

Cet article est disponible en ligne à l'adresse :

[http://www.cairn.info/article.php?ID\\_REVUE=INSO&ID\\_NUMPUBLIE=INSO\\_126&ID\\_ARTICLE=INSO\\_126\\_0084](http://www.cairn.info/article.php?ID_REVUE=INSO&ID_NUMPUBLIE=INSO_126&ID_ARTICLE=INSO_126_0084)

---

## Le contrôle des chômeurs en Belgique. Objectifs et résistances

par Jean FANIEL

| Caisse nationale des Allocations familiales | Informations sociales

2005/6 - N° 126

ISSN 0046-9459 | pages 84 à 91

---

Pour citer cet article :

— Faniel J., Le contrôle des chômeurs en Belgique. Objectifs et résistances, Informations sociales 2005/6, N° 126, p. 84-91.

---

Distribution électronique Cairn pour Caisse nationale des Allocations familiales.

© Caisse nationale des Allocations familiales. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

Jean Faniel – assistant en science politique, Université libre de Bruxelles

# Le contrôle des chômeurs en Belgique

## Objectifs et résistances



*En 2004, le nouveau gouvernement belge a durci les règles de contrôle des chômeurs. Ceux-ci sont désormais régulièrement convoqués pour prouver qu'ils cherchent activement (et inlassablement) un emploi, et risquent des sanctions importantes s'ils échouent à le démontrer. Quelles sont les motivations d'un tel changement de pratique ? Quelles résistances a-t-il suscitées ?*

Dès le XIX<sup>e</sup> siècle, les syndicats belges créent des caisses de chômage dans le double but de secourir leurs membres quand ils perdent leur emploi et de les empêcher d'offrir leur force de travail au rabais, ce qui menacerait les travailleurs actifs. Les relations privilégiées entre syndicats et partis politiques favorisent l'octroi de subsides des pouvoirs publics aux caisses syndicales. En 1945, l'assurance chômage est étendue à tous les salariés, mais les syndicats conservent un rôle clé d'organisme de paiement des allocations à leurs membres au chômage (remplissant en quelque sorte le rôle des ASSEDIC). À ce jour, 85 % des chômeurs belges sont syndiqués.

En Belgique, une allocation de chômage est versée pour une durée en principe illimitée aux personnes involontairement privées de travail et disposées à exercer un emploi "convenable". Dans ce système prévaut le principe de l'assurance. Salariés et employeurs versent des cotisations à la Sécurité sociale, incluant l'organisme de gestion du chômage. A droit à une allocation le tra-

vailleux qui entre dans les conditions mentionnées ci-dessus ; le montant de celle-ci variant en fonction du salaire perdu. Le contrôle porte sur le respect de ces conditions <sup>(1)</sup> et non sur la situation familiale ou sur le patrimoine du chômeur.

### **Opposition aux visites domiciliaires**

Au début des années 1980, la réglementation du chômage a été modifiée au nom de l'explosion des coûts engendrée par l'augmentation vertigineuse du nombre de demandeurs d'emploi <sup>(2)</sup>. Trois catégories de chômeurs ont été distinguées, sur base de la situation familiale des ayants droit. Les "chefs de ménage" perçoivent une allocation majorée par rapport aux "isolés", tandis que les "cohabitants" (personnes vivant avec une autre qui travaille ou qui perçoit un revenu propre) ont droit à une allocation devenant rapidement inférieure à celle des deux autres catégories. De plus, ces derniers (en grande majorité des femmes) peuvent être privés de leur allocation si leur chômage atteint une durée définie comme "anormalement longue" <sup>(3)</sup> (article 80 de la réglementation). Le principe d'assurance est dès lors atténué et des contrôles supplémentaires sont introduits pour vérifier la situation de famille des chômeurs. L'Office national de l'emploi (ONEM) craint en effet que des cohabitant(e)s se déclarent isolé(e) ou chef de ménage pour percevoir une meilleure allocation et échapper à l'application de l'article 80. Dans les années 1980 et 1990, les inspecteurs de l'ONEM visitaient sans avertissement préalable ni mandat de perquisition le domicile des chômeurs suspectés de fraude, à la recherche d'indices établissant que la personne ne vivait en fait pas seule (factures au nom d'autrui, seconde brosse à dents ou sous-vêtements du sexe opposé, par exemple) <sup>(4)</sup>.

Dès sa création, le statut de cohabitant a été sévèrement critiqué par la ligue des Droits de l'homme, qui y voyait une atteinte à l'égalité entre les citoyens et au droit de choisir librement de vivre seul ou en couple, ainsi que par les principales organisations de femmes, qui dénonçaient le caractère discriminatoire de cette réglementation touchant très majoritairement des femmes. Les visites domiciliaires ont également été dénoncées

comme attentatoires à la vie privée. Les groupes de chômeurs constitués à l'intérieur et parfois en dehors des syndicats refusaient que les sans-emploi soient considérés comme des citoyens "de seconde zone".

Ce n'est toutefois que dans la seconde moitié des années 1990 que cette problématique est réellement arrivée à l'agenda politique. De nouveaux collectifs de défense des chômeurs se sont constitués dans la foulée de la création des marches européennes contre le chômage, la précarité et les exclusions. Lancé à Florence en 1996, ce mouvement a mis sur les routes des centaines de marcheurs – actifs, précaires, chômeurs ou sans-abri – à travers toute l'Europe, convergeant à Amsterdam, en juin 1997, pour réclamer aux chefs

d'État et de gouvernement réunis dans la ville néerlandaise une lutte active contre le chômage et visant à accroître la protection des travailleurs avec et sans emploi <sup>(5)</sup>. En Belgique, les groupes de chômeurs (ré)apparus dans ce contexte ont principalement concentré leurs

*“Dans la foulée  
des marches  
européennes”*

revendications sur la question des visites domiciliaires, que des témoignages de plus en plus nombreux décriaient comme scandaleusement inquisitrices, et ont réclamé plus largement la suppression de l'article 80 et du statut de cohabitant qui nécessitaient ces contrôles.

Plusieurs actions assez médiatiques, des pressions internes et externes exercées sur les organisations syndicales et amenant celles-ci à interpellier à leur tour les partis politiques de la coalition dont elles sont proches, ainsi qu'un changement de gouvernement en juin 1999 ont amené la nouvelle ministre de l'Emploi, socialiste francophone, à encadrer de manière plus rigoureuse les contrôles effectués par les inspecteurs de l'ONEM <sup>(6)</sup>. Dorénavant, ceux-ci doivent convoquer à un entretien les chômeurs qu'ils suspectent de fausse déclaration et, en cas de doute persistant, demander l'autorisation d'un magistrat pour pouvoir se rendre au domicile d'une personne. Le nombre de visites domiciliaires a chuté de

manière drastique, mais le statut de cohabitant ainsi que l'article 80 ont été maintenus. Plusieurs milliers de cohabitant(e)s sont toujours exclu(e)s de l'assurance chômage chaque année, pour chômage de durée "anormalement longue". Si l'aspect le plus choquant du contrôle a donc été réglé, sa raison d'être demeure.

### **Contrôle de la recherche active d'emploi**

Dès sa mise en place, en juillet 2003, le nouveau gouvernement, unissant socialistes et libéraux, a annoncé son intention d'intensifier le contrôle et l'accompagnement des chômeurs. Sur quoi porte ce contrôle et quelles en sont les motivations, trois ans à peine après avoir atténué certaines rigueurs de la réglementation ?

Une enquête comparative menée en France, en Allemagne, en Belgique et au Royaume-Uni <sup>(7)</sup> montre que, depuis le début des années 1980, les politiques mises en œuvre au niveau national en matière de chômage et, plus largement, d'aide sociale ont suivi une évolution convergente. Les conditions posées à l'octroi et à la conservation d'une allocation ont été renforcées, l'accès à ces revenus étant restreint, soumis à des formes plus strictes d'"accompagnement" individualisé des bénéficiaires et à un contrôle plus intense de ceux-ci. Dans le même temps, les montants versés aux ayants droit ont été revus à la baisse et la durée d'indemnisation a également été diminuée. Les politiques développées par l'Union européenne en matière d'emploi depuis les années 1990 approfondissent ces évolutions et visent à les étendre à l'ensemble des États membres. En outre, l'objectif de diminution du taux de chômage a progressivement cédé la place, dans les politiques européennes, à celui d'augmenter le taux d'emploi. Celui-ci représente la proportion de la population âgée de 15 à 65 ans qui travaille, dans un emploi stable ou précaire, une ou quarante heures par semaine. Objectif selon certains : atteindre le "plein-emploi précaire" <sup>(8)</sup>. Depuis plus de dix ans, la Belgique est régulièrement pointée du doigt par l'Organisation pour la coopération et le développement économiques (OCDE) en raison du caractère illimité dans le temps du versement des allocations de chômage. Chantre du néolibéralisme dans les pays occidentaux, cette institution estime que le chô-

mage est dû aux chômeurs eux-mêmes qui ne cherchent pas activement du travail ou qui n'acceptent pas des salaires bas. Leur couper les vivres au bout de quelques mois devrait donc les inciter à "s'activer". Par ailleurs, la Commission européenne insiste pour que la Belgique relève son taux d'emploi. Alors que le chômage y avoisine les 10 %, il faut donc augmenter le nombre de personnes prêtes à travailler, y compris les préretraités, sans pour autant être sûr que de nouveaux emplois vont être créés. C'est donc davantage la concurrence entre salariés qui est renforcée que la lutte pour l'accès de tous à un emploi de qualité.

Suivant cette logique, et soumis à la pression du patronat, le gouvernement fédéral belge a décidé de mettre en œuvre, en 2004, un plan d' "*activation du comportement de recherche*" des chômeurs (9). La logique de contrôle est nettement modifiée. Auparavant, l'ONEM sanctionnait les chômeurs ayant refusé un emploi "convenable". Désormais, il ne suffit plus d'être disponible pour le marché de l'emploi. Il faut prouver que l'on recherche activement du travail. L'ONEM convoque dorénavant de manière systématique toute personne au chômage depuis un an (10) pour vérifier ses efforts de recherche d'emploi. De l'aveu même du ministre qui a dirigé cette réforme, on ne demande pas aux chômeurs de trouver du travail – il n'y a en Belgique qu'une offre d'emploi pour 14 chômeurs –, mais d'en chercher activement et inlassablement. Si l'inspecteur de l'ONEM estime que tel n'est pas le cas, il impose au chômeur de signer un contrat (11) par lequel celui-ci s'engage à effectuer une série de démarches précises. Quatre mois plus tard, le respect de cet engagement est contrôlé dans un deuxième entretien. En cas d'appréciation négative par le fonctionnaire de contrôle, des sanctions financières sont appliquées et, à terme, l'exclusion de l'assurance chômage peut être prononcée (12). Quoique le ministre dise vouloir mieux "accompagner" les chômeurs, l'aspect coercitif prédominant de ce plan souligne sa dimension de contrôle. Les visites domiciliaires évoquées plus haut constituaient assurément une intrusion dans la vie privée des chômeurs cohabitants. De plus, l'article 80 (exclusion de l'assurance chômage pour durée "anormalement

longue”) représentait déjà une sérieuse limitation du caractère en principe illimité de l’indemnisation du chômage en Belgique. Si le nouveau plan de contrôle semble moins affecter la vie privée des sans-emploi (13), il développe en revanche très nettement l’insécurité qui pèse sur les chômeurs, auxquels l’allocation peut désormais être retirée, et ce, qu’ils soient non plus seulement cohabitants, mais aussi isolés ou chefs de ménage. On peut analyser cette évolution comme une volonté accrue du gouvernement fédéral belge – à l’instar de nombre de ses équivalents européens et dans un contexte de pression de la Commission et du patronat – d’augmenter l’insécurité que vivent les chômeurs afin de les contraindre à accepter des emplois de plus en plus précaires et mal rémunérés, sous peine de perdre leur droit aux allocations. Ce faisant, les sans-emploi exercent une pression accrue sur les travailleurs actifs, engendrant modération salariale et précarisation généralisée de l’emploi. Le contrôle intervient ici comme un mécanisme essentiel de ce processus.



*“Une insécurité  
pesante”*

### **Oppositions au plan de contrôle**

Les organisations syndicales belges n’ont cependant pas dressé une telle analyse. Leurs liens de proximité avec les partis socialistes au pouvoir ont contribué à freiner les velléités d’opposition apparues dans certaines sections syndicales régionales. En outre, ces organisations sont dominées par les travailleurs avec emploi, bien que les chômeurs représentent 20 % des affiliés, ce qui se reflète dans les priorités défendues par les directions syndicales nationales. Néanmoins soucieuses d’amortir les conséquences de ce nouveau plan de contrôle pour les chômeurs (qui sont syndiqués à 85 %), ces directions ont négocié avec le gouvernement des aménagements au plan de contrôle initial. Sans être négligeables, ces améliorations sont marginales et ne modifient pas la philosophie globale de la réforme.

La résistance la plus vive à l'entrée en vigueur de ce plan est venue d'un rassemblement d'associations, auxquelles se sont jointes les sections syndicales insatisfaites par la position de leurs organisations nationales, qui dénonce les effets prévisibles de la réforme à la fois sur les chômeurs, mais aussi sur les salariés dans leur ensemble. Bien que le nouveau système de contrôle soit en application depuis quelques mois, la contestation de ce regroupement ne semble pas faiblir. Si des aménagements supplémentaires ont été apportés aux modalités du contrôle, ces organisations continuent à exiger le retrait complet du plan en raison de sa philosophie même. Ce n'est donc pas seulement le contrôle en soi qui est dénoncé, mais aussi, plus profondément, les motivations du plan lui-même qui nécessitent, par définition, le contrôle.

### Évolution du contrôle des chômeurs

En quelques années, l'utilisation du contrôle par les pouvoirs publics à l'égard des chômeurs a donc connu une évolution importante. Les caisses de chômage syndicales vérifiaient déjà que leurs membres secourus étaient effectivement dépourvus d'emploi. Mais elles connaissaient bien la situation du marché du travail local et pouvaient donc aisément déceler les éventuelles tentatives de fraude. Après guerre, le pointage communal a remplacé ce mécanisme de vérification. Le contrôle quotidien avait toujours pour objectif de recenser les chômeurs à indemniser et de s'assurer qu'ils ne travaillaient pas au noir. Quoique ce type de contrôle pût sembler humiliant pour ceux qui le subissaient, il ne portait toutefois pas sur la vie privée des ayants droit et se limitait à vérifier la disponibilité des bénéficiaires pour le marché de l'emploi, sans porter sur leur situation familiale. Dans les périodes de plein-emploi, un tel système de contrôle soulevait peu de protestations, le chômage étant une situation relativement temporaire. Avec l'explosion du chômage entamée à la moitié des années 1970, avec le développement des formes atypiques d'emploi et avec l'extension progressive des politiques d'austérité budgétaire inspirées par les thèses néolibérales, l'indemnisation des chômeurs a été revue dans un sens plus restrictif. Des contrôles accrus ont été

### NOTES

1 - Auparavant, les chômeurs pointaient chaque jour au bureau de contrôle municipal ; en 1990, les syndicats ont obtenu que ce contrôle soit ramené à deux jours par mois. Par ailleurs, les chômeurs sont sanctionnés lorsqu'ils refusent un emploi défini comme "convenable".

2 - Entre 1974 et 1980, le taux de chômage est passé, en Belgique, de 3,5 % à 11,7 %.

3 - Cette durée varie selon les régions.

4 - Des cas semblables sont rapportés à propos des bénéficiaires du RMI en France ou de l'aide sociale en Allemagne. Voir C. Lévy, **Vivre au minimum. Enquête dans l'Europe de la précarité**, Paris, La Dispute, 2003, p. 80-82.

mis en place pour traquer les éventuels “faux chômeurs” et faire appliquer une réglementation à certains égards discriminatoire. La situation de famille ayant été introduite comme critère supplémentaire de l’indemnisation des chômeurs, ces contrôles ont fatalement porté sur la vie privée des individus. La surveillance ainsi exercée sur les sans-emploi a été de plus en plus mal ressentie par les personnes concernées et dénoncée par un nombre croissant d’associations. La mobilisation de ces groupes et des organisations syndicales a amené le gouvernement belge à mieux réglementer ce type de contrôle.

Le nouveau mode de contrôle des chômeurs introduit par le gouvernement belge traduit l’entrée de ce pays dans une nouvelle phase du développement des politiques sociales (14). Le contrôle porte désormais sur la recherche “active” d’emploi par les chômeurs et non plus seulement sur celui de leur “disponibilité” (15). Il ne s’agit plus de débusquer les éventuels “faux chômeurs”, mais de contraindre l’ensemble des sans-emploi à rechercher et, par extension, à accepter des emplois précaires et faiblement rémunérés. L’objectif final de ce type de mesure est de “faire en sorte que la modération salariale [...] soit perpétuelle, en raison de la « menace crédible » que les chômeurs représentent pour les salariés occupés” (16).

Le contrôle des chômeurs, en Belgique comme dans d’autres pays européens (17), est donc passé d’une logique de vérification de l’absence d’emploi à une politique de contrôle social servant d’instrument de politique économique en vue de précariser l’ensemble du salariat. Des résistances existent, mais elles semblent à ce jour bénéficier d’un écho limité au sein des grandes organisations syndicales.

5 - Voir D. Chabanet, “Les marches européennes contre le chômage, la précarité et les exclusions”, in R. Balme, D. Chabanet, V. Wright (dir.), *L’action collective en Europe*, Paris, Presses de sciences-po, 2002.

6 - J. Faniel, “Chômeurs en Belgique et en France : des mobilisations différentes”, *Revue internationale de politique comparée*, Louvain-la-Neuve, n° 11 (4), 2004, p. 493-505.

7 - C. Lévy, *op. cit.*

8 - *Idem.*, p. 207 et sqq.

9 - Sur le processus décisionnel, ses tenants et aboutissants, voir J. Faniel, “Réactions syndicales et associatives face au « contrôle de la disponibilité des chômeurs »”, *L’année sociale 2004*, Bruxelles, 2005, p. 133-148.

10 - Six mois pour les moins de 25 ans, en vertu des prescriptions européennes.

11 - Contrat d’un type étrange, puisqu’il ne met pas en présence les deux parties sur un pied d’égalité. Le chômeur qui refuse de signer un tel engagement se voit en effet privé de son allocation.

12 - Cette sanction peut être prononcée au cours d’un troisième entretien, si le contrôleur de l’ONEM estime toujours insuffisants les efforts fournis par le chômeur – qui dispose pour ce faire, comble du système, de moyens réduits vu la sanction infligée lors du deuxième entretien.

13 - Quoiqu’un tel contrôle rend tout chômeur suspect d’être un profiteur et fait peser sur lui la charge de prouver sa “bonne conduite”.

14 - La réforme de l’aide sociale, deux ans plus tôt, illustre déjà clairement cette évolution. Voir J. Faniel, “Associations et syndicats face à la réforme du minimex”, in S. Bellal et alii, *Syndicats et société civile : des liens à (re)découvrir*, Bruxelles, Labor, 2003.

15 - Contrairement, d’ailleurs, aux termes employés dans la communication officielle du gouvernement à ce sujet.

16 - G. Raveaud, “La stratégie européenne pour l’emploi : une première évaluation”, in C. Euzeby et alii, *Mondialisation et régulation sociale*, Paris, L’Harmattan, 2003, p. 171.

17 - Sur le cas français, voir C. Tuchsziér, “Pénaliser le chômeur pour responsabiliser l’entreprise : l’étrange réforme 2002 de l’Unedic”, *L’année sociale 2003-2004*, Paris, 2004, p. 311-324.