

Vervoort II, mode emploi (III)

Six mois après son installation, l'orientation de la politique de l'emploi du gouvernement Vervoort II reste floue. Celui-ci ne semble pas (encore?) avoir de véritable projet pour les importantes compétences transférées.

Arnaud Lismond-Mertes (CSCE)

L'adoption du budget 2015 de la Région bruxelloise a été l'occasion de faire le point sur les orientations en matière d'emploi de la coalition issue des élections du 25 mai 2014. Comme l'a indiqué le ministre du Budget, suite au transfert de compétences prévu par la sixième réforme de l'Etat « pour la première fois, la com-

pétence emploi occupe la première place du point de vue du volume dans le budget des dépenses, avec une part de 18,3 % et détrône ainsi les transports publics ». 507 millions sont transférés à la Région pour l'exercice de ses nouvelles compétences en matière d'emploi. Le ministre annonce également que « 9 millions d'euros supplémentaires

sont affectés dans le cadre de la Garantie jeune ». La note du ministre de l'Emploi précise que cette somme servira au financement de stages (1) et de formations. L'enveloppe destinée aux formations supplémentaires est de 3 millions d'euros.

Une menace diffuse sur les ACS

Le budget des Agents Contractuels Subventionnés (ACS), qui finance la mise à disposition de 9.945 emplois dans le secteur associatif et des pouvoirs locaux bruxellois, reste stable, à hauteur de 190 millions d'euros. Dans sa note, le ministre de l'Emploi



L'impôt et les cotisations sociales des moins nantis subventionnent les services d'aide ménagère aux mieux nantis.

annonce l'ambition de réaliser une « réorientation des ACS » : « Une meilleure gestion et une attribution des nouveaux ACS Loi Programme à durée déterminée et réservée aux mesures qui ont réellement un effet démultiplicateur sur l'emploi (ce qui concerne le matching ou la transition professionnelle ou la préformation et la petite enfance) constituent les objectifs majeurs en matière d'emploi. » Entendons donc que cette source majeure de soutien au secteur associatif bruxellois risque d'être progressivement remise en cause, ciblée de façon abstraitement utilitariste, et que la qualité des nouveaux emplois soutenus risque d'être totalement dégradée (passage de contrats à durée indéterminée en contrats à durée déterminée). Il est à craindre que, dernière l'ambition affichée de créer des emplois qui ont « un effet démultiplicateur sur l'emploi » (?), se cache le projet de diminuer la qualité des emplois soutenus et de réorienter ce soutien des missions d'intérêt collectif vers le secteur marchand. La vigilance est de mise.

Peu d'ambition pour les réductions ONSS

Les budgets transférés par le fédéral pour subventionner l'emploi de « groupes cibles » de travailleurs se montent à 213 millions pour les réductions de cotisations sociales (liées à la localisation de l'employeur, et qui profitent dès lors également aux employeurs bruxellois de personnes

à ce stade, pas d'autre réorientation prévue de cet énorme budget qui profite essentiellement aux employeurs, sans véritables contraintes ni sur la pérennité des emplois ni sur leur qualité ni sur leur utilité sociale. La promotion de la qualité des emplois créés ou soutenus par la Région ne semble pas à ce stade une priorité affirmée.

Redistribution à l'envers, on continue

Enfin, 205 millions transférés par le fédéral seront consacrés aux titres-services. Le système des titres-services est maintenu sans modification ni projet de réforme. Contraste saisissant avec la réorientation annoncée du secteur ACS. Il s'agit pourtant ici d'emplois précaires (salaire horaire brut moyen de 10,82 euros de l'heure, 52 % de CDD, 64,8% pour une durée inférieure à un mi-temps), financés à 80% par la Région (lorsque l'on additionne la partie supportée par la Région du titre, la réduction d'impôt et les aides à l'emploi – lire l'encadré ci-contre) et qui bénéficient principalement aux ménages les plus nantis. La Région wallonne a pour sa part substantiellement diminué l'avantage fiscal octroyé aux titres services en 2015. A raison : selon les calculs de Philippe Defeyt, l'ensemble des 30% des ménages wallons ayant les revenus impossibles les plus bas ne bénéficiait que de 6,4% de cette réduction d'impôt, tandis que les 10%

Cet accompagnement de plus en plus « contrôlant » va générer un immense sentiment d'inutilité et d'humiliation pour les chômeurs.

domiciliés en Flandre et en Wallonie) et de 28 millions pour les mesures « d'activation » (liées à la localisation du domicile des travailleurs). L'ambition du gouvernement est de progressivement recentrer ces mesures sur le dispositif d'activation, plus ciblé sur l'emploi des Bruxellois. Il n'y a,

des ménages ayant les revenus les plus hauts se voyaient à eux seuls attribuer 39% de ce montant! Les titres-services opèrent une redistribution à l'envers, l'impôt et les cotisations sociales des moins nantis subventionnent les services d'aide ménagère aux mieux nantis. Aucune ambition d'y

80% DE FINANCEMENT PUBLIC DES TITRES-SERVICES

«Le titre-service bénéficie d'un important subventionnement de l'Etat, qui s'élève lorsqu'on tient compte du financement du groupe cible (car cela était aussi une motivation à créer le système) à 80%. Le système égale ainsi la composante de subventionnement de biens quasi collectifs comme la santé et le bien-être. Dans ces *merit goods* (biens tutélaires), il y a une utilité purement individualisable, mais on souhaite néanmoins intervenir en tant que pouvoirs publics, car l'usage de ces services ne peut être refusé à personne dans la mesure où ils concernent des besoins essentiels à utilité sociale considérable (autre exemple : l'enseignement). Dans le cas du système des titres-services, on ne peut pas parler de bien tutélaire, [...]. Dans le cas des véritables biens tutélaires, on constate d'ailleurs que parfois une certaine contribution est demandée à l'utilisateur en fonction de ses revenus ou de ses moyens financiers, ce qui n'est pas le cas ici. Enfin, la lutte contre la fraude ne peut pas non plus être invoquée pour subventionner de façon maximale des activités qui se déroulaient auparavant en noir. Étant donné le volume de la fraude, les arbres seraient réellement obligés de pousser jusqu'au ciel.»

J. Pacolet, in « Les arbres ne poussent pas jusqu'au ciel - Le coût réel des titres-services », HIVA-KUL, 2012.

mettre un terme n'a été annoncée en Région bruxelloise.

Accompagnement intensif vers le stage

Sur le terrain, la réorganisation de l'accueil dans les antennes d'Actiris constitue l'évolution majeure depuis le 1^{er} janvier 2015. Les plages d'accueil pour les demandes d'aide spontanées ont été diminuées et limitées aux matinées. Les usagers sont, pour le reste, invités à s'adresser au call-center (surchargé). L'accompagnement des chômeurs par d'Actiris prend un tour toujours plus

L'accompagnement des chômeurs par d'Actiris prend un tour toujours plus contraignant et lié au processus de contrôle.

⇒ contraignant et lié au processus de contrôle. Il part de moins en moins des demandes émises par les personnes elles-mêmes. C'est que la Région bruxelloise paraît avoir décidé d'appliquer les mesures prévues par l'accord de coopération « conclu le 6 novembre 2013 entre l'Etat fédéral, les Régions et les Communautés, relatif à l'accompagnement et au suivi actifs des chômeurs ». Et ce même si cet accord n'a pas reçu l'assentiment du parlement bruxellois (*lire l'encadré ci-dessous*). Or cet accord prévoit notamment une intensification de « l'accompagnement » des jeunes demandeurs d'emploi par les offices de

placement régionaux. Cette intensification, couplée à la concentration des moyens d'Actiris et de ses partenaires sur le public « jeunes », donnera tout au plus lieu à un engagement préférentiel de jeunes chômeurs plutôt que de chômeurs plus âgés, mais aucunement à la résorption globale du chômage bruxellois (qui dépend fondamentalement de l'activité économique et non de l'accompagnement d'Actiris). Par ailleurs, en l'absence d'une demande d'emploi suffisante émanant des entreprises, c'est surtout un accompagnement vers l'occupation précaire dans le cadre des « stages de transition en entreprise »

que la Région risque d'offrir. Et il y a pire encore: s'il ne créera pas d'emploi, cet « accompagnement contrôlant » plus intensif va générer non seulement un immense sentiment d'inutilité et d'humiliation pour les chômeurs et pour les professionnels qui l'appliquent, mais aussi un surcroît de sanctions et d'exclusions du chômage.

Le contrôle de la disponibilité dans le brouillard

La loi spéciale relative à la sixième réforme de l'Etat du 6 janvier 2014 prévoit que les Régions ont désormais « la compétence de décision et d'exécution en matière de contrôle de la disponibilité active et passive des chômeurs et d'imposition des sanctions y relatives. L'autorité fédérale reste compétente pour le cadre normatif en ce qui concerne la réglementation en matière

Non ratifié mais néanmoins appliqué

Afin d'organiser la collaboration des Régions au durcissement des conditions de maintien des allocations de chômage organisé par le gouvernement Di Rupo, celui-ci avait conclu, le 6 novembre 2013, un accord de coopération entre l'Etat fédéral, les Régions et les Communautés relatif à l'accompagnement et au suivi actifs des chômeurs. Si cet accord a, malgré des réticences, bien été signé par les gouvernements régionaux, il aurait dû être soumis à l'assentiment des assemblées parlementaires fédérale et régionales pour devenir effectif. La loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles prévoit en effet (en son article 92bis, § 1) que « les accords qui portent sur les matières réglées par décret, ainsi que les accords qui pourraient grever la Communauté ou la Région ou lier des Belges individuellement, n'ont d'effet qu'après avoir reçu l'assentiment par décret. Les accords qui portent sur les matières réglées par la loi, ainsi que les accords qui pourraient grever l'Etat ou lier des Belges individuellement, n'ont d'effet qu'après avoir reçu l'assentiment par la loi ». Dans le contexte préélectoral de fin 2013 (où le Réseau Bruxellois de Collectifs de Chômeurs avait, au mois de décembre 2013, organisé un rassemblement contre cet accord de coopération devant le cabinet du ministre-Président Vervoort), aucun gouvernement ni fédéral ni régional n'avait soumis cet accord à la ratification des assemblées parlementaires concernées. Interrogée sur ce point par Michel Colson député FDF, en mars 2014, la ministre de l'Emploi de l'époque estimait que cet accord de coopération était entré en vigueur le 1^{er} janvier 2014. Or le Conseil d'Etat rappelle bien que « c'est seulement après que l'assentiment a été donné par toutes les parties à l'accord de coopération que celui-ci peut recevoir effet dans leur ordre juridique

interne respectif. ». Le parlement de la Communauté germanophone, partie à cet accord, rentre bien dans cette logique et a adopté un décret d'assentiment le 24 novembre 2014. Quoiqu'il en soit, le 26 juin 2014, le gouvernement fédéral Di Rupo (en affaires courantes) a modifié l'arrêté portant réglementation du chômage en faisant comme si cet accord était entré en vigueur. Et, depuis le 1^{er} janvier 2015, Actiris ne fait plus, conformément à cet accord, signer aux jeunes des « projets de construction professionnelle », mais bien des « plans d'action individuelle » (plus contraignants). On reste dans l'attente de recours juridiques ou de réactions politiques contre l'application de cet accord. Il est non seulement néfaste pour les chômeurs mais de surcroît, à ce stade, sans validité légale et appliqué au mépris du Parlement.

Texte : Interpellation de Didier Gosuin par Zoé Genot concernant la mise en œuvre de la régionalisation du contrôle des chômeurs (22/01/14)

Zoé Genot (Députée Ecolo): [...] Quels sont vos grands objectifs en matière de régionalisation du contrôle ? [...] Un organisme d'intérêt public spécifique pour le contrôle est-il en voie de finalisation ? [...] Des locaux de contrôle spécifiques seront-ils prévus, ou seront-ils localisés dans les mêmes bureaux que ceux d'Actiris destinés à l'accompagnement ? En effet, il importe de scinder clairement le contrôle de l'accompagnement, pour qu'il n'y ait pas de méfiance qui s'installe dans le chef des demandeurs d'emploi à l'égard des personnes qui sont censées les soutenir et les accompagner. [...] Les exclusions, au niveau fédéral, ont explosé en 2014.

d'emploi convenable, de recherche active d'un emploi, de contrôle administratif et de sanctions, ainsi que pour l'exécution matérielle des sanctions ».

Le 22 janvier, l'interpellation du ministre de l'Emploi (Didier Gosuin, FDF) par la députée Zoé Genot (Ecolo) a permis d'éclairer l'état de ce transfert de compétences et la façon dont la Région bruxelloise prévoit de s'en saisir (*lire ci-dessous*). On en retiendra que la disposition de transfert de compétence de la loi spéciale est, sur ce point, foncièrement ambiguë. Elle proclame le transfert de la compétence de contrôle aux Régions, tout en précisant que la réglementation et l'exécution restent fédérales ! On peut, dès lors, se demander ce qui sera réellement transféré aux Régions : probablement rien, sinon l'impopularité d'assumer la responsabilité et la mise en œuvre du processus de sanctions et d'exclusions

Il ne faut pas organiser concrètement le transfert de la compétence tant que le cadre normatif n'aura pas été défini.

organisé au niveau fédéral. Les mois à venir le diront.

Notons également l'intention de la Région bruxelloise de placer ce service de contrôle à l'intérieur d'Actiris (qui deviendrait plus que jamais un exécutant de l'Onem, orienté par des objectifs de sanction autant que d'aide), et une procédure d'appel complexe qui risque d'impliquer les organisations syndicales dans la prise de sanction elle-même, alors que la pérennité de leur rôle d'accompagnateur/défenseur des chômeurs dans le processus de contrôle n'est, à ce stade, pas garantie.

Ici encore, la vigilance sera de mise.

Il serait peut-être sage que la Région renonce (comme il est prévu qu'elle puisse le faire) à l'exercice – de façade – de cette compétence, si celle-ci devait se limiter à une simple exécution des basses œuvres de l'Onem. Nous rejoignons le ministre de l'Emploi sur un point : il ne faut pas mettre la charrue avant les bœufs. Ni organiser concrètement le transfert de la compétence tant que le cadre normatif n'aura pas été défini d'une façon concertée et pleinement satisfaisante. □

(1) Les fameux « stages de transition en entreprise », présentés en détail dans les numéros 84 et 85 d'*Ensemble* !

Les critères de contrôle appliqués au niveau régional seront-ils les mêmes ? [...] Quels sont les critères obligatoires fixés par l'État fédéral en matière de disponibilité active des chômeurs et en matière d'organisation de ce contrôle ? [...] Quel avenir attend les accompagnateurs syndicaux actuellement payés par Actiris pour accompagner les chômeurs devant l'Onem ? [...]

Didier Gosuin (Ministre de l'Emploi bruxellois, FDF): [...] Dans le cadre du transfert de cette compétence, la situation est plus compliquée qu'il n'y paraît. Ainsi, lorsque l'on dit que l'on a transféré le contrôle aux Régions, il y a du vrai et du faux ! [...] Il a été demandé, en conférence interministérielle, de clarifier le cadre normatif fédéral portant sur le contrôle de la disponibilité et de définir la zone d'autonomie (ou non) dont peuvent bénéficier les Régions pour adapter leurs processus d'intervention. Un projet de cadre normatif rédigé par l'Onem est en débat entre les services publics d'emploi régionaux et le niveau fédéral. La discussion à ce sujet se poursuivra en lien avec le cabinet du ministre M. Peeters dans les prochaines semaines. Je ne peux donc vous en dire plus pour l'instant. Ce cadre normatif négocié étant un préalable, il ne me sera pas possible de répondre à certaines de vos questions, mais j'y reviendrai plus tard. En effet, tout est fonction de la capacité que nous aurons d'intervenir et de moduler les choses. [...] Pour le contrôle de la disponibilité active, Actiris [...] créera une nouvelle direction chargée du « contrôle et de la dispense de la disponibilité ». Elle sera clairement distincte des autres directions, avec les facilitateurs d'Actiris, permettant ainsi de scinder ce nouveau rôle et celui du conseiller emploi qui poursuivra son travail d'accompagnement. Ensuite, des collèges internes seront mis en place, composés de trois membres d'Actiris, pour valider, auditionner et décider des sanctions. Enfin, un collège paritaire agira comme instance de recours interne. Les organisations représentatives des

travailleurs et des employeurs y siégeront. Ce nouveau dispositif délimite clairement les rôles et responsabilités respectifs du conseiller emploi et du facilitateur ; il introduit donc une complémentarité et une cohérence dans la démarche. Le conseiller emploi accompagne le chercheur d'emploi, le soutient et suit l'évolution de son projet professionnel ; il alimente le dossier du chercheur d'emploi par des éléments factuels utiles pour un travail objectif du facilitateur. Le facilitateur, quant à lui, instruit le dossier du chercheur d'emploi en termes de niveau de collaboration et de réalisation des plans d'action convenus ; il prépare, dans le respect du cadre normatif qui sera négocié, les dossiers et les présente au collège interne ; il assure le suivi des décisions du collège et en informe le chercheur d'emploi. Le collège interne examine les dossiers présentés, auditionne les chercheurs d'emploi convoqués et décide des sanctions éventuelles. La pertinence des décisions est garantie par le fait qu'elles sont prises collégalement en interne par trois membres d'Actiris. Si le chômeur est en désaccord avec la décision prise par le collège interne, il pourra introduire un recours auprès du collège paritaire. [...]

Genot : Vous n'avez pas répondu à la question concernant les accompagnateurs syndicaux, qui, à l'heure actuelle, accompagnent les chômeurs contrôlés. Ce dispositif sera-t-il maintenu ?

Gosuin : C'est l'une des dispositions en cours de négociation, puisque ces accompagnateurs relèvent actuellement de l'Onem. Ce volet fait partie du cadre normatif et des dispositions que nous allons prendre.

Genot : Ce ne sont pas des accompagnateurs de l'Onem, mais des syndicats.

Gosuin : Ils le sont dans le cadre d'une mission exercée par l'Onem. □