

# LA SUSPENSION DU BENEFICE DES ALLOCATIONS DE CHOMAGE

PAR **DOMINIQUE BAUWENS**

Attaché, Service d'études, Office national de l'Emploi

## 1. INTRODUCTION

---

On dit souvent que le système belge de l'assurance-chômage est unique au monde du fait qu'une fois ouvert, le droit au paiement de l'allocation de chômage n'est pas limité dans le temps. A l'inverse, chez nos voisins, la durée d'indemnisation est d'office limitée dans le temps et dépend d'une part, de la durée des cotisations sociales versées au préalable par l'intéressé qui se retrouve en chômage (ou à défaut, de la durée du travail presté précédemment par celui-ci) et d'autre part, de l'âge de l'intéressé.

Toutefois, ces 2 systèmes qui apparaissent de prime abord comme radicalement opposés s'avèrent à l'analyse plus proches qu'on ne le pense :

- chez nos voisins existe un dispositif inconnu en Belgique qui se substitue à l'assurance-chômage en cas de fin de droit et qui s'appelle l'assistance-chômage ; or, ce dispositif ouvre dans bien des cas un droit d'une durée illimitée et un revenu de remplacement passablement élevé (1);
- en Belgique, le compteur individuel de durée du chômage fixé par l'art. 80 (2) fonctionnait d'une manière tellement restrictive (remise à zéro après 24 mois de travail à temps plein ininterrompu) qu'il agissait tel un « mécanisme aveugle » (3) qui s'appliquait inexorablement même en cas de reprise répétée du travail durant des périodes de temps insuffisamment longues pour retomber en 1ère période d'indemnisation.

---

(1) Ainsi, des allocations d'assistance chômage dont le montant est de 10 % inférieur à celui de l'assurance chômage sont versées de manière illimitée en Allemagne et en Autriche.

(2) Cf. Chapitre 2.3 ; l'utilisation de l'imparfait se justifie par le fait que l'application de l'art.80 est actuellement suspendue.

(3) Il était ainsi possible que la procédure d'exclusion soit lancée à l'encontre d'une personne au travail.

On peut distinguer 2 dispositifs successifs de suspension du bénéfice des allocations de chômage en vertu de la durée du chômage :

- d'une part, la suspension du bénéfice des allocations de chômage du fait d'un chômage anormalement long ou répétitif qui fut introduite au début des années 50 et organisée successivement par l'article 77 quinquies de l'Arrêté du Régent du 26 mai 1945, l'article 143 de l'A.R. du 20 décembre 1963 et enfin, l'article 80 de l'A.R. du 25 novembre 1991 ;
- d'autre part, la suspension du bénéfice des allocations de chômage dans le cadre de la procédure d'activation du comportement de recherche d'emploi qui fut mise en place en juillet 2004 et relève de l'art. 59bis à 59decies de l'A.R. du 25 novembre 1991 (A.R. du 4 juillet 2004), procédure qui déborde la simple problématique du chômage de longue durée.

Nous allons retracer l'histoire de ces 2 dispositifs et tenter de démontrer que le système de l'assurance-chômage belge est bien limité dans le temps dans le cas de certaines populations déterminées : celles qui sont visées successivement par ces 2 dispositifs.

## **2. 1ER DISPOSITIF - LE CHOMAGE ANORMALEMENT LONG OU REPETITIF**

---

### **2.1. L'ARTICLE 77 QUINQUIES DE L'ARRETE DU REGENT DU 26 MAI 1945**

Peu après la création de l'Office national du Placement et du Chômage (ONPC) par l'Arrêté du Régent du 26 mai 1945, un article 77 quinquies est introduit (4) qui stipule que « les chômeurs complets indemnisés exerçant une profession accessoire ou cohabitant avec un travailleur indépendant ainsi que les femmes mariées en chômage complet peuvent être exclus du bénéfice des allocations de chômage lorsque leur chômage se prolonge ou se renouvelle anormalement ». L'ancêtre du tristement célèbre article 80 (5) venait de naître déjà teinté d'une coloration franchement machiste.

L'art. 77 quinquies de l'A.R. du 13 décembre 1951 prévoyait l'exclusion pure et simple ; en octobre 1953, l'exclusion pure et simple fut complétée, pour les cas les moins graves, par la « limitation de la durée d'indemnisation par trimestre civil au nombre de journées de travail prestées au cours du trimestre précédent ».

L'objectif avéré de la réglementation de l'époque était de « faire obstacle à l'envahissement de l'assurance-chômage par des non salariés » (6) et « les chômeurs pour qui l'indemnité de chômage ne constituait qu'un appoint apporté aux ressources non négligeables du ménage » (7).

---

(4) Par l'A.R. du 13 décembre 1951, entré en vigueur en avril 1952.

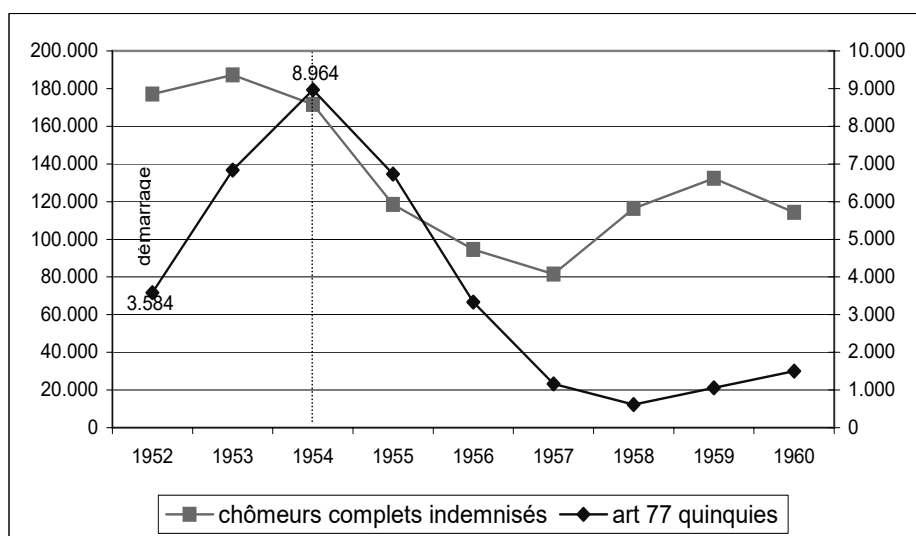
(5) L'art.80 est célèbre au sein de la population des chômeurs où il signifie « exclusion ».

(6) Rapport annuel 1952, p. 30.

(7) Ibidem.

Cependant, pour protéger la personne de l'arbitraire de l'administration, le directeur du Bureau régional ne pouvait prononcer d'exclusion que sur avis conforme d'une commission consultative. Ainsi, en 1952, sur 7.980 cas soumis aux commissions consultatives, 3.584 exclusions furent prononcées soit, 59 %.

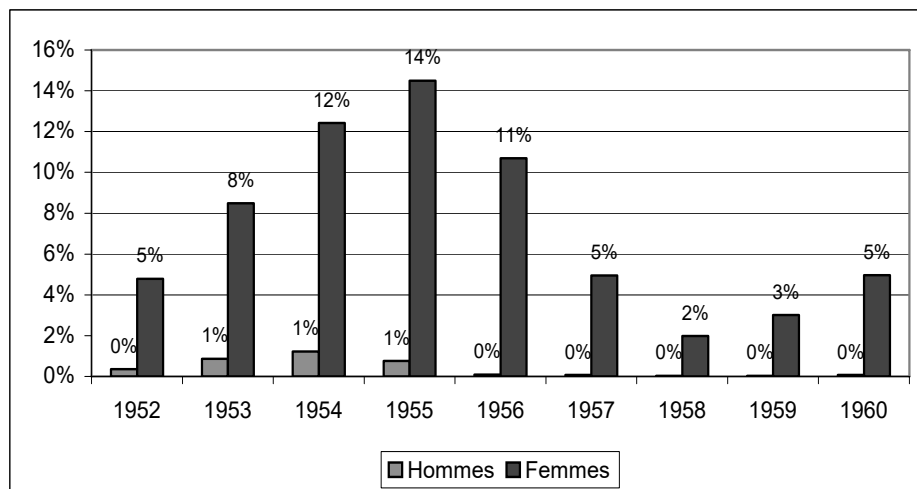
**GRAPHIQUE 1 : EVOLUTION PARALLELE DU NOMBRE DE CHOMEURS COMPLETS INDEMNISES ET DU NOMBRE DE SUSPENSIONS PRONONCEES EN VERTU DE L'ART 77 QUINQUIES**



A l'exception des 2 premières années de mise en route de l'art. 77 quinquies, on note une corrélation entre l'évolution du nombre de chômeurs complets et celle du nombre de suspensions pour chômage anormalement long ou répétitif. Cette corrélation est particulièrement vraie pour les femmes qui représentaient l'immense majorité des personnes suspendues : sur les 8.964 cas de suspensions prononcées en 1954, 7.620 cas concernent des femmes.

Encore plus éloquent, le pourcentage par sexe du nombre de personnes suspendues au sein de la population des chômeurs complets indemnisés révèle une grande discrimination à l'encontre des femmes.

**GRAPHIQUE 2 : EVOLUTION COMPAREE DE LA PART RELATIVE DES PERSONNES SUSPENDUES DANS LA POPULATION DES CHOMEURS COMPLETS INDEMNISES SELON LE SEXE**



Au cours de l'année 1955, 14 % des chômeuses complètes indemnisées furent ainsi suspendues pour chômage anormalement long ou répétitif.

L'A.R. du 27 décembre 1961 modifia sensiblement la portée de l'art. 77 quinquies en généralisant son application à l'ensemble des chômeurs complets ou partiels (temporaires). Toutefois, l'A.M. du 10 avril 1962 limita comme suit les catégories de chômeurs dont la situation devait être examinée en vue de l'application éventuelle des dispositions de l'art. 77 quinquies :

- les chômeurs dont la durée de chômage est d'au moins :
  - 6 mois pour les < 26 ans ;
  - 12 mois pour ceux de 26 à <36 ans ;
  - 18 mois pour ceux de 36 à <46 ans ;
  - 24 mois pour ceux de 46 à <56 ans ;
- les chômeurs qui, étant âgés de moins de 56 ans, n'ont pas travaillé au moins 78 jours durant chacune des 2 dernières années civiles.

Il résulte de l'extension/limitation du champ d'application de l'art. 77 quinquies une diminution du nombre d'exclusions au cours des années ultérieures (cf. graphique 3).

## 2.2. L'ARTICLE 143 DE L'A.R. DU 20 DECEMBRE 1963

Le nouvel Arrêté Royal du 20 décembre 1963 remplaça l'Arrêté du Régent du 26 mai 1945 ; l'art. 77 quinquies fut remplacé par l'art. 143 qui stipulait que « lorsque l'état de chômage, tant des chômeurs complets que des chômeurs partiels, se prolonge ou se 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. »

Le Ministre fixa dans l'A.M. du 4 juin 1964 en son article 64 les catégories de chômeurs dont la situation doit être examinée en vue de l'application éventuelle des dispositions de l'art. 143 ; il reprit les mêmes catégories que celles énoncées dans l'A.M. du 10 avril 1962, à l'exception des travailleurs des ports et des pêcheurs en mer (52 jours de travail au lieu de 78 durant chacune des 2 dernières années civiles).

Les critères d'appréciation de l'anormalité de la durée du chômage ou de sa fréquence furent également spécifiés ; ils sont au nombre de 4 (art. 63 de l'A.M. du 4 juin 1964) :

- le passé professionnel ;
- la situation familiale ou sociale ;
- les circonstances économiques : possibilités d'emploi, âge, profession ;
- la capacité physique.

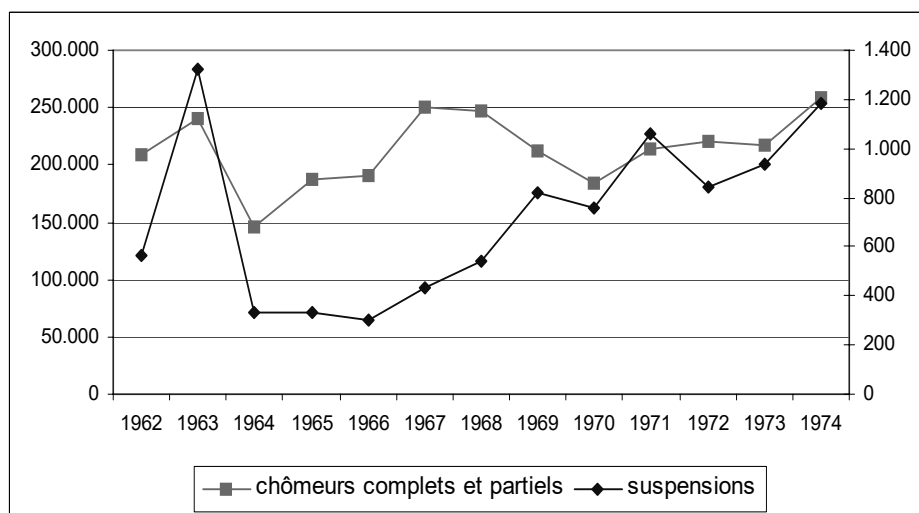
En 1967, un nouvel arrêté généralisa la portée des dispositions de l'art. 143 aux travailleurs occupés dans un emploi à temps réduit pour échapper au chômage.

Il est impossible d'estimer exactement la population visée par les critères mis en place depuis l'A.R. du 27 décembre 1961 ; en effet, nous ne disposons pas de statistiques croisant l'âge et la durée de chômage. Aussi, le graphique suivant est simplement présenté à titre indicatif : il comptabilise l'ensemble des chômeurs complets et partiels (8) sans tenir compte de l'âge ni de la durée de chômage.

---

(8) Comme le nombre de chômeurs partiels est établi sur base d'une moyenne journalière, nous avons appliqué un multiplicateur (3,6) pour rendre ce nombre comparable au nombre de chômeurs complets établi quant à lui sur base d'une moyenne mensuelle. Ce multiplicateur est construit en se référant aux données réelles relevées au cours des années ultérieures (de janvier 1992 à décembre 2004).

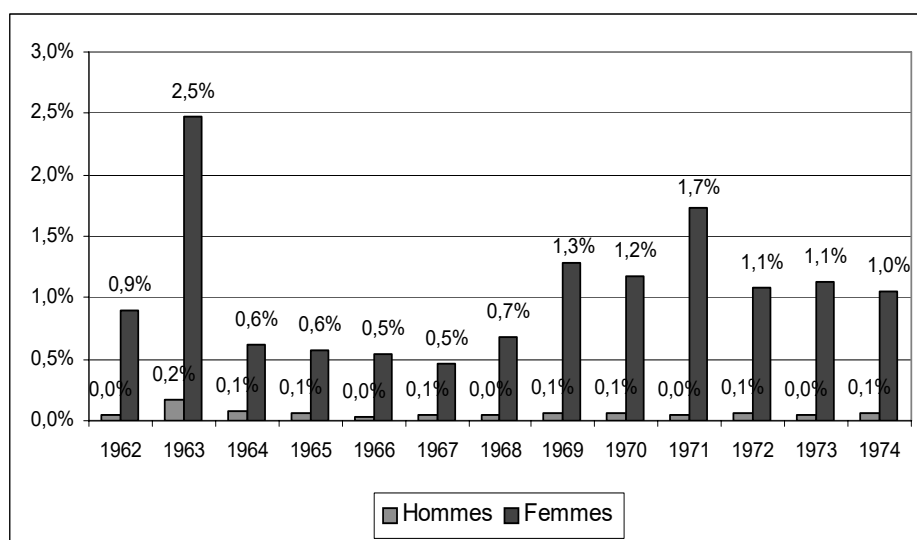
**GRAPHIQUE 3 : EVOLUTION PARALLELE DU NOMBRE DE CHOMEURS COMPLETS ET PARTIELS INDEMNISES (9) ET DU NOMBRE DE SUSPENSIONS PRONONCEES EN VERTU DES ART 77 QUINQUIES ET 143**



Au cours de cette période caractérisée par un faible taux de chômage, le nombre de suspensions régressa jusqu'en 1966 pour ensuite entamer une remontée continue jusqu'en 1974.

Malgré cette hausse, nous sommes encore très loin des taux de suspension élevés du début des années 50. Pourtant, il demeure toujours une discrimination à l'encontre des femmes (cf. graphique 4).

(9) Y compris les travailleurs à temps partiel involontaire à partir de 1968.

**GRAPHIQUE 4 : EVOLUTION COMPAREE DE LA PART RELATIVE DES PERSONNES SUSPENDUES DANS LA POPULATION DES CHOMEURS COMPLETS ET PARTIELS INDEMNISES (10)**

La flambée des prix du pétrole au cours de l'année 1974 déclencha une crise économique d'une ampleur gigantesque qui se traduit dès l'année suivante par de nombreuses pertes d'emploi, la montée du chômage et un grave déséquilibre des finances publiques. Des mesures drastiques s'imposèrent comme l'extension des formules de prépension et de remise au travail par les pouvoirs publics (stage des jeunes, cadre spécial temporaire etc) mais également la multiplication des décisions de suspension et de limitation du bénéfice des allocations de chômage. Jusqu'en 1975, toute décision était soumise à l'avis obligatoire d'une Commission consultative qui siégeait près le bureau régional du chômage et au sein de laquelle les syndicats étaient représentés. A dater de l'A.R. du 1976, l'Inspecteur du chômage pourra se passer de l'avis de la Commission consultative pour décider ; toutefois, le chômeur sanctionné gardera l'opportunité de faire appel de cette décision auprès de ladite commission.

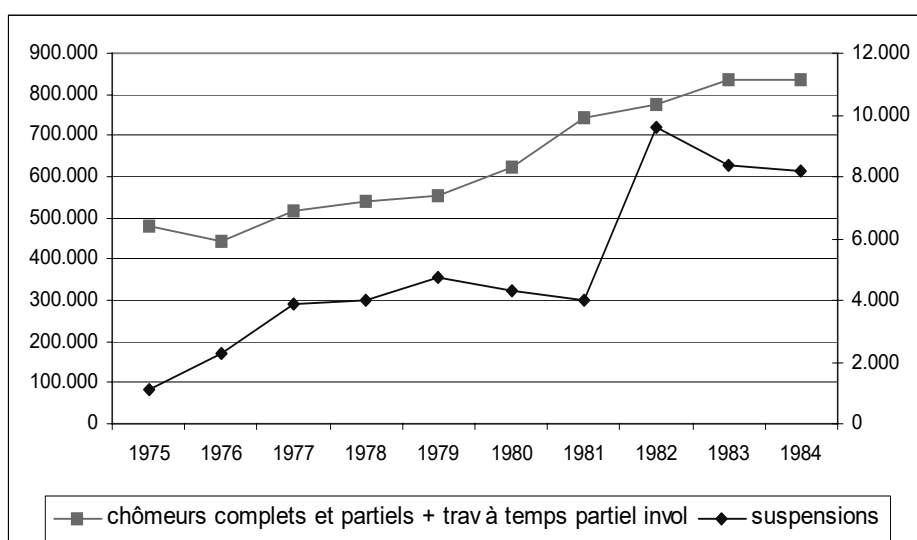
Depuis le 1er janvier 1981, l'Inspecteur du chômage prend désormais seul la décision d'exclusion ou de limitation des droits, sans consultation préalable de la Commission consultative. Par ailleurs, du fait de l'aggravation importante du chômage, un assouplissement des durées maximales est introduit :

- <26 ans                    9 mois ;
- de 26 à <36 ans        18 mois ;
- de 36 à <46 ans        27 mois ;
- de 46 à <56 ans        36 mois.

(10) Y compris les travailleurs à temps partiel involontaire à partir de 1968.

Suite à l'éviction de la Commission consultative de la procédure de suspension du bénéficiaire des allocations de chômage et malgré l'assouplissement des durées, on assiste durant la période 1975-1984 à une forte augmentation du nombre de suspensions.

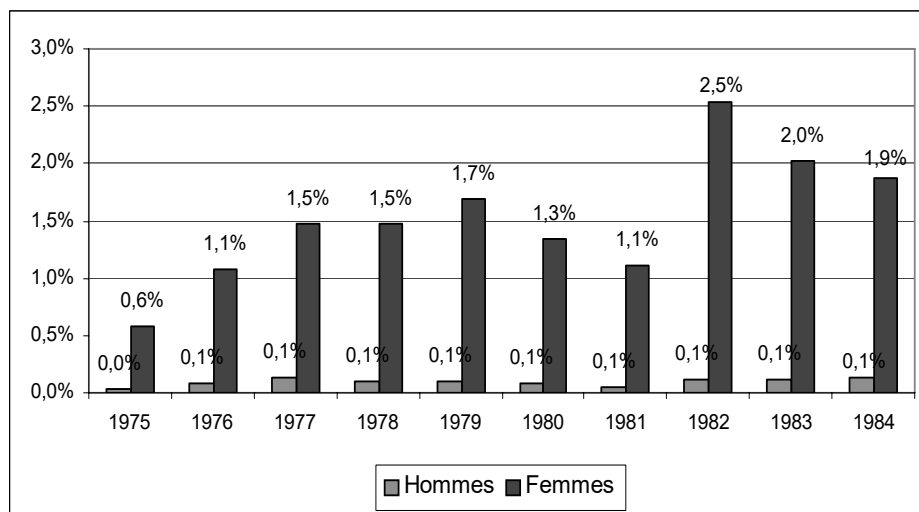
**GRAPHIQUE 5 : EVOLUTION PARALLELE DU NOMBRE DE CHOMEURS COMPLETS ET PARTIELS INDEMNISES + TRAVAILLEURS A TEMPS PARTIEL INVOLONTAIRE ET DU NOMBRE DE SUSPENSIONS PRONONCEES EN VERTU DE L'ART 143**



La décennie 1975-1984 est une période sombre pour le chômage ; celui-ci atteint des sommets inégalés au plus noir de la crise économique. Le nombre de suspensions suit la même tendance haussière en passant en quelques années de 1.100 à plus de 8.000 suspensions.



**GRAPHIQUE 6 : EVOLUTION COMPAREE DE LA PART RELATIVE DES PERSONNES SUSPENDUES DANS LA POPULATION DES CHOMEURS COMPLETS ET PARTIELS INDEMNISES + TRAVAILLEURS A TEMPS PARTIEL INVOLONTAIRE SELON LE SEXE**



Ce sont les femmes, les principales victimes de cette hausse continue du nombre de suspensions. Toutefois, en valeurs relatives, cette décennie ressemble à la précédente : au cours de ces années, un maximum de 2,5 % des chômeuses complètes et partielles indemnisées furent suspendues.

L'A.R. du 4 juin 1985 procède à une série de modifications très importantes qui ont pour but d'« objectiver » l'application de l'art. 143. D'une part, il introduit 2 nouveaux critères dans la détermination de la durée maximale : le sexe et le bureau régional (c-à-d le lieu de domicile de l'intéressé). Dorénavant, c'est par bureau, par sexe et par classe d'âge que des durées vont être fixées. D'autre part, il ne parle plus de durées maximales mais bien de durées moyennes par bureau, par sexe et par classe d'âge (11). Si la durée de l'intéressé dépasse le double de la durée moyenne en question, il sera soumis aux critères d'appréciation de l'anormalité de son chômage.

L'objectivation de l'application de l'art. 143 débouche d'emblée sur une baisse sensible du nombre de suspensions : de 8.163 en 1984 à 1.569 en 1985. Elle se traduit également par des durées moyennes différenciées selon le sexe, l'âge et le lieu d'habitation. Ces différences sont importantes : pour les hommes, la durée moyenne varie de 18 à 48 mois en fonction de la classe d'âge et du bureau de chômage et pour les femmes, de 20 à 81 mois. Le sérieux coup de frein porté au nombre de sus-

(11) Cf. tableau repris en annexe 1.

pensions coïncide d'ailleurs avec d'autres mesures prises à la même époque (12) qui reconnaissent le caractère sociétal, objectif du chômage et tentent donc d'en atténuer les effets négatifs sur les individus concernés.

Enfin, l'A.R. du 4 juin 1985 restreint la durée de la suspension pour chômage anormalement long à 52 semaines et requiert l'avis de la Commission consultative si, à l'issue des 52 semaines, l'Inspecteur envisage d'exclure l'intéressé du bénéfice des allocations de chômage pour une durée indéterminée (la suspension limitée à 52 semaines a été supprimée dès 1987).

Un an plus tard, l'A.R. du 30 décembre 1986 procède à un changement encore plus radical : il limite le champ d'application de la mesure d'exclusion aux seuls travailleurs :

- âgés de moins de 50 ans ;
- qui perçoivent une allocation forfaitaire (chômeurs de la catégorie B en 3<sup>ème</sup> période d'indemnisation) ;
- qui ne sont pas occupés dans un emploi à temps partiel pour échapper au chômage comportant des prestations au moins égales à un mi-temps.

Par ailleurs, deux possibilités de recours sont introduites : l'une basée sur le faible revenu du ménage et l'autre sur les efforts exceptionnels en vue de retrouver du travail.

Dorénavant, les cohabitants au forfait, âgés de moins de 50 ans et faisant partie d'un ménage aux revenus suffisants sont seuls susceptibles de suspension si la durée de leur chômage dépasse le double de la durée moyenne qui leur est applicable. En ciblant ainsi certains cohabitants, ce sont surtout les femmes vivant en couple et issues de la classe moyenne que l'on vise indirectement. Il nous est pourtant impossible d'estimer la population exacte d'allocataires visés par l'article 143 ; en effet, nous ne disposons pour l'époque d'aucune statistique fiable permettant de cibler les cohabitants en 3<sup>ème</sup> période d'indemnisation âgés de moins de 50 ans, faisant partie d'un ménage aux revenus suffisants et dont la durée de chômage dépasse le double de la durée moyenne selon le sexe et le bureau de chômage. Aussi, le tableau suivant détaille simplement le nombre de suspensions au cours des années 1987 à 1990.

---

(12) Comme l'instauration de toute une série de dispenses de l'inscription comme demandeur d'emploi octroyées : en tant que chômeur âgé, pour raisons sociales et familiales, pour reprise d'études, pour se lancer en tant qu'indépendant, pour le personnel enseignant pendant les grandes vacances.

**TABLEAU 1** : EVOLUTION DU NOMBRE DE SUSPENSIONS ART. 143 SELON LE SEXE

|      | Hommes |        | Femmes |        | Total |       |
|------|--------|--------|--------|--------|-------|-------|
| 1987 | 447    | 16,5 % | 2.268  | 83,5 % | 2.715 | 100 % |
| 1988 | 76     | 8,6 %  | 808    | 91,4 % | 884   | 100 % |
| 1989 | 29     | 4,4 %  | 637    | 95,6 % | 666   | 100 % |
| 1990 | 111    | 6,3 %  | 1.664  | 93,7 % | 1.775 | 100 % |

Le poids écrasant des femmes dans le nombre de suspensions est éloquent.

Depuis l'A.R. du 12 juillet 1989, les chômeurs bénéficiant d'une dispense pour raisons sociales et familiales ou d'une dispense en vue de suivre une formation professionnelle ou reprendre des études peuvent également faire l'objet d'une mesure de suspension.

L'A.M. du 12 juin 1990 modifie certaines durées moyennes à la baisse ; il adapte également les durées moyennes en fonction des nouvelles données enregistrées sur le terrain au début de l'année 1990 (13). Parmi les changements importants relevés par rapport à l'année 1985, notons la baisse de la durée moyenne du chômage des femmes, des + de 35 ans et au sein de certaines sous-régions du pays.

Depuis l'A.R. du 27 novembre 1990, les travailleurs à temps partiel involontaire (pour échapper au chômage) peuvent faire l'objet d'une suspension pour chômage anormalement long. Les journées de chômage dans le régime du temps partiel comptent également dans le calcul de la durée du chômage. Il faut souligner que depuis 1982, suite à l'amélioration de leur statut, le nombre de temps partiel involontaire avait littéralement flambé passant de 23.600 en 1982 à 204.069 en 1990.

Au cours de l'année 1991, l'application de l'art 143 a été, dans certains cas, assouplie :

- les travailleurs qui au moment de la notification de l'avertissement de suspension ont déjà repris le travail à temps plein pendant au moins 6 mois ne peuvent plus être suspendus ;
- la date de prise de cours de la suspension est reportée à une date ultérieure dans certains cas de reprise de cours ou de formation professionnelle.

Malgré cela, on assiste à une augmentation fulgurante du nombre de suspensions à partir de 1991 : leur nombre passe ainsi de 1.775 en 1990 à 23.273 en 1991. Les travailleuses à temps partiel involontaire passent littéralement à la trappe. Rappelons qu'à l'époque, le gouvernement avait l'intention de réduire drastiquement les allocations des nouveaux travailleurs à temps partiel involontaire cohabitants et que ce

(13) Cf. tableau repris en annexe 2.

projet avait, sous la pression syndicale, avorté. Il faudra attendre 1993 pour qu'un projet similaire revoie le jour via la création du nouveau statut au titre alléchant de « travailleur à temps partiel avec maintien des droits et allocation de garantie de revenu » amené à remplacer progressivement l'ancien statut de « travailleur à temps partiel involontaire ».

### 2.3. L'ARTICLE 80 DE L'A.R. DU 25 NOVEMBRE 1991

Les articles 80 à 88 du nouvel Arrêté Royal du 25 novembre 1991 retranscrivent dans les grandes lignes le contenu de l'article 143 de l'ancien A.R.

Les durées moyennes régionales sont détaillées dans l'art 57 de l'A.M. du 26 novembre 1991 qui reprend exactement les mêmes durées que celles figurant dans l'A.M. du 12 juin 1990.

Alors qu'auparavant, les seuls allocataires admis sur base d'un travail étaient soumis aux dispositions de l'art. 80, l'A.R. du 22 juin 1992 étend le champ d'application de l'art. 80 aux allocataires admis sur base des études. Dans leur cas, le double de la durée moyenne régionale est remplacé par une durée égale à 24 mois (A.R. du 27 décembre 1993). Rappelons que l'allocation d'attente octroyée aux allocataires admis sur base des études avait été introduite en 1982.

Depuis le 1<sup>er</sup> juin 1994, l'activité exercée par un chômeur dans le cadre d'une agence locale pour l'emploi a pour effet de retarder la date d'entrée en vigueur de la suspension.

**TABLEAU 2 : EVOLUTION DU NOMBRE DE SUSPENSIONS ART. 80 SELON LE SEXE**

|      | Hommes |        | Femmes |        | Total  |       |
|------|--------|--------|--------|--------|--------|-------|
| 1992 | 1.168  | 6,8 %  | 16.077 | 93,2 % | 17.245 | 100 % |
| 1993 | 2.772  | 7,7 %  | 33.114 | 92,3 % | 35.886 | 100 % |
| 1994 | 2.303  | 10,8 % | 18.927 | 89,2 % | 21.230 | 100 % |
| 1995 | 2.448  | 11,0 % | 19.826 | 89,0 % | 22.274 | 100 % |

La hausse fulgurante du nombre de femmes exclues s'explique par l'élargissement du champ d'application de l'art. 80 aux travailleuses à temps partiel involontaire cohabitantes dont le nombre s'élève à 79.114 en 1992 et aux allocataires d'attente cohabitantes dont le nombre atteint 66.312 la même année. On peut estimer que la population féminine soumise à l'art. 80 a de ce fait triplé en 2 ans.

**TABLEAU 3 : EVOLUTION DE LA PART RELATIVE DES PERSONNES SUSPENDUES DANS LA POPULATION DES COHABITANTS AU FORFAIT DE - DE 50 ANS (14) SELON LE SEXE**

|      | <b>Hommes</b> | <b>Femmes</b> |
|------|---------------|---------------|
| 1992 | 3 %           | 8 %           |
| 1993 | 7 %           | 17 %          |
| 1994 | 5 %           | 10 %          |
| 1995 | 6 %           | 12 %          |

L'A.R. du 22 novembre 1995 modifie l'article 81 qui traite de la durée du chômage en remplaçant « double de la durée moyenne régionale » par « 1,5 fois la durée moyenne régionale ». En conséquence, les chômeurs seront dorénavant susceptibles de faire l'objet d'une suspension plus rapidement qu'auparavant.

Le chômeur bénéficiant d'une dispense pour raisons sociales et familiales ou en cas d'activité ALE de même que le travailleur à temps partiel avec maintien des droits et AGR bénéficieront d'un report de la suspension en vertu de l'A.R. du 26 mars 1996.

En 1998, la reprise d'études de plein exercice par les chômeurs complets indemnisés sans perte du bénéfice des allocations fut encouragée ; aussi, l'A.R. du 12 mars 1999 envisage le report de la suspension en cas de reprise d'études de plein exercice.

**TABLEAU 4 : EVOLUTION DU NOMBRE DE SUSPENSIONS ART. 80 SELON LE SEXE**

|      | <b>Hommes</b> |        | <b>Femmes</b> |        | <b>Total</b> |       |
|------|---------------|--------|---------------|--------|--------------|-------|
| 1996 | 6.290         | 19,6 % | 25.754        | 80,4 % | 32.044       | 100 % |
| 1997 | 4.204         | 22,2 % | 14.699        | 77,8 % | 18.903       | 100 % |
| 1998 | 3.652         | 24,4 % | 11.293        | 75,6 % | 14.945       | 100 % |
| 1999 | 2.916         | 25,4 % | 8.566         | 74,6 % | 11.482       | 100 % |

Le raccourcissement des durées moyennes provoquera une recrudescence du nombre de suspensions en 1996. Mais dès l'année suivante, le retrait de plusieurs statuts de dispensés du champ d'application de l'art. 80 de même que le retrait du statut de travailleurs à temps partiel avec maintien des droits et AGR auront pour effet une diminution sensible du nombre de suspension art. 80.

(14) Soit les P (cohabitants admis sur base du travail indemnisés au forfait) + W (cohabitants admis sur base des études). La durée statistique de chômage dont nous disposons ne correspond pas à la durée de chômage calculée pour l'art.80 ; en effet, cette dernière ne s'interrompt pas après trois mois consécutifs sans paiement. Aussi la population calculée ici est surestimée puisqu'elle ne tient compte ni de la durée de chômage, ni des conditions de revenus du ménage.

**TABLEAU 5 : EVOLUTION DE LA PART RELATIVE DES PERSONNES SUSPENDUES DANS LA POPULATION DES COHABITANTS AU FORFAIT DE - DE 50 ANS SELON LE SEXE**

|      | <b>Hommes</b> | <b>Femmes</b> |
|------|---------------|---------------|
| 1996 | 15 %          | 20 %          |
| 1997 | 11 %          | 13 %          |
| 1998 | 11 %          | 11 %          |
| 1999 | 9 %           | 9 %           |

L'année 1996 est celle de tous les records : en valeur absolue du nombre de personnes suspendues (32.044) et en valeur relative par rapport à la population ciblée : 15 % pour les hommes et 20 % pour les femmes.

L'année 2000 marque un tournant important : l'assouplissement des sanctions administratives et du contrôle de la situation familiale des chômeurs. L'éventail des sanctions administratives est élargi : au classement sans suite sont ajoutés l'avertissement et le sursis qui atténuent quelque peu l'exclusion temporaire ou définitive comme sanctions dures.

On relève également une diminution du nombre d'exclusions pour chômage de longue durée. A l'époque, on parle de plus en plus de supprimer ou de réformer les dispositions de l'article 80.

**TABLEAU 6 : EVOLUTION DU NOMBRE DE SUSPENSIONS ART. 80 SELON LE SEXE**

|      | <b>Hommes</b> |        | <b>Femmes</b> |        | <b>Total</b> |       |
|------|---------------|--------|---------------|--------|--------------|-------|
| 2000 | 2.548         | 25,1 % | 7.588         | 74,9 % | 10.136       | 100 % |
| 2001 | 2.362         | 26,5 % | 6.565         | 73,5 % | 8.927        | 100 % |
| 2002 | 2.329         | 28,7 % | 5.787         | 71,3 % | 8.116        | 100 % |
| 2003 | 2.398         | 28,7 % | 5.961         | 71,3 % | 8.359        | 100 % |

Forte baisse du nombre de suspensions et rééquilibrage progressif en défaveur des hommes : de 4,4 % des suspensions en 1989 à 28,7 % en 2003.

**TABLEAU 7 : EVOLUTION DE LA PART RELATIVE DES PERSONNES SUSPENDUES DANS LA POPULATION DES COHABITANTS AU FORFAIT DE – DE 50 ANS SELON LE SEXE**

|      | <b>Hommes</b> | <b>Femmes</b> |
|------|---------------|---------------|
| 2000 | 9 %           | 9 %           |
| 2001 | 9 %           | 8 %           |
| 2002 | 8 %           | 7 %           |
| 2003 | 7 %           | 7 %           |

En valeurs relatives également, on relève, depuis 1998, un équilibre entre les sexes : en 1998, 11 % des cohabitants et cohabitantes ciblé(e)s sont suspendu(e)s, en 2000-2001, 9 % et en 2002-2003, 7 %.

#### 2.4. LA SUSPENSION PROGRESSIVE DE L'ARTICLE 80

En janvier 2000 sort une étude commanditée par l'ONEM et réalisée par les universités d'Anvers et de Liège portant sur l'évaluation de l'impact de la politique de suspension et de sanction sur le revenu et la situation sur le marché du travail des personnes sanctionnées. Il ressort de cette enquête « qu'un mois après la suspension, un quart des chômeurs de longue durée suspendus article 80 est au travail (26 %) » (15). Toutefois, « pour une large majorité de chômeurs de longue durée, la sanction ne mène pas au travail mais à l'inactivité » (16). D'autres enquêtes sont ensuite menées parallèlement par l'université d'Anvers et l'IRES (Institut de Recherche économique et sociale de l'université catholique de Louvain) qui reconnaissent l'impact d'une fin de droit sur la recherche d'emploi : « Un mois avant la suspension, le taux d'emploi serait déjà 16 points de pourcentage plus élevé que son niveau en absence de suspension ... pour arriver à un impact de 26 % 14 mois après la suspension » (17).

Pour expliquer l'impact élevé, les auteurs avancent trois hypothèses :

- les personnes suspendues ont gardé un lien sporadique avec l'emploi du fait de la méthode alambiquée de calcul de la durée du chômage ;
- les personnes suspendues n'ont généralement pas droit à l'assistance publique du fait qu'elles appartiennent à des ménages aux revenus plutôt « aisés » ;
- les personnes suspendues ont une meilleure employabilité du fait qu'elles appartiennent à des ménages aux revenus plutôt « aisés ».

(15) De Lathouwer, Lieve, Bogaerts, Kristel et Perelman, Serge, *Exclusion de l'assurance-chômage et réinsertion sur le marché du travail*, Services fédéraux des Affaires scientifiques, techniques et culturelles, janvier, p. 95, 2000.

(16) Idem, p. 95.

(17) De Lathouwer, Lieve, Cockx, Bart, Bogaerts, Kristel, Ries, Jean et Van den Bosch, Karel, *L'impact de la suspension article 80 dans l'assurance-chômage sur la réinsertion et la pauvreté*, Academia Press, Gent, p. 216, 2003.

Ces études ne proposent pas la suppression pure et simple de l'article 80 mais bien sa réforme selon les axes suivants :

- la diminution graduelle du niveau de l'allocation en fonction de la durée ;
- l'extension de l'article 80 aux autres catégories de chômeurs ;
- la sanction ciblée uniquement sur les inactifs.

Cependant, le contexte politique de l'époque débouchera sur une autre solution que la simple réforme de l'article 80 ; il s'orientera vers la mise en place d'un nouveau dispositif appelé « procédure d'activation du comportement de recherche d'emploi ». A la différence de l'article 80 dont la principale raison d'être était de sanctionner le chômeur de longue durée pour l'inciter à chercher du travail, cette nouvelle procédure ratisse beaucoup plus large : elle vise tous les chômeurs de moins de 50 ans, dès leur entrée en chômage, afin de les accompagner dans la recherche d'emploi avant qu'ils ne s'enlisent dans le chômage. Ce dispositif est censé donner une réponse à la fois à :

- la suppression de l'article 80 ;
- la suppression du pointage communal ;
- l'accompagnement individuel le plus tôt possible en vue de la réinsertion professionnelle ;
- l'optimisation de la coordination des flux de données et des actions entre les différents acteurs (ONEM, FOREM, VDAB, Actiris, Banque Carrefour etc).

La procédure d'activation du comportement de recherche d'emploi fut introduite par étapes : en juillet 2004 pour les moins de 30 ans ; en juillet 2005 pour les 30 à moins de 40 ans et en juillet 2006 pour les 40 à moins de 50 ans. L'application de l'article 80 fut levée parallèlement à l'introduction de ce nouveau dispositif en fonction des différentes tranches d'âge concernées.

**TABLEAU 8 : EVOLUTION DU NOMBRE DE SUSPENSIONS ART. 80 SELON LE SEXE**

|      | <b>Hommes</b> |        | <b>Femmes</b> |        | <b>Total</b> |       |
|------|---------------|--------|---------------|--------|--------------|-------|
| 2004 | 2.574         | 34,1 % | 4.965         | 65,9 % | 7.539        | 100 % |
| 2005 | 989           | 25,0 % | 2.972         | 75,0 % | 3.961        | 100 % |
| 2006 | 302           | 23,8 % | 969           | 76,2 % | 1.271        | 100 % |
| 2007 | 44            | 19,8 % | 178           | 80,2 % | 222          | 100 % |

La période 2004-2007 coïncide avec l'extinction progressive, par classes d'âge successives, de l'application de l'art. 80.



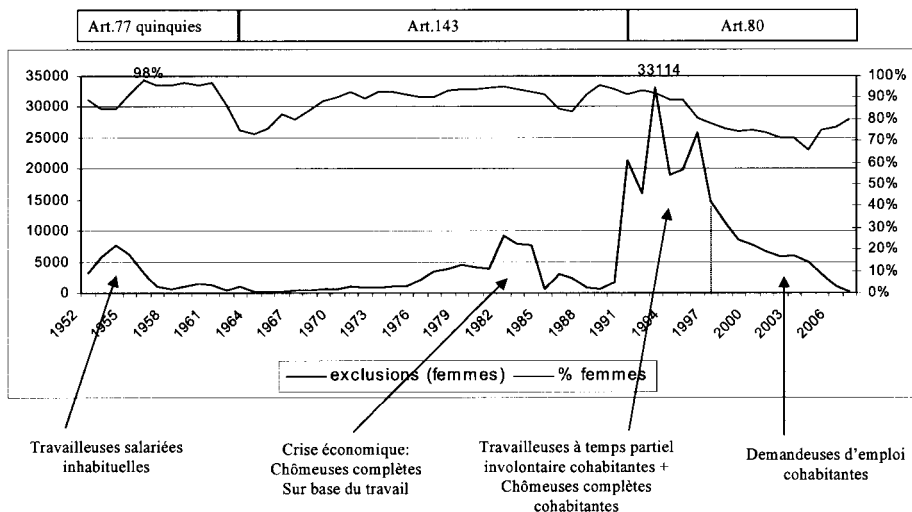
**TABEAU 9 : EVOLUTION COMPAREE DE LA PART RELATIVE DES PERSONNES SUSPENDUES DANS LA POPULATION DES COHABITANTS AU FORFAIT DE - DE 50 ANS (18) SELON LE SEXE**

|      | Hommes | Femmes |
|------|--------|--------|
| 2004 | 11 %   | 8 %    |
| 2005 | 13 %   | 9 %    |
| 2006 | 8 %    | 5 %    |
| 2007 | 2 %    | 2 %    |

Au cours des années 2004-2006, il semble que la part relative, selon le sexe, des personnes suspendues au sein de la population des cohabitants au forfait de - de 50 ans se soit renversée au détriment des hommes ; toutefois, insistons sur la difficulté d'effectuer une estimation exacte de la population des cohabitants au forfait de - de 50 ans, appartenant à un ménage aux revenus suffisants et dont la durée de chômage dépasse une fois et demie la durée moyenne régionale selon le sexe et la classe d'âge.

**2.5. VUE SYNTHETIQUE DE L'EVOLUTION DU 1ER DISPOSITIF**

**GRAPHIQUE 7 : EVOLUTION DU 1ER DISPOSITIF DE 1952 A 2007**



(18) Pour procéder à une estimation de la population des cohabitants au forfait ciblés par l'art.80, nous avons pondéré ceux-ci par classe d'âge et par 6 mois ; ainsi, en 2004, pour les 6 premiers mois, toutes les classes d'âge inférieures à 50 ans sont prises en considération et pour les 6 derniers, les mêmes classes d'âge à l'exception des moins de 30 ans. Bien sûr, il ne s'agit que d'une estimation qui répétons-le ne tient compte ni de la durée du chômage ni du revenu du ménage.

Le public visé par le dispositif du chômage anormalement long a varié au cours du temps : des travailleuses salariées à titre accessoire que l'on voulait bouger hors de l'assurance-chômage aux demandeuses d'emploi cohabitantes en passant par les travailleuses à temps partiel involontaire cohabitantes devenues trop nombreuses au début des années 90.

### 3. 2EME DISPOSITIF - LA PROCEDURE D'ACTIVATION DU COMPORTEMENT DE RECHERCHE D'EMPLOI

L'activation du comportement de recherche d'emploi : « C'est l'ensemble des actions menées par l'ONEM en vue d'évaluer les efforts que le chômeur complet fait pour se réinsérer sur le marché de l'emploi » (19).

#### 3.1. FONDEMENTS

Sans l'accord de coopération du 30.04.2004 entre l'état fédéral, les régions et les communautés relatif à l'accompagnement et au suivi actifs des chômeurs, la mise en oeuvre d'une véritable politique d'activation de la recherche d'emploi n'aurait pas été possible.

**TABLEAU 10 : ENGAGEMENTS RESPECTIFS**

| Engagements de l'Etat fédéral  | Engagements des régions et communautés  |
|--|---|
| transmission par voie électronique, aux régions et communautés, des données concernant les chômeurs contactés dans le cadre de la procédure de suivi (identité, nature des contacts,...) | action d'accompagnement offerte aux chômeurs dans les 6 premiers mois de chômage (< 25 ans) ou 12 premiers mois de chômage (25 ans et +)  |
| mise à disposition des régions et communautés des données relatives à l'occupation des chômeurs (dimona,...)   | si non, accompagnement intensif offert dans les 2 mois calendrier qui suivent la réception de l'avertissement ONEM<br><br>(accompagnement intensif : 1 action/contact par mois) |
| contribution au financement des actions des régions et communautés ( $\pm$ 25 000 000 EUR par an)  | actions intensives de formation, d'expérience professionnelle ou d'insertion (action intensive = pendant la journée et 3 jours par semaine au moins)                            |
| suspension de la procédure de suivi en cas d'accompagnement ou de formation  | information du chômeur de ses droits et obligations et de la procédure de suivi en particulier (au moment de l'IDE)   |
|  | transmission des informations par voie électronique (via la Banque Carrefour de la sécurité sociale)  |

### 3.2. COMPARAISON AVEC L'ARTICLE 80

La procédure d'activation du comportement de recherche d'emploi s'avère plus rapide (chômage de courte durée), plus progressive (entretiens répétitifs) et plus équitable (toutes les catégories familiales).

**TABLEAU 11 : COMPARAISON ARTICLE 80 / PROCEDURE D'ACTIVATION DU COMPORTEMENT DE RECHERCHE D'EMPLOI**

| Article 80  | Procédure d'activation (dispo (20))   |
|---|---|
| Chômeur complet indemnisé cohabitant au forfait               | Chômeur complet indemnisé quelle que soit sa situation familiale  |
| Demandeur d'emploi âgé de moins de 50 ans                     | Demandeur d'emploi âgé de moins de 50 ans   |
| En 3 <sup>ème</sup> période d'indemnisation                   | Pas en 1 <sup>ère</sup> période d'indemnisation   |
| Durée moyenne régionale par tranche d'âge X 1,5               | Au chômage depuis 15 mois au moins (< 25 ans) ou depuis 21 mois au moins (25 ans et +)                            |
| Pas de reprise de travail pendant au moins 6 mois             | Apte au travail   |
| Revenu du ménage insuffisant suspend la procédure d'exclusion | Revenu du ménage insuffisant retarde la procédure d'exclusion de 6 mois (si cohabitant admis sur base du travail) |

### 3.3. LES CAS D'EXCLUSION

Au sein de la procédure d'activation du comportement de recherche d'emploi, l'exclusion est prononcée dans certains cas précis au cours du 2<sup>ème</sup> ou 3<sup>ème</sup> entretien. Voici le détail des dispositions y relatives.

(20) Dans le jargon de l'ONEM, la procédure d'activation du comportement de recherche d'emploi est dénommée « dispo », diminutif du terme « disponibilité ».

**TABLEAU 12 : DISPOSITIONS DES ARTICLES RELATIFS AUX CAS D'EXCLUSION DU BENEFICE DES ALLOCATIONS D'ATTENTE OU DE CHOMAGE**

| Articles  | Dispositions   |
|---|--|
| Art 59 quinquies §5<br>Conséquences financières du refus de signer le second contrat au cours du 2 <sup>ème</sup> entretien | Le chômeur qui ne donne pas suite au courrier visé à l'alinéa 1er in fine ou qui refuse de souscrire le contrat écrit visé à l'alinéa 1er est assimilé à un chômeur dont les efforts sont jugés insuffisants à l'issue de l'entretien visé à l'article 59 sexies et est exclu du bénéfice des allocations conformément aux <i>dispositions de l'article 59 sexies, § 6</i> .   |
| AR 59sexies §1<br>Conséquences financières de la non présentation au 3 <sup>ème</sup> entretien                             | Si, sans motif valable, le chômeur ne donne pas suite à la seconde convocation, il est assimilé à un chômeur qui n'a pas respecté l'engagement souscrit dans le contrat écrit visé à l'article 59 quinquies, § 5 et est exclu du bénéfice des allocations conformément aux <i>dispositions du § 6</i> .  |
| AR 59sexies §6<br>Conséquences financières de l'évaluation négative du 3 <sup>ème</sup> entretien                           | En cas de non respect de l'engagement souscrit dans le contrat écrit visé à l'article 59 quinquies, § 5 ou en cas d'efforts insuffisants pour s'insérer sur le marché du travail:<br>1° le jeune travailleur visé à l'article 36 est <i>exclu</i> du bénéfice des <i>allocations d'attente</i> ;<br>2° le chômeur qui bénéficie des <i>allocations de chômage</i> et qui a la qualité de travailleur ayant charge de famille au sens de l'article 110, § 1er ou de travailleur isolé au sens de l'article 110, § 2, <i>bénéficie</i> , pendant une <i>période de 6 mois</i> , calculés de date à date, de l'allocation réduite visée à l'article 130bis et est, à l'expiration de la période précitée, <i>exclu</i> du bénéfice des allocations; <sup>[603]</sup><br>3° le chômeur qui bénéficie des allocations de chômage et qui a la qualité de travailleur cohabitant au sens de l'article 110, § 3 est <i>exclu</i> du bénéfice des allocations.<br>Par dérogation à l'alinéa 1er, 3°, le chômeur qui établit que les revenus annuels nets imposables de son ménage, abstraction faite des allocations de chômage dont il bénéficie, ne dépassent pas 19 241,21 EUR (21), majorés de 769,66 EUR par personne à charge, <i>bénéficie</i> de l'allocation visée à l'article 114, § 4, alinéa 1er, pendant une <i>période de 6 mois</i> , calculés de date à date et est, à l'expiration de la période précitée, <i>exclu</i> du bénéfice des allocations. |

L'exclusion, immédiate ou retardée de 6 mois, du bénéfice des allocations d'attente ou de chômage peut arriver dans 2 cas de figure : lors du 2<sup>ème</sup> entretien, lorsque l'intéressé obtient une évaluation négative et refuse de signer un 2<sup>ème</sup> contrat ou lors du 3<sup>ème</sup> entretien, lorsque l'intéressé reçoit une évaluation négative. Le tableau suivant synthétise ces 2 cas de figure.

(21) Montants en vigueur au 01/09/2008.

**TABLEAU 13 :** TABLEAU SYNTHETIQUE DES CAS D'EXCLUSION DU BENEFICE DES ALLOCATIONS D'ATTENTE OU DE CHOMAGE

| Cas  | Allocataires                         | Sanctions              |
|--|--------------------------------------|------------------------|
| Evaluation négative<br>et<br>Refus de signer<br>le 2 <sup>ème</sup> contrat<br>au 2 <sup>ème</sup> entretien | Sur base des études                  | Exclusion              |
|  | Sur base du travail                  | Exclusion après 6 mois |
|  | Travailleurs ayant charge de famille |                        |
|  | Travailleurs isolés                  | Exclusion              |
| Non présentation<br>ou<br>Evaluation négative<br>au 3 <sup>ème</sup> entretien                               | Travailleurs sans charge de famille  | Exclusion après 6 mois |
|  | Sur base des études                  | Exclusion              |
|  | Sur base du travail                  | Exclusion après 6 mois |
|  | Travailleurs ayant charge de famille |                        |
|  | Travailleurs isolés                  | Exclusion              |
|  | Travailleurs sans charge de famille  | Exclusion après 6 mois |

L'exclusion démarre tout de suite ou après 6 mois d'allocations réduites en fonction d'une part de la base d'admission de l'intéressé et d'autre part, de sa situation familiale.

**TABLEAU 14 : TABLEAU SYNTHETIQUE DES CAS D'EXCLUSION DU BENEFICE DES ALLOCATIONS D'ATTENTE OU DE CHOMAGE SELON LA BASE D'ADMISSION ET LA SITUATION FAMILIALE**

| Base d'admission    | Situation familiale               | Sanction  |
|---------------------|-----------------------------------|---|
| Sur base du travail | Chef de ménage                    | Réduction au niveau du revenu d'intégration (art. 130bis) soit, une allocation journalière (22) de :  |
|                     | Isolé                             | code A : 36,49 et code N : 27,37<br>pendant 6 mois  |
|                     | Cohabitant sans charge de famille | Réduction de l'allocation journalière au niveau du code P : 16,86 si revenu annuel net < 19 241,21 (+ 769,66 par personne à charge)<br>pendant 6 mois |
| Sur base des études | Chef de ménage                    | Exclusion totale et immédiate   |
|                     | Isolé                             | Exclusion totale et immédiate   |
|                     | Cohabitant sans charge de famille | Exclusion totale et immédiate   |

Lorsque l'intéressé perçoit une allocation d'attente, sa situation familiale importe peu : il sera exclu immédiatement du bénéfice de cette allocation. Lorsque l'intéressé perçoit une allocation de chômage, il sera exclu immédiatement uniquement s'il est cohabitant sans charge de famille et que le revenu de son ménage dépasse un certain seuil ; si son revenu est jugé insuffisant, il percevra pendant 6 mois une allocation forfaitaire avant d'être exclu. Quant aux chefs de ménage et aux isolés, ils percevront également pendant 6 mois un revenu d'intégration avant exclusion.

### 3.4. EVOLUTION DU NOMBRE D'EXCLUSIONS

L'introduction progressive de la procédure d'activation du comportement de recherche d'emploi se traduit par une hausse graduelle du nombre d'exclusions à dater du mois de mai 2005.

#### 3.4.1. Evolution annuelle selon le sexe

A l'analyse, la répartition des exclusions selon le sexe prend un aspect tout à fait différent de celui qui avait cours lors de l'application de l'art. 80 : les hommes y sont clairement majoritaires.

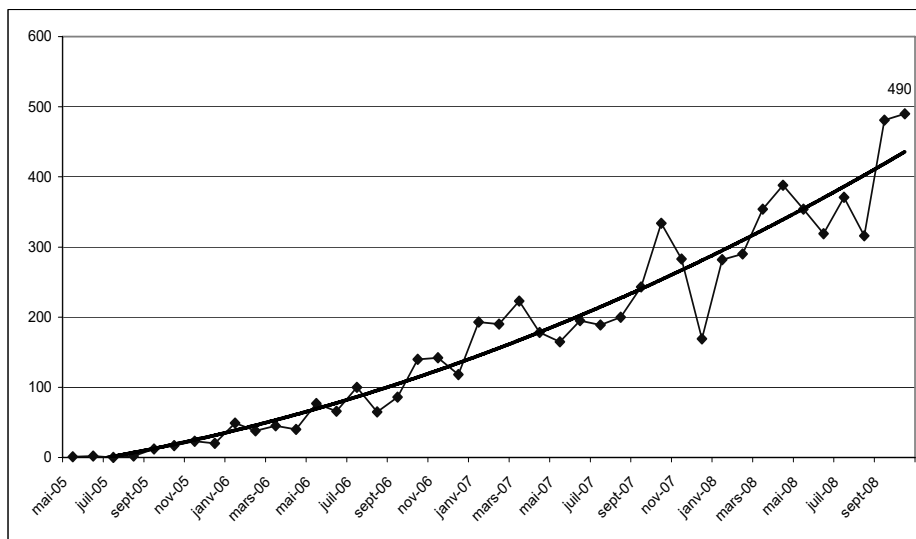
**TABLEAU 15 : EVOLUTION ANNUELLE DU NOMBRE D'EXCLUSIONS GENEREES PAR LA PROCEDURE D'ACTIVATION DU COMPORTEMENT DE RECHERCHE D'EMPLOI SELON LE SEXE**

|      | Hommes |        | Femmes |        | Total |       |
|------|--------|--------|--------|--------|-------|-------|
| 2005 | 61     | 79,2 % | 16     | 20,8 % | 77    | 100 % |
| 2006 | 630    | 65,2 % | 336    | 34,8 % | 966   | 100 % |
| 2007 | 1.650  | 64,4 % | 912    | 35,6 % | 2.562 | 100 % |

Les hommes représentaient en 2007, 64,4 % des personnes exclues.

### 3.4.2. Evolution mensuelle

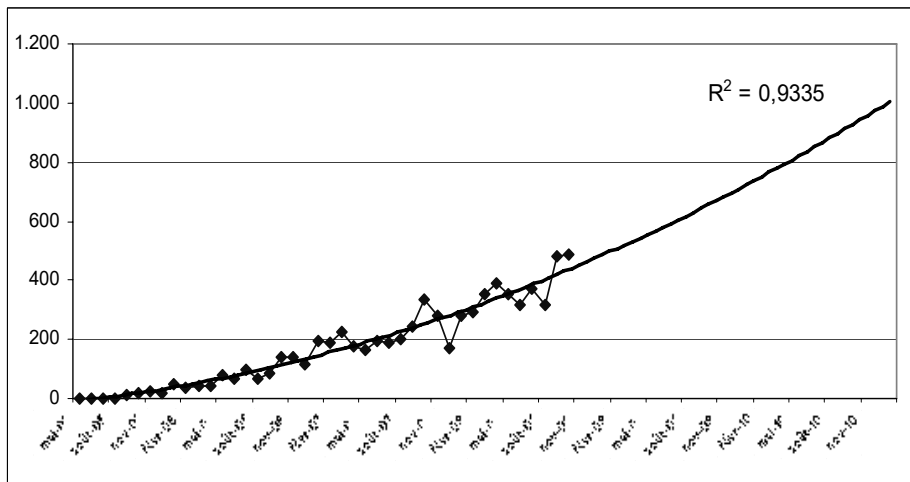
**GRAPHIQUE 8 : EVOLUTION MENSUELLE DU NOMBRE D'EXCLUSIONS GENEREES PAR LA PROCEDURE D'ACTIVATION DU COMPORTEMENT DE RECHERCHE D'EMPLOI**



En octobre 2008, le nombre d'exclusions s'élevait à 490. Malgré l'aspect erratique de la progression, il est possible de réduire celle-ci à une courbe de tendance dont le coefficient de détermination s'avère être très élevé (0,9335). L'équation de la courbe s'établit comme suit :  $y = 0,1503x^2 + 4,3718x - 12,934$ .

Sur cette base, il est donc possible de prévoir le nombre d'exclusions dans un futur proche pour autant que les conditions restent les mêmes (procédure d'activation, environnement économique (23) etc).

**GRAPHIQUE 9 : EVOLUTION MENSUELLE PROSPECTIVE DU NOMBRE D'EXCLUSIONS GENEREES PAR LA PROCEDURE D'ACTIVATION DU COMPORTEMENT DE RECHERCHE D'EMPLOI**



Ainsi, en janvier 2011, il est probable, toutes choses étant égales, que le nombre d'exclusions atteigne les mille unités. Sur base annuelle, cela représente déjà le chiffre impressionnant de 12.000 personnes !

### 3.4.3. Evolution globale

Le tableau suivant détaille le nombre d'exclusions au cours des 4 dernières années en combinant les exclusions du fait d'un chômage anormalement long ou répétitif (art. 80) et du fait de l'activation du comportement de recherche d'emploi (« dispo »).

(23) Dès la fin de l'année 2008, il semble que l'environnement économique ait basculé dans une crise économique profonde frappant d'abord le chômage temporaire pour ensuite se propager au chômage complet.



**TABLEAU 16 : EVOLUTION DU NOMBRE D'EXCLUSIONS ART. 80 ET DISPO**

|      | <b>Art. 80</b> |        | <b>Dispo</b> |        | <b>Total</b> |       |
|------|----------------|--------|--------------|--------|--------------|-------|
| 2004 | 7.539          | 100 %  | 0            | 0 %    | 7.539        | 100 % |
| 2005 | 3.961          | 98,1 % | 77           | 1,9 %  | 4.038        | 100 % |
| 2006 | 1.271          | 56,8 % | 966          | 43,2 % | 2.237        | 100 % |
| 2007 | 222            | 8,0 %  | 2.562        | 92,0 % | 2.784        | 100 % |

Alors que le nombre d'exclusions chute drastiquement au sein du 1er dispositif, il progresse résolument au sein du 2ème dispositif (2.562 personnes exclues en 2007). L'année 2006 se caractérise par le plus petit nombre d'exclusions ; il faut en effet remonter à 1990 pour retrouver un nombre si faible d'exclusions.

Toutefois, il convient de souligner 2 faits importants :

- d'une part, la nouvelle procédure d'activation du comportement de recherche d'emploi dépasse de loin la simple problématique de l'art. 80 limitée au seul chômage anormalement long ; elle vise l'ensemble des chômeurs à l'exception de ceux dont la durée de chômage est inférieure à 15 mois (pour les moins de 25 ans) ou 21 mois (pour les 25 ans et +) ;
- d'autre part, la configuration du 2ème dispositif caractérisée par 3 entretiens successifs munis de sanctions éventuelles croissantes débouchera inexorablement sur l'accélération systématique du nombre d'exclusions.

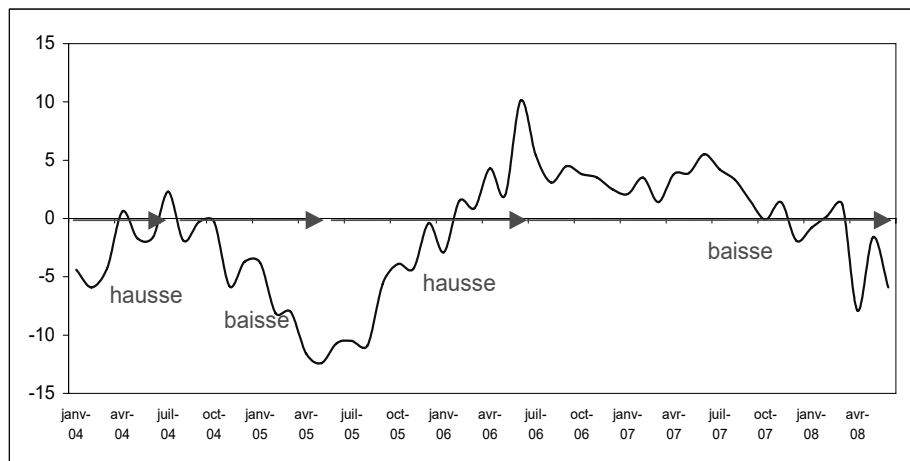
### 3.5. EVOLUTION DU CHOMAGE FEMININ DE LONGUE DUREE

Entre janvier 2004 et juin 2008, le nombre de chômeuses indemnisées demandeuses d'emploi inoccupées dont la durée du chômage est de 2 ans ou plus a régressé de 6 % passant de 121.915 à 107.960 unités. Dans le même laps de temps, le nombre de celles dont la durée de chômage est inférieure à 2 ans a régressé, quant à lui, de 23 % soit beaucoup plus !

Cependant, après avoir connu un chiffre record de 138.775 unités en août 2005, le chômage de longue durée a, lui aussi, entamé un trend baissier considérable de moins 22 %.

La baisse du chômage au cours de ces années est-elle seulement imputable à l'évolution "favorable" de la conjoncture économique ou la procédure d'activation du comportement de recherche d'emploi joue-t-elle également un rôle ?

**GRAPHIQUE 10 : EVOLUTION DE L'INDICE BRUT DE LA CONJONCTURE ECONOMIQUE DE LA BNB – COURBE DESAISONNALISEE - DE JANVIER 2004 A JUIN 2008**



L'évolution de la conjoncture économique a connu des hauts et des bas depuis janvier 2004 ; elle ne saurait expliquer à elle seule la baisse continue du chômage au cours des 4 dernières années.

Toutefois, la baisse moins marquée du chômage de longue durée est-elle imputable à la levée, par étapes, de l'application de l'article 80 pour les classes d'âge soumises aux mesures d'activation du comportement de recherche d'emploi ?

Pour répondre à cette question, nous avons étudié l'évolution du chômage de longue durée par classe d'âge.

### 3.5.1. Les chômeuses de longue durée de moins de 30 ans

Sur la période considérée, le nombre de chômeuses indemnisées demandeuses d'emploi inoccupées de moins de 30 ans dont la durée de chômage est de 2 ans ou plus a régressé de 27 %.

De plus, depuis la suspension, en juillet 2004, de l'application de l'article 80, cette baisse s'avère encore plus importante: elle se chiffre à - 31 % soit, 8 248 unités de moins ! Or, le début de cette baisse coïncide avec une période de mauvaise conjoncture économique. On peut donc affirmer que le chômage de longue durée dans la classe d'âge des moins de 30 ans a baissé de manière persistante depuis la suspension de l'article 80 et l'introduction concomitante des mesures « dispo ».

### 3.5.2. Les chômeuses de longue durée de 30 à moins de 40 ans

Qu'en est-il des chômeuses indemnisées demandeuses d'emploi inoccupées de longue durée de 30 à moins de 40 ans ? Leur nombre régresse de 39 % sur la période de janvier 2004 à juin 2008 soit, de 15 631 unités. Après un pic de 43 719 personnes

enregistré en janvier 2005, on assiste à une baisse progressive qui s'accélère en juillet 2005 suite au lancement des mesures « dispo » pour cette catégorie d'âge. Depuis juillet 2005, la baisse se chiffre à 42,5 % soit, 17 914 unités !

Juillet 2005 marque le début d'une période de bonne conjoncture économique qui durera une année ; pourtant, la baisse du nombre de chômeuses de longue durée perdurera par delà juillet 2006, moment du retournement de la conjoncture économique.

On peut raisonnablement constater que la suppression de l'article 80 pour les classes d'âge de moins de 40 ans et son remplacement par les mesures d'activation de la recherche d'emploi n'ont pas provoqué une hausse du nombre de chômeuses demandeuses d'emploi de longue durée mais bien une baisse de ce nombre: - 31 %, depuis juillet 2004, pour celles de moins de 30 ans et - 42,5 %, depuis juillet 2005, pour celles de 30 à moins de 40 ans.

### **3.5.3. Les chômeuses de longue durée de 40 à moins de 50 ans**

Sur la période, au sein de la classe d'âge des 40 à moins de 50 ans, le nombre de chômeuses indemnisées demandeuses d'emploi inoccupées de longue durée a régressé de 25 %. Suite à la suppression en octobre 2004 de l'opportunité d'être dispensée de l'inscription comme demandeuse d'emploi après avoir travaillé 180 h pour une ALE au cours des six derniers mois, le nombre de demandeuses d'emploi inoccupées avait bondi au sein de la classe d'âge des 40 à moins de 50 ans. Précisons pour expliquer cette hausse que les travailleuses en ALE sont pour la plupart des chômeuses de 40 ans et plus qui chôment depuis 2 ans ou plus. Mais depuis l'introduction des mesures d'activation du comportement de recherche d'emploi en juillet 2006, ce nombre a chuté de 35 %, passant de 42 850 à 27 806 en juin 2008.

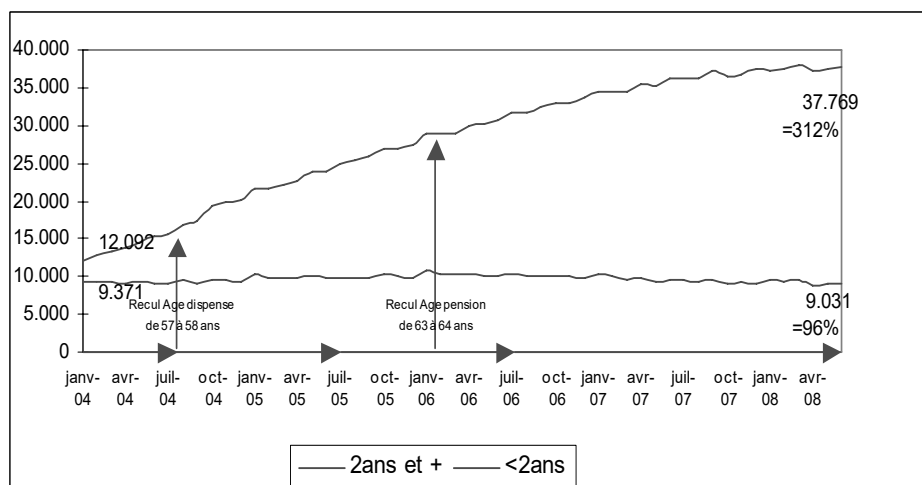
Notons également que dans cette classe d'âge, le nombre de chômeuses indemnisées demandeuses d'emploi inoccupées de longue durée est une fois et demie plus élevé que celui de courte durée (27 806 contre 17 293) alors que la proportion est plus ou moins identique dans la classe d'âge des 30 à moins de 40 ans (24 214 contre 25 580) et moins de la moitié dans le cas des moins de 30 ans (18 171 contre 41 667).

Depuis juillet 2006, l'application de l'article 80 est également suspendue au sein de cette classe d'âge. Qu'en est-il de l'évolution du chômage de longue durée depuis cette date ? On note depuis juillet 2006 une baisse de 35 % du nombre de chômeuses indemnisées demandeuses d'emploi inoccupées de longue durée. Sur moins de 2 ans, malgré la suppression de l'article 80 et malgré une période prolongée de basse conjoncture économique, le chômage de longue durée dans la classe d'âge des 40 à moins de 50 ans a donc baissé de manière significative.

### 3.5.4. Les chômeuses de longue durée de 50 ans et plus

Avant le 1<sup>er</sup> juillet 2002, les chômeuses de 50 ans et plus pouvaient solliciter la dispense d'inscription comme demandeuse d'emploi après un an de chômage. Il existait donc très peu de demandeuses d'emploi de longue durée (2 ans et plus). Depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2002, il a été décidé d'assortir l'octroi de cette dispense de conditions supplémentaires – plus strictes – liées à l'âge et au passé professionnel. Aussi, à dater du 1<sup>er</sup> juillet 2002, le nombre de chômeuses demandeuses d'emploi de 50 à moins de 58 ans qui comptaient un an de chômage et qui étaient susceptibles d'obtenir cette dispense diminua drastiquement. L'année suivante, soit à partir du 1<sup>er</sup> juillet 2003, ces personnes vinrent donc grossir les rangs des chômeuses – demandeuses d'emploi – de longue durée (2 ans et plus).

**GRAPHIQUE 11** : EVOLUTION DU NOMBRE DE CHOMEUSES INDEMNISEES DEMANDEUSES D'EMPLOIS INOCCUPEES DE 50 ANS ET + SELON LA DUREE DU CHOMAGE – DE JANVIER 2004 A JUIN 2008



On note ainsi une montée continue du nombre de chômeuses demandeuses d'emploi de longue durée de 50 ans et plus à partir de juillet 2003. En janvier 2004, elles étaient « seulement » 12 092; quatre ans et demi plus tard, en juin 2008, elles sont 37 769 soit, plus du triple (+ 212 %). Toutefois, depuis quelques mois, on enregistre une stabilisation du nombre de chômeuses demandeuses d'emploi de longue durée de 50 ans et plus : en septembre 2007, elles étaient 37 326 contre 37 769 en juin 2008.

Cette hausse s'explique également par le très faible flux de sortie du chômage des 50 ans et plus. En effet, dans cette classe d'âge, le flux d'entrée dans le chômage de longue durée est continu alors que le flux de sortie reste très faible. Enfin, lors de la réforme des pensions de 1996, la décision fut prise d'aligner l'âge de la pension des

femmes sur celui des hommes, en le portant graduellement de 60 à 65 ans entre 1997 et 2009. Il en résulte une augmentation constante du stock des chômeuses demandeuses d'emploi de longue durée de 50 ans et plus.

### **3.5.5. Les chômeuses de longue durée dans leur ensemble**

A l'analyse des données relatives aux paiements, il apparaît que l'augmentation du chômage féminin de longue durée (2 ans et plus) depuis 2004 n'est pas attribuable aux classes d'âge inférieures à 50 ans (moins de 30 ans, 30 à moins de 40 ans et 40 à moins de 50 ans) pour lesquelles l'application de l'article 80 a été remplacée par les mesures d'activation du comportement de recherche d'emploi.

Cette hausse résulte surtout du durcissement de l'octroi de la dispense pour chômeuses âgées de 50 ans et plus et du recul progressif de l'âge de la pension des femmes.

## **4. CONCLUSION**

---

L'historique des 2 dispositifs belges de suspension du bénéfice des allocations de chômage en raison de la durée du chômage révèle le caractère limité dans le temps du système belge de l'assurance-chômage. Au cours du temps, certaines populations déterminées furent ainsi ciblées par les 2 dispositifs successifs.

Le 1er dispositif du chômage anormalement long ou répétitif visa de préférence les femmes : travailleuses salariées passagères, travailleuses à temps partiel involontaire, travailleuses cohabitantes. C'est en période de crise économique que la machine de l'exclusion se révéla un outil particulièrement efficace pour réaliser des économies budgétaires importantes sur le dos des femmes au travail.

Le 2ème dispositif de l'activation du comportement de recherche d'emploi vise quant à lui les chômeurs(es) admis(es) sur base des études. Qu'elles n'aient jamais travaillé ou pas suffisamment pour être admises sur base du travail, ces personnes constituent l'immense majorité du public ciblé par ces nouvelles mesures. Si l'on constate bien un rééquilibrage des sanctions selon le genre, on déplore malgré tout la suppression de 2 garde-fous en vigueur au sein du 1er dispositif afin d'en atténuer les effets néfastes : le revenu trop bas du ménage (supprimé dans le 2ème dispositif en ce qui concerne les chômeurs admis sur base des études) et le domicile du ménage déterminant en terme de potentiel d'emploi (supprimé purement et simplement dans le 2ème dispositif). Soulignons enfin l'augmentation croissante prévisible du nombre d'exclusions engendrées par le second dispositif.

**ANNEXES****ANNEXE 1. DUREES MOYENNES DE CHOMAGE SELON LE SEXE, LA CLASSE D'AGE ET LE BUREAU DE CHOMAGE (A.M. DU 28 JANVIER 1986) (24)**

| Bureau        | Hommes |        |        |        | Femmes |        |        |        |
|---------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
|               | <26ans | 26à<36 | 36à<46 | 46à<56 | <26ans | 26à<36 | 36à<46 | 46à<56 |
| Alost         | 23     | 23     | 34     | 43     | 38     | 38     | 52     | 75     |
| Anvers        | 21     | 21     | 25     | 34     | 26     | 26     | 29     | 39     |
| Arlon         | 18     | 18     | 19     | 28     | 22     | 22     | 25     | 30     |
| Audenarde     | 21     | 21     | 27     | 34     | 24     | 24     | 35     | 58     |
| Boom          | 22     | 22     | 28     | 30     | 27     | 27     | 29     | 39     |
| Bruges        | 18     | 18     | 25     | 32     | 27     | 27     | 31     | 38     |
| Bruxelles     | 26     | 26     | 34     | 42     | 31     | 31     | 42     | 51     |
| Charleroi     | 27     | 27     | 29     | 36     | 41     | 41     | 42     | 53     |
| Courtrai      | 21     | 21     | 29     | 36     | 37     | 37     | 45     | 57     |
| Gand          | 24     | 24     | 32     | 37     | 35     | 35     | 46     | 60     |
| Hasselt       | 27     | 27     | 34     | 46     | 59     | 59     | 69     | 70     |
| Huy           | 21     | 21     | 25     | 36     | 32     | 32     | 32     | 62     |
| La Louvière   | 27     | 27     | 30     | 38     | 44     | 44     | 50     | 65     |
| Liège         | 24     | 24     | 32     | 48     | 49     | 49     | 62     | 81     |
| Louvain       | 22     | 22     | 26     | 34     | 40     | 40     | 47     | 57     |
| Malines       | 24     | 24     | 29     | 37     | 35     | 35     | 39     | 50     |
| Mons          | 28     | 28     | 35     | 48     | 55     | 55     | 68     | 79     |
| Mouscron      | 23     | 23     | 32     | 38     | 35     | 35     | 49     | 70     |
| Namur         | 22     | 22     | 26     | 36     | 35     | 35     | 40     | 52     |
| Nivelles      | 19     | 19     | 24     | 27     | 32     | 32     | 38     | 53     |
| Ostende       | 20     | 20     | 25     | 33     | 20     | 20     | 23     | 31     |
| Roulers       | 19     | 19     | 26     | 31     | 35     | 35     | 47     | 68     |
| Saint-Nicolas | 24     | 24     | 28     | 35     | 33     | 33     | 38     | 49     |
| Termonde      | 26     | 26     | 30     | 38     | 36     | 36     | 44     | 62     |
| Tongres       | 27     | 27     | 34     | 42     | 47     | 47     | 53     | 60     |
| Tournai       | 25     | 25     | 29     | 38     | 32     | 32     | 41     | 54     |
| Turnhout      | 22     | 22     | 29     | 38     | 51     | 51     | 55     | 58     |
| Verviers      | 21     | 21     | 26     | 37     | 38     | 38     | 48     | 63     |
| Vilvorde      | 19     | 19     | 23     | 34     | 28     | 28     | 34     | 50     |
| Ypres         | 24     | 24     | 30     | 38     | 33     | 33     | 41     | 64     |
| Pays          | 24     | 24     | 29     | 38     | 41     | 41     | 47     | 59     |

(24) Ces données moyennes exprimées en mois ont été publiées pour la 1ère fois le 28 janvier 1986 sur base des données réelles relevées sur le terrain aux alentours de la mi-1985.

**ANNEXE 2.** DUREES MOYENNES DE CHOMAGE SELON LE SEXE, LA CLASSE D'AGE ET LE BUREAU DE CHOMAGE (A.M. DU 12 JUIN 1990)

| Bureau        | Hommes |        |         | Femmes |        |         |
|---------------|--------|--------|---------|--------|--------|---------|
|               | <36ans | 36à<46 | 46 et + | <36ans | 36à<46 | 46 et + |
| Alost         | 23     | 29     | 37      | 32     | 42     | 60      |
| Anvers        | 21     | 25     | 34      | 26     | 29     | 39      |
| Arlon         | 16     | 19     | 28      | 22     | 25     | 30      |
| Audenarde     | 21     | 27     | 34      | 24     | 35     | 58      |
| Boom          | 22     | 26     | 30      | 27     | 29     | 39      |
| Bruques       | 18     | 25     | 32      | 27     | 31     | 38      |
| Bruxelles     | 22     | 28     | 37      | 31     | 41     | 51      |
| Charleroi     | 24     | 27     | 34      | 38     | 42     | 53      |
| Courtrai      | 21     | 29     | 36      | 33     | 43     | 57      |
| Gand          | 22     | 29     | 36      | 33     | 42     | 58      |
| Hasselt       | 25     | 31     | 40      | 49     | 56     | 61      |
| Huy           | 21     | 25     | 36      | 32     | 32     | 56      |
| La Louvière   | 24     | 28     | 37      | 39     | 46     | 59      |
| Liège         | 22     | 27     | 38      | 38     | 44     | 59      |
| Louvain       | 22     | 26     | 34      | 39     | 45     | 57      |
| Malines       | 23     | 27     | 35      | 35     | 39     | 50      |
| Mons          | 27     | 31     | 41      | 44     | 53     | 66      |
| Mouscron      | 23     | 30     | 38      | 34     | 44     | 61      |
| Namur         | 21     | 25     | 33      | 32     | 35     | 50      |
| Nivelles      | 19     | 24     | 27      | 32     | 38     | 53      |
| Ostende       | 20     | 25     | 33      | 20     | 23     | 31      |
| Roulers       | 19     | 26     | 31      | 31     | 39     | 53      |
| Saint-Nicolas | 24     | 28     | 35      | 32     | 38     | 49      |
| Termonde      | 23     | 29     | 37      | 34     | 42     | 58      |
| Tongres       | 24     | 30     | 41      | 45     | 53     | 60      |
| Tournai       | 23     | 29     | 38      | 32     | 41     | 54      |
| Turnhout      | 22     | 29     | 38      | 42     | 48     | 55      |
| Verviers      | 21     | 26     | 37      | 38     | 47     | 59      |
| Vilvorde      | 19     | 23     | 34      | 28     | 34     | 50      |
| Ypres         | 21     | 28     | 35      | 32     | 41     | 58      |

## TABLE DES MATIERES

### LA SUSPENSION DU BENEFICE DES ALLOCATIONS DE CHOMAGE

|  |    |
|--|----|
| <b>1. INTRODUCTION</b>   | 1  |
| <b>2. 1ER DISPOSITIF - LE CHOMAGE ANORMALEMENT LONG OU REPETITIF</b>   | 2  |
| 2.1. L'ARTICLE 77 QUINQUIES DE L'ARRETE DU REGENT DU 26 MAI 1945 . . . . .   | 2  |
| 2.2. L'ARTICLE 143 DE L'A.R. DU 20 DECEMBRE 1963 . . . . .   | 4  |
| 2.3. L'ARTICLE 80 DE L'A.R. DU 25 NOVEMBRE 1991 . . . . .  | 12 |
| 2.4. LA SUSPENSION PROGRESSIVE DE L'ARTICLE 80 . . . . .   | 15 |
| 2.5. VUE SYNTHETIQUE DE L'EVOLUTION DU 1ER DISPOSITIF . . . . .  | 17 |
| <b>3. 2EME DISPOSITIF - LA PROCEDURE D'ACTIVATION DU COMPOR-<br/>TEMENT DE RECHERCHE D'EMPLOI</b>                                  | 18 |
| 3.1. FONDEMENTS . . . . .  | 18 |
| 3.2. COMPARAISON AVEC L'ARTICLE 80 . . . . .   | 19 |
| 3.3. LES CAS D'EXCLUSION . . . . .   | 19 |
| 3.4. EVOLUTION DU NOMBRE D'EXCLUSIONS. . . . .   | 22 |
| 3.5. EVOLUTION DU CHOMAGE FEMININ DE LONGUE DUREE . . . . .  | 25 |
| <b>4. CONCLUSION</b>   | 29 |
| <b>ANNEXES</b>   | 30 |
| ANNEXE 1. DUREES MOYENNES DE CHOMAGE SELON LE SEXE, LA CLASSE D'AGE ET LE<br>BUREAU DE CHOMAGE (A.M. DU 28 JANVIER 1986) . . . . . | 30 |
| ANNEXE 2. DUREES MOYENNES DE CHOMAGE SELON LE SEXE, LA CLASSE D'AGE ET LE<br>BUREAU DE CHOMAGE (A.M. DU 12 JUIN 1990) . . . . .    | 31 |