Réforme du chômage : des contestations juridiques en perspective

La réforme bouleverse les principes fondamentaux de l'assurance chômage. Elle va renvoyer vers les CPAS des dizaines de milliers d'exclu-es. Elle repose sur un argumentaire discutable et sera très certainement contestée dans le cadre des recours qui s'annoncent. L'Arizona a fait le choix d'inscrire sa réforme dans une loi : c'est donc à la Cour constitutionnelle - et non aux juridictions du travail - qu'il reviendra de se prononcer sur la constitutionnalité de la réforme. Dans la présente contribution, nous évoquons brièvement les arguments qui seront au cœur des débats.

RAPPEL DES PRINCIPAUX AXES DE LA RÉFORME

Comme d'autres auteurs-ices l'ont déjà souligné dans le cadre de la présente *Chronique*, les principaux axes de la réforme sont la limitation dans le temps de l'indemnisation, la « forfaitarisation » des allocations dès le début de la seconde année de chômage mais aussi le relèvement des allocations les plus élevées pendant les premiers mois de chômage.

Dorénavant, il faudra justifier un an de travail pour ouvrir le droit à une année d'allocations. Cette durée d'indemnisation pourra être prolongée d'un mois par période supplémentaire de 4 mois de travail, sans pouvoir dépasser 1 année supplémentaire. En pratique, pour atteindre le maximum de 2 ans d'indemnisation, il faudra donc avoir travaillé pendant 5 ans.

La deuxième évolution concerne la fixation des allocations après 12 mois de chômage. Dès ce moment, les allocations ne correspondront plus à un pourcentage de la rémunération perdue mais à un forfait déterminé en fonction uniquement de la situation de famille. Ce forfait sera équivalent, voire inférieur, au montant du revenu d'intégration. Toutes les allocations de chômage, sans aucune exception, se situeront en-dessous du seuil de pauvreté à partir du début de la seconde année. C'est pour les cohabitantes toutefois que la chute sera la plus brutale : leur allocation, qui jusqu'au 12^{ème} mois de chômage pourrait encore se situer entre 1277,38 et 1919,32 euros¹, tombera à un forfait de 745,94 euros.

Enfin, le troisième volet de la réforme concerne les allocations versées pendant les six premiers mois. Le plafond salarial sera relevé de sorte que les travailleur-ses les mieux rémunéré-es (celles et ceux dont le salaire brut était supérieur à 3432 Euros) obtiendront, en début d'indemnisation, des allocations sensiblement plus élevées (cette majoration pouvant atteindre 500 euros par mois). Cette évolution est, en réalité, un marqueur fort de la réforme. Elle illustre le fait que la mission première de l'assurance chômage ne sera plus d'accompagner vers l'emploi les personnes qui en sont les plus éloignées (cette mission est *de facto* transférée aux CPAS) mais de faciliter la transition professionnelle rapide des chômeur-ses bénéficiant des meilleures qualifications et des potentialités les plus élevées sur le marché du travail. Bref, un système qui soutient les forts et délaisse les faibles.

LE VOTE D'UNE LOI : UNE MANIÈRE D'ÉVITER DES CONTESTATIONS EN ORDRE DISPERSÉ DEVANT LES JURIDICTIONS DU TRAVAIL

L'Arizona développe un argumentaire qui vise à convaincre de la pertinence de sa réforme mais aussi à anticiper les recours. On peut en effet s'attendre à ce que cette réforme suscite des contestations juridiques et des recours. La FGTB a déjà annoncé son intention de soutenir des actions en justice. On doit s'attendre à ce qu'elle soit rejointe par les autres organisations

¹ Il s'agit du minimum et du maximum de l'allocation pour un cohabitant entre le 7^{ème} et le 12^{ème} mois de chômage à la date du 1^{er} février 2025.

syndicales mais aussi très certainement pas les organisations de lutte contre la pauvreté, par différentes associations féministes (car la réforme impacte plus particulièrement les femmes) et par des organisations de défense des droits humains (dont la Ligue).

Techniquement, l'Arizona a fait le choix d'inscrire sa réforme dans une loi, ce dont elle aurait pu se dispenser puisque l'essentiel de la réglementation du chômage figure dans des arrêts royaux et ministériels qui auraient pu être modifiés sans passer par le Parlement. En apparence, ce choix peut sembler positif puisqu'il garantit la tenue d'un débat parlementaire. En réalité, l'objectif de l'Arizona est surtout d'éviter la multiplicité des recours devant les tribunaux du travail. En effet, une loi ne peut être contestée que pour violation de la Constitution² et ne peut être censurée que par la Cour constitutionnelle. En choisissant la voie parlementaire, l'Arizona a surtout choisi le *forum* devant lequel les contestations juridiques prendront place, à savoir devant la Cour constitutionnelle. Manifestement, une leçon a été tirée de la réforme des allocations d'insertion. Cette réforme, qui avait pris la forme classique d'une modification de l'arrêt royal sur le chômage, a suscité des centaines de recours devant les tribunaux du travail, une part significative de ces recours ayant d'ailleurs abouti positivement (y compris devant la Cour de cassation).

LE STANDSTILL SERA CERTAINEMENT AU CŒUR DES DÉBATS

L'argument du *standstill* sera très certainement mobilisé par les opposants à la réforme. Qu'est-ce que le *standstill* et à quelles discussions va-t-il donner lieu ?

L'article 23 de la Constitution qui consacre les droits économiques et sociaux charge le législateur de concrétiser ces droits, parmi lesquels figure le droit à la sécurité sociale. Si la Constitution ne précise pas le contenu exact des droits économiques et sociaux qu'elle promet, on admet que lorsque le législateur concrétise ces droits, il a au moins l'obligation de ne pas les faire régresser : on évoque ainsi une obligation de non-régression (ou de *standstill*). La Cour constitutionnelle s'interdit toutefois de sanctionner toutes les régressions. Seules les régressions significatives qui ne sont pas justifiées par un motif d'intérêt général ne passent pas la rampe. Le seuil est donc placé assez haut. Même si à l'heure d'écrire ces lignes, on ne connaît pas encore la teneur des débats parlementaires, il est possible sur la base de l'exposé des motifs qui accompagne le projet de loi, d'identifier les points critiques.

SELON L'ARIZONA, IL N'Y A PAS DE RECU SIGNIFICATIF

L'Arizona affirme tout d'abord que la réforme « *n'opère pas de recul significatif du degré de protection sociale* » car les exclu-es du chômage pourront « *prétendre à des prestations sociales dites 'non-contributives' assurées par l'intervention des CPAS* »³. On relève tout d'abord que dans le cadre des litiges consécutifs à la limitation des allocations d'insertion à 3 ans, il n'a jamais été soutenu que le recul n'était pas significatif.

Prétendre que le passage du chômage au CPAS est indolore et particulièrement interpellant. Cela revient à nier le fait que l'article 23 de la Constitution distingue clairement le droit à la sécurité sociale et le droit à l'aide sociale. Ces droits ne sont pas de même valeur : l'aide sociale est résiduaire et « passe » donc après la solidarité familiale. De même, leurs finalités sont différentes : la sécurité sociale vise à offrir une assurance contre le risque de perte de revenus sur le marché du travail alors que les prestations assistancielles visent à couvrir un état de besoin.

Par ailleurs, l'exclusion fera sortir des « radars » la plupart des cohabitant-es. Compte tenu des modalités spécifiques de prise en compte des revenus du partenaire (qui ne sont pas les mêmes qu'en chômage), la plupart des cohabitant-es n'auront pas droit au revenu d'intégration. Ces personnes sans aucun revenu de substitution devraient, selon les estimations, représenter 35 à 40 % du total des exclu-es. Dans ce contexte, c'est faire preuve d'indécence que de soutenir que cette catégorie ne connaît aucun recul significatif. Rappelons que parmi les chômeuses, plus de la moitié sont cohabitantes. La réforme comporte donc une dimension de genre importante.

² Mais aussi au regard du droit international ayant effet direct.

³ Exposé des motifs accompagnant le projet de loi adopté en seconde lecture..

L'EXISTENCE D'UN MOTIF D'INTÉRÊT GÉNÉRAL ?

Dans l'exposé des motifs qui précède le projet de loi, l'Arizona développe trois arguments pour démontrer le motif d'intérêt général que poursuit la réforme. En l'état actuel, la pertinence des objectifs annoncés paraît incertaine tandis que les moyens mis au service de ces objectifs semblent largement inappropriés. Les partis de la majorité insistent, c'est leur premier argument, sur le fait que l'absence de limitation dans le temps des allocations de chômage n'existe qu'en Belgique. Ils estiment indispensable de corriger cette « anomalie » et soulignent que tant la Commission européenne que le FMI ont récemment invité à faire cette correction.

Bien que rappelé à l'envie, l'argument est discutable. Chaque système de chômage est la combinaison de multiples paramètres : conditions d'accès, pourcentage de l'allocation par rapport au dernier salaire, fixation d'un montant minimum/maximum, prise en compte ou non de la situation familiale, hauteur des sanctions assortissant l'obligation de recherche active d'emploi, etc. Faire des comparaisons entre les différents systèmes nationaux s'avère dès lors une opération hasardeuse, voire biaisée lorsqu'on ne s'attache qu'à un seul paramètre, comme le fait l'Arizona dont le logiciel est bloqué sur la durée de l'indemnisation. En réalité, le véritable arbitre, c'est le taux de chômage. Or, malgré l'absence de limitation dans le temps des allocations, la Belgique présente un taux de chômage historiquement inférieur à la moyenne de l'Union européenne⁴. L'écart est particulièrement important lorsque le chômage est en hausse : le système belge semble mieux amortir les chocs⁵. Le second argument concerne la volonté de combattre les pénuries d'emploi constatées dans certains secteurs, particulièrement en Flandre. On pourrait comprendre l'argument s'il existait une adéquation entre le profil des chômeur·ses de longue durée et les emplois qui ne trouvent pas preneurs sur le marché du travail. Or, tel n'est pas le cas. La Belgique est en effet un des pays de l'Union européenne au sein desquels l'inadéquation est la plus marquée⁶ et ce n'est pas en excluant les chômeur·ses de longue durée dont la plupart sont peu ou pas qualifiés (ou connaissent des difficultés de reconnaissance de leur diplôme obtenu à l'étranger) que l'on va résoudre les difficultés, sur le marché du travail, d'appariement entre l'offre et la demande. Au contraire, même le Conseil supérieur de l'emploi⁷ attire l'attention sur le fait qu'après leur exclusion, « les demandeurs d'emploi peuvent perdre le contact avec le marché du travail ».

Enfin, l'Arizona soutient que la réforme est nécessaire pour réduire le déficit budgétaire et pour assurer la « viabilité du système social ». L'argument est fallacieux. Il passe sous silence le fait que les exclusions ont été tellement massives ces dernières années que l'indemnisation du chômage ne représente plus que 3,3 % du total des dépenses de prestations sociales⁸. Ce secteur est « à l'os »⁹ et ne constitue donc pas un terrain propice aux économies. La réforme va d'ailleurs générer des coûts supplémentaires importants pour les CPAS, ce qui permet d'illustrer la nature véritable de la réforme qui vise moins à assurer la « viabilité du système » qu'à le dénaturer¹⁰ et à transférer une partie des dépenses de chômage vers les régions. Faire glisser plusieurs dizaines de milliers de chômeurs de l'ONEM vers les CPAS n'est pas neutre. Alors que les dépenses de chômage relèvent à 100 % du fédéral, ce dernier n'intervient dans le revenu d'intégration qu'à concurrence de 55 à 70 %, le surplus restant à charge des finances communales et donc, en cas de déficit, des régions. En réalité, à défaut de trouver au Parlement une majorité des 2/3 permettant d'officialiser la régionalisation de l'indemnisation du chômage, la NVA a trouvé dans ses partenaires de l'Arizona des alliés pour réaliser une régionalisation larvée des dépenses de chômage. Un objectif étranger à la « viabilité du système social » !

4 https://indicators.be/fr/i/G08_UNE/

5 Ainsi, par exemple, entre 2008 et 2013, la moyenne européenne est passée de 7,3 à 11,5 % alors que dans le même temps, la Belgique est passée de 7 à 8,5 %.

6 Ces dernières années, le discours patronal tend toutefois à minimiser ce problème de qualifications pour y substituer une attaque en règle contre les rigidités prétendues du marché du travail et le manque de mobilité de la main d'œuvre, voy., par exemple, <https://www.vbo-feb.be/fr/nouvelles/dashboard-feb-sur-le-marche-du-travail-les-faibles-mobilites-pesent-sur-le-marche-du-travail/>

7 Conseil supérieur de l'emploi, « Etat des lieux du marché du travail en Belgique et dans les régions », juillet 2023, p. 15. La majorité des membres de ce conseil est pourtant favorable à la limitation dans le temps des allocations de chômage.

8 Chiffre 2023 <https://socialsecurity.belgium.be/fr/chiffres-de-la-protection-sociale/focus-sur-les-chiffres/dépenses-de-protection-sociale-en-2022-et-2023-un-retour-au-niveau-pre-covid>

9 Les dépenses de chômage ont diminué de 22,99 % en 2022 et de 3,29 % en 2023 alors que les dépenses de l'assurance invalidité (incapacité de plus d'un an) ont augmenté de 23,32 % entre 2021 et 2023.

10 Pour en faire un système principalement assistanciel, voy. ci-dessus, l'article de V. De Greef et D. Zamora.