

Le cauchemar du chômeur cohabitant

Dominique De Vos

La question préjudicielle de la Cour du Travail de Liège à la Cour constitutionnelle, tendant à vérifier la compatibilité de la catégorisation des chômeurs avec les articles 10 et 11 de la Constitution, la directive européenne 79/7 et la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme, a réactivé une mobilisation récurrente autour d'une nouvelle plateforme « Stop au statut du cohabitant »¹. Mais que va-t-on faire de ce statut de chômeur cohabitant ? Comment vaincre l'inertie politique?

Revenons quelques décennies en arrière².

La branche de l'assurance chômage est, depuis le pacte social de 1945, passée d'un système de forfait (cotisations et prestations forfaitaires, individuelles) à une assurance sociale obligatoire, collective et solidaire. Le chômeur considéré comme involontaire lorsqu'il n'a pas de travail ou l'a perdu, reçoit un revenu de remplacement de son salaire antérieur. Si le droit aux allocations de chômage n'est pas inconditionnel, il ne vise pas à combler un état de pauvreté et se différencie, du moins au niveau des principes, de l'assistance sociale.

Dans les années 50, les allocations de chômage, encore forfaitaires, variaient selon le sexe, les classes d'âges et la commune de résidence. Des mesures spécifiques furent prises à l'égard des femmes mariées suspectes de fraudes, et les allocations les plus élevées favorisaient les travailleurs masculins avec épouse et enfants à charge. La solidarité familiale horizontale s'était bien installée.

En 1971, les allocations désormais financées par des cotisations proportionnelles à la rémunération du travailleur, sont liées au salaire plafonné et accordées selon deux taux: 60% pour le travailleur chef de ménage et 40% pour les autres, complétés par des minima³.

L'augmentation massive du chômage des années 70 en parallèle avec la progression ininterrompue du travail féminin, amène le gouvernement à restreindre l'accès au chômage. En 1980, la modélisation familiale se traduit par une division des travailleurs non chefs de ménage entre isolés et 'cohabitants avec une personne disposant de revenus' auxquels s'appliquent **des taux de remplacement différents et plus rapidement dégressifs** qu'auparavant, ainsi que des forfaits minimaux distincts. Le forfait de 3ème période était inférieur pour les cohabitants dont 75% étaient des chômeuses. La 1ere catégorie des chefs de ménage bénéficiant d'un taux préférentiel était constituée majoritairement d'hommes (68%) et le groupe des isolés comptaient 59% d'hommes. A cela s'ajoute l'épée de Damoclès de la suspension et l'exclusion pour chômage anormalement long qui ne s'applique qu'aux

¹ <https://www.stop-statut-cohabitant.be/que-faire/>

² Voir D. De Vos, Une revendication devenue résistance, *Revue belge de sécurité sociale*, 2009, 2^{ème} trim.pp 223

³ Voir : L. Babilas, « L'individualisation des droits dans l'assurance-chômage », *Revue belge de sécurité sociale*, 2009, 2^{ème} trim.pp 365

isolés et aux cohabitants. Le caractère illimité dans le temps des allocations n'est garantie que pour les chefs de ménage. **La discrimination indirecte fondée sur le sexe** contraire à la directive 79/7/CEE relative aux régimes légaux de la sécurité sociale était manifeste.

Une plainte est déposée par le *Comité de Liaison des Femmes*⁴ auprès de la Commission européenne qui intente une procédure d'infraction contre le gouvernement belge. En 1986, le gouvernement procède à une toilette des textes purement formelle, tout en maintenant la discrimination.

La **Cour de Justice** (arrêt du 7 mai 1991, C-229/89) a **constaté la discrimination indirecte** mais a considéré qu'elle pouvait être justifiée pour des raisons «légitimes de politique sociale» que «la législation belge a pour objectif de prendre en considération l'existence de besoins différents» et , en l'occurrence ceux des ménages à revenu unique dont les « charges sont plus lourdes » comparativement à ceux des ménages à deux revenus, ce qui justifierait l'inégalité des allocations et autorise à «donner au revenu de remplacement le caractère d'un minimal social garanti aux familles ». Par cette sentence invraisemblable, fortement critiquée à l'époque par la doctrine et les syndicats, la réglementation belge de l'assurance chômage était requalifiée en régime d'assistance ! La Cour a probablement dû trembler à l'idée de condamner un gouvernement qui invoquait le coût de la suppression de la discrimination, insupportable budgétairement.

Depuis, la situation des cohabitants n'a pas cessé de se dégrader jusqu'à la *dégressivité renforcée* de 2012. Aujourd'hui, pour ne prendre que cet exemple, les cohabitants en troisième période reçoivent la moitié (672,88 euros/mois) de ce qu'un isolé peut prétendre (1296,38 euros/mois). Ce qui est inférieur au seul de pauvreté et ne permet pas de vivre normalement! De nombreux témoignages dénoncent toutes les conséquences que cela entraîne : séparation des couples, dislocation des familles, isolement, impossibilité de se loger correctement vu les hausses des loyers, interdiction de colocation, dégradation de la santé physique et mentale, **sentiment d'injustice** aussi .

Ce sentiment peut se comprendre pour plusieurs raisons objectives.

La dégressivité frappe les catégories «non chargées de famille» plus durement. Or tous les **travailleurs et travailleuses contribuent à la sécurité sociale selon un taux de cotisation identique**, en fonction de la hauteur de leur rémunération certes. Il y a donc rupture entre l'apport obligatoire à la sécu et les prestations du seul fait de la composition de leur ménage et des « charges plus lourdes » lorsqu'un seul membre est le soutien de famille. Or personne n'examine les charges réelles d'une personne vivant seule ni de celle qui vit avec plusieurs personnes. L'Onem applique des taux d'allocations et des forfaits arbitraires. Elle sanctionne la cohabitation indépendamment de la disponibilité au travail.

Du point de vue de la **discrimination entre hommes et femmes**, les données statistiques sont moins tranchées qu'en 1991. Néanmoins, les chiffres de l'Onem (2021) révèlent que 51,40 % de femmes et 39,95 d'hommes sont des cohabitants et qu'en 3^{ème} période, on

⁴ Relative aux allocations de chômage et aux indemnités d'invalidité.

compte 38,54% de femmes et 24,11% d'hommes. Il est donc encore légitime d'invoquer la directive 79/7.

De plus on n'enregistre pas de corrélation entre le niveau de l'allocation et l'augmentation de l'emploi que la dégressivité ambitionnait, ce qui tendrait à montrer que la dégressivité n'a pas atteint son objectif⁵.

La **plongée en pauvreté** des chômeurs et chômeuses cohabitant.e.s et **l'incertitude juridique** engendrée par la complexité de la réglementation, veulent qu'aujourd'hui, ce soit cette catégorie qui fasse l'objet **d'un relèvement des montants**. Or, depuis l'arrêt Roks (arrêt du 24 février 1994, C-343/92), un gouvernement ne peut pas invoquer des raisons budgétaires pour s'autoriser à créer ou maintenir une inégalité/discrimination.

Mais 'supprimer' le statut de cohabitant ne suffit pas pour réaliser une réelle **individualisation des droits qui respecte les fondamentaux de la sécurité sociale, l'égalité contributive, la justice sociale**.

En effet, le droit propre d'un travailleur devenu chômeur est le taux isolé que chaque chômeur.se serait en droit de recevoir. Or le chef de ménage bénéficie d'une majoration pour charges de famille, accordée de manière arbitraire en raison de, notamment, la présence d'un adulte qui n'a pas de revenus professionnels ni de remplacement c'est-à-dire qui ne brigue pas d'emploi et ne contribue pas à la sécurité sociale, ainsi que d'un chômeur vivant seul qui verse une pension alimentaire quel que soit le montant de celle-ci. Cette majoration est un droit dérivé, automatique, non contributif, qui ne tient pas compte d'éventuelles ressources patrimoniales⁶. Pourquoi ne pas la transformer en forfait, sur demande du chômeur, après enquête des ressources sur le modèle de l'assistance sociale? De la sorte, les ménages à revenu unique, qui en auraient besoin, ne seraient pas mis sur la paille. Cela compenserait aussi, partiellement, le coût de l'augmentation des allocations des cohabitants.

Individualiser les droits en sécurité sociale nécessite une **révision poussée des montants accordés au titre de droits dérivés**, d'en vérifier la pertinence, de recalculer les montants des droits propres, de les mettre en comparaison avec les montants de l'assistance sociale. Accorder les mêmes montants à toutes les personnes demandeuses d'emploi indépendamment de leur situation familiale et matrimoniale, ce qu'interdit la directive 79/7 depuis 1978, **réconcilierait le droit avec l'équité et la justice**.

⁵ <https://www.onem.be/espace-presse/dix-ans-de-degressivite-renforcee-des-allocations-de-chomage>