

Oui à l'accompagnement, stop au harcèlement !

Yves Martens

Coordinateur du Collectif, redac@asbl-csce.be

La chasse aux chômeurs mène-t-elle à l'emploi ? Bonne question évidemment ! Une évaluation scientifique de l'IRES tente d'y répondre. Les résultats sont parcellaires mais les recommandations des chercheurs remettent déjà en cause le bien-fondé du système...

Nous vous présentons (cf. pp.18-22) dans ce numéro l'analyse des chiffres (au 31 décembre) de l'activation du comportement de recherche d'emploi (ACR). Il ne s'agit que de données statistiques, indispensables pour prendre la mesure du plan, mais purement descriptives et qui ne disent donc rien de ses effets « qualitatifs » éventuels. Une première évaluation a enfin été réalisée en ce sens. Elle est l'œuvre de trois chercheurs de l'IRES (Institut de Recherches Economiques de l'UCL) : Bart Cockx, Muriel Dejempe et Bruno Van der Linden et a été commanditée par le SPF Emploi. La question posée est des plus intéressantes : « *Le Plan d'Accompagnement et de Suivi des chômeurs favorise-t-il l'insertion en emploi?* », Les réponses, si elles ne sont pas dénuées d'intérêt, ont laissé pas mal d'observateurs sur leur faim.

Décalage

Comme un certain recul est indispensable à l'évaluation scientifique, les chercheurs ont évalué les effets du PAS (plan d'accompagnement et de suivi des chômeurs, cf. encadré p.25) dans sa phase de lancement. Plus précisément, ils ont étudié l'effet de la lettre d'avertissement de l'ONEm combinée, en Wallonie, à l'accompagnement mis en place dans la foulée, et ce pour les moins de 30 ans, les premiers à être entrés dans le système en juillet 2004. Quand on sait que certains chômeurs sont déjà passés par le cycle des 3 entretiens et que d'autres ont déjà passé leur second « 1^{er}

entretien », on mesure le décalage, inhérent à la démarche scientifique d'évaluation.

L'IRES a évalué les effets du plan d'accompagnement et de suivi des chômeurs sur la reprise d'emploi de ces chômeurs. Pour cela, les chercheurs comparent le taux de sortie du chômage vers l'emploi :

- de Chômeurs Complets Indemnisés inscrits obligatoirement comme Demandeurs d'Emploi (CCI-DE), âgés entre 25 et 29 ans (= « groupe cible ») et

- de chômeurs semblables mais qui n'ont pas été avertis en raison d'un âge légèrement supérieur à 30 ans (= « groupe de contrôle »).

La méthode d'évaluation de cette étude ne permet pas d'évaluer les effets du plan au-delà de 10 mois après l'avertissement. Hormis en fin de période d'analyse, les jeunes de moins de 30 ans n'ont pas encore participé au premier entretien à l'ONEm. La lettre d'avertissement est donc la seule composante de la procédure d'ACR dont les effets sont évalués. Le FOREM ayant choisi d'offrir un accompagnement spécifique aux chômeurs avertis par l'ONEm, l'étude évalue, pour la Région wallonne, l'effet combiné de la lettre d'avertissement et d'actions d'accompagnement. ORBEM et VDAB proposent aussi des mesures d'accompagnement mais qui ne sont pas spécifiquement identifiables pour le public averti par l'ONEm et n'ont donc pu être évalués en tant que tels.

Des résultats pour ceux qui en ont le moins besoin

En Flandre et en Wallonie, le PAS a un effet positif clair sur la sortie du chômage vers l'emploi pour certains groupes seulement. Il s'agit :

Pour la Belgique entière :

- des chômeurs très éduqués. Ainsi un CCI-DE de moins de 30 ans qui est diplômé de l'enseignement supérieur et qui réside en Wallonie avait-il 40 % de chances d'avoir trouvé un emploi cinq mois après l'avertissement de l'ONEm ; en l'absence du plan cette probabilité n'aurait été que de 29 %. Pour la Flandre, ces probabilités sont respectivement de 43 % et 32 %.

Pour la Wallonie uniquement :

- des chômeurs qui ont connu une expérience récente d'emploi
- des chômeurs qui résident dans une sous-région où le chômage est plus faible
- des femmes.

Pour les autres groupes de chômeurs (peu diplômés, n'ayant pas connu d'expérience de travail récente, résidant dans des sous-régions où le chômage est élevé, les hommes et les Bruxellois(e)s), les effets du PAS sont faibles et souvent proches de zéro. Ce qui confirme les analyses de la plate-forme : les plus faibles ne voient pas leurs chances de trouver un travail augmenter.

« *Par le supplément de démarches de recherche d'emploi, le risque de sanction, etc. associés à l'ACR, les*

entretiens d'évaluation annoncés dans la lettre d'avertissement sont perçus comme contraignants par le chômeur indemnisé et l'incitent à intensifier sa recherche d'emploi. Toutefois, l'accentuation de l'effort de recherche induite par la lettre ne s'avère clairement efficace que pour certains groupes, en particulier ceux dont le profil est plus favorable à l'embauche. »²

Bref, beaucoup de bruit pour rien. Le fait que les plus forts retournent un peu plus vite à l'emploi ne règle en rien le problème du chômage. D'autant que, en l'absence de création d'emplois, ils ne font probablement que prendre des postes à d'autres, non encore activés. Aujourd'hui que toutes les tranches d'âge sont concernées par le contrôle, on peut estimer que cet effet aura disparu. Le plan aurait plus d'effet sur les femmes ? En réalité, nous avons pu remarquer sur le terrain que, face à la menace de sanctions, les femmes, surtout si elles sont seules avec enfants, ont davantage tendance à intégrer la norme pour protéger leur famille. En outre, l'ACR est concomitant de l'explosion des titres services qui concernent quasi exclusivement des travailleuses. (Cf. p.20) L'IRES constate d'ailleurs que le PAS a notamment pour effet de stimuler la sortie du chômage vers des emplois à temps partiel faiblement rémunérés en Flandre. La menace de contrôle et de sanctions incite des chômeurs à abaisser leurs exigences à l'embauche, c'était aussi l'une des prévisions de la plate-forme : l'ACR pousse vers l'emploi précaire.

Réactions

Cette étude est donc très parcelaire et ne permet pas encore de tirer beaucoup de conclusions. Elle n'a cependant pas fait plaisir au ministre fédéral de l'Emploi, Peter Vanvelthoven, qui a réagi par un communiqué de presse : « *La politique d'activation signifie beaucoup plus que l'envoi d'une seule lettre. Il est dès lors incorrect de conclure, sur base de l'analyse d'une des nombreuses démarches dans le cadre de l'accompagnement et du*

suivi des demandeurs d'emploi, que la politique d'activation ne fonctionne pas. »³ Les opposants au système auraient beau jeu de répliquer au ministre que l'évaluation n'est pas catastrophique mais seulement mitigée justement parce qu'elle ne porte pas encore sur les résultats des entretiens. Nos analyses des chiffres (cf. p.18) et les témoignages de terrain (cf. p.25) sont suffisamment édifiants à cet égard.

Recommandations

Ce qui rend la réaction épidermique du ministre particulièrement savoureuse, c'est que les chercheurs n'ont pas été jusqu'à dire que l'effet de la lettre est nul, au contraire, ils lui reconnaissent une certaine efficacité comme nous l'avons vu ci-dessus. Ce qui titille sans doute à ce point le ministre, c'est que l'IRES va au contraire plus loin que les simples résultats de l'évaluation de la 1^{ère} phase en disant, sur base de la littérature internationale, que le contrôle doit porter sur des actions vérifiables, comme les refus d'emploi convenable : « *Selon nous, il faut supprimer la vérification de preuves écrites de démarches de recherche d'emploi dans la procédure d'ACR de l'ONEM. L'évaluation de dispositifs similaires dans d'autres pays nous enseigne que des entretiens brefs et axés de facto sur le contrôle administratif d'indicateurs de démarches vérifiables de recherche d'emploi se révèlent généralement peu efficaces à réinsérer les chômeurs dans l'emploi. Ces indicateurs (candidatures écrites à des offres d'emplois, etc.) n'informent en effet qu'incomplètement de l'activité de recherche. Le risque d'erreur de jugement par le facilitateur est en outre notable. L'incitation à collationner des preuves de démarches formelles peut enfin détourner les demandeurs d'emploi de canaux de recherche informels (recours à des relations, etc.), le cas échéant plus efficaces en termes de remise à l'emploi. Le contrôle effectué par les facilitateurs de l'ONEM devrait donc plutôt se concentrer sur des actions vérifiables, comme le refus d'une offre d'emploi convenable. »⁴*

Conclusion

A noter qu'en mai 2004, la plate-forme avait adressé aux partis une proposition de loi stipulant : « *Cette proposition consolide le principe actuel selon lequel le fait d'être disposé à accepter un emploi convenable, sans restrictions, est le critère objectif qui fonde le droit aux allocations. (...) Elle pose donc pour principe qu'en matière de contrôle de la disponibilité pour le marché du travail ou des efforts de recherche active, l'offre d'emploi doit précéder la sanction* ». Cela devant évidemment s'assortir d'une définition ambitieuse de l'emploi convenable, notion régulièrement mise à mal.

Dans son communiqué, le ministre annonce encore que « *Une étude portant sur l'ensemble de la procédure est en préparation et sera disponible dans le deuxième semestre de cette année.* » En attendant, les chômeurs trinquent ! De longues études ne sont pourtant pas nécessaires pour confirmer que l'ACR sape le droit au chômage, s'en prend aux plus faibles, ne crée pas d'emploi (s'il change l'ordre dans la file des sans-emploi, il ne réduit pas celle-ci) et ne réduit le chômage que par les sanctions d'une part, le travail précaire de l'autre. Il est donc nécessaire que le retrait de la chasse aux chômeurs soit un enjeu de la campagne électorale⁵ et que l'on cesse de ne traiter le problème du chômage que comme le problème des chômeurs, par la stigmatisation et la culpabilisation commodes d'un public défavorisé...

(1) Le rapport est consultable gratuitement en version résumée sur <http://www.uclouvain.be/regardseconomiques.html> et complète (170 pages) sur <http://www.uclouvain.be/cps/ucl/doc/econ/documents/rapportwebPolFed.pdf>

(2) Regards économiques n°49, résumé, p.3

(3) « Le ministre Vanvelthoven réagit à l'étude de l'UCL relative à l'activation », communiqué du 26/1/07 (http://www.petervanvelthoven.be/frmPers_FR.aspx?c=mvw)

(4) Ibid. pp.3-4

(5) Nous consacrons un colloque à la chasse aux chômeurs le 12 mai prochain.