » a tellement vidé de son sens l'intention initiale que les 55 ans et plus vont constituer la plus importante tranche d'âge des exclus (il est vrai qu'elle est plus large que les autres qui sont découpées par cinq ans mais tout de même) et former près d'un cinquième (19 %) des fins de droit (cf. *supra* le tableau « Profil des fins de droit en fonction des différentes vagues »). L'estimation est (pour tout le pays) de 36.988 personnes sur 193.904. Ajoutons que les tranches des 45-49 ans et des 50-54 ans comptent chacune aussi pour près de 11 % de l'ensemble. Autrement dit, 4 futurs exclus sur 10 ont entre 45 et 65 ans, un âge auquel il est de plus en plus difficile de (re)trouver de l'emploi.<sup>88</sup>

52. Près de la moitié des fins de droit programmées (45 %) sont peu scolarisées (maximum diplôme du secondaire inférieur) et plus d'un tiers (36 %) ne le sont que moyennement (maximum diplôme du secondaire supérieur - lire *supra* le tableau « Profil des fins de droit en fonction des différentes vagues »). Ces chiffres confirment que le manque de qualification, dont le niveau d'études n'est par ailleurs que l'une des dimensions, impacte significativement la situation de chômage. C'est d'autant plus vrai que les employeurs endossent une tendance croissante à exiger des candidats une surqualification pas toujours en rapport avec le poste à pourvoir (ni avec les conditions salariales proposées). Exclure ces personnes du chômage est d'autant plus absurde que cela diminuera drastiquement leurs possibilités de se former et/ou de reprendre des études, alors qu'il s'agit de voies potentiellement prometteuses pour augmenter leurs chances de décrocher un emploi. Les conditions très restrictives de maintien au chômage pour une partie des personnes qui se forment ne sont pas du tout à la hauteur de cet enjeu.

53. Enfin, 81 % sont des Belges, 11 % des étrangers venant de pays membres de l'Union européenne (UE) et 10 % des étrangers de pays hors UE. (Lire *supra* le tableau « Profil des fins de droit en fonction des différentes vagues ».) Les affirmations du ministre Clarinval qui avait prétendu à l'automne que: « *plus d'un chômeur sur deux qui va être exclu [...] est d'origine étrangère. Donc ça fait moins de la moitié qui sont Belges en réalité* » étaient contraires aux chiffres et ont donc suscité de nombreuses réactions.<sup>89</sup>

54. Rappelons encore une fois que cette estimation de 193.904 exclus repose sur une sortie du chômage évaluée à 32% des 283.424 chômeurs menacés, susceptibles de sortir de leur situation entre la réception de la lettre d'avertissement et la date de leur fin de droit (cf. *supra* 45). Le *credo* répété du gouvernement est que la menace de la fin de droit va provoquer un électrochoc et pousser les futurs exclus à chercher du travail. Vont-ils en trouver pour autant ? *A fortiori*, vont-ils trouver le Graal d'un emploi à temps plein, seul à même d'améliorer significativement leur situation actuelle ? D'office pas tous. Le ministre fédéral de l'Emploi, David Clarinval (MR) a lui-même déclaré au printemps: « *Il y a 160.000 emplois vacants en*

<sup>88</sup> Pour plus de détails lire Lacroix A-C. et Martens Y., « Les 55 ans et plus, exclus ou pas ? », *Ensemble !* n°116, Octobre 2025, p. 22.

<sup>89</sup> Pour une analyse détaillée de cet épisode, lire Lismond-Mertes Arnaud, « Clarinval ethnicise le débat: « Moins de la moitié sont Belges en réalité » », *Ensemble !* n°117, Décembre 2025, p. 15.

*Belgique aujourd'hui et il y a plus de 200.000 chômeurs qui pourraient prendre ces emplois mais qui ne le font pas* ». Deux observations doivent être formulées ici. Premièrement, en effet, Statbel parle d'emplois vacants dans cet ordre de grandeur. Mais l'office belge de statistique donne la définition suivante: « Un « poste vacant » est un emploi rémunéré nouvellement créé, non pourvu, ou qui deviendra vacant sous peu, pour le pourvoi duquel l'employeur entreprend activement de chercher, en dehors de l'entreprise concernée, un candidat apte et est prêt à entreprendre des démarches supplémentaires; qu'il a l'intention de pourvoir immédiatement ou dans un délai déterminé. » Deuxièmement, emplois vacants ne signifie pas « emplois en pénurie » ni qu'il s'agit de postes tous disponibles pour les futurs exclus. Ce n'est pas parce qu'un poste d'infirmière ou de comptable attend d'être pourvu à Bruges que l'ex-caissière du Cora de 50 ans, exclue du chômage à Farciennes, pourra occuper cet emploi. Un poste reste vacant souvent parce que l'employeur ne trouve pas « chaussure à son pied », même s'il a reçu des candidatures. L'on sait que beaucoup d'employeurs rechignent à engager des chômeurs, surtout de longue durée. Et, quand bien même ces 160.000 postes étaient octroyés à des chômeurs, il y a 283.424 chômeurs menacés d'exclusion, soit bien plus que le nombre d'emplois prétendus vacants (sans compter qu'il ne s'agit pas de 160.000 postes temps plein). La sortie vers un emploi temps plein ne sera malheureusement possible que pour un nombre limité de personnes, *a fortiori* pour les chômeurs de longue durée. Quelles sont les autres options possibles ?

55. La première chose à vérifier pour les chômeuses et les chômeurs menacés, c'est s'ils sont médicalement en état de travailler. En effet, une partie des chômeurs de longue durée sont en fait des personnes malades de longue durée et susceptibles d'être reconnues et indemnisées en tant que telles mais qui, pour des raisons diverses, n'ont pas effectué les démarches pour passer du chômage à l'incapacité de travail.<sup>90</sup> Il faut donc aller voir son médecin si on a des soucis de santé (nous ne conseillons donc pas ici de jouer au « malade imaginaire » mais de faire constater un état réel) et lui demander s'il estime que l'état de santé justifie une incapacité de travail d'une certaine durée. Le chômeur malade devra évidemment se soumettre ensuite aux convocations de la mutuelle. Un médecin conseil de celle-ci sera chargé de confirmer ou non l'incapacité de travail. Le chômeur proche de la fin de droit n'est donc pas assuré d'être « sauvé » par le passage à la mutuelle. Mais, si l'incapacité de travail est reconnue, il sera indemnisé par la mutuelle même après qu'il aura atteint la date de son exclusion du chômage, et ce tant que durera la reconnaissance de cette incapacité. La possibilité de passer à charge de la mutuelle n'existe que tant que la personne n'est pas encore exclue du chômage. Il faut donc le faire de préférence avant la fin de droit, ou au plus tard trente jours après cette échéance.<sup>91</sup> En effet, les indemnités d'incapacité de travail ont seulement vocation à remplacer un revenu préalablement existant.

56. Parmi les presque 50.000 chômeurs de plus de 55 ans concernés par la fin de droit, parce qu'ils ont moins de trente ans de passé professionnel (*cf. supra* 50), près de la moitié (23.423) ont entre 60 et 64 ans et 448 ont même 65 ans:

<sup>90</sup> Pour plus de détails sur cette question lire Martens Y., « Sorties du chômage: « C'est quand qu'on va où ? » », *Ensemble !* n°116, Octobre 2025, p. 27.

<sup>91</sup> Loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités coordonnée le 14 juillet 1994. Article 131: « Les indemnités incapacité de travail ne sont dues aux titulaires qu'à la condition qu'il ne se soit pas écoulé une période ininterrompue de plus de trente jours entre la date de début de leur incapacité de travail et le dernier jour d'une période pendant laquelle ils avaient la qualité de titulaire visée à l'article 86, §1er, ou étaient reconnus incapables de travailler au sens de la présente loi coordonnée ».

|                | < 30 ans<br>passé profes. | 30 ans et +<br>passé profes. | Total         |
|----------------|---------------------------|------------------------------|---------------|
| 55-59 ans      | 25 326                    | 4 599                        | 29 925        |
| 60-64 ans      | 23 423                    | 5 922                        | 29 345        |
| 65 ans et plus | 448                       | 65                           | 513           |
| <b>Total</b>   | <b>49 197</b>             | <b>10 586</b>                | <b>59 783</b> |

Il semble donc logique de se demander si une prise de pension n'est pas possible. Le site *mypension* fournit à chacun la date de l'âge légal de sa pension qui, sans surprise, est celle du 1<sup>er</sup> jour du mois qui suit celui où la personne atteint 66 ans (ou 67 après 2030). Mais, généralement, est mentionnée également la date de pension la plus proche. Toutefois, pour les chômeurs âgés, il semble que cette seconde date n'apparaisse plus pour l'instant. Cela s'explique évidemment par les incertitudes concernant les nouvelles règles voulues par l'Arizona et qui ne sont pas encore (toutes) concrétisées.

57. La prolongation durant le temps nécessaire pour terminer une formation ou des études de plein exercice menant à un métier en pénurie est prévue pour les personnes qui les ont entamées avant le 31 décembre 2025 (cf. *supra* n°39). Cela concerne tant les personnes déjà inscrites précédemment dans un tel cycle formateur que celles qui l'ont fait ces dernières semaines, avant la date butoir de la Saint-Sylvestre. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2026, ce n'est plus possible que pour les études d'infirmière et d'aide-soignante. Par ailleurs, le fait qu'en cas de travail à mi-temps minimum, le complément chômage (allocation de garantie de revenus – AGR) soit maintenu pendant toute la durée du contrat de travail (cf. *supra* n°41), pourrait inciter des futurs exclus à accepter un emploi mi-temps (minimum), là où ils ne l'auraient peut-être pas fait si leurs droits avaient été préservés.

58. De façon plus générale, il nous semble clair que l'un des objectifs réels de la limitation dans le temps des allocations de chômage soit de forcer les (futurs) exclus à accepter des boulots à n'importe quel salaire et dans n'importe quelles conditions de travail. Signalons, pour être complet, que l'on peut garder son complément chômage si l'on est reconnu travailleur des arts (cf. *supra* 40).

59. La date d'exclusion mentionnée dans la lettre d'avertissement (cf. *supra* n°45) envoyée par l'ONEm est calculée en fonction de la situation du chômeur au 30 juin 2025 et des informations en possession de l'administration à la date mentionnée au début de la lettre, en dessous de l'encadré. Or, des événements qui auraient lieu après ce courrier et qui pourraient repousser la date d'exclusion ne sont évidemment pas connus de l'ONEm. C'est pourquoi, au verso de la lettre, les événements concernés sont spécifiés. Le chômeur qui est dans l'une de ces situations doit en avvertir son organisme de paiement. Il s'agit des événements suivants, mentionnés dans le courrier de cette façon:

- le travail à temps plein ou le travail à temps partiel avec maintien des droits sans allocation de garantie de revenus d'une durée minimum de trois mois;
- la formation professionnelle à temps plein d'une durée minimum de trois mois ininterrompus;
- le travail sous statut d'indépendant ou de fonctionnaire durant au moins six mois ininterrompus;

- la dispense comme aidant proche durant au moins six mois ininterrompus;
- les interruptions de carrière ou crédit-temps (pas de durée minimum);
- les périodes couvertes par des indemnités de maternité (pas de durée minimum).

60. Pour les personnes exclues, et faute de trouver un emploi (avec un revenu suffisant), il reste la piste qui est la plus généralement évoquée, à savoir introduire une demande au CPAS, soit de revenu d'intégration, soit d'aide sociale, soit des deux. Les CPAS représentent le dernier filet de protection sociale. Les CPAS sont dès lors les institutions censées garantir l'accès à un minimum de ressources à toutes les personnes qui ne peuvent en bénéficier par d'autres moyens. L'article 1<sup>er</sup> de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale ouvre l'aide sociale en principe à tout le monde: « *Toute personne a droit à l'aide sociale. Celle-ci a pour but de permettre à chacun de mener une vie conforme à la dignité humaine.* ». La notion, quasi philosophique, de dignité humaine est magnifique mais sa concrétisation sous forme d'aide sociale effective pose souvent problème. Elle est liée à celle, également floue et difficile à objectiver, d'état de besoin. L'article 60 de la même loi, surtout connue pour son paragraphe 7 qui a trait à la mise à l'emploi, stipule en son premier article: « *L'intervention du centre est, s'il est nécessaire, précédée d'une enquête sociale, se terminant par un diagnostic précis sur l'existence et l'étendue du besoin d'aide et proposant les moyens les plus appropriés d'y faire face.* ». C'est donc l'assistant.e social.e (AS) du CPAS, qui va instruire le dossier, qui doit déterminer – en tenant compte des textes légaux et de la politique suivie par son CPAS - si le besoin d'aide existe, quelle est son étendue et quelle est la meilleure manière d'y répondre. Si, par exemple, lors d'une visite à domicile, l'AS constate qu'une personne, demandeuse d'un revenu d'intégration, n'a plus de frigo ou qu'elle et/ou ses enfants dorment par terre faute de lit/matelas correct(s), il/elle peut proposer au Comité spécial du service social (l'organe du CPAS qui prend les décisions d'octroi ou de refus des aides) de prendre en charge l'achat de ces équipements. Outre le droit à l'aide sociale (encadré donc par la loi du 8 juillet 1976), le CPAS assure aussi le droit à l'intégration sociale (défini par la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale) qui comprend le revenu d'intégration (RI).

61. La prise en compte des ressources pour établir le montant de l'allocation constitue la différence essentielle entre le RI (ainsi que les autres allocations d'aide sociale comme l'ARR en handicap et la GRAPA en pension) et les allocations de Sécurité sociale (chômage, indemnités de maladie ou d'invalidité, pension). On perçoit une allocation de Sécurité sociale parce que l'on a cotisé et elle est accordée indépendamment de l'existence d'autres ressources. Bien sûr, les nombreuses mesures d'austérité et, en particulier, l'instauration du statut de cohabitant (1981), la limitation dans le temps des allocations d'insertion et la dégressivité accrue (2012), ont rogné fortement le droit au chômage. Il n'empêche que cette distinction fondamentale entre « aide sociale » et « Sécurité sociale » existe toujours. Le montant du RI effectivement octroyé tient en effet compte de certaines ressources, ce qui n'est pas le cas en chômage. L'article 14 de la loi du 26 mai 2002 précise: « *Le montant du revenu d'intégration est diminué des ressources du demandeur, calculées conformément aux dispositions du titre II, chapitre II* ». <sup>92</sup> Ce dernier détaille: « *toutes les ressources, quelle qu'en soit la nature ou l'origine, dont dispose le demandeur, sont prises en considération, y compris toutes les prestations allouées en vertu de la législation sociale belge ou étrangère. Peuvent également être prises en considération, dans les limites fixées par le Roi par arrêté délibéré en Conseil des ministres, les ressources des personnes avec lesquelles le demandeur cohabite. Le Roi détermine, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, les modalités de l'enquête sur les ressources et fixe les règles de calcul de celles-ci.* » C'est donc un arrêté royal, l'Arrêté royal

<sup>92</sup> Loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale.

portant règlement général en matière de droit à l'intégration sociale du 11 juillet 2002, qui en son article 22 détermine les ressources exonérées puis, dans les articles 23 à 34, donne le détail des calculs des ressources prises en compte. Celles-ci sont aussi bien des revenus réels, du travail par exemple, que des revenus « fictifs », comme par exemple lorsque l'on est propriétaire ou que l'on dispose d'une épargne. Contrairement à ce que l'on entend souvent, la plupart du temps, on a droit au revenu d'intégration dans ces cas de figure. Mais le montant du RI sera diminué dans certaines hypothèses (épargne et/ou revenu cadastral supérieur.e au montant exonéré) d'un revenu fictif calculé selon des règles précises.<sup>93</sup>

62. Précisons que l'article 34 de l'arrêté royal porte sur la prise en considération des ressources en cas de cohabitation. Dans sa forme actuelle, il oblige le CPAS à tenir compte des ressources du conjoint cohabitant (ce qui empêchera beaucoup de chômeurs exclus d'avoir droit au RI) et autorise à tenir compte, et dans ce cas soit totalement soit partiellement, des ressources des ascendants/descendants 1<sup>er</sup> degré (parents et enfants donc) cohabitant avec le demandeur. Mais le gouvernement a décidé d'étendre à d'autres membres de la famille cette prise en compte. La ministre de l'Intégration sociale, Anneleen Van Bossuyt (N-VA), et le ministre des Affaires sociales et de la Lutte contre la pauvreté, Frank Vandenbroucke (Vooruit) ont fait adopter l'arrêté royal du 7 janvier 2026 (*M.B.* 16/1/26). Ce texte prévoit que, pour déterminer le revenu minimum, les CPAS devront désormais prendre en compte les ressources de tous les cohabitants débiteurs d'aliments au sens du Code civil. Non seulement donc le conjoint, mais aussi, obligatoirement, celles des parents et enfants majeurs (ce qui est facultatif aujourd'hui) et celles des grands-parents, petits-enfants, beaux-enfants et beaux-parents (ce qui est interdit actuellement). Suite à ce changement, il y aura encore moins de chômeurs cohabitants exclus (et rappelons qu'ils constituent 40% du total des fins de droit) qui auront droit au RI.

63. Le passage du chômage au CPAS ne sera pas facile, c'est certain. Le monde de différence entre les deux logiques va provoquer des chocs. Il est d'autant plus important de préparer les exclus, de les accompagner, de les défendre. Les syndicats vont essayer de donner de l'information à leurs affiliés mais ils connaissent souvent mal les CPAS. Les associations de terrain se préparent tant bien que mal, dans un contexte très difficile. Elles feront de leur mieux mais elles risquent d'être débordées. Il faudra donc peut-être du temps, sans rien lâcher, pour faire valoir les droits des exclus...

## VI - CONCLUSIONS ET PERSPECTIVES

64. Face à la catastrophe annoncée, en l'absence de concertation et de prise en compte des mobilisations contre les mesures de l'Arizona, devant le refus de la commission des Affaires sociales d'auditionner syndicats et associations représentant la société civile (cf. *supra* n°38), le front commun syndical a introduit un recours en annulation de la loi avec demande de suspension devant la Cour constitutionnelle. La demande de suspension visait à suspendre l'application de la loi, en attendant que la Cour se prononce sur le fond, ce qui n'est pas attendu avant l'automne 2026. Il faut rappeler que, pour que la Cour prononce une suspension, il faut une double condition cumulative, l'existence d'un préjudice grave difficilement réparable et un moyen sérieux c'est-à-dire une inconstitutionnalité caractérisée. Si l'une des deux conditions

<sup>93</sup> Pour des explications détaillées lire Durieux Colette, « La prise en compte des ressources par le CPAS. Une particularité des dernières aides de l'État, une double peine pour les cohabitants », Brochure de L'Atelier des Droits Sociaux, Septembre 2023, 17 p. et, pour des exemples concrets de différences entre les deux régimes, lire Lismond-Mertes Arnaud et Martens Yves, « De l'ONem au CPAS: moins et pas pour tous », *Ensemble !* n°110, Juillet 2023, p. 7.

n'est pas réalisée, la Cour ne suspend pas. Il fallait donc en l'espèce qu'un des requérants (personne physique ou morale), démontre que l'application de la loi lui causerait un « *préjudice grave et difficilement réparable* ». Il faut savoir que la Cour ne considère généralement pas qu'un préjudice uniquement financier soit « *difficilement réparable* » puisqu'il « suffit », si quelqu'un a perdu par exemple dix mille euros, de les lui rendre fut-ce un an plus tard, avec intérêts, pour que le préjudice soit « réparé ». Comme il fallait le craindre, la Cour n'a pas reconnu que les requérants prouvaient un « *préjudice grave et difficilement réparable* » soit que le préjudice invoqué ne surviendra pas avant qu'elle puisse se prononcer sur le recours en annulation, soit que la gravité du préjudice n'est pas établie, soit que le préjudice n'est pas difficilement réparable, notamment par ce qu'il n'amènera pas à une situation irréversible en cas d'annulation. La Cour a donc rejeté la demande de suspension, sans devoir examiner s'il y avait un ou des moyens sérieux susceptibles d'annuler les articles attaqués de la loi. Ce rejet a fortement déçu tous ceux qui fondaient des espoirs en une décision positive pour les personnes menacées. Cependant, comme nous l'écrivons plus haut, la Cour n'a pas examiné les arguments de fond, à savoir vérifier la constitutionnalité de la loi, que ce soit sur les questions d'inégalité entre citoyens ou de violation du principe de *standstill*, c'est-à-dire que la réforme provoquerait un recul significatif du niveau de protection sociale, sans que ce recul soit correctement justifié. L'espoir que cette loi soit *in fine* mise à mal subsiste donc. Néanmoins, si la décision ne tombe qu'à l'automne, ce sont plus de 150.000 personnes qui auront déjà été exclues. Les mêmes parties requérantes ont déposé fin janvier un nouveau recours, ajoutant quatorze moyens aux deux initialement présentés. D'autres requérants ont déposé leur propre recours, notamment les communes d'Andenne, Mons, Saint-Gilles et Forest.

65. Vu l'incertitude de la piste juridique et son hypothétique succès futur (et inexorablement trop tardif pour les personnes qui auront déjà subi la limitation de leur allocation), c'est l'action politique, syndicale et citoyenne qui doit être mobilisée pour revenir sur cette mesure inique. Étant donné le contexte politique actuel, le combat ne sera pas facile. Mais il doit être mené avec conviction.