

Collectif Solidarité Contre l'Exclusion ASBL

L'accompagnement socioprofessionnel des chômeurs est-il soluble dans la chasse aux chômeurs ?

Balises pour un accompagnement de qualité des chômeurs bruxellois après les réformes du Gouvernement Di Rupo 1^{er}.



Décembre 2013

Etude du « Collectif Solidarité Contre l'Exclusion, asbl », reconnue comme association d'Éducation permanente, et soutenue à cette fin par le Service éducation Permanente de la Fédération Wallonie-Bruxelles, rédigée par Luca Ciccia, à titre individuel pour le compte du CSCE asbl. Les idées exprimées ici n'engagent pas tous les membres de l'association et sont une contribution au débat.

Table des matières

1. L'accompagnement des chômeurs dans la tourmente
2. Qu'est-ce qu'un « accompagnement de qualité »?
3. Mesures fédérales et régionales impactant l'accompagnement socioprofessionnel
 - 3.1. Réformes fédérales du gouvernement Di Rupo
 - 3.1.1. Dégressivité des allocations
 - 3.1.2. Disponibilité sur le « marché de l'emploi »
 - 3.1.2.1. Du stage d'attente au stage d'insertion : la bombe à retardement post-électorale
 - 3.1.2.2. Chômeurs âgés :
 - 3.1.2.3. Emploi convenable ?
 - 3.1.2.4. Les temps partiels et les femmes
 - 3.1.2.5. Assimilation du chômage et pension
 - 3.1.2.6. Des « MMPP » vers les « Personnes les Plus Eloignées de l'Emploi ».
 - 3.2. Politiques de l'emploi en région Bruxelloise
 - 3.2.1. Du fédéral aux régions : accord de coopération, transfert des aides à l'emploi et du contrôle
 - 3.2.1.1. Réforme de l'Etat : aides à l'emploi et contrôle
 - 3.2.1.1.1. Aides à l'emploi
 - 3.2.1.1.2. Contrôle et contractualisation
 - 3.2.1.2. Accord de coopération
 - 3.2.2. Actiris : « Au cœur de l'emploi »...
4. Position des acteurs
 - 4.1. Partis politiques
 - 4.2. Interlocuteurs sociaux
 - 4.3. Acteurs associatifs
5. Quelles balises pour un accompagnement de qualité et évaluation des réformes
 - 5.1. Plein emploi et politiques sociales
 - 5.2. Contraintes publiques sur le « marché »
 - 5.3. Accompagnement socioprofessionnel global, entre égaux
 - 5.4. Relation de confiance qui permet une contractualisation libre
 - 5.5. L'accompagnement pour tous, sans stigmatisation, ni jeux de rôles imposés-induits
 - 5.6. L'accompagnement a besoin du temps nécessaire à la rencontre des objectifs !
 - 5.7. Agir en partenariat
6. L'heure de reconquérir le droit au chômage et à l'accompagnement de qualité

1. L'accompagnement des chômeurs dans la tourmente

Par la stratégie européenne de Lisbonne, les pays européens se sont engagés à harmoniser davantage leurs politiques de l'emploi selon une orientation libérale. Il s'agit de modérer les salaires (nets et socialisés), d'augmenter l'offre de travail, de réduire le droit du travail, et d'activer les chômeurs¹. L'objectif global est de relever le taux d'emploi, ce qui est bien différent d'une diminution du taux de chômage...

Avec ces politiques, les Etats membres s'engagent à privilégier les dépenses dites actives, dont font parties les dépenses d'accompagnement, au détriment des dépenses dites « passives », que sont les allocations octroyées². Partout en Europe, c'est à un durcissement des conditions d'octroi aux allocations de chômage, elles-mêmes réduites, que nous assistons³. C'est dans ce cadre restrictif que l'accompagnement subit de grandes modifications que l'on peut résumer en quatre tendances⁴.

De manière générale, la tendance européenne à la création de « guichet unique », décentralisé, supposé assurer un accès simple pour tous. Le « Jobcentre Plus » britannique en est l'idéal-type. Deuxième tendance forte : l'accompagnement est supposé intervenir le plus rapidement possible, de manière fréquente, et continue, de manière à contractualiser –conditionner- l'octroi de l'allocation, c'est-à-dire de le conditionner davantage. Les variantes porteront sur les publics ciblés, et les méthodologies de ciblage. Troisième tendance : il s'agit de créer les conditions d'un accompagnement « optimal » par le biais d'une relation individuelle privilégiée. Pour les uns, il s'agira de créer une relation de confiance, pour d'autres, au vu du contexte, il s'agit plutôt de faciliter le conditionnement à l'employabilité, avec tout ce que cela peut recouvrir en termes de dépréciation de la personne, dans le contexte de concurrence forte entre chômeurs en ces temps de chômage de masse. La quatrième tendance est de renforcer le « matching » -la correspondance- entre profils des chercheurs d'emploi et demandes des entreprises. Les structures d'accompagnement intègrent ainsi de manière croissante les entreprises dans leur fonctionnement et les associent à la confection de leurs objectifs. Les formations doivent être courtes et qualifiantes, l'accompagnement ciblé vers les métiers dits en « pénurie », les chômeurs doivent intégrer les « plans d'embauche », se « réorienter », accepter la « loi du marché du travail », etc.

Ces politiques européennes appliquées également en Belgique, et à Bruxelles, ne sont évidemment pas « neutres » pour le chômeur et le travailleur social chargé de les « accompagner ». L'accompagnement vers l'emploi est dans la tourmente, de manière étroitement liée à la tourmente que subissent les chômeurs. Le gouvernement Di Rupo 1^{er} a en effet profondément modifié les conditions du bénéfice du droit à l'assurance chômage. La dégressivité des allocations mise en œuvre depuis le 1^{er} novembre 2012 fit grand bruit. Mais dans le même temps, et plus discrètement, c'est le

¹ B. Conter, « La stratégie européenne pour l'emploi : de l'enthousiasme à l'effacement, Bruxelles », CRISP, Bruxelles, 2012, 208p.

² C'est l'OCDE qui a distillé cette grille d'analyse, en procédant à la comparaison des dépenses pour l'emploi selon cette grille d'analyse, très orientée, et ce bien avant la stratégie de Lisbonne. Voir « Les Politiques de l'emploi », de Liêm Hoang-Ngoc, Editions du Seuil, Paris, 2000, p 34 et suivantes.

³ Commission Européenne, « L'adaptation des systèmes d'indemnisation du chômage au cycle économique, 2011. Bilan de l'Observatoire européen de l'emploi », 2011. & « Le chômage de longue durée. 2012. Bilan de l'Observatoire européen de l'emploi », 2012.

⁴ L. Besson, « Accompagnement vers l'emploi. Les exemple de l'Allemagne, du Danemark, et du Royaume Uni », République Française, Paris, 2008, 40p.

droit au chômage sur base des études qui était réformé. Le stage d'attente était rebaptisé d'insertion et rallongé, le bénéfice des allocations octroyées après le stage était limité à trois ans. A ces deux réformes s'ajoutent principalement le renforcement et l'extension du contrôle des chômeurs, parmi plein d'autres...

Alors que l'Europe se débattait avec les effets de la crise financière de 2008, la Belgique tâchait surtout de survivre à sa crise institutionnelle matérialisée par les résultats des élections législatives de mai 2010. Un des clivages « nord-sud » porte sur le droit au chômage. Et c'est bien dans ce contexte particulier que les réformes du chômage ont été mises en œuvre par le gouvernement de quasi union-nationale, comme si les chômeurs avaient été sacrifiés sur l'autel de la maison Belgique. Une part non négligeable des réformes du chômage sont d'ailleurs imbriquées dans le cadre de la réforme de l'Etat et des transferts de compétences entre pouvoir fédéral et entités fédérées. Car outre le durcissement du contrôle, il est aussi prévu de la « régionaliser », pour partie. Dans le même temps, au niveau local, la Région bruxelloise réforme également son processus d'accompagnement. Des « maisons de l'emploi » sont créées, une ordonnance vient cadrer le travail des missions locales, tandis que des agents « ALE », acteurs d'insertion, sont réaffectés dans des missions de contrôle « ONEm ». Les tendances européennes présentées brièvement ci-dessous imprègnent également les politiques belges et bruxelloises d'accompagnement, et le contrat de gestion d'Actiris récemment adopté n'échappe pas à cette règle.

Vu la situation sociale bruxelloise particulière, le rôle futur des régions sur les politiques de contrôle et d'accompagnement, et l'impact particulier de toutes ces réformes au niveau local, nous avons voulu cibler notre analyse sur cette ville-région. Le chômage est au plus haut et ne parvient pas à descendre sous les 20%. Le risque de pauvreté existe pour plus de 15% des belges et pour plus d'un tiers des bruxellois⁵. Les statistiques en matière de précarité du travail sont également dans le rouge : travailleurs pauvres, temps très partiels et imposés croissants, sur fond d'ultra-modération salariale générale.

C'est souvent par conviction, mais également par défaut, que les politiques dites d'accompagnement prennent une place centrale dans ce que le pouvoir politique qualifie de politique de l'emploi. Intégrée, sans le dire, dans un cadre idéologique fondé sur les politiques de soutien de l'offre, la lutte contre le chômage devient une lutte contre le chômeur, contre le travailleur, contre le salaire, contre tout ce qui coûte potentiellement à la collectivité, et particulièrement à la capacité des investisseurs privés à accumuler de la rente.

Coincées dans des logiques d'activation individuelle obligatoire, généralisée, les politiques d'accompagnement sont de plus en plus intégrées dans les procédures de contrôle et d'exclusion. Pire encore, le sens même de l'accompagnement des chômeurs semble avoir été oublié.

L'insertion socioprofessionnelle belge est la petite sœur des politiques mises en œuvre par la France socialiste de Mitterrand. C'est en 1981, avec le rapport de Bertrand Schwartz que la France développe une politique d'insertion orientée vers les jeunes. Depuis le milieu des années 1970, le chômage se développe, surtout auprès des jeunes. Outre une réponse classique destinée à élever le niveau de qualification d'une jeunesse précarisée, il s'agit d'allier ces mesures à un accompagnement

⁵ Observatoire de la Santé et du Social de Bruxelles Capitale, « Baromètre Social. Rapport bruxellois sur l'état de la pauvreté. 2013 ». Commission Communautaire Commune. Bruxelles, 2013.

social global, en créant des structures d'accompagnement, ciblé pour ces publics jeunes en situation sociale difficile, et donc aussi d'agir sur ces difficultés -famille, logement, dette, santé, etc.

Alors que l'on croit le chômage conjoncturel, il s'agit de favoriser la discrimination positive, l'égalité des chances. Les politiques invitent ainsi certains publics à atteindre, avec une aide publique bienveillante, les standards de l'intégration. Des structures d'accompagnement orientées vers l'accompagnement des jeunes vers l'emploi, ancêtres des missions locales bruxelloises dont la première voit le jour à Saint-Gilles en 1988, sont l'une des mesures parmi lesquelles nous relevons la création du Revenu Minimum d'Insertion, les contrats d'alternance formation-travail, les emplois aidés dans les structures associatives non marchandes. L'accompagnement des chômeurs est donc axé sur le développement de l'individu, sur base volontaire, et vient s'appuyer sur divers instruments que sont l'allocation d'insertion, les formations, les stages, et les emplois aidés destinés à permettre l'expérience professionnelle, dans la perspective d'une insertion durable et « normale » sur le marché de l'emploi classique. Robert Castel note un changement de paradigme fondamental, où les politiques globales d'intégration, universelles, font place aux politiques d'insertion, qui visent à favoriser, par voie de discrimination positive, l'intégration des individus à une norme sociétale d'employabilité, définie surtout par le « marché du travail », et moins par le « pouvoir politique »⁶.

Depuis lors, le contexte a bien changé. Le chômage est devenu structurel. L'accompagnement n'est plus nécessairement bienveillant et basé sur le caractère volontaire de l'adulte en recherche d'emploi. Il s'inscrit dans un cadre où les allocations sont réduites, où les offres de formations sont peu présentes, les offres de stages, quantitativement et qualitativement critiquables, tandis que la profusion des emplois aidés, dans un contexte de chômage de masse semble réduire la portée initiale de ces programmes à un simple jeu de chaise musicale entre exclus du marché classique du travail... Les outsiders semblent acculés à le rester. La discrimination positive par l'accompagnement semble condamnée à l'échec, faute de politiques macro-économiques permettant le plein-emploi, seul à même de garantir le sens et le succès de tout accompagnement vers l'emploi. Mais nous anticipons ici la conclusion de cette étude annuelle du Collectif Solidarité Contre l'Exclusion qui entend surtout ouvrir le champ du débat, mettre en perspective les politiques d'accompagnement des chômeurs, eu égard aux contestées réformes du chômage.

⁶ R. Castel, *Les métamorphoses de la question sociale*, Gallimard, Paris, 1995, pp. 675 et suivantes.

2. Qu'est-ce qu'un « accompagnement de qualité »?

L'accompagnement socioprofessionnel est autant un processus qu'un objectif en soi. Ou plutôt, il revêt de multiples objectifs, parfois obscurs... Tantôt, l'accompagnement vise à intervenir, à aider, à assister, dans le champ social, donc à faire de l'accompagnement social. Tantôt, il s'agit d'accompagner tenant compte de la mutation du marché du travail, de sa précarité, de son instabilité. L'accompagnement vient ainsi comme un palliatif rassurant à un contexte en évolution négative pour la sécurité de l'individu. Mieux encore, l'accompagnement social est aussi devenu un « droit » pour le chercheur d'emploi, dans le cadre de politiques qui sacralisent l'Etat Social Actif. La « Garantie Jeune ⁷ » en est la dernière concrétisation. De manière moins formelle, l'accompagnement est aussi perçu comme l'acte de relation d'aide par excellence, celui qui prend par la main, qui indique le chemin...

Le paradoxe est que l'accompagnement vers l'emploi n'est en réalité jamais uniquement professionnel ! L'accompagnement vise le problème de logement, de mobilité, de capital culturel et de formation, de santé. En réalité, l'accompagnement social n'est jamais global, car l'emploi, le professionnel reste surtout l'objectif à atteindre. Une fois atteint, l'accompagnement prend souvent fin. Bertrand Schwartz, l'auteur de ce fameux rapport au Président Mitterrand cité en introduction, disait qu'il considérait comme « *grave et dangereux le risque qu'on encourrait à ne prendre en considération que les mesures touchant à la formation et à l'emploi parce qu'elles apparaîtraient suffisantes pour régler les problèmes les plus visibles* »⁸. Sous pression des politiques et administrations, l'accompagnement socioprofessionnel est en effet supposé se centrer sur l'emploi et la formation, au détriment du « social ». L'objectif utopique de l'accompagnement global s'éloigne de fait au fil des ans.⁹

« L'accompagnement global » guide le travail des Missions Locales et de l'ISP. Plus qu'un accompagnement, c'est une démarche, une approche qui se veut globale, systémique, ne dissociant pas les différents domaines agissant sur les choix possibles de l'individu. Promue dès la Charte de 1990 des Missions Locales françaises, cette globalité est facilement compréhensible si l'on note que pour ses partisans, il ne s'agit pas de travailleurs pour les jeunes en difficulté, mais bien avec des jeunes mis en difficulté. Ces jeunes inemployables ne le sont que par la faute d'un marché de l'emploi hyper-sélectif et fermé. Nous sommes toujours dans le cadre du principe de l'armée de réserve de Marx et Engels faisant pression sur le monde du travail... Et certains, en s'appuyant sur les écrits de Foucault (et ses « sociétés disciplinaires ») ou de Deleuze (et ses « milieux d'enfermement ») pourraient rappeler combien l'intervention sociale, même globale, n'est jamais que le cheval de Troie du conditionnement au marché du travail, outil de contrôle social...

Toujours dans son rapport de 1981, Schwartz écrivait : « *nous nous sommes interdit d'interpréter le terme d'insertion comme pression que les adultes exerceraient sur les jeunes pour les conformer à des normes prédéterminées, tant dans le champ professionnel que dans le champ de la vie sociale quotidienne.* »¹⁰ Ce principe de vigilance entre malheureusement en contradiction quasi originelle

⁷ Voir le communiqué de presse d'Actiris, du 8 octobre 2013. http://www.actiris.be/Portals/37/youth_FR.pdf

⁸ B ; Schwartz, « *L'insertion professionnelle et sociale des jeunes* », 1981, Rennes, Apogée. Ed. de 2007, p40.

⁹ Sur cette thématique de l'accompagnement, voir les divers écrits de Ph. Labbé, et notamment celui, disponible en ligne : « *ASP. Une approche systémique* », Mars 2012.

¹⁰ Schwartz, *Ibid.*, p.37

avec le champ de l'insertion, ne fut-ce que par le fait des pressions politiques, administratives, financières, institutionnelles.

Certains auteurs, tels Jean-Noël Chopart, rappellent la vieille opposition entre le travail social individuel, et le travail social avec les groupes, collectif, communautaire. « *D'un côté, un univers rationnel-légal, essentiellement procédural, hérité d'une logique d'intervention verticale définissant des populations cibles, des ayants droits, des seuils et des conditions d'accès, avec des agents chargés de distribuer des prestations fixées à l'avance et d'en vérifier le bien-fondé. De l'autre, une intervention globalisée, peu prescrite, fondée sur un idéal de démocratie participative, et donc construite sur une logique de coproduction avec l'usager* ». ¹¹ Outre la différence entre l'individuel, et le collectif, qui permet la différence d'approche, le temps passé aux entretiens change évidemment le champ des possibles...

De manière concrète, tenant compte de toutes les contraintes rappelées ci-dessus, l'accompagnement socioprofessionnel doit viser la mobilisation des divers capitaux de l'adulte et de l'accompagnateur : économique, culturel, social, symbolique. Il repose sur six invariants de l'accompagnement, agencés AVEC l'usager, entendu que le principe fondamental de l'accompagnement repose sur l'idée que celui-ci est « négocié », à l'inverse de la socialisation qui est encore souvent imposée aux enfants, la socialisation avec l'adulte accompagné doit nécessairement être volontaire, puisque l'on considère que pour poser ses choix, l'adulte est supposé exercer un minimum de pouvoir, et en disposer ¹² : le référent unique, garant de stabilité et de relation approfondie ; le projet ; l'entretien (modalité principale mais non exclusive de l'accompagnement) ; le contrat (loin du « don et contre-don », l'accompagnement suppose dispositions personnelles et consentement volontaire et éclairé, basé sur le droit au respect, équité et réciprocité, autonomie, identité propre ¹³) ; les apports instrumentaux (ateliers individuels et collectifs avec apport de compétences concrètes, loin des apports psychologisants de la relation duelle, qui permet de sortir de la relation en vase clos ou l'accompagnement devient « prise en charge » peu autonomisante...) ; la mobilisation des liens faibles (en multipliant les relais, les partenariats, en créant le réseau de soutien au chercheur d'emploi).

Enfin, sans pouvoir ici en faire le tour, il faut rappeler que l'accompagnement doit permettre à la personne de gagner en valorisation de ses compétences déjà acquises, avant même de tenter de lui en faire acquérir de nouvelles... Ceci suppose donc que la démarche institutionnelle des opérateurs d'accompagnement veille à intervenir sur les valorisations des acquis des personnes accompagnées, et, dans le même temps, à intervenir de manière équivalente auprès des employeurs locaux. « *S'il faut socialiser la jeunesse, il faut synchroniquement civiliser les entreprises* » ¹⁴. Car « *Renoncer à civiliser l'entreprise, à mesurer sa contribution à l'accroissement d'utilité sociale qu'elle procure, à replacer son action dans le cadre général de la société reviendrait à accepter la société comme un pur appendice du marché...* » ¹⁵.

¹¹ J-N Chopart, « *Les mutations du travail social* », Dunod, Paris, 2000, p.2

¹² Dubet, « *Le déclin de l'institution* », 2002, Paris, p.356.

¹³ M. Paul, « *L'accompagnement : une posture professionnelle spécifique* », 2004, Paris, L'Harmattan, p.306

¹⁴ Ph. Labbé, « *ASP. Une approche systémique* », Mars 2012.

¹⁵ D. Meda, « *Qu'est-ce que la richesse* », Alto Aubier, Paris, p.117

3. Mesures fédérales et régionales impactant l'accompagnement socioprofessionnel

3.1. Réformes fédérales du gouvernement Di Rupo

Les réformes fédérales de l'assurance chômage sont si nombreuses et complexes que nous ne pourrions ici que nous contenter de les présenter brièvement. Pour comprendre l'ampleur de la réforme, rien de tel que la préface au rapport annuel de l'ONEm 2012 de son directeur général qui se doit d'être lue entre les lignes :

« Pas moins de 37 lois et arrêtés ont modifié les missions de l'ONEm. Mais ce n'est pas tellement la quantité mais surtout l'ampleur des réformes qui est exceptionnelle.

Pratiquement tous les régimes ont ainsi été fondamentalement modifiés:

- *le régime des allocations d'attente, devenues allocations d'insertion, pour les jeunes qui sortent des études;*
- *le régime des allocations de chômage, avec la nouvelle "dégressivité" ;*
- *le régime du chômage temporaire, qui a notamment été rendu structurel pour les employés;*
- *les régimes de prépension, devenus régimes de chômage avec complément d'entreprise;*
- *les régimes d'interruption de carrière et de crédit-temps, assortis de nouvelles conditions;*
- *le régime des titres-services adapté en vue d'une plus grande professionnalisation du secteur;*
- *le régime de suivi de la recherche active d'emploi, qui est anticipé et élargi.*

D'autres réformes touchent aussi le régime du complément d'ancienneté, la dispense pour les chômeurs plus âgés, les dispenses pour reprises de formation, la prime de crise devenue allocation de licenciement, les mesures d'activation, ...

Pratiquement tous les allocataires et tous les employeurs sont concernés par l'une ou l'autre réforme. (...) Jamais, depuis au moins 30 ans, l'ONEm n'a dû mettre en œuvre autant de réformes structurelles et majeures en si peu de temps.

(...)

Depuis 3 ans, nonobstant un volume de travail élevé et des nouvelles missions, l'effectif du personnel a diminué de 312 unités, soit - 7 %. L'ONEm a néanmoins jusqu'à présent rempli avec succès tous ses engagements. Mais la complexité des réglementations atteint ses limites et génère une charge de travail supplémentaire qui n'est plus compatible avec l'objectif légitime de réduire les dépenses de fonctionnement des administrations. »¹⁶

Les réformes sont majeures, nombreuses, dans le cadre de réduction d'effectifs pour cause d'économie. Pas d'autres solutions que de refinancer l'administration, ou de mettre en pause les réformes selon son premier dirigeant pourtant peu suspect d'opposition aux politiques menées. Une machine en surchauffe par cause de démesure

¹⁶ ONEM, « L'ONEM en 2012. VOL.1. Rapport d'activité », 2013, Bruxelles.

politique, de déconnexion au réel, c'est aussi le constat bruxellois sur lequel nous reviendrons, car il est explosif.

Nous allons ici revenir dans un premier temps à l'accord du gouvernement du 7 décembre 2011 et ses arrêtés royal et ministériel du 28 décembre. Ceux-ci mettent en œuvre deux réformes phares, la dégressivité des allocations et la réforme du stage d'attente, et une série d'autres « réformes » impactant le droit au chômage, et la qualité de l'accompagnement...

3.1.1. Dégressivité des allocations

La réforme relative à la dégressivité consiste à multiplier les périodes de chômage, de façon à relever modérément l'allocation versée, au début, pour la réduire ensuite au fur et à mesure. L'objectif avoué est double : réaffirmer le principe assurantiel tout en réalisant des économies.

L'idée de renforcer la sécurité sociale est troublante quand on sait la portée générale de la mesure qui vise à faire des économies. Pourtant, elle s'inscrit également dans une perspective potentiellement nuisible pour la sécurité sociale, vu le cadre dans lequel elle est mise en œuvre. Car il est vrai que, pour les travailleurs licenciés, la réforme produira un petit gain en tout début de période de chômage. Les pertes se réalisent ensuite, pour les chômeurs qui restent chômeurs, et de manière bien plus importante si l'on compare les pertes aux gains. Logique. Il y a économie générale... La réforme va donc accentuer la dualisation de la société entre les « insiders » et « outsiders », confortant l'idée assurantielle, certes, mais réduisant la portée universelle et mutualiste de cette idée, et minant le principe originel de la sécurité sociale. Nous allons en effet vers une sécurité sociale dont le droit est progressivement lié de manière plus forte à la constitution individuelle de ce droit par l'assuré social, en pension (vu le financement public des pensions hors « sécurité sociale »), mais également en chômage.

Mais revenons à l'essentiel. Il s'agit bien de faire des économies ! Car la dégressivité, c'est concrètement, pour près de 200.000 chômeurs, une diminution de leurs revenus, déjà très faibles¹⁷.

Voici ce que ça donne pour les chefs de ménage :

¹⁷ P.Rodriguez (CSC), « Triple zéro au gouvernement de la dégressivité sociale », in « Ensemble », journal du Collectif Solidarité Contre l'Exclusion, N°74, Bruxelles, 2012

Chômeur ayant une ou plusieurs personnes à charge		Avant le 1/11/2012		Allocation maximale sur base du travail	
1ère période = 12 mois		2ème période		3ème période	
6 mois	6 mois	3 mois	+ 3 mois par année de passé professionnel (ex. 24 ans = 72 mois = 6 ans)		Durée indéterminée
1.422 €					
	1.326 €				
		60% de maximum 2.064,81 € = 1.239 € maximum			Maximum 1239 €
Chômeur ayant une ou plusieurs personnes à charge		A partir du 1/11/2012		Allocation maximale sur base du travail	
1ère période = 12 mois		2ème période de 2 à 36 mois : A = 2 mois + B = max. 10 mois + C = max. 24 mois		3ème période	
		2 mois par année de passé professionnel		Forfait	
3 mois	3 mois	6 mois	A : fixe	B : variable	C : variable (max 24m) avec dégressivité tous les 6 mois
			2 mois	Maximum 10 mois	6 mois 6 mois 6 mois 6 mois
1.541 €					
	1.422 €				
		Max 1.326 €			
			1.239 € maximum		
				Max 1.209 €	
					Max 1.179 €
					Max 1.149 €
					Max 1.120 €
Schéma réalisé à partir des tableaux de la FGTB					Forfait de 1.090 €

Voici pour les isolés :

Chômeur isolé		Avant le 1/11/2012		Allocation maximale sur base du travail	
1ère période = 12 mois		2ème période		3ème période	
6 mois	6 mois	3 mois	+ 3 mois par année de passé professionnel (ex. 24 ans = 72 mois = 6 ans)		Durée indéterminée
1.422 €					
	1.326 €				
		55% de maximum 2.064,81 € = 1.136 € maximum			Maximum 1.136 €
Chômeur isolé		A partir du 1/11/2012		Allocation maximale sur base du travail	
1ère période = 12 mois		2ème période de 2 à 36 mois : A = 2 mois + B = max. 10 mois + C = max. 24 mois		3ème période	
		2 mois par année de passé professionnel		Forfait	
3 mois	3 mois	6 mois	A : fixe	B : variable	C : variable (max 24m) avec dégressivité tous les 6 mois
			2 mois	Maximum 10 mois	6 mois 6 mois 6 mois 6 mois
1.541 €					
	1.422 €				
		Max 1.326 €			
			1.136 € maximum		
				Max 1.096 €	
					Max 1.056 €
					Max 1.016 €
					Max 976 €
Schéma réalisé à partir des tableaux de la FGTB					Forfait de 916 €

Et enfin, le pire pour conclure, avec les cohabitant-es

Chômeur cohabitant sans personne à charge		Avant le 1/11/2012		Allocation maximale sur base du travail	
1ère période = 12 mois		2ème période		3ème période	
6 mois	6 mois	3 mois	+ 3 mois par année de passé professionnel (ex. 24 ans = 72 mois = 6 ans)		Durée indéterminée
1.422 €					
	1.326 €				
		40% de maximum 2.064,81 € = 826 € maximum			Forfait de 484 €
Chômeur cohabitant sans personne à charge		A partir du 1/11/2012		Allocation maximale sur base du travail	
1ère période = 12 mois		2ème période de 2 à 36 mois : A = 2 mois + B = max. 10 mois + C = max. 24 mois		3ème période	
		2 mois par année de passé professionnel		Forfait	
3 mois	3 mois	6 mois	A : fixe	B : variable	C : variable (max 24m) avec dégressivité tous les 6 mois
			2 mois	Maximum 10 mois	6 mois 6 mois 6 mois 6 mois
1.541 €					
	1.422 €				
		Max 1.326 €			
			826 € maximum		
				Max 757 €	
					Max 689 €
					Max 620 €
					Max 552 €
Schéma réalisé à partir des tableaux de la FGTB					Forfait de 484 €

Ces montants ont été indexés au 1/9/2013 mais nous avons choisi de présenter d'abord les tableaux de 2012 qui permettent de mieux visualiser la diminution, à index égal. Le schéma se présente comme suit au 1/9/2013 :

APERÇU NOUVEAU RÉGIME AVEC MONTANTS BRUTS MAXIMUM ET MINIMUM DES ALLOCATIONS DE CHÔMAGE (RÉG. 6 J/SEM.)						
Dégressivité au 01.11.2012 – Chefs de ménage/Isolés/Cohabitants - barèmes 01.09.2013						
1 ^{ère} période = 12 mois		2 ^{ème} période de 2 à 36 mois : 2 mois fixes + 2 mois par année de passé professionnel (Max 36 mois)				3 ^{ème} pér. Forfait
Maxima		Fixe	Variable Max. 10 mois	Variable + dégressivité Max. 24 mois		
3 mois	1.603			Dégressivité accrue et renforcée en max. 4 phases de 6 mois : 2 mois x 3 ans de passé professionnel		
3 mois	1.480					
6 mois	1.379	2 mois	2 mois x 5 ans de passé professionnel			
			1.289/1.156/859			
				6 mois	1.258/1.115/788	
				6 mois	1.227/1.075/717	
				6 mois	1.197/1.034/646	
				6 mois	1.166/994/575	
Minima :						
Chefs de ménage 1.135 / Isolé 953						1.135/953
Cohabitants		715	679	635	591	547
						504

Explication sur les « périodes » :

La première période dure un an.

- Phase 1 : les allocations seront plus élevées pendant les 6 premiers mois (65 % du salaire perdu plafonné à 2466,59 euros pendant les trois premiers mois et 60 % du salaire perdu plafonné à 2466,59 euros pendant les trois mois suivants).

- Phase 2 : les allocations seront identiques aux allocations actuelles les six mois suivants (60 % du salaire perdu plafonné à 2298,9 euros).

La deuxième période dure ensuite de deux mois à trois ans.

En fonction du passé professionnel, la deuxième période sera plus ou moins longue : de deux mois à 36 mois.

- Phase 1 et 2 : pendant une période de deux mois + deux mois par année de passé professionnel (avec un maximum de 12 mois en tout), les allocations seront pareilles aux allocations actuelles de la deuxième période (60 % du salaire perdu plafonné à 2148,27 euros pour les chefs de ménage, 55 % du salaire perdu plafonné à 2101,52 euros pour les isolés, 40 % du salaire perdu plafonné à 2148,27 euros pour les cohabitants).

- Phase 2 : Pendant les 24 mois suivants maximum (toujours par tranche de deux mois supplémentaires par année de passé professionnel), les allocations diminueront chaque semestre

pour tous les chômeurs (non plus uniquement pour les cohabitants) jusqu'au forfait. Cette dégressivité est appliquée aux chômeurs qui l'étaient avant la réforme, dès le 1er novembre 2012.

Le forfait s'applique ensuite. C'est la troisième période.

Le forfait, après l'indexation du 1/9/2013 s'élève à

- chef de ménage : 1.134,9euros (Revenu d'Intégration Sociale en 2013= 1.089,82)
- isolé : 953,16 euros (RIS = 817,36)
- cohabitant : 503,62 euros (RIS = 544,91)

Pour rappel, le droit au RIS dépend d'une situation globale de revenus, intégrant les revenus du cohabitant. Les femmes, tant en termes de conditions de vie que de capacité à vivre de manière autonome, sont les principales victimes de cette mesure !

Quelques exceptions, dégressives :

Restent dans l'ancien système certaines catégories de travailleurs, telles que :

- les chômeurs dont l'incapacité de travail de minimum 33 % est reconnue,
 - les isolés et chefs de ménage de plus de 55 ans,
 - les travailleurs à temps partiel chefs de ménage et isolés (allocation garantie de revenus),
 - les chômeurs temporaires.
 - les chômeurs qui ont travaillé 20 ans. Mais notons pour eux une augmentation progressive de cette exception pour les chômeurs ayant jusqu'à 25 ans d'ancienneté professionnelle d'ici 2017.
- L'exception à la dégressivité est dégressive avec le temps !

Conditions de retour en première période :

Le temps de travail à justifier pour recouvrer ses droits se calcule dans une période de référence qui est allongée pour les demandes d'allocations à partir de novembre 2012, de sorte qu'il est un peu plus facile de satisfaire aux conditions. Pour revenir en première période si on est en deuxième ou troisième période, et ce, quel que soit l'âge, il faudra désormais justifier :

- soit de 12 mois de travail à temps plein dans une période de 18 mois,
- soit de 24 mois de travail dans une période de 33 mois s'il s'agit d'un temps partiel de 18 heures par semaine ou mi-temps (sans AGR),
- soit de 36 mois de travail dans une période de 45 mois s'il s'agit d'un temps partiel de 12 heures par semaine ou 1/3 temps (avec ou sans AGR).

Complément d'ancienneté :

Le complément d'ancienneté sera octroyé aux nouveaux chômeurs à partir de 55 ans (au lieu de 50 ans actuellement) avec un passé professionnel de 20 ans. Encore un cadeau du gouvernement, pour les chômeurs âgés cette fois, sans doute en récompense pour leur contrôle renforcé qui s'applique à eux également à présent. Le message est clair, chômeurs âgés, vous devez vous activer et venir renforcer l'armée de réserve...

3.1.2. Disponibilité pour le « marché de l'emploi »

3.1.2.1. Du stage d'attente au stage d'insertion : la bombe à retardement post-électorale

Cette réforme n'est rien d'autre qu'une chasse aux jeunes, et pas seulement, vu qu'elle remet insidieusement en question le droit au chômage à durée indéterminée, surtout en limitant à trois ans le bénéfice du droit aux allocations pour les ayant droits sur base des études.

Stage d'insertion professionnelle :

Le stage d'attente, c'est-à-dire la période qui suit la fin des études et l'inscription comme demandeur d'emploi jusqu'aux premières allocations de chômage, devient stage d'insertion professionnelle. Il passe de 9 mois à 12 mois. La solidarité familiale est appelée au renfort d'une sécurité sociale défaillante. Puisque pour rappel, il n'y a pas d'allocation versées durant le stage d'attente, devenu stage d'insertion, les allocations familiales sont prolongées à concurrence. Les parents apprécieront...

Allocations d'insertion :

Les allocations d'insertion (d'attente) seront limitées à trois ans pour les cohabitants (peu importe leur âge).

Les allocations d'insertion seront limitées à trois ans pour les demandeurs d'emploi chefs de famille, isolés ou cohabitants privilégiés, à partir de 30 ans. Ces demandeurs d'emploi pourront donc être exclus du droit aux allocations d'insertion dès 33 ans, s'ils bénéficient d'allocations d'insertion depuis 3 ans.

Le délai de trois ans pourra être prolongé si le demandeur d'emploi a travaillé au moins 156 jours durant les 2 dernières années.

La limitation à trois ans est d'application à partir du 1er janvier 2012. Etant donné que la durée de chômage écoulée auparavant est neutralisée, le droit expirera au plus tôt le 1er janvier 2015 (pour autant qu'ils n'entrent pas en ligne de compte pour un droit additionnel).

C'est ainsi que les organisations syndicales ont établi qu'à partir du 1^{er} janvier 2015, ce sont près de 55.000 chômeurs belges, dont entre 10 et 15000 bruxellois qui risquent l'exclusion, s'ils ne parviennent à trouver du boulot ! Au niveau belge, la seule mesure relative aux cohabitants signifie le risque d'exclusion au 1^{er} janvier 2015 pour 24.000 chômeurs, entendez chômeuses... Il ne suffit plus de chercher activement, il faut trouver. C'est bien là la fin du chômage à durée illimitée.

3.1.2.2. Chômeurs âgés :

Le contrôle de disponibilité, entendez la chasse aux chômeurs, et ses entretiens infernaux de contrôle de recherche active d'emploi, sera étendue aux chômeurs :

- jusqu'à 55 ans en 2013,
- jusqu'à 58 en 2016 (et même au-delà si les Régions le souhaitent).

Notons l'exception pour les prépensionnés (travailleurs licenciés bénéficiant d'une allocation de l'ONEm et d'un complément d'entreprise) à partir de 56 ans. Situation qui devient rarissime, vu les restrictions aux prépensions...

3.1.2.3. Emploi convenable ?

Dans le même temps, dans un processus global très cohérent de pression sur le monde du travail visant à réduire son refus organisé ou individuel de la précarité, la notion légale de l'emploi convenable a été réduite :

- Après trois mois de chômage, l'emploi ne doit plus correspondre au diplôme ou à la profession, (cette durée de trois mois débute dès l'inscription comme demandeur d'emploi pour le jeune sorti des études...)
- La distance jusqu'à laquelle un travail est considéré comme acceptable passe de 25 à 60 km, quelle que soit la durée du déplacement.
- Et enfin, depuis janvier 2013, les chômeurs (y compris les prépensionnés et pseudo-prépensionnés) âgés de 58 à 60 ans, doivent accepter toute offre d'emploi. Ce qui, en situation de chômage de masse, de surqualification des postes occupés, et d'exclusion durable d'une part importante de la population, et particulièrement des jeunes, est d'une logique plus que contestable, évidemment...

Cette réforme est à comprendre comme une atteinte au droit des chômeurs dans la mesure où il s'agit ici de réduire les possibilités de refuser des offres d'emploi qui sont faites aux chômeurs. La pression à la réduction des conditions de travail est ici très concrète.

3.1.2.4. Les temps partiels et les femmes

Le temps partiel se développe au même rythme que l'espoir du plein emploi s'étiole, par la grâce des politiques néolibérales qui favorisent le plein chômage. Voici les statistiques d'Eurostat pour la Belgique : 1983 : 7,8 % de temps partiels, 1993 : 12,6 %, 2012 : 24,5 % (43,3% des emplois pour les femmes en Belgique, contre 29,9% en France) ! Les travailleurs à temps partiels dont la rémunération est inférieure à 1559,38 euros bruts/mois peuvent avoir droit à un complément chômage. C'est l'allocation de garantie de revenu (AGR), réformée en 2005 avec pour résultat des pertes d'allocations jusqu'à plus de 200 euros par mois¹⁸. Les victimes sont évidemment des femmes ! Et la précarisation de celles-ci est croissante. 36103 travailleurs à temps partiel avec maintien de droits et allocation de garantie de revenus en 2000, dont 27403 femmes ! 51715 travailleurs à temps partiel avec maintien de droits et allocation de garantie de revenus en 2012, dont 40787 femmes ! Les réformes du chômage du gouvernement Di Rupo 1er, et particulièrement celles relatives au temps partiel (et à la dégressivité vu la proportion de femmes bénéficiant du statut cohabitant) est probablement la mesure sexiste rétrograde la plus violente prise depuis plusieurs années à l'encontre des femmes.

46 629 travailleurs à temps partiel bénéficient d'un complément dont 36 957 femmes (ONEm août 2013).

¹⁸ L. Ciccio - CSCE, « [Réformons la réforme de l'AGR!](#) », Journal du Collectif n°57, Bruxelles, janvier- février 2007

A partir de 2015, pour ceux qui ont un complément chômage basé sur l'allocation d'insertion (voir réforme du stage d'attente ci-dessus), ce complément sera supprimé s'ils en bénéficient depuis plus de 3 ans. 8743 travailleurs à temps partiel bénéficient actuellement d'une allocation complémentaire calculée sur la base d'une allocation d'insertion, parmi lesquels 7731 femmes, soit 88,4 % des bénéficiaires ! Les chefs de famille (+- 6 000 femmes et 500 hommes) représentent 76 % des 8 743 bénéficiaires.

3.1.2.5. Assimilation du chômage et pension

Avant la réforme, l'allocation était assimilée dans le calcul de la pension sur base du dernier salaire perçu. Après la réforme, *« les années de chômage dites « de 3ème période », situées après le 1er janvier 2012 (soit celles indemnisées au forfait) seront maintenant assimilées sur base du « droit minimum par année de carrière ».*

Cette mesure est une véritable bombe à retardement dont les effets se feront ressentir au fil du temps, quand les personnes ayant connu des périodes de chômage atteindront l'âge de la pension. »¹⁹

3.1.2.6. Des « MMPP » vers les « Personnes les Plus Eloignées de l'Emploi ».

Bien avant le gouvernement « Di Rupo », le gouvernement fédéral avait initié la réflexion devant aboutir à la création d'une catégorisation de chômeurs : les MMPP. Entendez, les personnes ayant des problèmes de nature Médicale, Mentale, Psychique et/ou Psychiatrique, rien de moins...

Mme Milquet, ministre de l'emploi lors du gouvernement fédéral précédent, tombé en 2010, avait ainsi obtenu du comité de gestion de l'ONEm une réforme de la procédure d'activation, intégrant son extension, confirmée depuis par le gouvernement Di Rupo, et intégrant le projet des « MMPP ». L'idée est d'origine syndicale, et spécifiquement sociale-chrétienne. Il fallait pour la CSC trouver une solution pour les chômeurs ne pouvant intégrer la procédure pour des raisons d'ordre médical ou psychologique. S'ajoutait à cela le fait que certains en étaient à leur troisième procédure de contrôle, et enfin, que les sanctions semblaient se centrer sur ces publics spécifiques. Enfin, le gouvernement voulait trouver une solution « positive », sous la forme de « carotte », avec par exemple une aide à l'emploi spécifique pour des publics ayant réalisé plusieurs fois le parcours de contrôle²⁰. Mélangez le tout, et vous obtenez in fine le projet de réforme de la ministre De Coninck de 2012, portant sur la réforme du stage d'attente, et qui intègre ainsi les « mmpp » : *« Les discussions avec les partenaires sociaux qui se sont tenues ces dernières semaines ont mis en lumière que cette règle générale ne tenait pas compte de l'éloignement de certains demandeurs d'emploi par rapport au marché du travail, en l'occurrence les personnes ayant des problèmes de nature Médicale, Mentale, Psychique et/ou Psychiatrique (les « MMPP ») et les demandeurs d'emploi ayant une capacité de travail fortement réduite (33 %). Le nombre de personnes ayant une capacité de travail fortement réduite (33 %) bénéficiaires d'allocations d'insertion est de 7.038 en 2011. Soucieux de répondre à cette*

¹⁹ CSC-FGTB Wallone, « *Les chômeurs à la soupe populaire* », 2012, Bruxelles. Brochure syndicale en front commun, contenant un résumé des mesures et des impacts sociaux, disponible en ligne via : http://www.fgtb-wallonne.be/sites/default/files/fichiers/dossier_de_presse_action_tse_du_16-01.pdf

²⁰ Pour aller plus loin sur le débat initial relatif aux MMPP, voir, L. Ciccio, « *Catégorisation des chômeurs : de la segmentation vers la ségrégation ?* », SAW-B, Monceau-Sur Sambre, 2011. Disponible en ligne via <http://www.saw-b.be/EP/2011/A1105segmentation.pdf>

préoccupation syndicale, le Gouvernement s'est donc accordé sur la mise en œuvre d'un régime spécifique pour ces personnes.

Dès lors, les « MMPP » et les personnes ayant une capacité de travail fortement réduite (33 %) conserveront leur allocation d'insertion pendant une nouvelle période de 2 ans si, après 3 ans, le service régional de l'emploi juge qu'ils collaborent positivement dans le cadre de la trajectoire élaborée par le service régional. Au terme de cette période, pour les personnes dont le service régional juge qu'elles collaborent positivement, une solution alternative sera élaborée avec les Régions. »

Ce projet est repris avec enthousiasme en Wallonie, par le biais du Forem, et sous l'impulsion du ministre Antoine, soucieux de donner prolongation au projet qui était initialement celui de sa ministre de l'emploi. Le Forem a ainsi mis en pratique cette catégorisation, de façon à renvoyer certains chômeurs vers les CPAS ou des centres de santé mentale. La réaction des professionnels fut vive, et la plus connue fut celle de Frédérique Van Leuven, psychiatre²¹. Ce sera moins rapidement le cas en région bruxelloise, peut-être à cause des inquiétudes exprimées par exemple par la Febisp²².

In fine, les « MMPP » sont requalifiés en « Personnes les Plus Eloignées de l'Emploi » sans réelle portée autre que l'objectif donné aux régions de cibler des aides à l'emploi sur ces publics et d'imaginer l'accompagnement adéquat. La philosophie reste la même si ce n'est que l'objectif d'immuniser certaines catégories de chômeurs de la procédure de contrôle est par contre mise de côté. C'est même l'inverse qui se produit !

Voici les nouveautés telles que présentées par l'ONEm : « à partir du 01/11/2012, vous serez également convoqué si vous présentez une inaptitude au travail (permanente ou temporaire) d'au moins 33%, constatée par le médecin agréé de l'ONEm.

A partir du 01/11/2012, vous pouvez uniquement demander un examen médical par le médecin agréé de l'ONEm pour faire constater une inaptitude au travail permanente ou temporaire d'au moins 33% (pour une durée minimum de 2 ans) dans le cadre de cette procédure de suivi si, pour une procédure en cours, vous avez reçu une lettre d'information avant le 01/11/2012. Si l'inaptitude au travail permanente ou temporaire de 33% est constatée, la procédure en cours est arrêtée et vous recevrez une nouvelle lettre d'information pour un entretien qui aura lieu en principe 12 mois plus tard.

Retenons donc surtout que, pour ce qui concerne l'avenir de l'accompagnement en région bruxelloise, la pression s'exercera à la segmentation des publics et à l'accroissement d'aides ciblées pour certaines catégories de chômeurs, le tout inséré dans le cadre de la vaste réforme de l'Etat qui prévoit le transfert de compétences en matière de réductions de cotisations pour les « groupes-cibles ». Cette segmentation est également visible, de manière très nuancée, dans le contrat de gestion d'Actiris (voir ci-dessous)

²¹ F. van Leuven, « MMPP, Médicaliser le chômage, pour mieux exclure ». Disponible en ligne via http://www.apppsy.be/docs/txt/texte_MMPP_Frederique_Van_Leuven.pdf

²² Voir par exemple le CP de la Febisp via :

<http://www.febisp.be/view/fr/FeBISP/Coinpresse/Segmentation.html;jsessionid=DDCA69BA8F2847E0C47E924D3934EA10>

3.2. Politiques de l'emploi en région Bruxelloise

En introduction, nous présentions les quatre tendances européennes générales. Première tendance : l'accompagnement est supposé intervenir le plus rapidement possible, de manière fréquente, et continue, de manière à contractualiser l'octroi de l'allocation, c'est-à-dire de la conditionner davantage, avec des variantes pour les publics cibles. Cette tendance est très clairement présente dans la réforme du chômage présentée ci-dessus. La dégressivité assortie au renforcement de l'activation et la segmentation s'inscrivent pleinement dans ce processus européen. Cette lame de fond est la plus fondamentale dans ses effets directs pour les chômeurs. C'est cette tendance qui conditionne le plus les conditions de l'accompagnement des chômeurs mené au niveau régional.

Les trois autres tendances relèvent plus directement du fait régional. Pour rappel, il s'agit de créer le « guichet unique », décentralisé, supposé assurer un accès simple pour tous et regrouper tous les « services ». La régionalisation et les mesures régionales confirment cette tendance à Bruxelles. L'objectif de créer les conditions d'un accompagnement « optimal » par le biais d'une relation individuelle privilégiée transparait également des réformes bruxelloises. La quatrième tendance est de renforcer le « matching » entre profils des chercheurs d'emploi et demandes des entreprises. Les structures d'accompagnement intègrent ainsi de manière croissante les entreprises dans leur fonctionnement et les associent à la confection de leurs objectifs. Les formations doivent être courtes et qualifiantes, l'accompagnement ciblé vers les métiers dits en « pénurie », les chômeurs doivent intégrer les « plans d'embauche », se « réorienter », accepter la « loi du marché du travail », etc. Là encore, les régions sont à la manœuvre...

Nous aborderons ici principalement trois éléments régionaux. Le premier porte sur le projet d'accord de coopération entre régions et pouvoir fédéral qui a pour objectif la mise en œuvre des mesures fédérales de restrictions du droit au chômage, ainsi que le transfert de compétences en matière de contrôle des chômeurs. Le deuxième point porte sur le contrat de gestion d'Actiris. Nous intégrerons le développement récent des « maisons de l'emploi » et la lente mise en œuvre de l'ordonnance des Missions Locales Pour l'Emploi.

3.2.1. Du fédéral aux régions : accord de coopération, transfert des aides à l'emploi et du contrôle

3.2.1.1. Réforme de l'Etat : aides à l'emploi et contrôle

Les réformes du droit au chômage ont également souffert des débats institutionnels belgo-belges. Avec la réforme de l'Etat, deux décisions majeures vont impacter les chômeurs et les travailleurs sociaux : le transfert du contrôle du pouvoir fédéral aux régions, et le transfert des compétences relatives aux réductions de cotisations pour les groupes cibles, à lier au débat sur la « segmentation » des chômeurs, et de l'accompagnement...

3.2.1.1.1. Aides à l'emploi

La réforme de l'Etat prévoit la régionalisation des réductions groupes-cibles ONSS et de l'activation des allocations de chômage. Les réductions structurelles des charges ONSS ainsi que la dispense de versement du précompte professionnel restent une compétence fédérale. Les Régions reçoivent la pleine autonomie pour ce qui est de l'utilisation des budgets et donc pourront affecter à leur guise le budget transféré à diverses formes de politique du marché du travail au sens large du terme

(mesures en matière de coûts salariaux, formation et accompagnement des demandeurs d'emploi, programmes de mise à l'emploi,...). L'ONSS et l'ONEm restent les seuls opérateurs administratifs et techniques. L'autorité fédérale n'instaurera plus de nouveaux groupes-cibles après le transfert de cette compétence mais conservera une latitude de décision sur les mesures relatives au coût salarial qui demeurent de sa compétence.

En matière de transfert des aides à l'emploi, la déclaration de politique générale de la Ministre de l'Emploi²³, fin 2011, fait état des montants et politiques transférées : un séisme ! Car il est un fait acquis que le partage des enveloppes ne correspondra pas aux besoins des différentes régions, et que Bruxelles, peu consommateur des aides à l'emploi, sera particulièrement mal loti.

C'est la traduction de ceci, dit ici de manière complexe, par la ministre de l'Emploi et son gouvernement :

« L'enveloppe "emploi" et "dépenses fiscales" sera répartie sur la base de la clé de répartition de l'IPP maintenu au niveau fédéral. Cette dotation se compose de 90 % des moyens transférés en matière d'emploi (le reste va dans le mécanisme de transition) et du solde, après assainissement, des moyens liés aux dépenses fiscales transférées. Cette dotation évoluera selon l'inflation et 70 % de la croissance réelle nationale. La référence à 70 % utilisée pour la liaison des moyens à la croissance a pour objectif de compenser la perte de recettes du fédéral liée à la perte d'élasticité supérieure à 1 des recettes IPP par rapport au PIB sur le montant d'IPP transféré aux Régions. »²⁴

²³ M. De Coninck, « Note de politique générale. Emploi ». Doc 53 1964/ (2011/2012). Chambre des représentants. Bruxelles. 22 décembre 2011.

²⁴ Idem.

1	Marché du travail	4.326,1
	ONSS	
	Caractéristique travailleur	687,3
	Travailleurs âgés	338,0
	Jeunes travailleurs	105,0
	Chercheur d'emploi longue durée	155,0
	Restructuration	10,9
	Groupes à risque (jeunes peu scolarisés)	40,0
	PTP	12,8
	SINE	25,6
	Secteur spécifique	33,1
	Travailleur dragage et remorquage	0,7
	Employeur dragage et remorquage	3,7
	Gens de maison	0,2
	Accueillants d'enfants	14,2
	Artistes	14,3
	Plans emplois	1.018,2
	ACS ONSS	291,5
	ACS ONSSAPL	240,9
	ACS Droits de tirage	485,8
	ONEM	541,4
	Jeunes chômeurs	1,1
	Chômeurs âgés	28,7
	Formation professionnelle individuelle	47,9
	Chômeur longue durée hors PTP	438,0
	Programmes de transition professionnelle (PTP)	24,6
	Complément garde d'enfants	1,2
	Fiscal	54,3
	Moyens afférents à la dispense partielle de versement du précompte professionnel batellerie et remorquage	54,3
	Reste	1.972,5
	Art.60/61	138,7
	Contrôle disponibilité	38,0
	ALE (fonctionnaires et frais de fonctionnement)	35,0
	Congé éducation payé	83,9
	Premiers emplois	12,6
	Bonus stage et premier emploi	24,0
	Outplacement	4,5
	Interruption de carrière hors fédéral et enseignement	79,0
	Interruption carrière enseignement à l'exclusion des agents contractuels qui relèvent du crédit temps	82,0
	Bonus jeunes non marchand (ONSS)	25,9
	Chèques services (seule partie SS)	1.444,0
	Fonds d'expérience professionnelle	5,00
	1^{er} paquet économie sociale	19,3

25

Tout l'enjeu pour le pouvoir régional sera d'intégrer ces mesures et les montants transférés, inférieurs au coût actuel des mesures-. On peut donc supposer que des coupes budgétaires seront décidées par la future majorité régionale, et que ces aides à l'emploi seront réformées. On ne voit malheureusement pas poindre le début d'un débat sur l'opportunité de ces aides, et les objectifs à atteindre pour celles-ci. Tout l'associatif non-marchand sera impacté, vu la réforme à venir des « ACS » qui sont davantage des mesures de financement de l'emploi non-marchand que des aides à l'emploi. L'insertion socioprofessionnelle, associative et publique (mise en œuvre par les CPAS) sera aussi durement touchée, vu les transferts incomplets en matière de programmes de transition professionnelle, des mesures « article 60/61 », etc. N'oublions pas de lier ces mesures aux choix de segmentation des publics, qui lieront les accompagnements de certains publics à certains opérateurs « spécialisés », avec la volonté de développer des aides à l'emploi spécifiques pour ces publics. Un énorme chantier est donc en perspective. Et nul ne sait ce jour les volontés politiques régionales en la matière. En « off », les responsables politiques et syndicaux renvoient à l'après-élection... Car la certitude est qu'il n'y aura pas les moyens de mener de vraies politiques, surtout à Bruxelles :

« Le montant transféré du fédéral aux Régions sera de 90 % des montants consacrés par le fédéral aux compétences visées, soit 3.893,49 millions €⁽⁷⁾ sur base des chiffres de l'accord institutionnel. Ce montant est ensuite réparti entre les Régions en fonction de la clé ipp. Sous l'hypothèse que la part de chaque région dans l'ipp resté fédéral⁽⁸⁾ ne soit pas modifiée, dans un premier temps, par l'autonomie fiscale, la dotation de la Flandre serait d'environ 2.450 millions €, celle de la Wallonie de 1.110 millions € et celle de Bruxelles de près de 330 millions €. »²⁶

Bruxelles est le dindon de la face, puisque sa part IPP est de 8,45%, bien moins que sa part « population », moins que ses besoins en matière d'emploi, et moins encore que sa contribution à la production de richesses du pays... Tout ceci indique, au minimum, que l'accompagnement né de l'obligation politique du contrôle individualisé souffrira d'un manque cruel de moyens. Sauf grosses réformes au niveau budgétaire bruxellois, l'accompagnement sera le faible alibi d'un contrôle croissant !

3.2.1.1.2. Contrôle et contractualisation

La réforme de l'Etat prévoit également que les régions devront assumer le contrôle des chômeurs. Ici, le flou règne encore. Voici la synthèse personnelle de Luc Simar, Secrétaire général adjoint du Conseil économique et social de Wallonie, membre de la section Fiscalité et Parafiscalité du Conseil supérieur des Finances. L'accord institutionnel prévoit:

« Les Régions reçoivent la pleine compétence de décision et d'exécution en matière de contrôle de la disponibilité active et passive et d'imposition de sanctions des chômeurs y relatives.

Maintien au Fédéral du cadre normatif en ce qui concerne la réglementation en matière d'emploi convenable, de recherche active d'un emploi, de contrôle administratif et de sanctions.

Les Régions ont la possibilité de déléguer le pouvoir de sanction à l'autorité fédérale (ONEm) contre rémunération.

²⁶ L. Simar, « Transfert de compétences Marché de l'Emploi. Une opportunité ? », Service Public Fédéral Finances – Belgique, Bulletin de documentation, 73ème année, n° 2, 2ème trimestre 2013, p72.

Sur la base de directives européennes, des accords de coopération seront conclus fixant des objectifs communs relatifs à l'intensité de l'accompagnement des chômeurs.

Dispenses au critère de disponibilité pour reprendre des études ou pour suivre une formation professionnelle: les Régions déterminent de manière autonome quelles études et formations professionnelles un chômeur indemnisé peut reprendre en conservant ses allocations et quel type de chômeur peut bénéficier de cette mesure. La détermination du type de chômeur bénéficiaire par les Régions se fera après avis conforme du Fédéral. Une enveloppe fédérale sera définie par Région. Les Régions sont financièrement responsables en cas de dépassement de l'enveloppe fixée ».²⁷

Le transfert du contrôle pose au moins deux questions essentielles.

D'une part, qu'advient-il de la contractualisation ? Les chômeurs n'auront-ils « plus » qu'à subir la contractualisation régionale, et son contrôle, ou auront-ils à subir le contrat régional et son contrôle, s'ajoutant au contrat fédéral, et son contrôle ? Les observateurs admettent généralement que ce sont les seules régions qui auront à assumer la contractualisation, et le contrôle. La question majeure porte alors sur l'identité de celui qui, en région, mènera ces missions de contrôle²⁸. Le constat d'avant réforme mettait en avant le flou régnant entre missions de contrôle et d'accompagnement. Il fut par exemple relaté par Jean Faniel du Crisp en conclusion de son analyse portant sur cette question : « Une telle réforme, couplée à celle de 2004, donnerait raison aux acteurs qui combattent depuis le début le « contrôle de la disponibilité » et l'ont rebaptisé « chasse aux chômeurs ». En effet, comment serait-il encore possible de soutenir que le recouplage de la carotte et du bâton a uniquement pour but d'aider les chômeurs ? Au contraire, cela ne pourrait qu'inquiéter les défenseurs des sans-emploi et, plus largement, ceux de l'ensemble des travailleurs, qui ne pourront que pâtir collectivement de l'augmentation de la contrainte pesant sur les chômeurs. La confusion entre les termes « accompagnement », « contrôle » et « activation », qu'elle soit délibérée ou inconsciente, brouille le débat sur la réalité des politiques d'emploi et de lutte contre le chômage. Transposée au domaine des réformes institutionnelles, cette confusion risque également de s'avérer bien problématique. »²⁹ Avec cette décision de transfert, le flou laissera place à la clarté, mais si la décision vise à confier aux opérateurs d'accompagnement, Actiris et le Forem, la mission de contrôle, cette clarté se fera au détriment de tout le processus d'accompagnement qui risque d'être vicié dans sa nature même.

3.2.1.2. Accord de coopération

Dans le même temps, pour permettre la mise en œuvre des réformes fédérales du chômage, les régions ont dû s'accorder sur un projet d'accord de coopération. La technique n'est pas neuve. Déjà en 2004, les régions s'étaient accordées avec le gouvernement fédéral pour permettre la mise en œuvre de la nouvelle procédure de contrôle renforcé des chômeurs. Les régions obtenaient en échange quelques millions pour augmenter les capacités d'accompagnement et les capacités administratives des offices régionaux, entendu que cet accord prévoit surtout une plus grande « traçabilité » des chômeurs et de leurs actions, par le biais d'un transfert de données des régions vers l'ONEm, afin de permettre un meilleur contrôle...

²⁷ L. Simar, « Transfert de compétences Marché de l'Emploi. Une opportunité ? », Service Public Fédéral Finances – Belgique, Bulletin de documentation, 73ème année, n° 2, 2ème trimestre 2013

²⁸ La Libre Belgique : « Les régions vont contrôler le chômage », 19 novembre 2011, via <http://www.lalibre.be/actu/belgique/les-regions-vont-controler-le-chomage-51b7345de4b0de6db9759a29>

²⁹ J. Faniel, « Accompagnement, activation et contrôle : quelques aspects institutionnels du suivi des chômeurs », Crisp, Bruxelles, décembre 2010.

Avec la réforme du gouvernement Di Rupo, les régions se sont à nouveau accordées sur leur collaboration à la chasse aux chômeurs. Le « Réseau bruxellois des Collectifs de Chômeurs »³⁰, animé par le Collectif Solidarité Contre l'Exclusion, a interpellé le gouvernement bruxellois par voie de courrier le 23 septembre 2013. Voici un extrait de son contenu :

« Le « contrôle/accompagnement renforcé » des chômeurs, quel que soit le nom qu'on lui donne, ne crée aucun emploi, mais bien des milliers de personnes sanctionnées, précarisées, humiliées.

Comparaison des situations de 2003 et 2012

RBC	2003	2012	PROGRESSION
Chômeurs complets indemnisés	64.571	76.302	+ 18%
Sanctions appliquées			
Suite circonstances dépendant de la volonté du chômeur	2.637	6.067	
Administrativement	1422	3.706	
Durée « anormalement longue »	922		
suspendus ou exclus dans le cadre de « l'activation du comportement de recherche d'emploi »		3.824	
TOTAL SANCTIONNES	4.981	13.597	+ 172%

Le bilan de cette politique est clairement catastrophique, tant au niveau de l'emploi qu'au niveau social. Cette politique d'« hyper-activation » des chômeurs est néfaste d'autant qu'il n'existe pas d'offre d'emplois en nombre suffisant (et encore moins à un niveau de qualification accessible). Pour rappel, en juillet 2013, Actiris renseignait 2.899 offres d'emplois en Région Bruxelloise pour 111.212 demandeurs d'emplois inoccupés. Soit une offre d'emploi pour 38 demandeurs d'emploi.

Le chômage des Bruxellois n'est pas dû à un manque de recherche de travail des chômeurs mais à un manque d'emplois disponibles, et tenant compte de la réalité des « navetteurs », d'un déficit de qualification et de discriminations à l'embauche. Il est totalement abusif de demander, par exemple, à un chômeur peu qualifié de 57 ans de respecter un « projet de construction professionnelle » visant à son accession à l'emploi, et de faire contrôler le respect du projet par l'ONEMONEm sous peine de sanctions, alors que l'office de placement est par ailleurs totalement incapable de lui faire une proposition d'emploi convenable à laquelle il ait réellement une chance d'accéder.

³⁰ Le réseau regroupe divers collectifs de chômeurs bruxellois, dont les collectifs issus de la FGTB et de la CSC. Informations et courrier disponible via <http://www.plateforme-rbc.org/?q=node/18>

Vous ignorez peut-être ces faits, mais tant les professionnels du secteur que les 111.212 chômeurs bruxellois s'étonnent que le Gouvernement bruxellois non seulement ne les a pas mieux défendus, mais, pire encore, qu'il participe à cette machine à humiliation, sanction et à exclusions que sont devenus « l'accompagnement et le suivi actif des chômeurs » et qu'il s'apprête à encore les développer avec l'adoption de cet accord de coopération. Aujourd'hui, 4.174 sanctions de chômeurs Bruxellois sont en effet issues de la transmission automatisée de données à l'ONEm par Actiris et ses partenaires (soit 30% du nombre total de sanctions et exclusions bruxelloises).

Avec cet accord de coopération, l'exclusion sera croissante, de même que la responsabilité de la région bruxelloise dans la mise en œuvre de cette politique.

En effet, le projet d'accord de coopération aggrave la situation des chômeurs et chômeuses sur plusieurs points :

1. Le projet d'accord étend le public visé par le dispositif.

Le projet prévoit d'étendre le dispositif de contractualisation des allocations également aux chômeurs de 50 à 58 ans, aux chômeurs à temps partiel qui bénéficient d'une allocation de garantie de revenus sur base de l'allocation d'insertion et aux chômeurs qui ont au moins 33% d'inaptitude au travail de manière permanente ou pour une durée d'au moins deux ans. Actiris évalue cette augmentation du public visé à 7.637 personnes supplémentaires à accompagner par an. Cette extension du public visé générera inmanquablement une augmentation des sanctions ONEm.

2. Le projet d'accord prévoit également un raccourcissement du délai de prise en charge et valide la réforme des allocations sur base des études qui peut exclure près de 10.000 bruxellois s'ils ne trouvent pas du travail d'ici janvier 2015 !

Cette intensification générera elle aussi une augmentation des sanctions ONEm, ainsi qu'une augmentation de la charge de travail qui, sans financements complémentaires, induira une diminution de la qualité du travail d'accompagnement.

Notons particulièrement les délais plus courts de prise en charge des « jeunes » chômeurs, issus de la réforme du stage d'attente. Pour rappel, la réforme fédérale du stage d'attente, validée et confortée par cet accord de coopération qui permet sa mise en œuvre, prévoit l'obligation de générer un droit au chômage sur base du travail, sous peine d'exclusion ! En janvier 2015, ce sont près de 10.000 bruxellois qui risquent l'exclusion du droit au chômage.

3. Le projet d'accord définit une catégorie de chômeurs comme « présentant une série de facteurs psycho-médico-sociaux ».

La création de cette catégorie de chômeurs est stigmatisante pour les personnes concernées, dont les problèmes sont bien souvent la conséquence de leur exclusion économique et du marché de l'emploi.

Nous pensons qu'il est dans la compétence et la mission de l'office de placement régional et de ses partenaires associatifs de proposer des offres d'emploi mais pas de poser des diagnostics « psycho-médicaux-sociaux », qui enfermeront les personnes dans cette définition.

4. Le projet d'accord va étendre le flux de transmissions d'informations hebdomadaires entre Actiris et l'ONEM et nuire au travail social d'accompagnement.

Cette augmentation de la transmission de données générera un nouveau flux de sanctions de l'ONEM, détériorera encore la confiance entre les chômeurs Bruxellois et leur office de placement (Actiris) et ses partenaires. Ceci rendra plus difficile le travail d'accompagnement vers l'emploi.

Cette augmentation de la transmission d'informations à l'ONEM pervertit le travail d'Actiris et de ses partenaires. Au lieu de développer une relation d'aide aux chômeurs, Actiris et ses partenaires assument, de facto, une fonction de « mouchards ».

In fine, ce sont les demandeurs d'emploi qui perdent en qualité de services par faute d'une politique d'agitation des chômeurs qui ne crée qu'exclusion et procédés d'échappatoires aux sanctions.

5. Le projet d'accord de coopération accorde des moyens dérisoires à la Région de Bruxelles-Capitale pour sa mise en œuvre.

Alors qu'Actiris à elle seule demande 4.000.000 d'euros pour pouvoir faire face à cette nouvelle mission que l'Etat fédéral propose de développer, le projet d'accord accorde à peine 750.000 euros supplémentaires à la Région Bruxelloise... ce qui représente moins de 100 euros par personne supplémentaire à accompagner et/ou à former (compte non tenu de la non-indexation du budget depuis 2004).

La Région Bruxelloise va donc étendre et intensifier les « accompagnements » de ses chômeurs, mais en n'ayant aucune place de formation supplémentaire à leur proposer, ni moyens supplémentaires pour Actiris, ses antennes décentralisées ou ses partenaires.

Bien au contraire, les moyens offerts par le fédéral étant nettement insuffisants par rapport à la mission que celui-ci demande de prendre en charge, les moyens nécessaires devront être retirés aux missions d'aide aux chômeurs actuellement assumées par Actiris, Bruxelles-Formation et leurs partenaires.

6. Aucune évaluation sérieuse des dispositifs d'activation actuels n'a été faite par Actiris et publiée.

Nous nous étonnons donc que des décisions si lourdes de conséquences pour les personnes concernées soient prises sans qu'une évaluation préalable et contradictoire soit réalisée et publiée, et avec une possibilité de débat parlementaire fort réduite (vu la forme de l'accord de coopération, qui peut uniquement être approuvé ou rejeté, mais pas amendé).

L'adoption de cet accord de coopération signifierait que la Région Bruxelloise se contenterait de suivre les injonctions de l'Etat fédéral et de mettre en œuvre une politique manifestement

contraire aux intérêts de sa population et particulièrement des plus précaires. Cette adoption est rejetée tant par les chômeurs que par les organisations syndicales et par un nombre important d'acteurs des secteurs sociaux concernés³¹. »

Aux dernières nouvelles -fin 2013-, malgré une action menée devant le cabinet du Ministre-président Vervoort³², le projet d'accord de coopération sera soumis au parlement début 2014, et a été soutenu par le gouvernement bruxellois, et toutes ses composantes.

3.2.2. Actiris : « Au cœur de l'emploi »...

Dans le même temps, la région Bruxelloise voyait son principal OIP, Actiris, se doter d'un nouveau contrat de gestion, contrat liant Actiris au gouvernement régional. A défaut de compétence particulière, et de volonté politique forte, comme le dit fort bien son slogan, c'est bien Actiris qui mène la politique de l'emploi en région bruxelloise ! Ceci inquiétera les progressistes qui voient dans l'évolution d'Actiris la création d'une énorme machine bureaucratique de plus en plus décalée des priorités des chômeurs bruxellois et des associations qui travaillent avec celle-ci au quotidien.

Le contrat de gestion d'Actiris porte sur la période 2013-2017.³³ Dès son préambule, les deux missions données à l'opérateur public sont énoncées clairement : « assurer le matching entre employeurs et chercheurs d'emplois » et « Organiser la transition vers l'emploi ». Ceci se concrétisera notamment par un meilleur "screening" des compétences des chercheurs d'emploi, notamment via des tests de compétences et la production d'un CV standard. Le tout est énoncé dans un cadre global qui fait d'Actiris le « régisseur-ensemblier ». S'inscrivant dans la droite ligne de ce qui se pratique partout en Europe, Actiris développe aussi des approches ciblées sur certains publics :

- Les jeunes (vu la réforme du stage d'attente et du contrôle des jeunes chômeurs admis sur base des études, mais également dans le cadre de la « youth guarantee » européenne et ses millions d'euros qui vise à garantir aux jeunes une première expérience professionnelle, une formation, ou un stage³⁴)

-Les chômeurs de longue durée (dans le cadre de la procédure d'activation), et les chômeurs de moins d'un an (dans une logique d'accompagnement le plus immédiat possible, tel que mis en œuvre partout en Europe).

-Enfin, dans la suite logique des débats relatifs aux « MMPP », Actiris s'engage à offrir un accompagnement différencié, autonome pour les publics « autonomes », individualisé pour ceux qui

³¹ Voir les positions de la FGTB, de la CSC, ou encore de la Febisp

³² Voir http://www.alterechos.be/index.php?p=arch&c=a&s_id=107&lpn=0&l=1&d=i&art_id=23543 sur la constitution du Réseau, et référence à l'action du 6 décembre 2013. Ici également, magazine « M », Télé-Bruxelles, sur l'action du 6 décembre via <http://www.telebruxelles.net/portail/emissions/magazines-a-voir-en-ligne/m-le-mag-de-la-redac/28854-m-06122013>; et ici <http://www.rhizome-tv.be/spip.php?article138> (reportage de « Banlieues asbl »)

³³ Disponible en ligne via <http://www.actiris.be/Portals/37/Documents/FR/13%2001%2016%20Actiris%20-%20Contrat%20de%20gestion%202013-2017.pdf>

³⁴ Voir le dossier « Actiris vu par Actiris », dans la revue du Collectif Solidarité contre l'exclusion, « Ensemble », n°81. Disponible en ligne via <http://www.asbl-csce.be/journal/Ensemble81.pdf> comprenant une interview exclusive du Directeur général d'Actiris, Mr Gregor Chapelle.

le justifient, et enfin, très particulier pour les publics qu'il s'agit de réorienter vers des partenaires spécialisés.

De manière générale, le contrat de gestion débouche sur un accompagnement tout entier orienté vers le relèvement de l'employabilité des chômeurs, la mise au pas des partenaires « privés » -associatifs non lucratifs et opérateurs marchands -pour remplir cette mission, la segmentation des publics pour améliorer le résultat attendu par les employeurs, le guichet unique centralisé, notamment par une place prépondérante donnée aux « Maisons de l'emploi », le développement précoce de l'accompagnement – activation avec un objectif de systématisation de l'accompagnement le plus rapide possible.

Notons que c'est donc dans ce cadre que les « Maisons de l'emploi » se sont développées en région bruxelloise, après la décentralisation menée par le biais des antennes locales d'Actiris, l'opérateur entend assurer la coordination des actions d'accompagnement et d'insertion socioprofessionnelle au niveau de chaque commune. Une couche de plus dans les différentes couches de concertation existantes, puisque chaque commune dispose déjà de niveaux locaux de concertations, sous l'égide des échevins de l'emploi, ou encore des CPAS, sans oublier le rôle de concertation des acteurs « ISP » confié par convention aux missions locales, chargées d'animer leurs zones. Bruxelles répartit en effet ses travaux en matière d'ISP selon six zones définies en fonction de composantes socioéconomiques. Alors que les Missions locales sont elles-mêmes en train de négocier la mise en œuvre de leur ordonnance, les missions d'accompagnement des chômeurs délégués et les missions de concertations des acteurs d'ISP locaux sont encore à clarifier³⁵.

³⁵ Voir le site de la fédération bruxelloise des opérateurs ISP en région Bruxelloise : www.febisp.be pour y lire ses communiqués de presses et ses nombreux textes en référence à ces actualités. Voir également le « Livre Blanc des Missions Locales », publié dans le journal « Ensemble », n°77. Disponible en ligne via <http://www.asbl-csce.be/journal/JourColl77.pdf>

4. Position des acteurs

4.1. Partis politiques

Il est difficile de résumer en quelques lignes les positions connues des partis politiques principaux présents dans les parlements sur tous ces enjeux et réformes. D'autant qu'il faut ici distinguer les positions d'ordre programmatique ou relevant du discours politique, des actes gouvernementaux qui sont mis en œuvre par ces mêmes partis... Nous nous limiterons ici à mettre en évidence les positions du MR, du PS, du cdH et d'Ecolo. Les positions d'autres partis, tels que le FDF, le PTB, Pro Bruxsel, le dernier né Vega, ou encore celles des partis néerlandophones sont disponibles, quand elles existent, sur leurs sites respectifs et ne sont pas reprises pour l'étude présentée ici, nécessairement réductrice. De manière générale, l'accompagnement n'existe pas dans les programmes politiques en tant que tel. Quand il est évoqué, c'est toujours dans le cadre d'une politique d'activation des chômeurs, de soutien à la formation (dans un cadre obligatoire ou non). De ce point de vue, la défense de l'ASP, dans une dynamique globale, sociale est déjà rangée dans les oubliettes...

Le PS a pour priorité dans son programme la défense de la sécurité sociale. Il en défend le financement et a, malgré de nombreux renoncements tels que l'activation ou les atteintes aux systèmes de prépension, obtenu par exemple la liaison au bien-être des allocations ou encore le relèvement modeste mais réel des allocations d'intégration. Dans le cadre du gouvernement Di Rupo, les socialistes ont négocié la mise en œuvre des réformes voulues quasi unanimement en Flandre, et par les libéraux et centristes du sud du pays : réforme du chômage, des prépensions, du crédit-temps, ou encore économies dans l'assurance-maladie. Notons également que le principe même de l'activation n'est pas remis en cause en tant que tel par les socialistes. La demande faite au chômeur de fournir la preuve de la recherche active d'emploi pour bénéficier du droit au chômage est une mesure légitimée par le parti socialiste.

Au niveau régional, le PS préside actuellement la région bruxelloise, applique et met en œuvre les réformes présentées ci-dessus, tant fédérales que régionales. Le PS est donc à la manœuvre, même s'il dit, par exemple, regretter les mesures relatives à la dégressivité ou de limitation du bénéfice du droit aux allocations de chômage sur base des études à trois ans. Par souci de loyauté au gouvernement fédéral, il défend avec ferveur l'accord de coopération qui met en œuvre les réformes fédérales. Il ne se prononce pas encore sur l'organe régional qui devra assumer le contrôle, de même qu'il reste flou sur ses intentions quant aux mesures à prendre après les élections, lorsqu'il s'agira de mettre en œuvre la réforme de l'Etat. Il se murmure que certaines mesures seraient prises en 2014 pour réduire les effets négatifs des exclusions annoncées d'ici janvier 2015. Notons la campagne syndicale, de la FGTB Wallonne notamment, contre la réforme des allocations de chômage sur base des études et les 55.000 chômeurs dont le syndicat socialiste dit redouter l'exclusion. Dans le même temps, la FGTB de Charleroi lançait un appel, le premier mai 2012, à la création d'un mouvement politique à la gauche du PS...

Le MR n'a jamais caché son soutien aux programmes de réformes tels que prônés par l'Europe. L'activation et les orientations qu'elle implique présentées ci-dessus sont donc portées par les libéraux, à tous les niveaux de pouvoir. Le MR souhaite même aller plus loin dans l'activation, et

renforcer les contraintes et obligations d'accompagnement pesant sur les chômeurs, via des obligations de formations aux métiers en pénurie, en langue, etc.³⁶

Le cdH, par le biais de Mme Milquet qui était ministre de l'emploi lors du précédent gouvernement, a préparé le terrain. Plus encore, les ministres régionaux de l'emploi, à Bruxelles et en Wallonie, ont activement participé à la mise en œuvre des réformes du chômage et de l'accompagnement des chômeurs. Au niveau régional, les ministres wallons et bruxellois ont d'ailleurs tous deux mis en œuvre les mêmes politiques, suscitant les mêmes réactions des acteurs associatifs. Tout dernièrement, l'ISP wallonne manifestait ainsi contre les projets de Mr Antoine, avec le soutien de l'ISP bruxelloise.³⁷ Il est intéressant ici de rappeler la position historique critique de Mme Milquet à l'encontre de la « chasse aux chômeurs », dès lors que le CDH était dans l'opposition, en mai 2004 : « *Le cdH a demandé au Gouvernement fédéral par motion de recommandation déposée en séance plénière de la Chambre des représentants de s'assurer que des moyens seront donnés aux organismes régionaux responsables de l'accompagnement des chômeurs pour qu'ils assument correctement leur mission à l'égard de l'ensemble des chômeurs à l'égard desquels ils ont un devoir d'accompagnement ou, à défaut, de suspendre la mise en œuvre de la réforme envisagée de la procédure de contrôle. Mais il n'a pas été soutenu, même par le PS...* ».³⁸

Ecolo a manifesté avec force son opposition aux mesures depuis les bancs de l'opposition fédérale, de nombreuses questions parlementaires posées par la députée Zoé Genot en attestent. Au niveau régional par contre, les mandataires écologistes ont adopté les projets d'accord de coopération mettant en œuvre ces réformes et ont mis en pratique les mesures portant sur l'accompagnement des chômeurs.

4.2. Interlocuteurs sociaux

Le Beci est la fédération des employeurs en région bruxelloise et dispose d'un logo assez comparable à celui d'Actiris, qui l'a encore modifié fin 2013, devenant « actiris.brussels », peut-être pour éviter cette comparaison.



³⁶ Voir par exemple le programme Bruxellois du MR, page 47, disponible via <http://2014.mr.be/telechargements/>

³⁷ Voir le CP de la Febisp en soutien à l'Interfédé via : http://www.febisp.be/view/fr/ISP/ActualiteISP/soutien_interfede.html

³⁸ <http://www.stopchasseauxchomeurs.be/fichiers/reponsecdh.PDF>

Clôturons ici ce petit exercice humoristique de comparaison de logos avec la situation fédérale :



Sans lien apparent, mais néanmoins sans surprise, les représentants des employeurs se félicitent des mesures prises. Si ce n'est qu'ils en souhaitent davantage!³⁹

Du côté syndical, les positions sont moins aisément lisibles, dans la mesure où si l'on sait les positions publiques prises, très favorables aux chômeurs, y compris par le biais d'actions syndicales en front commun, dans le même temps, les mesures ici expliquées sont passées par l'aval unanime des comités de gestion de l'ONEm ou d'Actiris pour ses aspects régionaux. Et tant la CSC que la FGTB siègent dans ces comités de gestion... Il semble que, côté syndical comme politique, l'heure soit à la négociation, puis une fois négociés, à l'acceptation des reculs sociaux, non sans mobilisations pour influencer sur le rapport de forces et obtenir de meilleures négociations à l'avenir, voire, dans le cas de la mesure relative aux allocations d'insertion, pour espérer une renégociation de la mesure. C'est là preuve de faiblesse au minimum, ou de renoncement ?

Notons néanmoins le refus nuancé de l'accord de coopération par Actiris. Mais l'argument déployé portait uniquement sur le manque de moyens affectés à la mise en œuvre des mesures, non sur les mesures elles-mêmes au regard de la spécificité du chômage bruxellois...

4.3. Acteurs associatifs

Au-delà des réactions syndicales, de nombreuses réactions associatives se sont manifestées à l'encontre des mesures prises, y compris par le biais de fédérations sectorielles telles que la Febisp ou l'Interfédé. Petit tour d'horizon incomplet.

Les Equipes Populaires et Présence et Action Culturelles ont mené ce 24 septembre une grande campagne de sensibilisation, nommée « Tous des glandeurs », avec la publication d'une brochure à plus de 60.000 exemplaires !

La Ligue des Droits de l'Homme a manifesté son opposition, notamment par le biais d'un communiqué qui dénonce cette atteinte aux droits sociaux, et la remise en cause de l'article 23 de notre constitution⁴⁰. Sur cette base, un réseau de lutte contre la pauvreté a d'ailleurs introduit un

³⁹ Voir l'analyse de la FEB de l'activation, très positive, ici : <https://vbo-feb.be/fr-be/Dossiers/Marche-du-travail--emploi-/Activation/Etat-des-lieux-positif-du-suivi-de-comportement-de-recherche-demploi/>

⁴⁰ Voir <http://www.liguedh.be/2012/1580-degressivite-des-allocations-chomage-un-coup-dur-a-la-securite-sociale>

recours constitutionnel contre ces mesures. « *Au moment où la Direction générale Statistique du SPF Economie publie les nouveaux chiffres de pauvreté alarmants pour la Belgique, les Réseaux régionaux réunis dans le Réseau Belge de Lutte contre la Pauvreté dénoncent la décision prise par le Gouvernement Fédéral en matière de réforme des allocations de chômage.*

Cette mesure injuste ne peut que précipiter un nombre important de personnes sous le seuil de pauvreté, confiner des familles à l'appauvrissement, et condamner des enfants à connaître des conditions de vie limitées dès leur plus jeune âge. Les plus vulnérables seront atteints de plein fouet. « Netwerk Tegen Armoede », le réseau flamand de lutte contre la pauvreté a introduit un recours au conseil d'Etat pour faire annuler cette réforme. »⁴¹

Notons encore que les associations féministes se sont regroupées dans une plate-forme et ont porté la critique contre les mesures d'austérité.⁴²

Du côté des opérateurs d'insertion, les actions menées par l'Interfédé avec le front commun syndical ont rassemblé plus de 3000 personnes contre les réformes de l'ISP, à Namur, le 13 décembre 2013.⁴³ La Febisp a de son côté appelé à participer aux actions du front commun syndical bruxellois contre les mesures antichômeurs. Elle a également vivement critiqué le projet d'accord de coopération.⁴⁴ Et les missions locales, ainsi que leurs travailleurs, par le biais d'une démarche participative ayant abouti, après trois journées de travaux, à un Livre blanc des Missions Locales, ont également manifesté à plusieurs reprises leurs inquiétudes, pour leurs usagers et pour le travail social. Rien qu'en 2013, les travailleurs ont ainsi été deux fois rendre visite au ministre régional de l'emploi, et une fois au parlement Bruxellois dont la commission socioéconomique a pu entendre leurs revendications. A l'heure de conclure cette étude, nous ne savons si ce secteur aura été entendu dans le cadre de la délicate mise en œuvre de l'ordonnance des missions locales. Dans le même temps, ces mêmes acteurs rappellent régulièrement leur opposition à toute fusion des missions de contrôle et d'accompagnement au sein d'Actiris...

Enfin, des collectifs de chômeurs s'organisent également pour contester ces mesures. En région bruxelloise, il faut noter la constitution du Collectif Choc. Créé au sein de la Mission Locale de Saint-Gilles, il a mis les chômeurs en solde Rue Neuve à l'été 2013. Il a mis en œuvre une série d'action de sensibilisation et réuni quasi de manière hebdomadaire des chômeurs bruxellois. C'est à Saint-Gilles toujours que s'est tenue la réunion de lancement de ce qui sera le réseau bruxellois de collectifs de chômeurs, dont l'animation a été confiée au Collectif Solidarité Contre l'Exclusion. Initialement porté par le Front commun syndical, le CSCE, la Febisp, Lire et Ecrire, et le Choc, le réseau rassemble plus largement et a réussi à réunir plus de cents chômeurs pour une action « Saint-Nicolas » devant le cabinet du Ministre-Président.⁴⁵

⁴¹ Voir <http://www.vivre-ensemble.be/?Campagne-du-recours-au-Conseil-d>

⁴² <http://www.viefeminine.be/spip.php?rubrique361>

⁴³ <http://www.interfede.be/images/stories/documents/COMMUNIQUE%20DE%20PRESSE%203000%20personnes%20dans%20les%20rues%20pour%20le%20secteur%20de%20l%27insertion.pdf>

⁴⁴ http://www.febisp.be/view/fr/FeBISP/Coinpresse/OK_FEDERAL.html

⁴⁵ J ; Winkel, « des activités anti-activation » AlterEchos, N°373. http://www.alterechos.be/index.php?p=arch&c=a&s_id=107&lpn=0&l=1&d=i&art_id=23543 ; http://www.febisp.be/view/fr/ISP/ActualiteISP/collchoc_action_juillet2013.html sur l'action du Choc Rue Neuve; <http://www.febisp.be/ressource/static/files/LINSERTION/insertion96.pdf> sur le Choc encore, dans le magazine de la febisip, « L'insertion ».

De manière générale, le Livre Blanc des Missions Locales résume assez bien les conséquences de ces politiques sur l'accompagnement, et, par les constats posés, relève d'un signal d'alarme que les travailleurs espèrent voir entendu par les responsables politiques. Retenons une croissance des « actions » d'accompagnement, du public contraint, une perte de sens, sans réel impact sur le résultat. Nous savons la dure stagnation d'un chômage de masse bruxellois, pourtant, le Livre Blanc rappelait notamment que le nombre d'actions menées par Actiris et ses partenaires étaient passés de 90,864 en 2008 (pour 39,884 travailleurs sans emploi) à 124,055 en 2011 (pour 36,887 travailleurs sans emploi)⁴⁶. L'activation relève dans les faits de l'agitation ! Avec les mesures de renforcement de l'activation, et les exclusions et appauvrissement des chômeurs qui en résultent, l'agitation va faire place à la colère...

⁴⁶ Luca Ciccia, « *Gestion bruxelloise du chômage de masse : une affaire de flux...* », in « Livre blanc des Missions Locales », Ensemble, journal du Collectif Solidarité Contre l'Exclusion n°77, Mars 2013.

5. Quelles balises pour un accompagnement socioprofessionnel de qualité ?

Dans le cadre d'un « Guide pratique pour les décideurs »⁴⁷, l'OCDE a proposé une liste de principes de l'orientation professionnelle. Cette liste fut réalisée par le « Groupe d'experts sur l'orientation tout au long de la vie de la Communauté européenne ». Elle accorde une « importance centrale » aux bénéficiaires et fait reposer l'orientation sur les principes d' « indépendance », d' « impartialité », de « confidentialité », d' « égalité des chances », et enfin sur une « approche globale » qui prend en compte le contexte personnel, social, économique, culturel. L'orientation repose enfin sur la « participation active » du citoyen et ce dans une perspective « d'autonomisation ».

Sur base de ces acquis théoriques, des tendances principales qui se manifestent au niveau européen, de ce qui a déjà été présenté plus haut dans le cadre de cette étude et des mesures récentes prises en Belgique et en région bruxelloise, on peut humblement ici tracer quelques pistes pouvant permettre de penser l'accompagnement socioprofessionnel de qualité. D'autres essais de ce genre existent et compléteront utilement cette modeste contribution au débat. Sans oublier les ouvrages de référence tels que « Accompagner sur le chemin du travail » de Dominique Clavier et Annie di Domizio, ou encore « Chemin faisant » de Marie-Claude Mouillet et Claude Collin qui, par-delà les méthodologies d'accompagnement, ont toujours en commun une approche globale.

Nous verrons au fil des balises ici tracées que chacune d'entre elles est mise en défaut par les mesures présentées plus haut dans l'étude. Si bien que l'on peut conclure que les réformes en cours ne permettent plus de penser et de mettre en œuvre l'accompagnement socioprofessionnel de qualité en région bruxelloise et que seule une remise en question frontale des politiques d'activation peut permettre un accompagnement psychosocial de qualité qui ne soit pas réduit à de l'agitation bureaucratique.

5.1. Plein emploi et politiques sociales

Balise de l'accompagnement de qualité :

S'il veut viser l'objectif d'égalité des chances, l'accompagnement ne peut être de qualité, et non limité à un exercice de conditionnement aux attentes du « marché », que si des politiques promeuvent le plein-emploi ! Le contexte agit sur les capacités de l'adulte à trouver son chemin vers l'insertion ; toutes les mesures portant atteinte aux capacités des personnes accompagnées sont nuisibles pour l'accompagnement.

Le contexte né des réformes prônant l'activation :

Point de politique de plein-emploi à l'horizon, ni de soutien à la demande, mais bien des politiques dites de l'offre, centrées sur la « responsabilité » du chômeur, de l'individu. Il s'agit de faciliter l'employabilité, de répondre aux demandes des employeurs, d'améliorer le « matching ». Nous sommes donc bien dans une politique de « conditionnement » aux attentes du « marché ».

⁴⁷ OCDE : « L'orientation professionnelle. Guide pratique pour les décideurs », Paris, 2004.

Dans le même temps, les politiques sociales qui réduisent les allocations, ne mettent pas en œuvre le droit au logement, ne mettent pas en œuvre de politique sanitaire de qualité, ne luttent pas contre la domination masculine, etc. sont autant de freins à l'accompagnement de qualité !

5.2. Contraintes publiques sur le « marché »

Balise de l'accompagnement de qualité :

L'accompagnement ne peut être perçu comme ayant un objectif noble que s'il est conjointement mis en œuvre, avec la même énergie, avec des politiques visant à rendre les demandes des entreprises en adéquation avec les compétences et acquis des individus ! Les gens ne sont pas en difficulté, ils sont « mis » en difficulté...

Le contexte né des réformes prônant l'activation :

Même observation que pour le principe précédent. C'est au contraire la segmentation des chômeurs pour rencontrer davantage les besoins des entreprises à laquelle on assiste. Tant pour ce qui relève de la formation que de l'accompagnement.⁴⁸

5.3. Accompagnement socioprofessionnel global, entre égaux

Balise de l'accompagnement de qualité :

L'accompagnement socioprofessionnel doit être global ; les professionnels de l'accompagnement doivent agir dans un cadre pluridisciplinaire. L'accompagnement ne doit pas être confiné dans une relation duelle, psychologisante, mais doit mettre en place des outils qui donnent des acquis nouveaux à l'adulte, et le place en situation de relation « entre égaux ». Le pouvoir doit être partagé !

Le contexte né des réformes prônant l'activation :

L'activation vient ici frontalement s'opposer aux conditions de l'accompagnement de qualité, qui ne souffre d'aucune conciliation possible entre accompagnement et contrôle, encore moins par le biais d'un organisme régional commun comme le souhaiteraient certains pour Actiris.

Le mode d'accompagnement tel que pensé par Actiris, sous pression de l'obligation politique souhaitant un accompagnement/contrôle individualisé pour tous, se réduit à de la gestion du « flux », ne permet pas de penser la relation autrement que de manière « duelle », « utilitaire », sans réelle égalité possible. N'évoquons même pas le possible objectif de développement communautaire...

⁴⁸ Febisp : « Segmenter les demandeurs d'emploi pour un meilleur suivi ou pour se débarrasser des « inemployables » ? », Communiqué de presse consultable en ligne via www.febisp.be, février 2011.

5.4. Relation de confiance qui permet une contractualisation libre

Balise de l'accompagnement de qualité :

La relation entre la personne accompagnée et le professionnel de l'accompagnement doit être une relation de confiance, permettant une réelle contractualisation du cadre du travail mené ensemble, de ses objectifs, sans contraintes ni obligations autres que celles décidées librement par l'adulte accompagné. Les objectifs de l'accompagnement doivent être ceux librement choisis par les deux adultes en relation, le professionnel de l'accompagnement et l'adulte ayant fait le choix de l'accompagnement.

Le contexte né des réformes prônant l'activation :

La contractualisation contrainte vient manifestement contrecarrer la méthodologie de l'accompagnement. La généralisation de l'accompagnement devenu systématique, et le caractère précoce de cette généralisation pour les jeunes, n'est pas compatible avec les piliers qui fondent l'accompagnement de qualité !

L'activation contrevient directement à tous les principes d'un accompagnement socioprofessionnel de qualité. En 2004 déjà, lors de la mise en œuvre de la procédure d'activation, le secteur bruxellois de l'ISP manifestait contre le lancement de la chasse aux chômeurs. Ce fut la seule et unique action professionnelle syndicale contre cette mesure : « Les travailleurs de l'insertion sont donc, malgré eux, intégrés dans la politique d'activation du comportement de recherche d'emploi dont devront faire preuve les chômeurs, sous peine d'exclusion. Ils craignent que l'accompagnement de qualité qu'ils pouvaient offrir, indépendant des organismes d'état, payeurs et susceptibles d'exclure, ne soit totalement perverti. Que deviendra la relation de confiance qu'ils avaient peu à peu tissée avec les chômeurs, face à 77.000 demandeurs d'emplois de la région bruxelloise, sommés de prouver leur employabilité via des dispositifs mis en place par l'ORBEM mais, en pratique activés dans les associations de l'ISP ? L'ISP se transformera-t-elle en une sorte de sous-administration, pourvoyeuse de certificats de chômeurs actifs ? Ce n'est certes pas sa vocation première et pourtant le risque est réel de voire une dénaturation grave du métier des travailleurs de l'ISP. Le surcroît administratif de travail, au détriment du qualitatif, prendra, à n'en pas douter, des proportions gigantesques ».⁴⁹ Depuis lors, les inquiétudes n'ont pas été levées. L'accompagnement s'est en effet vu piéger par l'activation.

Pire encore, les objectifs assignés à l'accompagnement relèvent de moins en moins de l'autonomie des deux adultes en présence. Par exemple, les missions locales sont tenues d'atteindre un taux de « sorties positives » de

⁴⁹ M. Seutin, L. Ciccio, Setca-CNE, CP du front commun syndical, disponible en ligne ici : <http://www.stopchasseauxchomeurs.be/fichiers/CPmanifISP2705.PDF>

40%⁵⁰. Le chiffre est plus élevé encore pour certains projets spécifiques, avec parfois les financements directement liés à ces objectifs...

Enfin, il va donc de soi que toute aventure visant à réunir en une même institution le contrôle et l'accompagnement aurait des effets désastreux pour l'accompagnement, le chômeur, et le travailleur social. Le flou existant amène déjà son lot de comportements nuisibles à l'accompagnement (comportements agressifs ou consuméristes par exemple), la fusion amènera plus de problèmes encore et est vivement dénoncée par les travailleurs sociaux des secteurs concernés.⁵¹

5.5. L'accompagnement pour tous, sans stigmatisation, ni jeux de rôles imposés-induits

Balise de l'accompagnement de qualité :

L'accompagnement ne peut être segmenté a priori sauf à enfermer les personnes dans une analyse d'elles-mêmes empêchant tout processus d'épanouissement, d'autonomisation et d'accompagnement. Les rôles imposés empêchent l'accompagnement de qualité. Ils ne permettent pas de penser avec l'adulte, le projet global de vie et le projet professionnel. L'accompagnement doit donc être accessible à tous, de même qualité, bénéficiant du même temps d'accompagnement, des mêmes moyens, tant durant l'accompagnement, qu'en aval, en terme d'offre de formation par exemple...

Le contexte né des réformes prônant l'activation :

La segmentation imposée aux opérateurs d'accompagnement nuit à la dynamique qui fonde l'accompagnement social global, supposé promouvoir les capitaux divers des adultes accompagnés, ce qui est impossible après une phase de stigmatisation, corollaire inévitable de la segmentation. La région bruxelloise a tendance à segmenter et les partenaires et les usagers. Tels usagers ne seront suivis qu'après de tels partenaires, selon une convention particulière avec les pouvoirs publics, tels autres seront suivis par d'autres, sur base d'autres conventions. Mais quand un jeune, ex-détenu, ayant des problèmes d'addictions a des problèmes d'alphabétisation, le vrai monde

⁵⁰ Chaque travailleur en Mission Locale doit ainsi suivre la formation au « RPE » prodiguée par Actiris. Dans le manuel utilisé, il est clairement stipulé aux travailleurs que « Chaque mission locale doit atteindre 40% de sorties positives sur le nombre total de sorties réalisées ». Point de concertation préalable sur un tel objectif, qui n'est en réalité pas mis directement en œuvre de la même manière par les missions locales, ni même repris comme critère d'évaluation par Actiris. Mais la norme existe, insidieuse, et frappe les esprits des travailleurs sociaux. Voir « Manuel de formation RPE », 2011, p. 45. Autre normalisation questionnante, les sorties positives sont : les mises à l'emploi de plus de 28 jours, l'entrée en formation de plus de 20 heures par semaine, l'entrée aux études de plein exercice, l'entrée en Atelier de Recherche Active d'Emploi

⁵¹ Voir par exemple les revendications des travailleurs des Missions Locales au sein du Livre Blanc des Missions Locales. L'histoire récente des Pôles Emploi incite par ailleurs à la prudence... La fusion de l'accompagnement, du paiement, et du contrôle, a débouché sur des burn-out et des suicides nombreux, y compris par immolation ! Le site d'information Mediapart relayait également en ligne ce 12 septembre 2013 que Pole emploi avait eu à subir son troisième suicide de haut cadre dirigeant en sept mois. Il cite des rapports d'expertise qui avaient tiré la sonnette d'alarme, sans suites suffisantes semble-t-il.

vient prendre de front les logiques de gestion de flux où les individus sont rangés dans des tiroirs...

5.6. L'accompagnement a besoin du temps nécessaire à la rencontre des objectifs !

Balise de l'accompagnement de qualité :

L'accompagnement doit impérativement disposer de tout le temps nécessaire à la poursuite de l'objectif défini avec l'adulte : l'insertion sociale et professionnelle. C'est donc la relation et le contrat formel ou implicite qui définit le temps de l'accompagnement, non l'institution. Il doit allier individuel et collectif, et doit pouvoir mettre également en œuvre un travail de type communautaire, autant comme moyen, que comme fin de l'accompagnement.

Le contexte né des réformes prônant l'activation :

Le temps est la pierre d'achoppement principale mise en évidence par les travailleurs sociaux. Le nombre de « dossiers », et d'heures par « dossier » est ainsi au cœur des conflits entre partenaires associatifs et administrations publiques. Les Missions Locales bruxelloises revendiquent ainsi maximum 100 usagers par an, par conseiller, quand Actiris souhaite imposer 150 usagers. Notons ceci dit que, le contexte de chômage de masse étant ce qu'il est, une étude française relativise beaucoup les résultats de l'accompagnement, fortement réduit à des effets de substitution et de discrimination. Malheureusement, cette discrimination n'est pas nécessairement positive, car agissant au détriment des mêmes catégories de publics.⁵²

5.7. Agir en partenariat

Balise de l'accompagnement de qualité :

L'accompagnement doit s'appuyer sur un tissu de relations partenariales de confiance, sans isolement, sans portes verrouillées, faites d'aller-retour selon les besoins de l'adulte accompagné.

Le contexte né des réformes prônant l'activation :

La mise en réseau se fait pour beaucoup par le biais du Réseau Plate-forme pour l'Emploi, et se traduit par des transferts de données potentiellement négatives pour le contrôle du chômeur. De plus, par souci de gestion de flux et d'économies, la tendance est à l'affectation déléguée des chômeurs aux opérateurs, de manière hermétique. Le partenariat se limite au fil des ans à de la délégation de travail, à de la spécialisation des tâches, bien qu'elles soient de plus en plus uniformisantes : constituer CV et lettres de motivations. De même, la centralisation via le principe du « guichet unique » ne correspond pas nécessairement aux critères de l'accompagnement de

⁵² DARES, « L'accompagnement des jeunes diplômés demandeurs d'emploi par des opérateurs privés de placement. Les enseignements d'une évaluation ». Décembre 2011. N°94.

qualité... L'ASP ne peut être de qualité que si le partenariat est globalement repensé et que si les outils techniques partagés ne sont pas en lien avec le contrôle et les sanctions. Le RPE est ainsi le symbole même de l'impossible accompagnement de qualité en région bruxelloise, plus encore dans la perspective de la régionalisation du contrôle... Toute collusion entre contrôle et accompagnement nuit à l'accompagnement, les outils qui le permettent sont donc nuisibles par nature ! Or avec le transfert de données opéré via les systèmes informatiques de type « RPE », les partenaires associatifs mettant en œuvre un ASP sont de facto broyés par la logique du contrôle, une logique de résultat, de statistiques ayant peu de sens, de « sorties positives », qui bureaucratise l'accompagnement, puis les accompagnateurs eux-mêmes...

⁵³ *La contractualisation de l'accompagnement imposée via les contrats ONEm, et les contrats concoctés par Actiris (CPP etc.) intègrent tous les partenaires d'insertion dans une logique de sous-traitance, modifient à la source la manière dont le chômeur va appréhender l'accompagnement. In fine, ce sont les chômeurs eux-mêmes qui vont petit à petit agir en consommateurs de services, espérant des travailleurs sociaux une réponse concrète à leurs demandes : des preuves demandées par l'ONEm.*

⁵³ Kozlowski-Ciccia, « Retour critique sur le RPE », Collectif Formation Société, Bruxelles, 2012.

6. L'heure de reconquérir le droit au chômage et à l'accompagnement de qualité

Toutes les tendances observées en Europe et les dernières mesures prises, à tous les niveaux de pouvoir, mettent en difficulté les chômeurs, et les travailleurs sociaux chargés de les accompagner dans une dynamique d'insertion socioprofessionnelle. Aucune balise permettant de mettre en œuvre l'accompagnement socioprofessionnel de qualité n'est respectée.

De manière synthétique, rappelons ici en conclusion que tout converge vers ce qu'il convient d'appeler la chasse aux chômeurs et la dénaturation du travail social, soumis à l'objectif d'employabilité selon les seules normes du secteur privé lucratif.

Partout en Europe, l'accompagnement des chômeurs s'inscrit dans des politiques de soutien de l'offre. Il s'agit d'augmenter les dépenses dites « actives », au détriment des dépenses « passives » ; de durcir les conditions d'octroi, de réduire, les allocations et les limiter dans le temps ; de créer des guichets uniques d'accompagnement ; de mettre en œuvre un accompagnement/contrôle de la recherche d'emploi dès la perte d'emploi/fin d'étude, puis de manière régulière et continue ; de favoriser la relation individuelle privilégiée entre le chômeur et l'accompagnateur pour mieux faire évoluer l'employabilité du chômeur devenu « client » ; de « matcher », afin de mieux rendre compatible les compétences des chômeurs aux demandes des entreprises et d'améliorer le fonctionnement du marché du travail.

Dans le même temps, on voit immédiatement combien ces politiques contreviennent aux balises esquissées d'un accompagnement de qualité. Les politiques sociales aggravent la situation des chômeurs au lieu de définir leurs projets de vie et de leur en permettre la réalisation effective. Les politiques économiques ne concrétisent pas l'ambition du plein emploi. C'est plutôt la politique de l'activation de l'armée de réserve de chômeurs actifs pour presser les conditions de travail (et réduire le coût du travail) qui se manifeste. D'ailleurs, les contraintes sur les chômeurs sont inversement proportionnelles aux contraintes pour les entreprises. Au niveau local par exemple, point de sanctions pour les entreprises bénéficiant d'aides à l'emploi qui licencient, qui ne transmettent pas leurs offres d'emploi aux offices régionaux, ou qui n'embauchent pas pour raisons racistes...

Coincé par un choix politique d'accompagnement-contrôle obligatoire individualisé, l'accompagnement se réduit à de la gestion de flux et est tout entier cannibalisé par l'objectif de contrôle. N'ayant pas les moyens de leurs ambitions, les administrations n'ont d'autre choix que de sacrifier l'accompagnement, pour néanmoins mettre en œuvre l'objectif premier qu'est le contrôle. Et les moyens de l'accompagnement, que sont par exemple l'offre de formation, ne suivent évidemment pas ! Ce contexte de travail ne permet pas de penser une relation entre égaux. Le chômeur vient de manière contrainte, est coincé dans une logique instrumentalisante. Il devient client de services. L'accompagnement se réduit à la constitution d'un CV et d'une lettre de motivation... La relation de confiance n'est plus. Le travail social disparaît. Les chômeurs sont confinés dans des cases professionnelles, dans des cohortes de chômeurs aux caractéristiques préétablies pour eux. La région sait ce qui est bon pour chacun et quels sont les opérateurs les plus adéquats pour leur épanouissement. L'infantilisation guette... L'individualisation de l'accompagnement s'accompagne d'un changement de profil des travailleurs sociaux, qui deviennent soit davantage des « psys », soit davantage des travailleurs au profil administratif heureux de pouvoir

suivre les consignes de l'ordinateur. D'autant qu'il faut aller vite. Un accompagnement ne peut que rarement durer plus de 20 minutes par entretien dans une antenne Actiris. Une petite heure en Mission Locale. Mais les files d'attente pour les prochains rendez-vous sont longues... Et les partenariats sont encore à construire pour, d'une part, qu'ils ne consistent pas à instrumentaliser les associations sous la seule bannière du contrôle et d'autre part, pour qu'ils ne soient pas que le moyen de refiler la « patate chaude » aux autres...

A court terme, la région bruxelloise va devoir implémenter les mesures fédérales, parmi lesquelles la régionalisation du contrôle. Toute la dynamique régionale sera profondément bouleversée selon que le choix politique sera de le confier à une institution séparée et bien contrôlée par les organisations syndicales, ou si elle est confiée à Actiris, qui, rapidement, sera imprégnée de cette culture du contrôle dont souffriront et les chômeurs et les travailleurs sociaux. Nul doute que le secteur saura répondre aux mesures qui seront prises. Certains évoquent même le boycott du RPE en cas de transfert du contrôle à Actiris ! Quand on sait comme l'outil est central dans la relation partenariale entre Actiris et ses partenaires associatifs, on imagine combien cette idée relève de la menace atomique...

De manière générale, les travailleurs sociaux, pour défendre leur métier, auront à lutter pour que le prochain gouvernement régional profite des transferts de compétences pour mieux orienter les budgets et les mesures vers les chômeurs bruxellois, et les associations chargées de les accompagner de manière globale et sociale. Ils auront à cœur de lutter pour une politique de plein emploi, pour une lutte contre la discrimination, pour la fin des chasses aux chômeurs.

Comme l'a toujours soulevé le Collectif Solidarité Contre l'Exclusion, les luttes sont communes, les enjeux sont communs. Il s'agit à présent de mieux organiser la prise en compte des défis qui pèsent sur les travailleurs sociaux et les chômeurs. Pour se faire, nous observons avec enthousiasme les activités menées par les Missions Locales qui ont, par leurs actions⁵⁴, réussi à freiner la dénaturation de leur métier, en balisant l'accompagnement des chômeurs, et en maintenant leur autonomie, par exemple en refusant tout transfert d'information pouvant justifier une sanction pour leurs usagers.

Il s'agit à présent pour ces opérateurs d'ISP de développer plus encore les liens entre travail social et usagers, car c'est par l'éducation populaire, par la mise en réseau et le travail communautaire que l'accompagnement socioprofessionnel pourra effectivement reconnaître et soutenir les usagers chômeurs en tant qu'êtres pensants et agissants, de manière libre et autonome. Alors seulement, ils pourront lutter par, et pour eux eux-mêmes, contre ces chasses aux chômeurs qu'ils sont les premiers à subir.

⁵⁴ Voir plus haut la démarche du Livre Blanc des Missions Locales, relayé dans le journal du CSCE « Ensemble ».