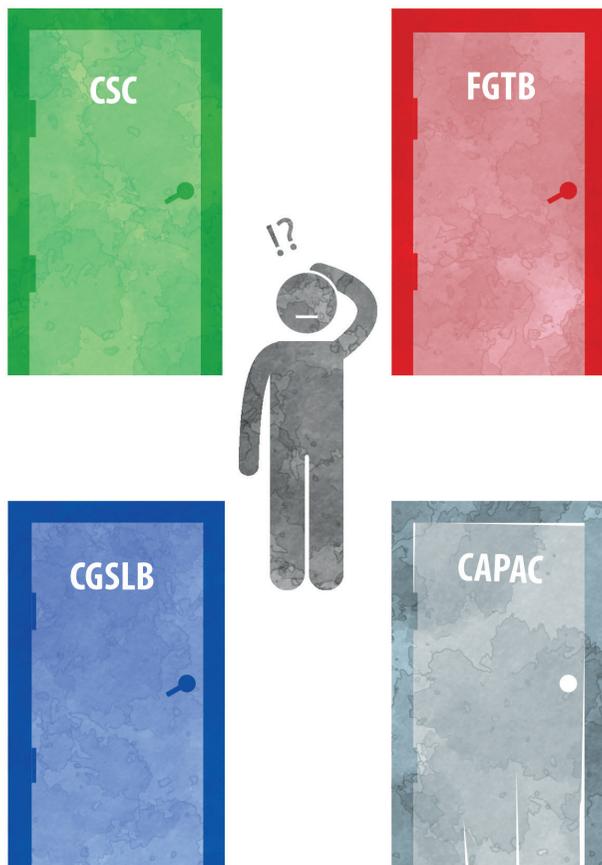
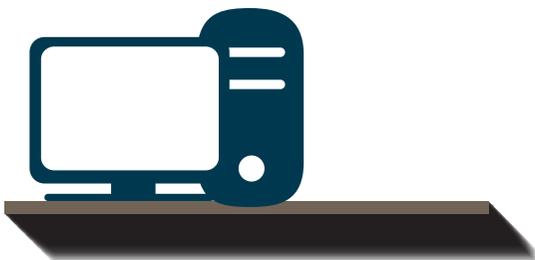


# Le paiement des allocations de chômage par les syndicats

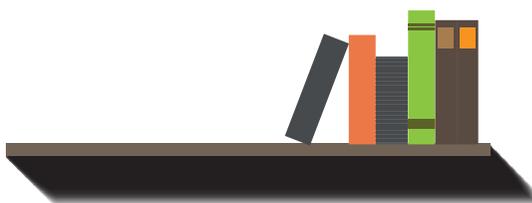
Usurpation ou fondement ?



## INFOS



- Toutes nos publications sont disponibles gratuitement :
- En **téléchargement**, depuis l'adresse internet de notre ASBL :  
**[www.cpcp.be/etudes-et-prospectives](http://www.cpcp.be/etudes-et-prospectives)**
  - En **version papier**, vous pouvez les consulter dans notre Centre d'Archives et de Documentation situé :  
**Rue des Deux Églises, 45 - 1000 Bruxelles**  
**T : 02/238 01 69 - M : [archives@cpcp.be](mailto:archives@cpcp.be)**



## INTRODUCTION

Chaque chômeur s'est déjà posé la question : « CAPAC ou syndicat ? ». En effet, en Belgique, on peut choisir de se faire verser ses allocations de chômage par une des trois confédérations syndicales (FGTB, CGSLB et CSC) ou par la CAPAC (organisme public). Cette situation n'est pas banale, loin de là. Régulièrement dénoncée par certains, elle est ardemment défendue par d'autres. Mais comme pour beaucoup de choses, il est difficile de savoir de quoi on parle, et quels sont les intérêts des uns et des autres. Cette analyse vise donc à donner les bases pour se faire un avis sur la question : qui fait quoi dans la gestion des allocations ? Pourquoi, d'où viennent ces rôles ? Et où est au final l'intérêt des différents acteurs... et de la population ?





## I. UN SYSTÈME CRITIQUÉ PAR CERTAINS

Le 16 avril 2015, la députée N-VA Zuhail Demir a vertement critiqué la capacité des syndicats à être des organismes de paiement (OP), c'est-à-dire à verser des allocations de chômage. Mme Demir a avancé que 291 millions d'euros d'allocations de chômage avaient été versés à des gens qui n'auraient pas dû en bénéficier. Selon elle, et c'est une critique que reprenait Bart de Wever sur un plateau télé quelques jours plus tard, la faute en revient aux syndicats, qui cumuleraient le fait d'être indulgents face à la fraude, coûteux et inefficients. Les syndicats cumuleraient le fait d'être indulgents face à la fraude, coûteux et inefficients. La N-VA propose donc de leur retirer cette fonction d'OP, ou à tout le moins, comme le suggère Mme Demir, de leur imposer une « responsabilisation financière » en cas de « paiements fautifs »<sup>1</sup>, ainsi qu'une vérification de la justification de l'allocation au moment du versement, et non avant.<sup>2</sup>

“*Les syndicats cumuleraient le fait d'être indulgents face à la fraude, coûteux et inefficients.*”

Même si les chiffres avancés ont largement été démontrés comme faux ou du moins abusifs (cf. infra), cette intervention a le mérite de poser la question de la légitimité des syndicats à payer les allocations. Or, comme l'a dit Mr De Wever, « cela me paraît évident de pouvoir discuter des mécanismes de paiement des allocations »<sup>3</sup>.

Tentative d'éclairage donc.

---

<sup>1</sup> « La N-VA à nouveau à l'offensive contre les syndicats », RTBF, 16 avril 2015 ; [http://www.rtf.be/info/belgique/detail\\_l-onem-doit-recuperer-291-millions-d-euros-d-allocations-payees-indument?id=8957355](http://www.rtf.be/info/belgique/detail_l-onem-doit-recuperer-291-millions-d-euros-d-allocations-payees-indument?id=8957355), consulté le 16 juin 2015.

<sup>2</sup> B. DE WEVER, cité par « Si je pouvais, j'interdirais le versement des allocations par les syndicats », RTBF, 19 avril 2015 ; [http://www.rtf.be/info/belgique/detail\\_b-de-wever-si-je-pouvais-j-interdirais-le-versement-des-allocations-par-les-syndicats?id=8959734](http://www.rtf.be/info/belgique/detail_b-de-wever-si-je-pouvais-j-interdirais-le-versement-des-allocations-par-les-syndicats?id=8959734), consulté le 16 juin 2015.

<sup>3</sup> *Ibid.*

## II. DÉFINITION ET HISTOIRE DE L'ASSURANCE-CHÔMAGE

L'assurance-chômage est « (...) une branche de la sécurité sociale. Elle consiste essentiellement à octroyer des allocations en remplacement des revenus professionnels perdus »<sup>4</sup>. En fonction du pays, le fait de cotiser pour cette assurance peut être obligatoire ou non, différents critères peuvent être utilisés pour déterminer le droit à bénéficier ou non des allocations, et les montants de celles-ci diffèrent.

En Belgique, plusieurs acteurs sont impliqués dans la gestion de ce système. Ce sont :

- L'ONSS, qui perçoit les cotisations des travailleurs et employeurs, ainsi que les compléments (aide de l'État, pourcentage de la TVA)<sup>5</sup> ;
- L'ONEM, qui reçoit ces cotisations et autorise ou non leur versement, mais participe également « à la préparation et à l'évaluation des réglementations en la matière »<sup>6</sup> ;
- Les OP, organismes de paiement agréés, qui traitent les dossiers individuels, transmettent les informations à l'ONEM et versent les allocations. Ce sont les syndicats agréés (FGTB, CSC, CGSLB) et la CAPAC (Caisse auxiliaire de paiement des allocations de chômage) ;
- Quant au FOREM, Actiris et VDAB, ils s'occupent du placement, de la (re)mise des demandeurs d'emploi sur le marché du travail, en bonne intelligence avec l'ONEM.

Comme toutes les institutions belges de sécurité sociale, la CAPAC et l'ONEM sont gérés sur un mode paritaire, c'est-à-dire avec une présence de représentants du gouvernement, des représentants des syndicats et de ceux du patronat, et sont sous tutelle du ministre compétent.

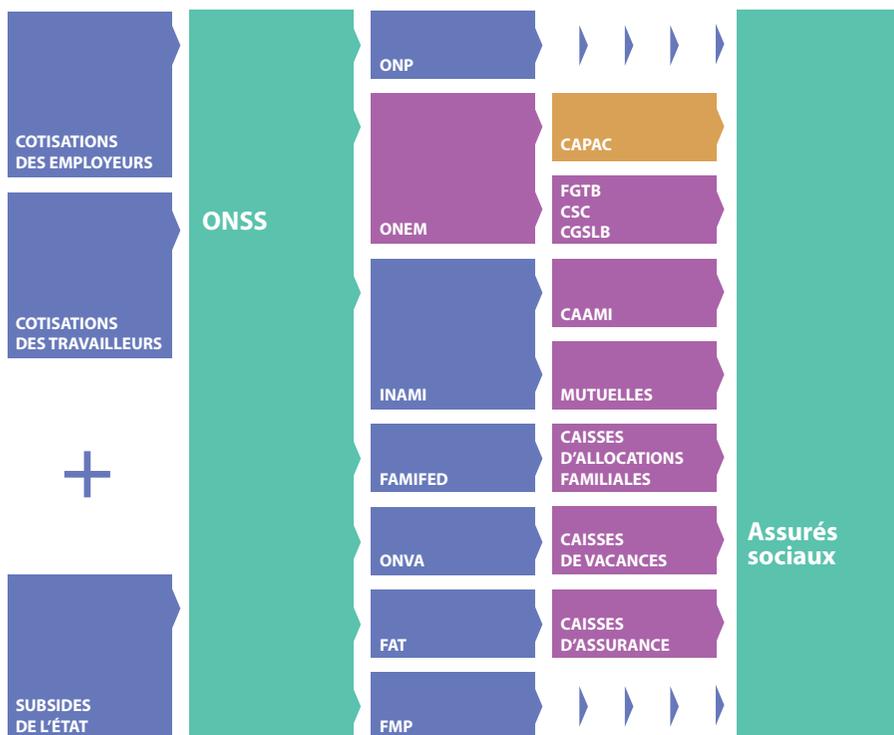
---

<sup>4</sup> « Chômage », *Portail Belgium.be*, s.d., <http://www.belgium.be/fr/emploi/chomage/>, consulté le 16 juin 2015.

<sup>5</sup> « Organisation financière », *Sécurité sociale*, s.d., <https://www.socialsecurity.be/CMS/fr/about/displayThema/about/ABOUT2/ABOUT22/ABOUT221.xml>, consulté le 16 juin 2015.

<sup>6</sup> « Mission, valeurs, stratégies », *ONEM*, s.d., <http://www.onem.be/fr/mission-vision-valeurs-strategie>, consulté le 26 juin 2015.

## La CAPAC dans le secteur de la Sécurité sociale



Source : La CAPAC, 25 novembre 2014

Ce type de système, comprenant un rôle important des syndicats, est appelé « système de Gand », et est aussi appliqué au Danemark, en Suède et en Finlande. En France par contre, c'est l'ACOSS, équivalent de l'ONSS, qui transfère les cotisations à l'UNEDIC. Celui-ci fixe les critères d'indemnisation, mais tout le reste (gestion des dossiers, autorisation des paiements, paiements, contrôle, placement des demandeurs d'emploi) est du ressort de Pôle Emploi.<sup>7</sup>

<sup>7</sup> « Les essentiels de l'Unédic », *Unédic.org*, 11 octobre 2012, <http://www.unedic.org/article/les-essentiels-de-l-unedic>, consulté le 19 juin 2015.

Deux systèmes forts différents donc. Mais comment expliquer les modalités du système belge, en particulier le caractère incontournable des syndicats ? Très simplement, en revenant à la création de l'ancêtre de l'assurance-chômage par les premiers syndicats à la fin du 19<sup>ème</sup>.

## 1. Une histoire de caisse...

À cette époque en effet, la sécurité sociale est inexistante et les conditions de travail extrêmement rudes pour un salaire de misère. Les ouvriers survivent plus qu'autre chose, et n'ont en outre pas d'existence politique (le droit de vote n'est accessible qu'aux personnes payant un certain montant d'impôt, puis le nombre de voix peut être multiplié selon le niveau de formation ou d'impôt payé, ce qui n'est abrogé qu'en 1919)<sup>8</sup>. Dans ce contexte, les syndicats naissant instaurent un système de cotisation volontaire afin de constituer un fonds de secours (les « caisses de secours mutuelles »<sup>9</sup>) pour que les personnes ayant perdu leur emploi ou en incapacité de travail puissent encore subsister.<sup>10</sup> Indispensables, ces caisses étaient évidemment très vite épuisées, par exemple en cas de licenciements massifs. Les syndicats firent donc appel aux autorités (villes et communes d'abord) pour subsidier cette première forme d'assurance-chômage. Certaines acceptèrent de suite, d'autres pas. « Ainsi en 1879, le Conseil provincial de Liège octroie un subside à une caisse de chômage. Cet exemple est suivi par la ville de Gand, qui crée, dès 1900, un fonds de chômage »<sup>11</sup>. À partir de 1907, l'État interviendra également, en dents de scie. D'abord de façon très limitée, puis plus importante après la Première Guerre mondiale (les caisses de chômage et l'économie tournant encore au ralenti en raison des destructions occasionnées par le conflit), puis à nouveau de façon

---

<sup>8</sup> « (...) l'énorme majorité des budgets ménagers présente de gros déficits, ce qui explique une sous-alimentation générale. ». *1885-1985 : cent ans de Socialisme*, Le Comité, Bruxelles, 1985, p.21.

<sup>9</sup> J. FANIEL, « L'organisation des demandeurs d'emploi dans les syndicats », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2006, n° 1929-1930, Bruxelles, p. 5-76 ; [http://www.cairn.info/zen.php?ID\\_ARTICLE=CRIS\\_1929\\_0005](http://www.cairn.info/zen.php?ID_ARTICLE=CRIS_1929_0005), consulté le 17 juin 2015.

<sup>10</sup> « Les allocations de chômage payées par les syndicats ? C'est historique », *RTBF*, 21 avril 2015 ; [http://www.rtf.be/info/belgique/detail\\_les-allocations-de-chomage-payees-par-les-syndicats-c-est-historique?id=8961401](http://www.rtf.be/info/belgique/detail_les-allocations-de-chomage-payees-par-les-syndicats-c-est-historique?id=8961401), consulté le 17 juin 2015.

<sup>11</sup> « L'histoire d'une conquête syndicale : l'assurance-chômage », *CNE*, 7 novembre 2010 ; <http://www.cne-gnc.be/index.php?m=&n=1333>, consulté le 17 juin 2015.

limitée en raison des pressions du patronat, qui mèneront à l'exclusion de milliers de personnes des allocations. Combinée à la situation économique catastrophique due à la crise économique de 1929, ce durcissement mènera à une grande grève en 1936, qui aboutira à la promesse de l'organisation d'une assurance-chômage obligatoire. Un travail interrompu par la Seconde Guerre mondiale<sup>12</sup>.

## 2. Le pacte social

À la fin de la Seconde Guerre mondiale, syndicats et patronat négocient en secret une série d'accords pour l'après-guerre. Sur cette base, le gouvernement adoptera la loi du 28 décembre 1944 instaurant le « Pacte Social ». Fondement de la sécurité sociale belge, il repose sur la solidarité nationale et l'obligation de cotiser pour tout travailleur et employeur. Ce qui finance les pensions, mutuelles, allocations familiales, congés payés, etc. mais aussi l'assurance-chômage. Ce pacte permet ainsi aux autorités locales de ne plus être mises à contribution, et soulage les caisses patronales dans le cas des allocations familiales, et syndicales dans le cas des allocations de chômage.<sup>13</sup>

Voilà donc d'où vient le rôle prégnant des syndicats dans notre système actuel : créateurs de cette assurance-chômage, ils ont gardé la gestion

“*Créateurs de cette assurance-chômage, ils ont gardé la gestion des allocations par reconnaissance de cette « paternité » et parce ce qu'ils avaient développé une expérience et une structure leur permettant de s'occuper efficacement de cette tâche.*”

---

<sup>12</sup> « L'histoire d'une conquête syndicale : l'assurance-chômage », *op. cit.*

<sup>13</sup> F. LORIAUX, Histoire d'un acquis : l'allocation de chômage, s.l. : SCAC, s.d. ; <http://www.stop-chasseauxchomeurs.be/fichiers/histoirechomagebelgique.pdf>, consulté le 18 juin 2015, ainsi que « Une petite histoire du chômage », *Le blog de Madame Fardo*, 3 mars 2014 ; <http://fardo.ulb.ac.be/?p=25>, consulté le 17 juin 2015.

des allocations par reconnaissance de cette « paternité » et parce ce qu'ils avaient développé une expérience et une structure leur permettant de s'occuper efficacement de cette tâche.<sup>14</sup>

Par ailleurs, en attribuant la gestion des branches de la sécurité sociale à des partenaires sociaux, le pacte social devient un pilier du modèle belge de concertation sociale : en effet, ce système vise à assurer la paix sociale en permettant les négociations continues entre représentants des différents groupes d'intérêts de la société et avec le gouvernement, tout en équilibrant leurs forces.

Le paiement des allocations de chômage est donc géré par les syndicats, celui des allocations familiales par les caisses patronales et le remboursement de soins de santé par les mutuelles, avec pour chaque branche une caisse auxiliaire publique neutre. La future « Caisse auxiliaire de paiement des allocations de chômage – CAPAC » est par exemple créée en 1951 afin de laisser une possibilité aux non-syndiqués de bénéficier aussi de ces services.<sup>15</sup>

En ce qui concerne les allocations de chômage, ce pacte social assurait aux syndicats belges un rôle (et donc d'être un interlocuteur) incontournable, qui correspondait à l'optique dans laquelle ils s'étaient constitués : de service aux travailleurs<sup>16</sup> plutôt que révolutionnaire (comme en France par exemple)<sup>17</sup>. Pour l'État, cet accord permettait de contrôler les syndicats et de les rendre quasi incontournables pour les travailleurs, permettant ainsi de « structurer et canaliser les revendications des travailleurs, rendant ainsi plus prévisibles et plus contrôlables leurs protestations.»<sup>18</sup>

---

<sup>14</sup> P. TILLY, « Un coup de canif dans notre système social et un coup de poignard pour les syndicats », *La Libre Belgique*, 22 août 2014 ; <http://www.lalibre.be/debats/opinions/un-coup-de-canif-dans-notre-systeme-social-et-un-coup-de-poignard-pour-les-syndicats-53f7481a35708a6d4d508356>, consulté le 17 juin 2015.

<sup>15</sup> J. FANIEL, « L'organisation des demandeurs d'emploi dans les syndicats », *op. cit.*

<sup>16</sup> C. ROLIN, entretien avec l'auteur, Bruxelles, 22 juin 2015.

<sup>17</sup> « Une France pas assez syndiquée », *Challenges*, 2 décembre 2011 ; <http://www.challenges.fr/observatoire-2012/2011/201.CHA7566/une-france-pas-assez-syndiquee.html>, consulté le 26 juin 2015.

<sup>18</sup> J. FANIEL, « Coalition "suédoise" et organisations de salariés : vers une transformation de la place des syndicats en Belgique ? », *Les @nalyseS du CRISP en ligne*, 29 août 2014 ; <http://www.crisp.be/2014/08/coalition-suedeoise-et-organisations-de-salaries-vers-une-transformation-de-la-place-des-syndicats-en-belgique/>, consulté le 23 juin 2015, p. 10, ainsi que « Les allocations de chômage payées par les syndicats ? C'est historique », *op.cit.*

En 1963, des critères furent établis par arrêté royal<sup>19</sup> pour pouvoir prétendre au rôle d'organisme de paiement (OP) agréé. Pour ce faire, une organisation de travailleurs doit :

- Donner des garanties de bon fonctionnement ;
- S'engager à payer les allocations non versées au chômeur par erreur ;
- Compter au moins 50.000 membres cotisant pour l'ONSS.

Bien sûr, les trois grandes confédérations syndicales satisfaisaient à ces critères.

Tout cela est bien beau, mais aujourd'hui, en pratique, ce système est-il toujours le même ? Comment fonctionne-t-il ? Sur quoi se basent les critiques de la N-VA ?

### III. UNE PROCÉDURE CADENASSÉE

La procédure de versement des allocations de chômage est la suivante :

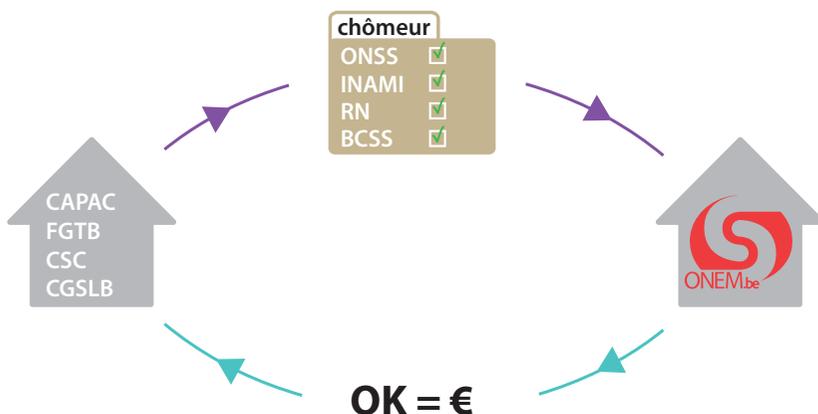
- L'OP constitue un dossier à transmettre à l'ONEM, avec un certain nombre de données sur le chômeur (situation familiale, domicile, nationalité... ) ;
- Données qu'il est obligé de vérifier auprès de la Banque carrefour de la Sécurité sociale, de l'ONSS, de l'INAMI, et du registre de la population pour éviter les fraudes. Obligé mais aussi incité, car « une partie des dépenses évitées est octroyée aux organismes de paiement sous la forme d'un bonus financier ».<sup>20</sup> La responsabilisation financière des syndicats réclamée par Mme Demir semble donc... déjà être en place.

---

<sup>19</sup> « Arrêté royal relatif à l'emploi et au chômage », *Moniteur belge*, 20 décembre 1963 ; [http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi\\_loi/arch\\_a.l.pl?sql=\(text+contains+\(%27%27\)\)&language=fr&rech=I&tri=dd+AS+RANK&value=&table\\_name=loi&F=&cn=1963122002&caller=archive&fomtab=loi&la=F&ver\\_arch=I19](http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/arch_a.l.pl?sql=(text+contains+(%27%27))&language=fr&rech=I&tri=dd+AS+RANK&value=&table_name=loi&F=&cn=1963122002&caller=archive&fomtab=loi&la=F&ver_arch=I19), consulté le 23 juin 2015.

<sup>20</sup> L'ONEM en 2014, *op.cit.*, p. 37.

- Si le dossier envoyé par les OP est complet, l'ONEM examine si les conditions d'admissibilité et d'octroi sont remplies et délivre (ou pas) une autorisation de paiement à l'OP.<sup>21</sup>



Ni les syndicats, ni les OP ne peuvent donc décider de l'octroi ou non des allocations, ni de leur montant, pour le versement desquelles l'ONEM avance de l'argent chaque mois aux OP. Chaque paiement effectué par les OP est également vérifié *a posteriori* par le service Vérification de l'ONEM<sup>22</sup>. L'ONEM inspecte en outre régulièrement les comptabilités des allocations (570 fois en 2014) et des frais de gestion (159) des OP.<sup>23</sup> Toutes les vérifications préalables sont donc en partie à l'avantage des syndicats, car leur OP pourrait se retrouver obligé de rembourser l'ONEM en cas de versements indus, voire même être assigné en justice.<sup>24</sup> En effet, si les trois confédérations syndicales n'ont pas de statut juridique, ce n'est pas le cas de leur OP, qui ont le statut de personne morale.

<sup>21</sup> « Allocations de chômage indûment versées : un élu CD&V nuance les chiffres de sa collègue N-VA », *op. cit.*

<sup>22</sup> *L'ONEM en 2014, op. cit.*, p. 46, 67.

<sup>23</sup> *Ibid.*, p. 174.

<sup>24</sup> CSC, FGTB, CGSLB, *Réaction de la CSC, de la CGSLB et de la FGTB aux propos de Madame Demir sur les allocations de chômage indûment versées*, 16 avril 2015 ; <http://www.fgtb.be/web/guest/press-releases-fr/-/press/3432150/>, consulté le 17 juin 2015.

### **Contrôles**

*Par les OP : des données fournies par les chômeurs,*

*Par l'ONEM : de ces premières vérifications,*

*Par l'ONEM : des versements faits aux chômeurs par les OP,*

*Par l'ONEM : du comportement de recherche d'emploi des chômeurs,*

*Par l'ONEM : des comptabilités des OP (de gestion et des allocations),*

*Par l'ONEM : des comptes annuels des OP.*

#### IV. « 166 MILLIONS VERSÉS AUX SYNDICATS ! »

##### Répartition de l'intervention étatique dans les frais de gestion des OP en 2013<sup>25</sup>

	Nombres d'affiliés	Subsides reçus (en millions)	Nombre de dossiers traités	Subside par dossier (subsides/nombre de dossiers)
CGSLB	289 700	13.542	0.703416	19.2 euros
FGTB	1 544 708	75.582	4.785 082	15.7 euros
CSC	1 635 000	78.463	4.953 779	15.8 euros
CAPAC	/	41.098	1.378 813	29.8 euros

En plus du versement des allocations mois par mois aux OP, l'État finance annuellement les frais de gestion des OP via l'ONEM, selon une formule qui prend en compte différents aspects du traitement des dossiers (nombre de dossiers traités, mais aussi logistique et personnel nécessaires, etc.). Chaque dossier représente un paiement, ce qui explique ces montants astronomiques (étant donné que les allocations sont payées tous les mois).

<sup>25</sup> N. LIJNEN, « Question n° 113 », *Questions et réponses écrites de la Chambre des Représentants de Belgique*, Bruxelles, Commission des Affaires sociales, 20 avril 2015, (F), 54<sup>e</sup> législature, 2<sup>e</sup> session, QRVA 54021, pp. 76-80, <http://www.lachambre.be/QRVA/pdf/54/54K0021.pdf>, consulté le 16 juillet 2015. *Rapport Statutaire 2010-2014*, Bruxelles : Fédération générale du travail de Belgique, 2014, [http://issuu.com/fgtb/docs/rapport\\_statutaire\\_fr\\_p.286](http://issuu.com/fgtb/docs/rapport_statutaire_fr_p.286), consulté le 29 juin 2015. « Les syndicats reçoivent 165 millions de l'État pour payer le chômage », *RTBF*, 31 mai 2013 ; [http://www.rtbf.be/info/economie/detail\\_les-syndicats-recoivent-165-millions-de-l-etat-pour-payer-le-chomage?id=8007036](http://www.rtbf.be/info/economie/detail_les-syndicats-recoivent-165-millions-de-l-etat-pour-payer-le-chomage?id=8007036), consulté le 22 juin 2015. G. VERCAMST, « Open VLD, manque d'inspiration ? », *Actualités CGSLB*, 8 mai 2007. « Allocations de chômage indûment versées : un élu CD&V nuance les chiffres de sa collègue N-VA », *La Libre*, 16 avril 2015 ; <http://www.lalibre.be/actu/belgique/allocations-de-chomage-indument-versees-un-elu-cdv-nuance-les-chiffres-de-sa-collegue-n-va-552fb5dd3570fde9b2ba1554>, consulté le 17 juin 2015. *Rapport administratif 2013*, Bruxelles : Confédération des Syndicats Chrétiens, 2013, <https://www.csc-en ligne.be/Images/rapport-administratif-csc-2013-tcm187-362150.pdf>, consulté le 22 juin 2015, p.21.

Il semble important de souligner qu'il a été extrêmement complexe de réunir les informations nécessaires pour établir ce tableau. En effet, les rapports annuels des différents OP ainsi que de l'ONEM fournissent énormément de données, mais celles-ci sont souvent difficiles à interpréter, renvoient à des indicateurs différents et sont parfois incomplètes.

Après vérification des comptes envoyés annuellement par les OP, l'ONEM rédige un rapport de contrôle, le soumet pour approbation à son comité de gestion<sup>26</sup>, puis le transmet au ministre qui valide (ou non) le montant de l'intervention étatique.

L'intervention étatique s'élevait à environ 208 millions d'euros en 2013, répartie dans les différentes comptabilités des OP (cf. tableau). Si l'on pondère ce financement par le nombre de dossiers traités, on peut voir que la CAPAC perçoit quasiment 15 euros de plus par dossier que la CSC et la FGTB. Cette différence s'explique par le fait que les frais remboursés par les subsides sont amortis par le traitement de dossiers ; la location d'un local coûte la même chose, et qu'il y ait 3 ou 20 dossiers traités par jour. Les frais par dossier seront donc plus élevés pour les deux « petits » OP, la CGSLB et la CAPAC (qui n'attirait que 12 % des demandeurs d'emploi en 2013).<sup>27</sup>

Maintenant que le fonctionnement du système est éclairci, reprenons les critiques de la N-VA : des OP syndicaux inefficaces, coûteux et laxistes face à la fraude, qu'il faudrait donc remplacer par un organisme public.

“ *La CAPAC perçoit quasiment 15 euros de plus par dossier que la CSC et la FGTB.* ”

---

<sup>26</sup> À propos du Comité de gestion de l'ONEM, notons que, Claus Herman, président de la CNC, est fortement dérangé par la présence des syndicats qui auraient selon lui un rôle de juge et partie. Si cet état de fait est effectivement une information à garder à l'esprit, il faut rappeler que les syndicats siègent à parité avec les organisations patronales et avec le gouvernement. Leur marge de manœuvre n'est donc pas illimitée.

<sup>27</sup> « La CAPAC doit être le seul organisme en charge du versement des allocations », *Le Blog d'Olivier Destrebecq*, 22 avril 2015 ; <http://www.destrebecq.be/la-capac-doit-etre-le-seul-organisme-en-charge-du-versement-des-allocations-de-chomage/>, consulté le 25 juin 2015.

## V. UNE QUESTION VALABLE... MAIS DES INFORMATIONS LOIN DE L'ÊTRE.

Commençons par le montant faramineux des « montants versés indus » : 291 millions. Contrairement à ce que Mme Demir avançait, cette somme ne concerne pas uniquement une éventuelle incompétence des syndicats en 2014, puisqu'il recouvre en réalité l'ensemble des allocations versées par l'ONEM sur plusieurs années (allocations de chômage, mais aussi titres-services, ainsi que crédit-temps, prépensions, etc.). Allocations dont une large partie n'est pas versée par les syndicats.<sup>28</sup>

Si le montant de toutes les fraudes sociales détectées et récupérées sur un an par l'ONEM est toujours impressionnant (129 millions<sup>29</sup>), une partie seulement concernait la « perception indue d'indemnités de chômage » (par exemple, des personnes cohabitantes se sont déclarées isolées et ont ainsi perçu plus que ce qu'elles ne devaient). On est loin des 291 millions.

“*La lutte contre la fraude est plus efficace qu'avant : en conséquence, il y a plus d'infractions comptabilisées.*”

Maintenant, ce montant de fraude constatée augmente-t-il comme s'en alarme Mme Demir ? Oui. Cependant, la députée tire trop rapidement la conclusion que la fraude augmente. Or, c'est un peu plus subtil que cela. D'après les syndicats incriminés, mais également d'après l'ONEM<sup>30</sup>

<sup>28</sup> « Allocations de chômage indûment versées : un élu CD&V nuance les chiffres de sa collègue N-VA », *La Libre Belgique*, 16 avril 2015 ; <http://www.lalibre.be/actu/belgique/allocations-de-chomage-indument-versees-un-elu-cdv-nuance-les-chiffres-de-sa-collegue-n-va-552fb5dd3570fde9b2ba1554>, consulté le 17 juin 2015, ainsi que « Chômage indûment versé ? Les syndicats dénoncent un amalgame de chiffres », *RTBF*, 16 avril 2015 ; [http://www.rtbef.be/info/economie/detail\\_chomage-indument-verse-les-syndicats-denoncent-un-amalgame-de-chiffres?id=8957967](http://www.rtbef.be/info/economie/detail_chomage-indument-verse-les-syndicats-denoncent-un-amalgame-de-chiffres?id=8957967), consulté le 17 juin 2015.

<sup>29</sup> *L'ONEM en 2013, volume 1 : rapport d'activités*, Bruxelles : Office National de l'Emploi, 2013 ; [http://www.onem.be/sites/default/files/assets/publications/Rapport\\_Annuel/2013/2013\\_IFR.pdf](http://www.onem.be/sites/default/files/assets/publications/Rapport_Annuel/2013/2013_IFR.pdf), consulté le 23 juin 2015.

<sup>30</sup> *L'ONEM en 2014, volume 1 : rapport d'activités*, Bruxelles : Office National de l'Emploi, 2014, p.56 ; [http://www.onem.be/sites/default/files/assets/publications/Rapport\\_Annuel/2014/2Rapport\\_annuel\\_FR\\_Voll.pdf](http://www.onem.be/sites/default/files/assets/publications/Rapport_Annuel/2014/2Rapport_annuel_FR_Voll.pdf), consulté le 23 juin 2015.

et le CD&V<sup>31</sup>, cela prouve au contraire que la lutte contre la fraude est plus efficace qu'avant : en conséquence, il y a plus d'infractions comptabilisées. À titre d'exemple, le secrétaire d'État contre la Fraude sociale, Bart Tommelein, souligne la diminution radicale des cumuls d'une allocation et d'un salaire (un type de fraude aux allocations de chômage) : entre 2010 et 2014, les montants non récupérables sont passés de 13 millions à un million, et le nombre de fraudes constatées a baissé de 80 %. Et les acteurs du secteur de souligner que ce travail relève d'une collaboration et d'un croisement de données impossible à faire au moment des versements, comme le souhaiterait Mme Demir.<sup>32</sup>

On ose espérer que ces résultats inciteront le Gouvernement à investir de la même façon dans la lutte contre la fraude fiscale, une fraude estimée tout de même entre 15 et 20 milliards d'euros en 2010.<sup>33</sup>

---

<sup>31</sup> « Allocations de chômage indûment versées : un élu CD&V nuance les chiffres de sa collègue N-VA », *op. cit.*

<sup>32</sup> « Bart Tommelein met en avant le bon travail de l'ONEM et de son inspection », *L'Avenir*, 16 avril 2015 ; [http://www.lavenir.net/cnr/DMF20150416\\_00634281](http://www.lavenir.net/cnr/DMF20150416_00634281), consulté le 22 juin 2015

<sup>33</sup> DIALLO *et al.*, *Estimation de la fraude fiscale en Belgique*, Étude réalisée à la demande de la FGTB, Bruxelles : ULB, 2010. disponible sur <http://dev.ulb.ac.be/dulbea/documents/1462.pdf>

## VI. INTÉRÊT DES UNS ET DES AUTRES :

### 1. La CAPAC : indispensable mais inefficace.

L'interprétation des chiffres de Mme Demir s'est ainsi révélée erronée. Toutefois, de nouvelles questions apparaissent, en particulier par rapport à la CAPAC. D'abord, pourquoi l'État continue-t-il à financer un organisme aussi coûteux ? En réalité, il n'a pas le choix, car si la CAPAC disparaissait, il serait obligatoire de s'affilier à un syndicat pour percevoir ses allocations, ce qui serait tout simplement illégal. Ensuite, pourquoi la CAPAC est-elle si peu populaire auprès des demandeurs d'emploi ?<sup>34</sup> La réponse est tout aussi simple ; parce que le service que les OP syndicaux procurent est généralement considéré comme plus efficace, plus rapide et plus étendu que celui offert par la CAPAC.<sup>35</sup>

“ *Le service que les OP syndicaux procurent est généralement considéré comme plus efficace, plus rapide et plus étendu que celui offert par la CAPAC.* ”

Les organismes de paiement des syndicats se targuent de « ne pas se contenter de faire le paiement des allocations mais assurer l'information, l'accompagnement et l'assistance juridique aux demandeurs d'emploi »<sup>36</sup>. Si la CAPAC a égale-

ment pour mission d'informer et conseiller, elle ne fait pas d'accompagnement et ne propose pas d'assistance juridique. Sans oublier que des représentants du syndicat peuvent accompagner leurs affiliés aux rendez-vous de l'ONEM<sup>37</sup> afin d'éviter tout abus. Dans un communiqué de réponse à la députée Demir, sans faire référence à la CAPAC, les trois confédérations syndicales présentent

---

<sup>34</sup> J. FANIEL, « Les syndicats sont-ils dépassés ? Entretien avec Michel Visart », RTBF, « L'invité 7éco », 24 avril 2015 ; [http://www.rtb.be/info/article/detail\\_l-invite-7eco-jean-faniel-les-syndicats-sont-ils-depasses?id=8964646](http://www.rtb.be/info/article/detail_l-invite-7eco-jean-faniel-les-syndicats-sont-ils-depasses?id=8964646), consulté le 22 juin 2015.

<sup>35</sup> J. FANIEL, « Coalition “suédoise” et organisations de salariés », *op. cit.*

<sup>36</sup> « Chômage indûment versé ? Les syndicats dénoncent un amalgame de chiffres », *op. cit.*

<sup>37</sup> CSC, FGTB, CGSLB, *op. cit.*

leurs services comme étant « de plus en plus nécessaire compte tenu d'une réglementation toujours plus complexe », et soulignent la plus-value de leur implantation locale et de leur rapidité.<sup>38</sup>

En 2014, la députée Ecolo Zoe Genot avait déjà pointé du doigt les dysfonctionnements de la CAPAC : file de plusieurs heures d'attente dès l'ouverture, usagers découragés par la difficulté du contact téléphonique, mais aussi pression forte sur le personnel. Des critiques que Jean-Marc Vandenberg, administrateur général de la CAPAC, avait indiquées comme devant être remises dans leur contexte.<sup>39</sup> En effet, en quatre ans, le personnel de la CAPAC a diminué de 12 %<sup>40</sup>. Jean-Marc Vandenberg et Monica De Coninck (ministre de l'Emploi à l'époque) avaient également assuré que la CAPAC souffrait d'une mauvaise image, méritée par le passé, mais beaucoup moins actuellement grâce à des investissements conséquents. En 2005, une étude avait montré que dans 50 % des cas, les appels téléphoniques n'aboutissaient pas dans un délai satisfaisant ou pas du tout. En 2013, la CAPAC avançait le chiffre d'1'18" minute d'attente.<sup>41</sup>

Malgré tout, il est vrai que, par exemple, les jeunes sortant des études reçoivent une brochure des trois syndicats expliquant les démarches à suivre durant le stage d'insertion (et les avantages à s'affilier chez eux bien sûr). Sur le site de la CAPAC, les informations sur les obligations à remplir pour être considéré comme cherchant activement de l'emploi sont plus concises et plus théoriques que sur les sites des trois OP syndicaux (qui indiquent par exemple clairement le nombre de candidatures minimum à envoyer par semaine).

---

<sup>38</sup> *Ibid.* ainsi que « Les allocations de chômage payées par les syndicats ? C'est historique », *op. cit.*

<sup>39</sup> « En attendant la CAPAC », *Alter Échos*, 10 mars 2014 ; <http://www.alterechos.be/alter-echos/en-attendant-la-capac>, consulté le 25 juin 2015.

<sup>40</sup> « Files d'attente «interminables» à la CAPAC: Najim le chômeur est scandalisé, la direction réagit », *RTL Info*, 27 octobre 2014 ; <http://www.rtl.be/info/vous/temoignages/files-d-attente-interminables-a-la-capac-najim-le-chomeur-est-scandalise-la-direction-reagit-656009.aspx>, consulté le 22 juin 2015.

<sup>41</sup> Z. GENOT, « Question n°2214 », *Compte-rendu intégral de la Chambre des Représentants de Belgique*, Bruxelles, Commission des Affaires sociales, 11 février 2014, (F), 53e législature, 2013-2014, CRIV 53 COM 921, p. 40 ; <http://www.lachambre.be/doc/CCRI/pdf/53/lic921.pdf>, consulté le 25 juin 2015.

## 2. Formation et moyens

Ces différences relèvent principalement de deux facteurs : formation et moyens.

OP syndicaux	CAPAC
Subside étatique + fonds propres (répartition des cotisations)	Subsides étatiques
33 jours de formation à l'arrivée + 1 formation chaque mois + 4 jours/an + formation/mois dépendant des régionales	Plus de 4 jours de formation par an

À la différence de la CAPAC, les OP syndicaux ne dépendent pas uniquement des subsides. Si les affiliés de la CSC (1,5 million) paient en moyenne 11 euros de cotisation mensuelle, cela fait plus de 16 millions par mois à répartir dans les différentes activités du syndicat, dont les caisses de chômage. Dans le rapport administratif de la CSC par exemple, le coût d'un dossier est évalué à 20,54 euros, soit environ 5 euros de plus que les subsides reçus.<sup>42</sup> Ainsi, lorsque la CAPAC est obligée de comprimer son personnel, les syndicats peuvent maintenir leur qualité de service en recourant à leurs propres deniers.<sup>43</sup> « L'impact des mesures d'économies imposées par les pouvoirs publics aux subsides pour frais d'administration 2012 et 2013 a (ainsi) été pris en charge par la FGTB fédérale. »<sup>44</sup>

Des moyens qui permettent également de former correctement le personnel du service chômage des syndicats ; si en moyenne, le collaborateur de la CAPAC a suivi « plus de quatre jours de formation » en 2014<sup>45</sup>, à la FGTB une formation sur les dernières évolutions de la législation est prévue chaque mois pour les chefs de régionale, plus une formation annuelle pour tous de quatre jours en moyenne, plus une formation mensuelle interne à chaque régionale,

---

<sup>42</sup> *Rapport administratif 2013*, op. cit., p. 21.

<sup>43</sup> *Rapport statutaire 2010-2014*, Bruxelles : Fédération générale du Travail de Belgique, 2014 ; [http://issuu.com/fgtb/docs/rapport\\_statutaire\\_fr](http://issuu.com/fgtb/docs/rapport_statutaire_fr), consulté le 29 juin 2015, p. 283.

<sup>44</sup> *Ibid.*

<sup>45</sup> *Rapport annuel 2014*, op. cit., p. 66.

plus encore une formation de base de 33 jours lors de l'entrée en fonction.<sup>46</sup> On peut dès lors comprendre que les employés de la CAPAC soient considérés comme moins fiables pour informer sur un contexte législatif mouvant.

### 3. Les syndicats

En plus de se prévaloir de services indispensables et de qualité, les syndicats soutiennent que leur rôle d'OP agréé leur permet aussi « de déceler rapidement les problèmes sociaux et de les résoudre en concertation avec les employeurs et le gouvernement »<sup>47</sup>. Et bien sûr n'omettent pas de rappeler le fondement historique de leur rôle.

Pour une fois, ce sont donc les syndicats qui défendent férocement le maintien d'un secteur de la sécurité sociale dans le privé, et la N-VA qui plaide pour l'inverse. Cela peut rendre suspicieux. Mais contrairement à ce que l'on entend parfois et qui a déjà été publiquement soutenu entre autres par le sénateur MR Alain Destexhe, on peut difficilement concevoir que les syndicats auraient intérêt et chercheraient à ce qu'il y ait beaucoup de demandeurs d'emploi indemnisés.<sup>48</sup>

« On peut difficilement concevoir que les syndicats auraient intérêt et chercheraient à ce qu'il y ait beaucoup de demandeurs d'emploi indemnisés. »

En effet, comme on vient de le voir, ce ne serait pas intéressant économiquement. Claude Rolin, ancien secrétaire général de la CSC, assure d'ailleurs que ce rôle d'intermédiaire peut à l'inverse entraîner une rancœur voire une désaffiliation des demandeurs d'emploi, qui associent les OP aux décideurs, « au pouvoir », dans un contexte où les conditions d'octroi des allocations sont de plus en plus durcies.<sup>49</sup>

---

<sup>46</sup> Rapport statutaire 2010-2014, op. cit., p. 284.

<sup>47</sup> CSC, FGTB, CGSLB, op. cit.

<sup>48</sup> « Destexhe publie un livre brûlot sur les syndicats », Le Soir, 29 avril 2013 ; <http://www.lesoir.be/234227/article/actualite/belgique/crise-politique/2013-04-29/destexhe-publie-un-livre-brulot-sur-syndicats>, consulté le 22 juillet 2015.

<sup>49</sup> C. ROLIN, entretien avec l'auteur, Bruxelles, 22 juin 2015.

Les syndicats ont également été créés par des travailleurs pour défendre le droit à un travail décent. Par conséquent, ces syndicats ont développé des caractéristiques qui fragilisent la prise en compte des sans-emploi en leur sein ; caractéristiques telles que « le mode d'organisation des syndicats, basé sur le collectif et le lieu de travail(...), les priorités défendues et les moyens dégagés ou les choix stratégiques et tactiques opérés par les instances de décision des syndicats. (...) Les travailleurs sans emploi restent bien loin d'avoir obtenu au sein des syndicats la même reconnaissance que ceux avec emploi ».<sup>50</sup>

Mais alors, pourquoi cette défense acharnée de leur rôle d'OP par les syndicats ? Quels sont donc leurs intérêts ?

#### 4. Une manne d'affiliés

“*L'assurance-chômage confiée aux syndicats est le meilleur propagandiste que l'on ait jamais rencontré.*”

Eh bien, comme l'a dit le président de l'ancêtre de la CSC en 1921, « l'assurance-chômage confiée aux syndicats est le meilleur propagandiste que l'on ait jamais rencontré »<sup>51</sup>.

Les trois grandes organisations syndicales ont plus de 3,3 millions d'affiliés (environ 50 % d'entre eux sont à la CSC, 44 % à la FGTB et 6 % à la CGSLB). En 2006, entre 15 et 20 % de ceux-ci étaient demandeurs d'emploi.<sup>52</sup>

Les pays ayant les plus hauts taux de syndicalisation en Europe, sont le Danemark, la Suède et la Finlande (environ 70 %), mais la Belgique dépasse aussi largement la moyenne européenne (55% contre 23%). Or, selon le Centre Européen de Recherche sur le syndicalisme, cela « s'explique en partie par le fait que (...) les prestations de chômage et autres prestations sociales sont normalement versées par le syndicat »<sup>53</sup>.

---

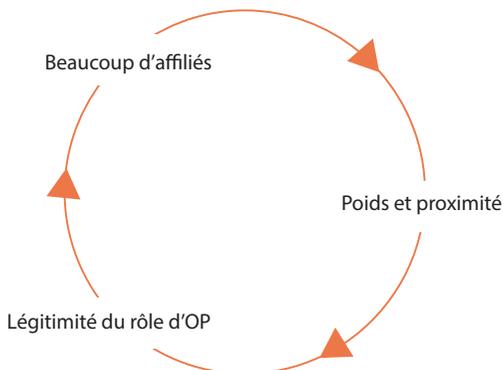
<sup>50</sup> J. FANIEL, « L'organisation des demandeurs d'emploi dans les syndicats », *op. cit.*

<sup>51</sup> *Ibid.*

<sup>52</sup> *Ibid.*

<sup>53</sup> J. FANIEL, « Coalition "suédoise" et organisations de salariés », *op. cit.* Voir également à ce propos L. FULTON, « La représentation des travailleurs en Europe », Labour Research Department, 2013 ; <http://fr.worker-participation.eu/Systemes-nationaux>, consulté le 23 juin 2015.

Ce nombre d'affiliés très élevé donne à son tour une légitimité forte aux syndicats comme OP et comme interlocuteur étatique et leur permet d'avoir assez de fonds pour financer correctement leurs services. La boucle est bouclée.



Une situation qui est pleinement assumée par la CGSLB : « c'est le fait d'être nombreux qui confère une légitimité à exercer un rôle dans la gestion de la sécurité sociale et dans la vie socio-économique du pays ». <sup>54</sup> En réalité, cet état de fait correspond aussi à l'application de ce que l'on appelle « le principe de subsidiarité », selon lequel une action publique doit être réalisée par l'entité la plus pertinente, la plus petite et la plus proche des citoyens.

Le pouvoir des syndicats belges repose donc sur plusieurs choses ; d'abord sur l'application du principe de subsidiarité et sur la place des syndicats dans un système de concertation sociale qui nécessite un équilibre entre les rôles et les pouvoirs des différents acteurs sociaux. Mais aussi, en grande partie, non pas sur des convictions idéologiques partagées, mais sur un calcul rationnel par rapport aux services que peuvent rendre les syndicats aux personnes en position de faiblesse. Cependant, cela n'a-t-il pas toujours été le cas ? Par ailleurs, est-ce fâcheux qu'un organisme choisi à travers tous les secteurs et tout le pays par des personnes en situation de précarité ait une visibilité et un certain poids politique ?

---

<sup>54</sup> D. SEGHN, Entretien avec l'auteur (mail), Bruxelles, 1<sup>er</sup> juillet 2015.

## VII. QUELLES ALTERNATIVES ?

Si l'inefficacité et la complaisance envers la fraude sont des questions qui semblent au final n'avoir pas lieu d'être, devoir être affilié pour bénéficier de services corrects semble bien plus problématique. Le problème ne relève donc pas tant des syndicats que de leur alternative. En conséquence, comment faire pour que le choix de son OP, syndical ou public, en soit vraiment un ? Il semble

que plusieurs options s'offrent à nous : (a) centraliser les missions relatives à l'emploi à l'ONEM ou à la CAPAC, (b) étendre la possibilité d'être OP à tous les syndicats belges, ou (c) renforcer les capacités de la CAPAC.

“ *Devoir être affilié pour bénéficier de services corrects semble bien plus problématique.* ”

### 1. Centraliser à l'ONEM ou à la CAPAC ?

Cela reviendrait surtout à limiter les mécanismes de concurrence qui découlent de cette diversité d'OP (attractivité des services et montant des cotisations), ainsi que l'éventail des possibilités qui s'offrent à des personnes en situation le plus souvent précaire de s'en sortir<sup>55</sup>. Il faudrait alors d'autant plus élargir l'offre de services, en ajoutant cet accompagnement et ce filet d'assistance juridique qui font défaut à la CAPAC. Cela serait-il accepté par la majorité actuelle, bleue rien qu'à l'idée de dépenser des deniers dans de « l'assistanat » ? Même si c'était le cas, malgré la baisse du coût/dossier, le simple remplacement des employés des OP syndicaux par des fonctionnaires nécessiterait des fonds publics gargantuesques (mais apparemment, pour une fois cette idée ne dérange pas la NVA).

Faudrait-il alors donner la possibilité de choisir ou non (comme c'est le cas actuellement), de payer pour bénéficier d'un accompagnement relativement proactif, ou plutôt d'une information fiable et compréhensible ? Sans oublier que dans le cas d'une centralisation à l'ONEM, comment pourrait-on imaginer des mécanismes de défense des demandeurs d'emploi face aux contrôles... de

---

<sup>55</sup> P.TILLY, *op. cit.*

l'ONEM ? Il faudrait également trouver un nouveau mécanisme pour que les dossiers continuent à subir un double contrôle afin d'éviter les fraudes.

Si l'on regarde du côté de la France, où l'on a fusionné l'ANPE et des ASSEDIC, et donc les fonctions d'indemnisation (OP en Belgique), de contrôle (ONEM) et de placement (Actiris, Forem, VDAB), on constate que le bilan est loin d'être positif. En pratique, les fonctions de placement ont été quasi abandonnées<sup>56</sup>, et l'indemnisation est loin d'être efficace.<sup>57</sup>

Mais cette centralisation aurait d'autres conséquences loin d'être négligeables pour le paysage politique belge. En effet, comme dit plus haut, s'ils étaient dépossédés d'un de leur service-phare, les syndicats perdraient de l'intérêt, de la visibilité, des affiliations, et donc leur légitimité en tant qu'interlocuteur de l'État.<sup>58</sup> Ce qui entraînerait encore une baisse du taux d'affiliation, étant donné que les autres facteurs d'attraction des syndicats relèvent de ce rôle d'intermédiaire : « (...) la participation des syndicats dans le fonctionnement des entreprises et les décisions socio-économiques, etc. »<sup>59</sup>, « leur implantation très dense, très présente et très active. »<sup>60</sup>.

Priver les syndicats de ce rôle d'OP reviendrait donc à les affaiblir considérablement, et irait dans le sens d'un rapport entre État et citoyen très différent de celui qui a modelé la Belgique jusqu'aujourd'hui : un rapport direct, sans intermédiation. Il est donc significatif que ce soit la N-VA qui ait mis cette

---

<sup>56</sup> « Pôle emploi en accusation : la faute à son organisation ou la faute à la crise ? », *Atlantico*, 22 octobre 2013 ; <http://www.atlantico.fr/decryptage/pole-emploi-en-accusation-faute-organisation-ou-faute-criese-henri-arnoux-gilles-saint-paul-874772.html/page/0/1>, consulté le 25 juin 2015.

<sup>57</sup> « Pôle emploi : après la fusion, l'explosion ? », *Regards*, 27 décembre 2015 ; <http://www.regards.fr/acces-payant/archives-web/pole-emploi-apres-la-fusion-15161>, consulté le 25 juin 2015.

<sup>58</sup> L. IMPENS, « Les dessous du programme socioéconomique de la N-VA. Entretien avec Nicolas Vandenhemel », *Démocratie*, 1<sup>er</sup> août 2013 ; <http://www.revue-democratie.be/index.php/politique-belge/18-politique-belge/1016-interview-luc-impens-collaborateur-acv-csc-service-formation-les-dessous-du-programme-socioeconomique-de-la-n-va>, consulté le 22 juin 2015.

<sup>59</sup> « Les Belges toujours plus nombreux à se syndiquer », *La Libre Belgique*, 15 septembre 2012 ; <http://www.lalibre.be/actu/belgique/les-belges-toujours-plus-nombreux-a-se-syndiquer-51b8f101e4b0de6db9c7eb55>, consulté le 25 juin 2015.

<sup>60</sup> « Pourquoi le syndicalisme progresse-t-il en Belgique ? », *Références*, 18 septembre 2012 ; <http://www.referenc.es.be/carriere/salaires/Pourquoi-le-syndicalisme-progresse-t-il-en-Belgique>, consulté le 25 juin 2015.

question sur le tapis. Si le but de la N-VA était réellement de dénoncer la gestion privée et décentralisée d'un pan de la sécurité sociale, souligne Claude Rolin, elle aurait pu pourfendre également le rôle des organisations patronales pour le versement des allocations familiales.<sup>61</sup> Mais c'est la présence et la puissance des syndicats et des mutualités (et donc entre autres les possibilités de refus de certaines mesures libérales) que la N-VA aimerait diminuer.<sup>62</sup>

Cette alternative paraîtra donc plus ou moins alléchante selon que l'on est pour ou contre l'existence de syndicats forts de 50 % d'affiliation dans les mécanismes de concertation sociale, une question qui mériterait une autre analyse.

Mais peut-être y a-t-il d'autres choses à prendre en compte. Le sociologue et spécialiste du monde du travail Mateo Alaluf avance que « l'intérêt majeur est que les syndicats gardent une relation et offrent des services aux personnes ayant perdu leur emploi et donc souvent isolées et démunies »<sup>63</sup>. Cet argument du lien social avait déjà été avancé d'une autre manière par la CSGSLB, en réponse à une critique de l'Open VLD : « (ce système) permet de maintenir un lien entre les personnes actives et celles qui sont à la recherche d'un emploi »<sup>64</sup>. Et Pierre Tilly, historien et enseignant-chercheur à l'UCL spécialiste de l'histoire sociale, d'avancer dans une carte blanche que « tout en les privant de moyens importants pour leur action, cela (la suppression des OP syndicaux) pourrait conduire aussi à renforcer le corporatisme, l'égoïsme catégoriel et à briser l'indispensable solidarité qui permet la coexistence des travailleurs et des demandeurs d'emploi »<sup>65</sup>.

Cette dernière remarque nous permet d'aborder la deuxième alternative :

---

<sup>61</sup> C. ROLIN, *op. cit.*

<sup>62</sup> « La N-VA à nouveau à l'offensive contre les syndicats », *op. cit.*

<sup>63</sup> « Les syndicats ont-ils trop de pouvoir ? », *La Libre Belgique*, 1<sup>er</sup> mai 2013 ; <http://www.lalibre.be/debats/ripostes/les-syndicats-ont-ils-trop-de-pouvoir-51b8fc10e4b0de6db9ca59a5>, consulté le 24 juin 2015.

<sup>64</sup> G. VERCAMST, « Open VLD, manque d'inspiration ? », *Actualités CSGSLB*, 8 mai 2007 ; <http://www.cgsלב.be/publications/actualite/nouveaux/detail/open-vld-manque-dinspiration/>, consulté le 17 juin 2015.

<sup>65</sup> P. TILLY, *op. cit.*

## 2. Étendre la possibilité d'avoir un OP à tous les syndicats belges ?

Rappelons qu'en Belgique, à côté des trois grandes confédérations syndicales, il existe plusieurs petits syndicats, dont aucun n'atteint les fameux 50.000 membres nécessaires pour être OP. Un critère qui équivaut à une obligation d'interprofessionnalisme et d'action sur l'ensemble du territoire, comme l'a fait remarquer la Confédération nationale des Cadres (CNC) : « (...) il y a moins de 200.000 cadres en Belgique et (qu')en conséquence le minimum de 50.000 membres requis (...) est excessif »<sup>66</sup>. Les personnes désirant s'affilier par exemple à la CNC et bénéficier des services syndicaux pour leur indemnisation de chômage devraient donc payer une double cotisation. Bénéficier de la fonction d'OP peut donc être vu comme une concurrence déloyale, et autoriser tous les syndicats à être OP pourrait donc être une alternative avantageuse à plusieurs niveaux.

Mais ce critère a un intérêt ; en effet, les confédérations syndicales, en portant les revendications des travailleurs, des chômeurs, de tous secteurs, francophones et flamands, sont parmi les seules organisations en Belgique à dépasser les divisions communautaires et corporatistes. Encore une donnée qui donne un nouveau relief aux demandes d'affaiblissement des syndicats par la NVA.

De plus, les investissements que les petits syndicats devraient faire, en communication et en formation interne, dépasseraient largement le montant des cotisations que ce nouveau rôle leur apporterait ; c'est déjà le cas pour les trois confédérations, qui bénéficient pourtant d'économies d'échelles conséquentes. Ce qui alourdirait donc aussi le budget fédéral, étant donné que les « petits » organismes de paiement bénéficient d'un subside par dossier plus conséquent.

---

<sup>66</sup> Definitive Report - Report No 197, Case No 918 (Belgium), Genève : International Labour Organisation, 1979 ; [http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:50002:0::NO::P50002\\_COMPLAINT\\_TEXT\\_ID,P50002\\_LANG\\_CODE:2900162.fr](http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:50002:0::NO::P50002_COMPLAINT_TEXT_ID,P50002_LANG_CODE:2900162.fr), consulté le 23 juin 2015.

### 3. Renforcer la CAPAC ?

Enfin, renforcer les missions d'encadrement de la CAPAC sans pour autant supprimer les OP syndicaux serait une troisième option tout à fait acceptable. Cela permettrait d'éviter de biaiser à la fois le choix d'un OP et d'une affiliation syndicale. Mais, là encore, les mêmes questions de volonté politique et de financement, se poseraient.

## CONCLUSION

Les critiques de la N-VA se basaient sur un des problèmes majeurs du système d'assurance-chômage belge, à savoir la désinformation qui l'entoure, et la complexité des informations et chiffres disponibles. Et, via leur remise en question du rôle des OP syndicaux, la N-VA visait sans doute à ébranler l'application de deux fondamentaux du fonctionnement politique de notre pays : le principe de subsidiarité et le modèle de concertation sociale belge, qui permettent respectivement de réaliser des actions au niveau le plus pertinent pour les citoyens et de prévenir les conflits sociaux ainsi que d'encourager le dialogue entre toutes les franges de notre société.

Ces critiques ont tout de même permis de lancer le débat (ce qui a d'ailleurs permis de jeter une nouvelle lumière sur les intentions de la N-VA), de mettre les choses au clair et de soulever de nouvelles questions. En cherchant un peu, on peut en effet rapidement se rendre compte que le souci ne réside pas dans la qualité ou l'intégrité des services des OP syndicaux, qui n'ont pas la possibilité d'autoriser les versements des allocations, sont régulièrement contrôlés, etc. Non, le problème réside en réalité bien plus dans l'offre de services de la CAPAC, moins attractive que celle des syndicats malgré les améliorations faites depuis quelques années. Celle-ci pousse nombre de chômeurs à s'affilier aux syndicats et gonfle « artificiellement » le taux d'affiliation syndicale en Belgique. La solution la plus intéressante à ce biais dans le choix d'un OP semble être d'augmenter les moyens et les services de la CAPAC. Mais cela nécessite des moyens financiers et la volonté politique.

Ainsi, il y a deux questions au cœur de la remise en question du système d'allocation : Quels services doivent être fournis aux demandeurs d'emploi ? Quelle est notre vision du rôle des syndicats et de la concertation sociale dans le système belge ?

Certains soutiendront que les services proposés par les syndicats sont accessibles et qu'il est donc normal que l'État n'investisse pas pour en proposer d'équivalents. Mais dans ce cas, on ne peut critiquer le nombre d'affiliés syndicaux. Désirons-nous vraiment vivre dans un pays qui refuse à la fois d'offrir des services de qualité aux plus fragilisés[1] et sape les organisations qui les proposent ?



## POUR EN SAVOIR PLUS :

- Buron J-Y, « Réforme des allocations : de la précarité à la pauvreté », *Les Analyses de Vivre-Ensemble Education*, 2012 ;  
<http://www.vivre-ensemble.be/CHOMAGE-Reforme-des-allocations-de#seuil>.
- FANIEL J., « Coalition “suédoise” et organisations de salariés : vers une transformation de la place des syndicats en Belgique ? », *Les @analyses du CRISP en ligne*, 29 août 2014 ;  
<http://www.crisp.be/2014/08/coalition-suedoise-et-organisations-de-salaries-vers-une-transformation-de-la-place-des-syndicats-en-belgique/>.
- FULTON L., « La représentation des travailleurs en Europe », *Labour Research Department*, 2013 ;  
<http://fr.worker-participation.eu/Systemes-nationaux>.
- « L’histoire d’une conquête syndicale : l’assurance-chômage », *CNE*, 7 novembre 2010 ;  
<http://www.cne-gnc.be/index.php?m=&n=1333>.
- LORIAUX F., *Histoire d’un acquis : l’allocation de chômage*, s.l. : SCAC, s.d. ;  
<http://www.stopchasseauxchomeurs.be/fichiers/histoirechomagebelgique.pdf>.

### 1. Documents officiels

- *L’ONEM en 2014, volume 1 : rapport d’activités*, Bruxelles : Office National de l’Emploi, 2014 ;  
[http://www.onem.be/sites/default/files/assets/publications/Rapport\\_Annuel/2014/2Rapport\\_annuel\\_FR\\_VolI.pdf](http://www.onem.be/sites/default/files/assets/publications/Rapport_Annuel/2014/2Rapport_annuel_FR_VolI.pdf).
- *Rapport administratif 2013*, Bruxelles : Confédération des Syndicats Chrétiens, 2013,  
<https://www.csc-en-ligne.be/Images/rapport-administratif-csc-2013-tcm187-362150.pdf>.

- *Rapport statutaire 2010-2014*, Bruxelles : Fédération générale du Travail de Belgique, 2014 ;  
[http://issuu.com/fgtb/docs/rapport\\_statutaire\\_fr](http://issuu.com/fgtb/docs/rapport_statutaire_fr).
- *Rapport annuel 2014*, Bruxelles : Caisse Auxiliaire de Paiement des Allocations de Chômage, 2014 ;  
[https://www.capac.fgov.be/sites/default/files/assets/capac\\_rapport\\_2014\\_fr.pdf](https://www.capac.fgov.be/sites/default/files/assets/capac_rapport_2014_fr.pdf).

## 2. Sites officiels

- « Chômage », *Portail Belgium.be*, s.d. ;  
<http://www.belgium.be/fr/emploi/chomage/>.
- « Organisation financière », *Sécurité sociale*, s.d. ;  
<https://www.socialsecurity.be>
- Centrale générale des syndicats libéraux de Belgique,  
<http://www.cgslb.be>.
- Fédération générale des travailleurs de Belgique,  
<http://www.fgtb-liege.be>.
- Confédération des Syndicats Chrétiens,  
<https://csc-services-publics.csc-en-ligne.be/>.



Auteure : Yannicke Destexhe

DÉSIREUX D'EN SAVOIR PLUS !

Animation, conférence, table ronde... n'hésitez pas à nous contacter,  
Nous sommes à votre service pour organiser des activités sur cette thématique.

[www.cpcp.be](http://www.cpcp.be)



Avec le soutien du Ministère de la Fédération Wallonie-Bruxelles



Chaque chômeur s'est déjà posé la question : « CAPAC ou syndicat ? ». En effet, en Belgique, on peut choisir de se faire verser ses allocations de chômage par une des trois confédérations syndicales (FGTB, CGSLB et CSC) ou par la CAPAC (organisme public). Situation peu banale, elle est ardemment défendue et tout autant critiquée. Qui fait quoi dans la gestion des allocations ? D'où viennent ces attributions et pourquoi ? Et enfin, quels sont les intérêts des différents acteurs concernés et ceux de la population ? Cette analyse répond à vos questions.



**Centre Permanent pour la Citoyenneté et la Participation**

**Rue des Deux Églises 45 - 1000 Bruxelles**

**T : 02/238 01 27**

**info@cpcp.be**