

Vers de nouvelles formes de chasse aux chômeurs

2003-2004 : LE GRAND TROC

La réforme de 2003-2004, portée notamment par Frank Vandebroucke, a eu pour enjeu de réformer en profondeur la logique de l'assurance-chômage. Elle signe la fin de l'article 80, et donc de l'exclusion des cohabitants pour chômage de longue durée et renforce donc le caractère illimité des allocations dans le temps. Par ailleurs, le pointage communal est supprimé suite à l'analyse de son inefficacité et de la stigmatisation qu'il entraînait. Cela aura pour conséquence indirecte qu'organiser des chômeurs relève désormais de la gageure, étant donné leur éparpillement dans l'espace.

Une nouvelle logique vient remplacer ces deux processus supprimés. Un développement important de l'accompagnement se

CET ARTICLE A POUR BUT DE FAIRE LE POINT SUR LES RÉFORMES EN COURS DE L'ASSURANCE-CHÔMAGE DEPUIS L'ENTRÉE EN VIGUEUR DES GRANDES RÉFORMES DE 2003-2004 JUSQU'AUX RÉFORMES POTENTIELLES CONTENUES DANS LES PROJETS DE RÉFORME DE L'ÉTAT. IL VISE UNE PERSPECTIVE CRITIQUE ET ARGUMENTÉE DU CHANGEMENT DE PARADIGME À L'ŒUVRE DANS LE DÉBAT SUR L'ÉTAT SOCIAL ACTIF.

Sébastien Robeet

Centrale nationale des employés (CNE)

le cadre d'un chômage frictionnel à une logique structurelle d'accompagnement des demandeurs d'emploi dans la définition de leurs attentes et de leurs capacités, via une meilleure prise en compte de leurs données socio-biographiques et l'entrée dans des processus systématiques de formation. À côté

de recherche (ACR) a fait couler énormément d'encre et on peut reprendre ici les principales critiques qui lui sont adressées. Elle signifie tout d'abord un renversement de la charge de la preuve. Le chômeur est présumé responsable de sa situation et doit se justifier en permanence afin de pouvoir continuer à bénéficier des allocations. Or, lorsque l'emploi est perdu involontairement et que l'on se retrouve au chômage, il apparaît tout de même très pénalisant d'exclure des chômeurs qui ne chercheraient pas un emploi... qui est lui-même très théorique.

Par ailleurs, on passe ainsi d'un principe assurantiel à un principe conditionnel. Le principe d'assurance implique que le risque (la perte d'un emploi) est couvert par une indemnisation (l'octroi effectif des allocations de chômage) tant que la personne ne rencontre pas une offre d'emploi convenable. La nouvelle logique mise à l'œuvre prend en compte des principes moraux tels que le mérite ou l'effort de recherche comme condition à

l'octroi de l'allocation. Ces principes éminemment subjectifs et flous sont ainsi laissés à l'arbitraire des facilitateurs de l'ONEm, avec un panel de sanctions répressives.

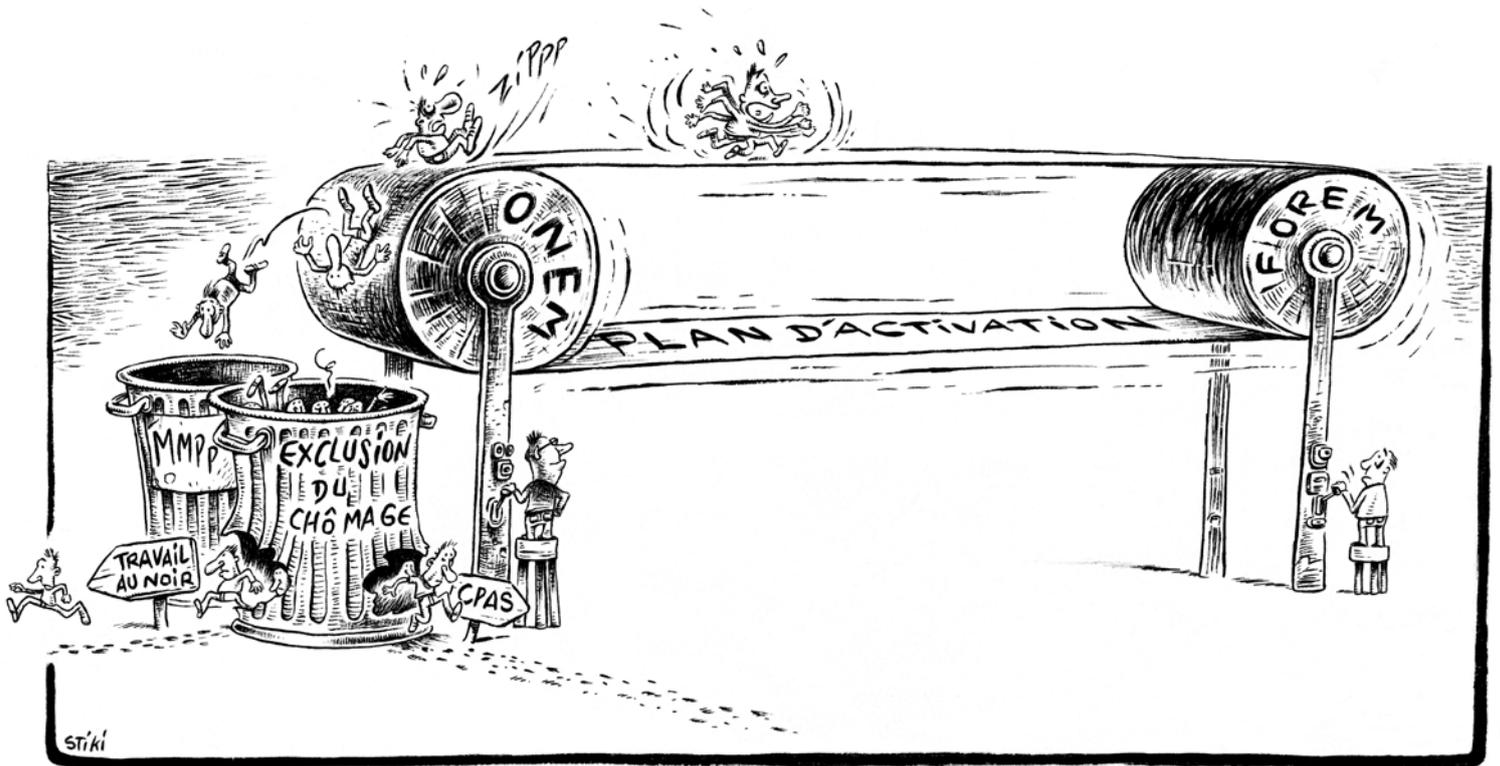
Le volet "accompagnement", vu comme intensif, doit être considéré comme un leurre puisque aucune de ces actions (formations, plans d'insertion socioprofessionnelle...) ne suspend réellement la mécanique mise en œuvre des contrôles de recherche active. Par ailleurs, il est illusoire de croire que les chômeurs peuvent tous être inscrits dans ces processus, faute de moyens et de temps disponibles.

L'analyse de Jean Faniel est tout aussi critique: "On peut analyser cette évolution comme une volonté accrue du gouvernement fédéral belge – à l'instar de nombre de ses équivalents européens et dans un contexte de pression de la Commission et du patronat - d'augmenter l'insécurité que vivent les chômeurs afin de les contraindre à accepter des emplois de plus en plus précaires et mal rémunérés,

“ LE VOLET “ACCOMPAGNEMENT” DES CHÔMEURS DOIT ÊTRE CONSIDÉRÉ COMME UN LEURRE PUISQUE AUCUNE DE CES ACTIONS (FORMATIONS, PLANS D'INSERTION SOCIOPROFESSIONNELLE...) NE SUSPEND LA MÉCANIQUE DE CONTRÔLE.”

met en place, par le renforcement d'une logique à l'œuvre au sein des services publics de l'emploi (SPE : Actiris, Forem, VDAB), qui est passée d'une logique d'intermédiation entre les demandeurs d'emploi et les pourvoyeurs d'emploi dans

de cette logique d'accompagnement se met en place l'activation du comportement de recherche, d'une part et la systématisation de l'échange d'informations entre les SPE et l'ONEm, d'autre part. L'activation du comportement



sous peine de perdre leur droit aux allocations. Ce faisant, les sans-emploi exercent une pression accrue sur les travailleurs actifs, engendrant modération salariale et précarisation généralisée de l'emploi. Le contrôle intervient ici comme un mécanisme essentiel de ce processus. (...) Le contrôle des chômeurs, en Belgique comme dans d'autres pays européens, est donc passé d'une logique de vérification de l'absence d'emploi à une politique de contrôle social servant d'instrument de politique économique en vue de précariser l'ensemble du salariat." ^A

DÉVELOPPEMENTS RÉCENTS

Ce mécanisme a, dans la réalité, fait exploser le nombre de sanctions directes ou indirectes. Son efficacité est donc également mise en cause dans la volonté de remise à l'emploi. Dans un contexte de chômage structurel, son inefficacité est même clairement mise en lumière. Il s'agit alors purement et simplement d'un report budgétaire sur les budgets d'assistance développés au sein des CPAS.

Les études universitaires, notamment celle de l'IRES et de l'université de Gand ^B, montrent en creux que l'ACR n'est efficace que dans un contexte où les offres d'emploi sont abondantes et lorsque les chômeurs sont proches de l'emploi (jeunes ou chômeurs récents). La diminution du taux de chômage est bien plus tributaire de la conjoncture économique globale.

Une analyse qui peut être faite est celle du creusement des

population sanctionnée: moins de 10% des sanctions font l'objet d'un recours. Loin d'accréditer l'idée que la sanction est justifiée, cela met plutôt en lumière l'incapacité de ces acteurs à se prendre en main et à se défendre...

En outre, la systématisation de l'échange des données entre l'ONEm et les SPE mais aussi entre l'ONEm et les autres organismes de sécurité sociale (ONSS, principalement) amène encore plus clai-

Enfin, la contractualisation "obligatoire" à l'œuvre au sein du processus d'ACR est de plus en plus une réalité au sein des SPE. Ainsi, chez Actiris, le contrat de projet professionnel, initialement volontaire, est devenu obligatoire pour les moins de 25 ans et son extension à tous les moins de 50 ans est en cours. La notion légèrement hypocrite de contrat est devenue une "construction". Les initiales du CPP restent mais la logique est inversée. Qui plus est, cette logique de devoir qui incombe aux demandeurs d'emploi amène inévitablement, vu l'échange systématique de données avec l'ONEm, à un contrôle renforcé. Les logiques d'accompagnement font donc la place, insidieusement, à une nouvelle extension du concept d'activation.

“LA CATÉGORISATION DES CHÔMEURS CONSTITUE UN EXEMPLE DE LA SOCIALISATION DES PERTES ET DE LA PRIVATISATION DES BÉNÉFICES.”

inégalités. Les plus fragiles sont plus lourdement et plus fréquemment sanctionnés, alors que ceux disposant d'un capital culturel ou économique arrivent à passer entre les mailles du filet. Un chiffre permet de se faire une idée de la

rement contrôles et sanctions à se multiplier. L'informatisation de ces données, outre qu'elle amène à une standardisation des parcours, a pour effet direct d'enclencher une logique de suspicion de fraude et de répression.

CHASSE AUX CHÔMEURS 2.0 ?

Les nouveaux défis qui se posent dans le cadre de l'assurance-chômage se superposent à ceux qui viennent d'être énoncés, voire les renforcent. La réforme de la politique d'accompagnement →

→ et de suivi, préparée par le gouvernement fédéral au printemps 2010 en collaboration avec les fonctionnaires dirigeants de l'ONEm et des SPE, n'a pu voir le jour suite à la chute du gouvernement et à l'impossibilité de réformer l'accord de coopération entre les régions et l'État fédéral. Mais son principe n'est pas fondamentalement remis en cause. Au contraire, les régions le mettent implicitement en œuvre.

Le paradigme de l'activation est renforcé mais son exécution est adoucie. Ainsi, le projet de réforme vise à accélérer le départ de la procédure, à étendre le nombre de ses "bénéficiaires" à l'ensemble des chômeurs disponibles sur le marché de l'emploi mais à adoucir les sanctions (réduction des allocations plutôt que suspension, réduction puis exclusion à la place de l'exclusion immédiate...).

Deux grands défis sont ensuite posés : celui de la segmentation des chômeurs et celui de la confusion des politiques d'activation et d'accompagnement.

La segmentation des chômeurs se veut une réponse à la critique du renforcement des inégalités. À situation différente, réponse différente. La critique largement faite aux facilitateurs de l'ONEm de ne pas prendre en compte la situation individuelle de personnes éloignées de l'emploi amène donc à segmenter les publics, de manière à organiser leur accompagnement et leur suivi (dont l'activation) de manière différenciée.

Les points positifs à mettre au crédit de cette réforme sont évidents et font suite aux nombreuses analyses issues du monde de l'insertion socioprofessionnelle (ISP) : les personnes très éloignées de l'emploi demandent un suivi qui va au-delà de la "professionnalisation", autrement dit de l'amélioration de l'employabilité, pour aller vers une resocialisation préalable. Des enjeux de discrimination

positive pourraient ainsi être mis en place afin de concentrer les moyens sur les personnes qui en ont le plus besoin.

Mais l'esprit de cette catégorisation ne rencontre pas ces préoccupations. Les catégories proposées amènent à des réflexions tout autres. Ainsi, les catégories énoncées sont les suivantes : les

“LA RÉUNION DES FONCTIONS DE CONTRÔLE ET D'ACCOMPAGNEMENT DANS LES MÊMES MAINS VA TRANSFORMER LES SPE EN MINIONEM RÉGIONAUX.”

demandeurs d'emploi éloignés du marché de l'emploi en raison d'une problématique de nature médicale, mentale, psychique ou psychiatrique (MMPP); les demandeurs d'emploi éloignés du marché de l'emploi pour une autre raison (problèmes très importants de capacité de socialisation); les demandeurs d'emploi non orientables.

“IL EST TEMPS DE PASSER D'UN TRAITEMENT SOCIAL DU CHÔMAGE (RESPONSABILISATION INDIVIDUELLE) À UN TRAITEMENT ÉCONOMIQUE VERS LE PLEIN EMPLOI.”

Les nécessités d'une individualisation claire de l'accompagnement et du suivi sont battues en brèche par une catégorisation qui, par ses quasi-diagnostics, amènera certainement à une standardisation des traitements qui sera peut-être encore plus préjudiciable que la situation actuelle.

En outre, ces catégories sont éminemment stigmatisantes. La catégorie MMPP est de loin celle qui pose le plus question : qui va juger, selon quels critères, quel suivi adapté sera proposé? Et

surtout, que vont ressentir les personnes ainsi étiquetées? La procédure actuelle a déjà montré de nombreuses fois à quel point elle est culpabilisante et blessante. On frémit déjà à l'idée des étiquettes et de la relégation systématique qu'elle risque d'engendrer.

Car la question du "marché" de la recherche d'emploi est ainsi

crûment posée. Dans une logique de sous-traitance et de commercialisation des services, il est indéniable qu'une telle catégorisation aura pour effet de créer un marché rentable des chômeurs proches de l'emploi, dans lequel n'hésiteront pas à s'engouffrer les acteurs commerciaux (agences d'intérim, bureaux d'outplacement

commerciaux...). À côté de ce marché rentable, il existera donc un marché non rentable. Le risque est ainsi grand que le report budgétaire qui existe déjà sur les CPAS à l'occasion des sanctions existe ainsi en amont de toute sanction. Et les catégories proposées risquent de conduire ce marché non rentable vers les organismes d'ISP, les CPAS, les organismes de santé mentale, voire les associations pour handicapés, tous subsidiés. Un nouvel exemple de la socialisation des pertes et de la privatisation des bénéfices...

Si la réforme n'a pas encore vu le jour en tant que telle, la catégorisation commence à se mettre en place dans les régions, notamment en région wallonne, où la catégorie des MMPP est reprise comme telle.

Un autre grand enjeu est celui de la confusion plus grande encore qui se met en place entre les notions d'accompagnement et d'activation. Ainsi, la réforme Milquet propose que les SPE soient en charge non seulement de l'accompagnement mais également de l'activation, le contrôle de la disponibilité et les sanctions restant à charge de l'ONEm. Outre que la répartition des rôles risque d'amener beaucoup de conflits de compétences, c'est au sein des SPE que la confusion sera le plus difficile à vivre. Comment, pour des conseillers visant à conserver un rôle social, jouer à la fois le rôle d'accompagnateur et de contrôleur?

Et cette confusion plane encore plus si l'on analyse clairement les projets de réforme de l'État. La note Vande Lanotte comme la note Di Rupo, dont on s'accorde à dire qu'elle définit plus ou moins certainement le périmètre des transferts de compétences, accorde la réglementation de la disponibilité au fédéral mais tout le reste est transféré aux régions (suivi, sanctions, dispenses de disponibilité). Cette perspective risque d'amener rapidement à une défédéralisation complète de l'assurance-chômage. Un système fédéral ne peut être maintenu que si les règles sont appliquées de la même manière partout. Qui plus est, si les cotisations sont identiques alors que l'application ne l'est pas, il y a discrimination. Pour l'activation, l'ONEm reste chargé de la mise en œuvre et les régions sont compétentes pour le paiement, voire pour une refonte complète du système ou une disparition de celui-ci, dans un cadre plus large où elles bénéficient également des subsides salariaux (réduction des cotisations, politique des groupes cibles).



Bref, il s'agit ni plus ni moins de transformer les SPE en mini-ONEM régionaux, avec toutes les compétences liées à l'emploi. Outre le fait qu'elle organise clairement un démantèlement de la Sécurité sociale, la réunion des fonctions de contrôle et d'accompagnement dans les mêmes mains va à l'encontre d'un mouvement long de développement de l'accompagnement qui met le demandeur d'emploi et son conseiller dans une relation de confiance. Cette confiance risque de disparaître purement et simplement.

Par ailleurs, loin de laisser alors les régions organiser le marché de l'emploi comme elles l'entendent, des mécanismes de bonus sont mis en place pour les régions ayant les meilleurs résultats sur le plan du taux d'activité. La logique de concurrence est ainsi mise en exergue et risque de pousser les régions vers une chasse aux

chômeurs new generation, avec la carotte du bonus comme horizon.

ALTERNATIVES

Trois axes mériteraient une place dans ce débat pour envisager des alternatives à l'activation des chômeurs comme horizon indépassable des politiques de traitement du chômage. Premièrement, on peut envisager le développement de la formation comme un droit et non comme un devoir, ce qui a pour effet un déplacement du coût de cette formation vers les entreprises. Cette internalisation des coûts de formation, notamment pour les fonctions critiques, a pour vertu de désocialiser des coûts largement assumés par la collectivité au seul bénéfice actuel des entreprises privées. Deuxièmement, il faut assurer une meilleure prise en compte des à-côtés du chômage et de l'emploi. Que l'on parle d'accueil de l'enfant, de démocratisation

de l'enseignement ou de meilleure prise en compte des problèmes de mobilité, il faut pouvoir mettre en place des politiques ambitieuses dans ces champs de l'action publique qui ont pour but de rendre le travail réellement attractif.

Enfin et surtout, il est temps de passer d'un traitement social du chômage (responsabilisation individuelle) à un traitement économique vers le plein-emploi qui assume son nom. Et ce par deux mesures-phares, la création d'emplois via des investissements publics dans le non-marchand, dans les secteurs verts, vers des activités localisées et de proximité et par la répartition de l'emploi disponible via une réduction massive du temps de travail et par une conditionnalité accrue des réductions de cotisations, à l'instar de ce qui se fait dans le secteur non marchand par le mécanisme du Maribel social. ■

▲ Faniel J., Le contrôle des chômeurs en Belgique. Objectifs et résistances, Informations sociales, 2005/6, n° 126, pp. 89-91.

ⓐ Cockx, B., M. Dejemeppe et/en B. Van der Linden (2011), "L'activation du comportement de recherche d'emploi favorise-t-elle un retour plus rapide à l'emploi?" / "Sneller aan werk dankzij activering van het zoeken?", Regards économiques, 85.