

Collectif Solidarité Contre l'Exclusion ASBL

**L'activation des chômeurs invalides :
étude d'une politique chaotique, 2012-2014**

Étude réalisée avec le soutien de la Fédération Wallonie-Bruxelles.
Secteur de la Culture, de la Jeunesse et de l'Éducation permanente

Libre diffusion et reproduction moyennant la mention de la source,
selon la licence creative common by-nc-nd 2. 0be

décembre 2014 . V.0.2.

Table des matières.

Remerciements.	3
1. Introduction.	4
2. Chronique d'une décision inique.	5
2.1. Pression et exclusion.	5
2.2 Une modification discrète.	6
2.3 Consultation et information zéro.	6
2.4. Parcours long et ardu pour une reconnaissance.	8
2.5 Une preuve de la non-préparation.	9
2.6. Même handicap, situations différentes.	9
3. Le monde associatif ébranlé.	11
3.1. Les associations mises au pas.	11
3.2. Une politique du fait accompli.	12
3.3. Une administration déconnectée.	12
3.4. Le stress s'ajoute au stress.	13
3.5. Une circulaire neuf mois plus tard.	14
3.6. Un quotidien bouleversé.	14
4. Un regard syndical.	16
4.1. Manque d'information et confusion.	16
4.2. Réactions des contrôleurs.	16
5. Des modifications en période électorale.	19
5.1. « Réhabilitation » des temps partiels.	19
5.2. Prolongation de deux ans pour les invalides.	20
5.3. Le retour des « chômeurs éloignés de l'emploi ».	20
5.4. Les autorités régionales demandent un délai !	22
6. Conclusion.	24
NOTES.	25

Remerciements.

Toutes les personnes ayant aimablement accepté de nous rencontrer et de nous faire part de leur expérience sont ici vivement remerciés, particulièrement :

- **Katia Van Humbeek**, responsable du Centre de formation professionnelle de la Ligue Braille.
- **Marc Hiard**, Conseiller emploi auprès des membres de la Ligue Braille.
- **Nina Bertozzi**, du service d'accompagnement de l'association Info-Sourds.
- **Muriel Brunneval**, du service RAE (Recherche active d'emploi) au sein de Info-Sourds.
- **Vanessa De Greef**, juriste et chercheuse au Centre de droit public de l'Université Libre de Bruxelles.
- **Bruno Crop**, accompagnateur syndical pour la Fédération Générale du Travail de Belgique.

1. Introduction.

Au début de l'année 2012, à l'insu du grand public, une large frange des chômeurs handicapés cessa de bénéficier de l'immunité contre les contrôles de l'Onem, accordée jusqu'alors aux personnes reconnues porteuses d'un handicap à 33 %. Nous proposons ici une étude sur cette mesure lourde de conséquences.

Janvier 2012. Cela allait bientôt faire dix ans de contrôle des chômeurs. Dix ans de convocations à l'Office national de l'Emploi (Onem), pour vérifier le comportement de recherche d'emploi. Dix ans de discipline, de mise au pas. Dix ans d'usine à lettres de motivation. Dix ans de mise en concurrence d'un maximum d'individus pour un minimum de travail disponible. Dix ans de pression à la baisse sur les salaires. Dix ans de catégories de population montées les unes contre les autres. Maudits chômeurs. Dix ans d'exclusions du droit aux allocations de chômage. Tout cela pour faire des économies sur quoi ? Sur des gens (sur)vivant avec quelques centaines d'euros par mois.

Dix ans de mensonges, évidemment, pour ce « Plan d'accompagnement des chômeurs ».

Après 541 jours sans gouvernement, dès la formation de 'Di Rupo I', du nom du premier ministre socialiste francophone, la ministre de l'Emploi Monica De Coninck, socialiste flamande, annonça des mesures d'austérité ciblant des individus parmi les plus pauvres de ce pays. On allait pouvoir enfin, main dans la main, poursuivre les mesures de détricotage de l'assurance chômage dans notre pays. Les nouvelles mesures arrivèrent vite : dégressivité du montant des allocations de chômage, limitation dans le temps de certaines allocations, réduction des périodes séparant deux contrôles pour certaines catégories de chômeurs, sanctions plus rapides pour certains, etc.

Dix ans de contrôle, la machine étant rodée, on pouvait continuer à élargir les publics convoqués aux contrôles de l'Onem et, dans un contexte de grande pénurie d'emploi, mettre toujours plus de gens en concurrence sur le marché du travail. Qui allait-on bien pouvoir, cette fois, faire s'engouffrer dans la machine ? Scandaleux depuis son entrée en vigueur, le système de contrôle attaquerait donc désormais... les personnes handicapées !

Auparavant immunisées du contrôle de recherche d'emploi, les personnes reconnues porteuses d'un handicap entre 33 % et 66 % virent leurs noms intégrés aux listes livrées aux fonctionnaires de l'Onem, présentant les personnes à convoquer.

Nous analyserons dans cette étude les effets concrets de ce changement, tant pour les personnes handicapées que pour le milieu associatif les entourant.

Nous prolongerons la réflexion par la présentation d'adaptations des mesures de 2012, apparues sous formes d'arrêtés royaux durant la campagne électorale pour les législatives de mai 2014. Parmi ces dernières figuraient, entre autres choses, la réapparition d'une catégorie de chômeurs dénommés par l'acronyme MMPP. S'ils ne sont pas reconnus porteurs d'un handicap, ils sont cependant considérés, pour différentes raisons à observer au cas par cas, comme 'éloignés de l'emploi' car connaissant « *des problèmes sérieux, aigus ou chroniques de nature médicale, mentale, psychique ou psychiatrique, le cas échéant combinés avec des problèmes sociaux* ». Nous aborderons les parcours spécifiques proposés à ces personnes, dont les procédures diffèrent selon les administrations, agissant du côté flamand ou du côté francophone du pays.

2. Chronique d'une décision inique.

Les mesures du gouvernement Di Rupo en matière de chômage furent largement commentées début 2012. Cependant, l'un de ses éléments resta relativement longtemps dans l'ombre, voire est encore largement méconnu aujourd'hui. Sauf pour les personnes directement concernées...

Après 541 jours de crise, un gouvernement issu des élections du 13 juin 2010 prit finalement ses fonctions le mardi 6 décembre 2011. Dès son installation, les premières attaques contre la sécurité sociale se font sentir dans le secteur du chômage. Le 22 décembre, une « Note de politique générale emploi » est publiée, exactement 14 jours après la prestation de serment des ministres. Soit leurs auteurs travaillent très vite, soit ces mesures ont été préparées pendant les négociations, sans savoir encore précisément quels partis rejoindraient la coalition gouvernementale. (1)

2.1. Pression et exclusion.

Le document annonce une série de modifications législatives d'importances. Les « allocations d'attente » pour les jeunes ne seront disponibles qu'après douze mois au lieu de neuf. De plus, elles deviennent « allocations d'insertion » et sont conditionnées à une recherche active d'emploi. Le contrôle du comportement de recherche d'emploi s'étend donc à des personnes n'ayant jamais touché d'allocation. D'autres mesures restrictives sont au programme : « *Les allocations d'insertion seront limitées à 3 ans pour les cohabitants dits "non privilégiés" à partir du 1er janvier 2012. Les allocations d'insertion sont limitées à 3 ans pour les autres chercheurs d'emploi (chefs de ménage, isolés et cohabitants privilégiés) de plus de 30 ans. Le calcul de ces 3 ans commence au 1er janvier 2012* ». Voilà le vieux rêve libéral réalisé. La marche vers la limitation dans le temps des allocations de chômage est enfin enclenchée. Par un Premier ministre et une ministre de l'emploi socialistes.

Au sujet de l'appellation « allocation d'insertion », les textes officiels y accolent la plupart du temps le substantif de « jeune » pour décrire la personne qui peut en bénéficier. Dès lors, il n'est pas inutile de rappeler que l'appellation recouvre aussi des situations très diverses, telle celle de personnes ayant travaillé -par exemple- quinze ans à mi-temps, et n'ont donc jamais rempli les conditions pour recevoir l'assurance chômage sur base d'une période de travail à temps plein. Dans le contexte de ces dernières décennies, cette mesure concerne donc de nombreux individus en Belgique. Une dégressivité accrue du montant des allocations est également évoquée, alors qu'elles sont déjà insuffisantes pour vivre dignement, puisque souvent situées sous le seuil de pauvreté. Autres joyusetés : la notion d'emploi « convenable » évolue. « *Après 3 mois de chômage, l'emploi ne doit plus correspondre au diplôme ou à la profession; la distance jusqu'à laquelle un travail est considéré comme acceptable passe de 25 à 60 km, quelle que soit la durée du déplacement* ».

Il restait, au sein de cette note, à étendre les publics concernés par le contrôle du comportement de recherche d'emploi, cette procédure entraînant pour beaucoup, après différentes phases de contrôle au sein des bureaux de l'Office National de l'Emploi (Onem), l'exclusion du droit aux allocations de chômage. Le texte nous apprend que « *le contrôle de disponibilité sera étendu aux chômeurs : jusqu'à 55 ans en 2013 et jusqu'à 58 ans en 2016 (et plus si les Régions le veulent)* ». Toutes ces mesures de pression et d'accroissement des risques d'exclusion sociale sont détaillées sous le titre orwellien de « *Réforme du marché du travail pour accroître le taux d'emploi* ».

2.2 Une modification discrète.

« *Promouvoir l'égalité dans l'emploi. L'emploi est un outil d'intégration sociale notamment des jeunes, des femmes, des travailleurs âgés, des personnes handicapées et des travailleurs d'origine étrangère* ». La note de la ministre de l'emploi Monica De Coninck n'aborde la question des personnes handicapées que par ce point de 'discrimination positive'. Quelques mois plus tard pourtant, lors de l'entrée en vigueur des mesures, les chômeurs reconnus par l'Onem entre 33 % et 66 % de handicap passèrent subitement dans la catégorie des personnes convoquées au contrôle. À notre époque, promouvoir l'égalité dans l'emploi pour les personnes handicapées signifie donc les soumettre, comme les autres, aux mesures de harcèlement administratif.

Les changements de la réglementation chômage furent largement commentés, par les chômeurs, les associations politiques et sociales, voire certains mandataires politiques. Cette mesure visant les personnes handicapées est pourtant passée relativement inaperçue. Et pour cause, elle n'apparaît pas clairement dans l'Arrêté royal qui marque l'entrée en vigueur des mesures décrites dans la Note de politique générale. (2)

Vanessa De Greef, juriste, nous éclaire sur ce point : « *Auparavant, il y avait un alinéa disant que 'les personnes avec 33 % de handicap, pour une période temporaire de deux ans minimum, ainsi que celles avec une inaptitude permanente, sont suspendues ou exclues de la procédure de suivi'. Dans le nouvel arrêté, ils ont simplement retiré cette exception à la procédure de suivi. Si ça n'est pas dans l'arrêté tel quel, c'est parce que ça a disparu d'un texte législatif antérieur. Auparavant, ces personnes devaient être disponibles sur le marché de l'emploi de façon passive. On pouvait leur proposer un emploi, même si cela se faisait très peu en pratique. À présent, c'est la nouveauté, elles doivent être disponibles sur le marché de l'emploi de manière active. Il est normal de ne pas toujours voir clair de suite dans ce genre de texte légal, même en tant que juriste, le fait qu'il n'y ait pas de travaux préparatoires entraîne toujours un moment pour comprendre ce que le gouvernement a voulu faire. Rien qu'en trois jours, l'Arrêté royal a changé deux fois... Si je l'ai vu, c'est en raison de mon travail actif sur ces questions* ». (3)

Nul n'est censé ignorer la loi, certes, mais une certaine opacité règne tout de même dans le cas qui nous occupe. Nous verrons plus loin, avec les travailleurs sociaux du secteur des personnes handicapées les conséquences concrètes de cette politique du fait accompli le plus total (voir point 3 : 'Le monde associatif ébranlé'). Ils ne furent cependant pas les seuls à déplorer le changement soudain.

2.3 Consultation et information zéro.

Avec effarement, des conseillers emplois virent subitement arriver dans leur bureau des personnes ne pouvant se déplacer seules. Des accompagnateurs syndicaux furent interpellés par des contrôleurs de l'Onem, eux-mêmes désappointés, car obligés de mener un entretien de contrôle avec une personne... sourde et muette ! Le monde associatif qui accompagne les personnes handicapées fut interpellé par ses membres paniqués, parfois subitement exclus du droit aux allocations de chômage. Toutes ces personnes durent improviser et chercher à comprendre le pourquoi du changement de situation.

Devant un texte juridique si scandaleux, il est permis de s'interroger sur la capacité de réflexion de ses rédacteurs, ou de méditer sur les effets dans le monde réel de quelques mots retirés au Moniteur

belge. La déshumanisation des réformes politiques de l'assurance-chômage n'avait donc pas encore été assez loin.

Difficile en effet, pour un contrôleur, d'interroger un chômeur sourd-muet, de contrôler une farde de preuves de recherches d'emploi réalisées par une personne dont les lectures se font en braille. Difficile également de croire que, dans un contexte de grande pénurie d'emploi, une personne à mobilité réduite aura les mêmes chances de trouver un emploi que les innombrables chômeurs valides qui n'en trouvent pas.

Ces personnes, volontaires au travail, sont inscrites comme demandeuses d'emploi. Dès lors, les associations qui les suivent se trouvent confrontées à un paradoxe. D'un côté, leur travail est de promouvoir les droits des personnes handicapées, notamment celui à une vie active, à une adaptation des lieux de travail en fonction de leur handicap... Bref, le droit à un traitement égalitaire. Mais d'un autre côté, face aux désastres engendrés par cette mesure, ils pourraient être tentés de demander ici l'exception, car toute leur procédure d'accompagnement vers l'emploi et leur travail quotidien se trouvent chamboulés par la mesure.

Une chômeuse aveugle nous a raconté les effets concrets de ce changement. Si le témoignage n'était pas si dramatique, nous penserions assister à un sketch burlesque en noir et blanc, datant de l'époque du cinéma muet. Une époque, justement, où il n'était pas rare de voir les aveugles et invalides tendre la main au coin des rues. *« J'ai reçu le courrier m'informant que j'allais désormais être contrôlée par l'Onem. Je cherche du travail, je tiens à garder une vie active, mais là j'envoyais des sollicitations parce qu'il le fallait. C'est ridicule d'envoyer cinq, dix, ou quinze recherches d'emploi quand je sais que ce ne sera pas possible. Parfois j'allais en entretien et on m'engueulait en me demandant pourquoi j'avais postulé... 'vous êtes inconsciente !' J'étais pourtant obligée d'avoir mon quota... Quand j'avais des interviews, je dépensais beaucoup d'argent, car chaque fois je dois y aller en taxi. Et je savais que j'allais devoir parler de mes limites à l'employeur. Puis un jour, j'ai appris l'existence d'une nouvelle circulaire de l'Onem, disant que les personnes disposant de 12 points d'incapacité ne seraient finalement pas contrôlées (voir point 2.5. ci-après). Mon nom s'est alors retrouvé sur une liste d'Actiris m'immunisant du contrôle, je n'y suis donc jamais passée. Par contre, je connais d'autres aveugles, et là c'est dramatique, pour lesquels le contrôleur a dit : 'mais enfin vous n'êtes pas capable de travailler, ça fait autant d'années que vous n'avez pas travaillé, on ne sait vous mettre dans aucun programme de formation...' Et hop, exclus de l'Onem ! Pour ma part, être immunisée du contrôle ne m'empêche cependant pas d'être concernée par la suppression des allocations d'insertion dès le 1 janvier 2015 » (4).*

En effet, les personnes porteuses d'un handicap bénéficiant d'allocations de chômage sont nombreuses à être concernées par la limitation à trois ans des allocations dites d'insertion. Ces allocations, pour des personnes n'ayant jamais travaillé une période ininterrompue suffisante pour ouvrir le droit au chômage sur base du travail, sont très présentes dans le parcours spécifique des candidats au travail porteurs d'un handicap. Les travailleurs sociaux de l'association Info-Sourds déclarent que 75 % de leur public sont concernés par cette exclusion. Même si certaines personnes handicapées à 33 % sont très demandeuses de mener une vie active, leur parcours professionnel, s'il existe, se déroule souvent en pointillés, avec des contrats courts, très précis, et parfois menés sur des lieux de travail demandant une grosse adaptation à leur situation spécifique. La personne-témoin s'exprimant plus haut a par exemple travaillé pour une entreprise fabricant des logiciels pour les aveugles, ces derniers nécessitant ponctuellement d'effectuer des tests avec des personnes concernées par ce handicap. Elle fut également « personne ressource » pour une société de production vidéo éditant des versions pour aveugles des films, conseillant les comédiens qui enregistrent les voix off décrivant les actions visibles à l'écran.

Cette mesure de limitation à trois ans des allocations d'insertion fut par la suite assouplie pour les personnes porteuses d'un handicap, nous le verrons plus loin.

2.4. Parcours long et ardu pour une reconnaissance.

Il est temps à présent de résumer brièvement les situations administratives et le parcours des personnes porteuses d'un handicap, en commençant par la nécessité de faire reconnaître officiellement celui-ci. Après un parcours médical personnel, la personne doit faire reconnaître sa situation auprès des administrations.

Comme l'explique une responsable du service Emploi et Formation de la Ligue Braille, certaines personnes, en plus d'être demandeuses d'emploi et de percevoir des allocations de chômage, ont en outre effectué des démarches vers le 'Service Public Fédéral Sécurité sociale — Direction Personnes handicapées' (SPF-SS), qui se prononce sur un taux de handicap et sur les capacités de la personne à être autonome et à gagner sa vie. Ce dernier *« reconnaît aux personnes un pourcentage de handicap et un nombre de points, qui correspondent à des capacités ou non d'autonomie, accordés par un médecin du SPF. Il ne faut pas confondre le pourcentage du SPF avec les 33% et 66% établis par un médecin de l'Onem. Que veulent dire ces derniers taux? Dans les grandes lignes: de 0 à 32% signifie personne valide; de 33 à 65% porteuse d'un handicap; au-delà de 66%, en incapacité de travailler »* (5). Selon la jurisprudence, *« l'inaptitude au travail d'au moins 33 % désigne, à concurrence de ce taux, l'incapacité physiologique du travailleur (qui est souvent une incapacité fonctionnelle) à exercer le travail que, sans cette incapacité, il pourrait normalement exercer »* (6)

Le médecin conseil du SPF-SS, pour fixer sa décision, examine six activités : comment la personne se déplace, comment elle cuisine, comment elle fait sa toilette et s'habille, comment elle entretient son logement, comme elle peut évaluer et éviter le danger, et enfin comment elle entretient des contacts avec d'autres personnes. Il est évident qu'il faut à un moment fixer des critères d'évaluation, mais dans ce système de discussion avec le médecin il reste une grande place pour la subjectivité, nous l'évoquerons plus loin.

En plus de cette décision médicale du SPF-SS concernant le pourcentage de handicap et les points d'inaptitude, la personne handicapée restant demandeuse d'emploi doit donc aussi se faire reconnaître par un médecin de l'Onem. *« En effet, aux termes de l'article 61 de l'Arrêté royal du 25 novembre 1991, le travailleur qui présente une incapacité temporaire peut, à certaines conditions, bénéficier d'allocations de chômage ainsi que le travailleur qui justifie d'une incapacité permanente à condition qu'il ne soit pas considéré comme inapte au travail au sens de la loi coordonnée relative à l'assurance maladie-invalidité »*. (7)

En outre, une personne handicapée peut aussi dépendre, en termes de revenus, de la mutuelle, qui est un 'régime résiduaire', c'est à dire qu'il n'intervient qu'en cas de dégradation de la situation. Une personne handicapée de naissance, dont le handicap ne s'aggrave pas, ne peut donc se tourner vers la mutuelle.

La réglementation chômage, jusqu'à 2012, cherchait à aménager un statut particulier pour des travailleurs aux chances réduites sur le marché du travail, il semble donc qu'elle fasse marche arrière en intégrant les personnes handicapées dans les procédures de contrôles. On entend régulièrement l'Onem se plaindre de devoir s'occuper de personnes dont le problème est lié au secteur de la santé, pour lequel il n'est pas mandaté.

Lorsqu'elle seront confrontée à l'exclusion du droit aux allocations, vers qui devront se tourner ces personnes ? Onem, SPF Sécurité Sociale, Mutuelle, CPAS, tout le monde se déclare en manque de moyens et, pire, devant une nécessité de réaliser des économies, sur des budgets déjà insuffisants.

2.5 Une preuve de la non-préparation.

La mesure d'activation de ce public, datant de juillet 2012, entra en vigueur le 1er novembre et fit sentir ses effets tout au long de l'année 2013. Progressivement, des interpellations furent réalisées au sein du Conseil supérieur national des Personnes handicapées, qui firent remonter vers les autorités les perturbations rencontrées dans le secteur. Et c'est le 1er août 2013, quasiment un an après l'entrée en vigueur de l'Arrêté royal, que la « Direction Réglementation chômage et contentieux » de l'Onem publia une circulaire interne, donnant des instructions à son personnel. Par cette circulaire, nous apprenons que les chômeurs handicapés placés dans la procédure, mais disposant de 12 points d'incapacité, ne devraient finalement pas se rendre au contrôle (8).

L'arrivée tardive de cette circulaire nous montre bien l'impréparation totale de cette mesure par le législateur et le manque de consultation du secteur. Vus les ravages et les situations scandaleuses et absurdes, les autorités durent donc faire marche arrière.

Le Centre pour l'égalité des chances fut interpellé par des associations et par des individus concernés. Lors d'un entretien téléphonique, Véronique Ghesquière, cheffe du service Handicap du Centre, nous a signalé avoir interpellé Actiris et le Forem pour connaître l'éventuel accompagnement prévu pour cette nouvelle mesure. « *Alors que ces institutions répondent toujours au Centre, cette fois nous avons simplement eu droit à un silence radio* », explique-t-elle. Rien à signaler. Le silence assourdissant d'Actiris et du Forem, exceptionnel semble-t-il, est sans aucun doute un signe de la perplexité de ces institutions également placées devant une politique du fait accompli face à ces mesures désastreuses.

2.6. Même handicap, situations différentes.

La circulaire immunise certaines personnes. Mais d'autres, en grande difficulté d'insertion sur le marché du travail en raison de leur handicap, ne disposent pas de ces douze points d'incapacité. Nous le verrons plus loin dans les témoignages associatifs, l'attribution des points et la reconnaissance du handicap par des médecins semblent parfois hasardeuses. Deux personnes avec exactement le même handicap peuvent avoir des besoins totalement différents, par exemple si l'une vit seule et l'autre chez ses parents. Si ces derniers apportent un certain soutien, la personne handicapée disposera de moins de points de perte d'autonomie, car ils ne sont pas accordés en fonction d'une capacité à gagner de l'argent, mais en fonction des possibilités à repasser, à se débrouiller au quotidien, faire le ménage... En fonction d'actes, donc, sans aucun rapport avec le marché de l'emploi.

Une autre donnée évidente veut que pour une personne handicapée, l'envie n'est pas toujours présente de se retrouver dans les catégories permettant de percevoir une allocation de handicapé complète. Lorsqu'on est aveugle, par exemple, on peut continuer malgré les évidentes difficultés à désirer un projet de vie active, et rechercher un moyen de s'insérer dans une activité professionnelle. La principale crainte, pour ce public, est liée au fait de n'avoir souvent jamais travaillé la période nécessaire pour obtenir les allocations de chômage sur base du travail. Elles sont

donc concernées par la limitation à trois ans des « allocations d'insertion ». Les personnes concernées risquent donc bien de se projeter vers le SPF – Sécurité sociale pour une demande d'allocation de handicapé complète, prenant le sens totalement inverse des politiques d'insertions évoquées par la ministre dans sa note.

Le SPF Sécurité Sociale, de son côté, annonce l'impossibilité d'extension de ses budgets. Du côté des CPAS, le discours est identique ! Le ping-pong institutionnel risque d'être intensif pour les personnes concernées. L'avenir proche devrait nous indiquer vers quelle solution, si solution il y a, nous irons face aux questions évoquées ici. On peut toutefois constater, déjà, l'influence prépondérante, au sein de la politique de l'emploi, d'une idéologie bornée de l'activation.

3. Le monde associatif ébranlé.

Leurs membres contrôlés par l'Onem? Les associations qui encadrent les personnes handicapées se retrouvèrent subitement placées devant ce fait accompli. Nous avons rencontré les travailleurs de deux de ces associations pour recueillir des témoignages édifiants, illustrant concrètement les mesures et leurs caractéristiques présentées plus haut.

L'association Info-Sourds de Bruxelles est subdivisée en trois services : un service d'accompagnement destiné à aider les personnes sourdes dans leur projet de vie et dans leurs démarches vers l'autonomie ; un service d'Interprétation gérant les demandes et offres en langue des signes ou autres moyens de communication ; et un service d'aide à la recherche d'emploi pouvant couvrir les différentes étapes du parcours du demandeur d'emploi. Nous y avons rencontré Nina Bertozzi, du service d'accompagnement et Muriel Brunneval, du service RAE (Recherche active d'emploi)

La Ligue Braille remplit le même type de missions envers les aveugles et malvoyants, dont un soutien au développement de leur autonomie et à l'intégration dans la société. Son approche repose sur la volonté d'accompagner et de soutenir les personnes déficientes visuelles, afin de permettre l'acquisition d'une autonomie optimale. Nos interlocuteurs furent Katia Van Humbeek, responsable du Centre de formation professionnelle, et Marc Hiard, « job coach » auprès des membres de la Ligue (9).

3.1. Les associations mises au pas.

Conditionner des allocations de chômage à un comportement de recherche actif, contrôlé et sanctionné par l'Onem, entraîne nécessairement des réactions en chaîne dans de nombreux domaines. Depuis 2004 et l'activation des chômeurs, tous les maillons de la société amenés à les côtoyer ne peuvent rester indifférents à cette évolution, a fortiori au sein du monde associatif travaillant sur les questions d'emploi.

En 2009, nous rencontrons des travailleurs sociaux de la formation professionnelle, et nous constatons déjà que, si le fait de forcer les gens à s'agiter dans tous les sens a une conséquence appréciable sur la mise en concurrence des travailleurs entre eux, et des travailleurs avec les prétendants au travail, cela entraîne également des conséquences sur la qualité du travail des professionnels de la formation.

Dans ce sens, la FeBISP (Fédération bruxelloise des organismes d'Insertion socioprofessionnelle) exprimait dans une note diffusée auprès des ministres de l'Emploi : « *Les professionnels de l'insertion socioprofessionnelle ont le sentiment que leur mission de base évolue. Il ne s'agit plus d'accompagner une personne dans un parcours d'insertion, mais de l'aider à préserver son droit aux allocations de chômage. Les conseillers des Missions locales constatent un glissement de leur fonction : ils ont le sentiment de devenir des écrivains publics de l'emploi, cantonnés à la rédaction "à la chaîne" de CV, de lettre de candidature suite aux contenus des contrats Onem ou des CPP (NDLR : Contrats de projets professionnels) et au relais des agents des antennes d'Actiris.* » (10)

À cette époque, les autorités fêtaient le cinquième anniversaire de l'activation des chômeurs. Nous relations à cette occasion les témoignages de formateurs en alphabétisation, au sujet de leur public

recevant les convocations de l'Onem. La part la plus intéressante des tâches assurées par ces travailleurs sociaux consiste à rencontrer les personnes et analyser leurs besoins spécifiques. Avec ce contrôle, la nature du travail principal changea. Une travailleuse expliquait : *« J'ai un horaire de 32 heures par semaine et plus de 50 % de ce temps sont à présent consacrés à de l'administratif. Il y a énormément de documents à compléter pour les syndicats, pour Actiris ou pour l'Onem, mais en plus de tous ces documents, il y a à présent une série invraisemblable de courriers à rédiger pour les gens. Ils subissent d'énormes pressions et, forcément, vu notre public, ils ne comprennent pas toujours ce qu'on leur envoie. Alors qu'ils sont en processus d'alphabétisation, ils doivent se constituer des dossiers avec des preuves de recherche d'emploi, des lettres de sollicitations. C'est nous qui devons constituer ces dossiers avec eux »*. (11)

Aujourd'hui, les autorités ont fêté dix ans d'activation des chômeurs, et l'administration envoie des convocations à des personnes aveugles, sourdes et muettes, ou porteuses d'autres handicaps.

3.2. Une politique du fait accompli.

Lors de nos rencontres, nous avons voulu savoir comment la nouvelle mesure de 2012 fut communiquée aux associations d'accompagnement des handicapés. Pour nos interlocuteurs, c'est clair : elle n'a tout simplement pas été communiquée. *« Nous l'avons découvert en recevant des personnes porteuses des documents de l'Onem que nous trouvions incompréhensibles. Avec notre public, qui n'a jamais eu à subir ce contrôle, nous avons tout de suite compris les problèmes auxquels nous allions faire face : un tel document pleine page, avec des informations minuscules et une menace de sanction, ils risquaient de ne pas le comprendre ! Soit ils allaient le mettre de côté, soit attendre d'avoir un rendez-vous avec notre service accompagnement, un mois ou deux plus tard, avec dès lors le risque de subir la suspension de chômage. Ils n'allaient pas comprendre l'importance de ce papier. Nous leur avons toujours plaidé que la société comprenait leur situation spécifique, ce qui n'est plus le cas »*.

À la Ligue Braille, la découverte fut encore plus brutale : *« La première personne qui m'a appris ce changement législatif est un candidat au travail, il est venu me voir en me disant qu'il avait été sanctionné ! Ha bon ? Surprise ! Par la suite, d'autres sont arrivés avec la lettre annonçant qu'ils allaient subir cette évaluation du comportement de la recherche active d'emploi. Nous avons alors dû faire les recherches juridiques, sur toutes ces mesures, les obligations, les possibilités de réaction de notre part, etc. Nous avons pris les choses en cours, avec les personnes, très inquiètes... Elles étaient très paniquées. »*

C'est donc après coup, par leur propre initiative, que des contacts sont établis entre les associations et les services de l'Onem.

3.3. Une administration déconnectée.

Les capacités d'écoute et de prise en compte d'une réalité spécifique semblent assez minimales au sein de l'administration de l'emploi. Info-Sourds a tenté d'expliquer les besoins particuliers de leur public. *« Nous avons demandé une rencontre, en expliquant que répondre à toutes ces exigences du jour au lendemain n'est pas possible. Par ailleurs, pour l'entretien à l'Onem avec une personne sourde il y a bien évidemment des besoins spécifiques ! Or, ils n'ont pas prévu d'interprète en langue des signes ! Il faut donc qu'une personne de nos services soit disponible, or nous sommes en pénurie d'interprètes ! Avant tout, ce n'est déjà pas notre travail, mais pour défendre notre public,*

on se dit alors qu'on va le faire... J'appelle donc l'Onem, pour prévenir de l'impossibilité de l'entretien, sans interprète disponible ce jour-là. On me répond alors : 'OK, la personne va recevoir une autre convocation'. J'avais beau leur expliquer la nécessité d'avoir une date précise, pour planifier avec nos interprètes, sans quoi nous risquions de nous retrouver dans la même situation un peu plus tard, il n'y avait pas moyen ! C'est semble-t-il un système automatique, qui génère une nouvelle convocation ! »

L'absurde bureaucratique atteint ici des pics insoupçonnés au sein de l'Onem, mais Actiris est également concerné par le nouveau système. Notre interlocutrice poursuit: *« Les jeunes qui s'inscrivent chez Actiris reçoivent une explication de la nouvelle législation. Bien entendu, j'appelle pour les prévenir de l'inutilité pour la personne de se rendre à une séance collective, faute d'interprète. Aussi fou que cela soit, il faut expliquer l'évidence à mon interlocuteur : 'Si vous mettez cette personne dans cette pièce, elle ne va rien comprendre !' On me répond : 'ce n'est pas grave, faites-le venir; il fera acte de présence puis on le laissera partir.' Rien n'est prévu pour assurer une compréhension par la personne, mais elle doit y aller, car en cas d'absence il y a déjà un risque de sanction. Actiris aura sa signature, mais il n'aura pas eu l'info. Selon moi, c'est de la discrimination. »*

Nous tentons alors de sonder nos interlocuteurs associatifs sur les revendications à exprimer pour remédier à cette nouvelle situation. La réponse fuse : *« on n'a même pas le temps de s'asseoir et de réfléchir à ça plus globalement. C'est comme cela que je le vis. On n'a même plus le temps de se voir, de réfléchir... C'est non-stop des gens qui arrivent avec leurs choses à gérer. Il nous faut directement trouver des solutions au cas par cas. »*

3.4. Le stress s'ajoute au stress.

Lorsqu'on évoque les sentiments des personnes fréquentant ces associations, un mot revient : stress. Un stress supplémentaire dans une vie compliquée, géré en première ligne par les travailleurs associatifs. Stress à la ligue Braille : *« Leurs sentiments ? La révolte, pour quelques-uns, mais c'est une minorité. Puis il y a l'acceptation résignée. Et enfin la peur. Voilà les trois sentiments que je peux observer. Il y a également un axe revendicatif, demandant : 'le politique ne pourrait-il pas faire un geste ? Puisque nous avons cette particularité-là... Nous représentons une minorité de l'ensemble des chômeurs...' Bien entendu, je dois leur répondre que je n'ai aucun pouvoir sur ça. »*

Stress également chez Info-Sourds, qualifié de « très important » : *« 75 % de notre public reçoit des allocations d'insertion, sur base des études. Ils savent qu'elles vont être supprimées au premier janvier 2015. D'autres ne l'ont peut-être même pas compris. Au 30 janvier 2015, quand les gens vont voir leur compte en banque vide, je prévois une file dans le couloir, et on ne fera que gérer ça. La ministre nous dit que ce n'est pas grave, qu'ils n'auront qu'à faire une demande d'allocation pour handicapé... Mais là, on nous dit que non, le budget n'est pas débordant. Puis on évoque la Mutuelle, et là-bas, ha non, ce sont des gens qui sont nés avec un handicap, donc ils ne relèvent pas de ce public. On va les mettre au CPAS, et les CPAS nous répondront qu'ils ne pourront recevoir les chômeurs exclus. Alors on fait quoi ? Je réponds quoi à la personne ? Il y a un côté totalement hypocrite. On va leur couper les aides et les transférer ailleurs ? Mais on ne sait pas quelle sera la politique des autres instances... On va les laisser sans aucun revenu, comme c'est le cas dans d'autres pays ? Les personnes sont dans un stress permanent, se demandant pourquoi il y a un revirement, alors qu'elles n'ont pas d'expérience professionnelle, qu'il n'y a pas de possibilité de formation adaptée... et pas de travail ! Pour rappel, encore aujourd'hui, l'enseignement secondaire n'est pas adapté aux personnes sourdes et malentendantes ! »*

3.5. Une circulaire neuf mois plus tard.

Nous l'avons évoqué plus haut dans ce texte, en août 2013 une instruction de l'Onem laisse entrevoir une exception pour certaines personnes, selon leur niveau d'incapacité. En plein apprentissage de la nouvelle situation, les services d'aide aux handicapés doivent donc à nouveau interpréter de nouvelles instructions internes à l'Onem, pour pouvoir conseiller au mieux leur public. *« S'ils sont inscrits au SPF Sécurité sociale et qu'ils ont douze points d'incapacité, il y a maintenant, semble-t-il, une instruction qui dit qu'ils conservent leurs allocations de chômage. Mais à l'Onem, on ne nous le dit pas ! Et pire, une fois ils disent oui, une fois non... Ils s'emmêlent les pinceaux eux-mêmes. Même nos interlocuteurs ne savent pas. C'est à nous de chercher l'info ! Notre public, la plupart du temps, dispose de 6-7-8-9 points, pas suffisamment pour ne pas être convoqué ».*

Au sujet de l'attribution de ces points, le regard est assez critique. *« C'est un peu à la tête du client. Il y a des catégories de points, des points par rapport à l'autonomie, par rapport à la vie... mais c'est complètement subjectif. D'un médecin à l'autre, ce sera complètement différent. Par ailleurs, les médecins du SPF Sécurité Sociale, qui accordent les points, ne connaissent pas du tout les particularités de la surdité. Ils voient à longueur de journée des personnes lourdement handicapées, physiquement, dont la difficulté est flagrante, au sens propre. Donc quand ils ont une personne sourde devant eux, qui sait se lever le matin, se laver toute seule, etc. Ils disent que tout va bien : 'vous pouvez tout à fait travailler !' Pour toutes les personnes, ce sont les mêmes questions uniformisées : 'Comment avez-vous fait ce matin ? Comment avez-vous fait pour vous habiller ? Comment avez-vous fait pour cuisiner ? Comment avez-vous fait pour venir ici ?' Bien évidemment, la personne sourde peut réaliser ces tâches seule. Avec adaptation pour certaines choses, mais elle sait le faire ! Après ça, au sujet de la vie sociale, de la communication en milieu professionnel, etc. Il n'y a rien ! Les gens sont très choqués de ces questions ».*

À l'avenir, le risque est grand de se retrouver devant des demandes massives visant à augmenter la reconnaissance des handicaps et des points d'incapacité. Pourtant, psychologiquement, pour une personne sourde ou aveugle – laissons de côté la question des handicaps mentaux —, revendiquer son handicap n'est évidemment pas un geste émancipateur ! Ce que confirme la Ligue Braille : *« En effet, et ça va tout à fait à l'encontre du décret inclusion et de différentes conventions. Notre sentiment sur le terrain est que ça n'a même pas été correctement pensé ».*

3.6. Un quotidien bouleversé.

Bien entendu, les personnes handicapées sont en droit d'élaborer un projet de vie professionnelle, mais personne ne pourra nier la nécessité d'une adaptation des postes de travail. C'est précisément pour cette raison qu'un accompagnement dans les démarches vers les employeurs est assuré par ces associations, avec des moyens déjà réduits. Le travail d'insertion de ces personnes porteuses d'un handicap est compliqué et long. Une embauche nécessite parfois jusqu'à un an de contacts avec un employeur.

Un travail à présent ébranlé par les exigences de l'Onem. *« Il y a eu plusieurs axes de changement, explique le 'job coach' de la Ligue Braille. Le premier a été de les former aux méthodes de recherche d'emploi, ou à l'utilisation de l'ordinateur et d'internet, pour pouvoir trouver des offres*

et postuler. Il faut leur expliquer le nombre de recherches exigées, etc. Et encore ce n'est pas très clair, même pour moi. Par rapport à mon propre travail, le principal changement est que je suis à présent obligé de travailler sur deux projets en même temps. D'abord sur le projet de la personne, et on doit reconnaître que ça prend du temps. Ensuite, réunir le nombre de preuves nécessaires pour que l'Onem soit content. Ce qui est en décalage avec le parcours de la personne. La surcharge de travail est énorme. Pour notre public, ce n'est pas toujours facile à comprendre... on entend souvent : 'Mais pourquoi je dois faire ça...' Parce qu'il faut boucler des étapes... C'est ainsi que la personne va devoir répondre à des offres pour lesquelles elle n'est pas prête ».

Exemple : « Une personne avait été formée pour être éducatrice, mais sa vue s'est ensuite fortement dégradée. Personne ne prendra le risque de l'engager comme éducatrice. Elle vient donc au centre de formation pour pouvoir apprendre des métiers plus appropriés à sa situation actuelle, mais en parallèle elle postule pour des places d'éducatrice, en sachant bien qu'elle ne sera pas prise, juste pour répondre aux nécessités du contrôle ».

Comme le personnel du milieu de la formation nous le confiait par le passé, l'impression est ici également d'être en quelque sorte enrôlés de force dans un système répressif. *« Un revers à tout ça, c'est que je vois le travail de job coach comme un travail collaboratif, sans contrainte avec le candidat. Mais depuis un an, il m'est arrivé d'envoyer un mail à certains en disant 'attention je n'ai pas vu de candidature de votre part. N'oubliez pas que l'Onem va demander des preuves.' Je demande qu'on me mette en copie des mails, comme ça je peux imprimer leurs preuves et suivre leurs démarches, je vois où ils en sont et je peux les réorienter, les conseiller... Donc, quelque part je suis aussi parfois dans un rôle de contrôleur, ce qui n'est évidemment pas ma fonction ! »*

Chez Info-Sourds, l'inquiétude est encore plus grande : *« On constate un changement radical dans la nature de notre travail. Là où, auparavant, j'essayais de trouver un employeur, aujourd'hui j'essaie juste de trouver des preuves et de remplir les différents documents exigés par l'Onem. Je ne fais plus que ça. Chercher de l'emploi, c'est fini. Alors que c'est mon métier ! Je remplis les papiers exigés pour que, de toute façon, au premier janvier 2015, leurs allocations de chômage soient coupées. J'effectue du travail inutile incessant, alors que je devrais chercher des lieux de travail adaptés.*

Nous demandions en fin d'entretien si l'impression au quotidien est de tourner en rond au sein de toutes ces démarches administratives, et non : *« nous ne tournons même plus en rond, nous sommes à l'arrêt ».*

4. Un regard syndical.

Après avoir rencontré le monde associatif entourant les personnes handicapées, il nous semble important d'apporter un éclairage syndical sur cette question, par la voix d'un 'accompagnateur syndical'. Le rôle des accompagnateurs syndicaux est double : assurer l'information et assurer les droits de la défense. Ils sont présents au quotidien dans les bureaux de l'Onem, rencontrent et préparent les chômeurs affiliés à leur contrôle imminent. Ils peuvent apporter une aide de dernière minute pour la présentation du dossier des preuves de recherches d'emploi, avant le passage devant le contrôleur, mais aussi conseiller la personne à la sortie du contrôle, sur les suites à donner à la décision accordée. A ce titre, ils sont des observateurs quotidiens des lieux du contrôle, des échanges humains qui s'y déploient, et des ambiances et tensions qui s'y manifestent. Bruno Crop est accompagnateur syndical à la Fédération Générale du Travail de Belgique (FGTB).

4.1. Manque d'information et confusion.

D'après cet observateur de terrain, l'Onem a traîné avant de modifier les textes réglementaires, il a même pu observer certains changements de pratiques avant la modification des textes et les convocations des personnes situées entre 33 et 66 % de handicap. Il en a donc assez logiquement résulté une certaine confusion, *« une série de personnes sont arrivées pour renouveler leur reconnaissance de handicap. L'Onem a commencé à refuser ces rendez-vous, en disant que 'de toute façon, ça n'aurait bientôt plus d'incidence sur le contrôle' »*. L'Onem, manifestement au courant de ce qui se préparait, n'a donc simplement plus accordé la reconnaissance de handicap. Or, la personne reconnue inapte au travail à au moins 33 % par le médecin agréé de l'Onem restait protégée en matière de dégressivité des allocations de chômage : ses allocations baisseront moins vite que pour un autre chômeur. Immunisation du contrôle ou pas, il y avait donc bien un effet lié à cette reconnaissance ou pas par l'Onem.

Par ailleurs, dans la nouvelle législation, la personne est soumise aux contrôles, sauf si elle a travaillé 180 heures en Agence locale pour l'Emploi (ALE) dans les mois qui précèdent. Selon notre interlocuteur syndical, on peut donc voir dans cette exception une volonté, de l'administration centrale de l'Onem, de diriger les chômeurs handicapés vers des petits boulots, sans réel contrat d'emploi, ceci sous l'impulsion des décideurs politiques.

Cet accompagnateur syndical confirme le manque de concertation avec le secteur de la personne handicapée, et la lourdeur des tâches retombant sur leurs épaules non-préparées à ce travail. L'Onem communique par courrier, dès lors *« ces personnes ont dû recevoir une simple lettre les prévenant de leur passage dans le système de contrôle. En effet, le secteur associatif n'a pas du tout été consulté. Au sujet du changement de la nature de leur travail, nous faisons le même constat, ainsi que pour d'autres secteurs associatifs. L'observation vaut pour tous les chômeurs, les missions locales s'en plaignent depuis le début. Elles sont devenues des usines à CV et à lettres de motivation. L'activation des demandeurs d'emploi est aussi une activation des structures d'aide aux demandeurs d'emploi. Ce n'est pas nouveau. Ce qui est encore plus grave ici, c'est que la mesure touche un secteur associatif très peu financé, celui des personnes handicapées »*.

4.2. Réactions des contrôleurs.

Présents sur les lieux, les accompagnateurs syndicaux sont également parmi les rares personnes à côtoyer les contrôleurs. La loi leur accorde en principe le droit de participer aux entretiens, en

accompagnant leurs affiliés aux contrôles. Dans les faits, il semble que ce soit très peu le cas, par manque de temps bien entendu, les accompagnateurs étant très peu nombreux en regard des chômeurs contrôlés quotidiennement, mais aussi parfois par une opposition de certains bureaux de chômage régionaux. Un contrôleur déclarait au sujet des chômeurs les plus fragiles qu'« *ils sont censés pouvoir se faire aider. Enfin ça dépend, j'ai appris que certains bureaux de chômage refusent maintenant la présence des syndicats durant l'entretien, alors que la loi le prévoit* » (12).

Suite à l'arrivée de ce nouveau type de public à contrôler, notre interlocuteur syndical a pu constater deux types de réactions parmi les agents de l'Onem. Dans le premier cas de figure, « *une série d'entre eux se sont trouvés perturbés, se disant qu'ils ne sont pas habilités à traiter des informations médicales !* » et dans le second cas de figure, plus grave, face au chômeur handicapé les contrôleurs réagissent en se demandant si, tiens « *au fait... Ne ferait-il pas un peu semblant ?* »

Aujourd'hui, dans les bureaux de l'Onem, nous avons donc des agents capables de mettre en doute la réalité du handicap des individus, sans aucune légitimité. « *Les fonctionnaires, dans la plupart des cas, essaient de faire le boulot du mieux qu'ils peuvent, mais tout dépend de la personne qui reçoit en entretien. Il y a toujours eu une part d'arbitraire dans cette procédure, qui se poursuit avec cette nouvelle mesure* ».

Lors de notre rencontre, cela faisait un an que les personnes handicapées étaient convoquées au contrôle. Comme c'est souvent le cas avec l'Onem, semble-t-il, l'administration met souvent ses agents devant le fait accompli des changements législatifs, sans préparation, « *les premiers mois, les dégâts étaient énormes et palpables, pourtant il est évident qu'on ne reçoit pas une personne malade ou handicapée de la même manière qu'une autre ! Aujourd'hui, chaque fonctionnaire doit corriger les décisions de la réglementation chômage. Le chômeur ne reçoit plus de reconnaissance de handicap par le médecin et débarque d'office dans les bureaux. Et quand le fonctionnaire constate un handicap, il improvise. Il peut éventuellement se baser sur un certificat médical... sauf qu'il n'a pas de formation pour interpréter un certificat. La suite dépend de sa sensibilité. Cela risque sans doute d'évoluer, car ces situations sont problématiques pour les fonctionnaires eux-mêmes, elles remontent en réunion d'équipe, et je suppose qu'ils se rendent compte des difficultés de leurs agents* ».

L'entretien réalisé en novembre 2014 avec un contrôleur de l'Onem -un 'facilitateur', dans le jargon de l'Onem- nous laisse moins optimiste sur les velléités de l'administration de corriger le tir. Lorsqu'on évoque avec lui l'arrivée d'une personne sourde et muette à une convocation du 'service dispo', la réponse est claire sur la réaction de la plupart des contrôleurs, « *il demandera si la personne a un dossier, s'il n'en a pas, il mettra un avis négatif. Les facilitateurs ont une formation tout à fait administrative, ils n'ont pas de formation sociale ou de sciences humaines* ».

D'autres problèmes pour l'individu peuvent se manifester, démontrant une grande difficulté à trouver de l'emploi sans pour autant entraîner de reconnaissance de handicap. Prenons l'exemple d'une personne qui arriverait saoule au contrôle, dès le matin. Nous sommes face au signe évident d'un problème de santé lié à l'alcoolisme, et de toute évidence, la personne serait dans une situation difficilement compatible avec un emploi stable. Nous demandons au contrôleur l'issue de l'entretien au sein de l'Onem. « *Il va être exclu, c'est déjà arrivé. Une personne était saoule et ne savait même pas ce qu'on lui voulait... Ce chômeur s'est cependant présenté. Au départ on disait que le fait de se présenter était un point positif, aujourd'hui ce n'est plus le cas. En second entretien ou lors du premier entretien pour les allocataires d'insertion, il sera exclu* ».

Nous reviendrons plus loin dans cette étude sur cette question des problèmes sociaux, démontrant le

statut de personnes que l'on pourrait définir comme « grandement éloignée de l'emploi », qui ne pourraient prétendre (re)travailler sans un accompagnement spécifique tenant compte de leurs problèmes.

5. Des modifications en période électorale.

L'année 2014 s'annonçait comme une grande année électorale. Nous le savons, les précédentes élections législatives furent suivies d'une période de plus de 500 jours de crise, sans possibilité d'enranger la mise sur pied d'une coalition gouvernementale. Le paysage politique n'ayant entre-temps pas fondamentalement changé, le chemin vers le scrutin se fit dans l'appréhension d'une nouvelle crise. En ces temps incertains, les formations politiques présentes au gouvernement furent sans doute assez attentives aux sujets sensibles, parmi lesquels la question des législations liées au chômage.

Dès le mois de janvier, une dépêche fut publiée sur le site du SPF Emploi, annonçant un projet d'Arrêté Royal visant à « assouplir » la mesure de limitation dans le temps des allocations d'insertion pour certains groupes : *« Les jeunes travailleurs à temps partiel qui bénéficient d'une allocation de garantie de revenu sur base d'une allocation d'insertion; les jeunes demandeurs d'emploi ayant des problèmes sérieux, aigus ou chroniques de nature médicale, mentale, psychique ou psychiatrique; et les jeunes travailleurs qui justifient d'une inaptitude permanente d'au moins 33 % (13). Le texte évoque la possibilité « d'étendre la durée de ce droit », repoussant l'arrêt des allocations à 2017, plutôt que 2015 pour les autres catégories d'allocataires d'insertion. Cette annonce pré-électorale fut ensuite concrétisée au sein de deux Arrêtés Royaux.*

5.1. « Réhabilitation » des temps partiels.

L'arrêté royal du 29 juin 2014, discuté au Conseil des ministres du 25 avril, instaure la prolongation de la période de trente-six mois. Cette période est prolongée *« de la période ininterrompue de reprise de travail comme travailleur à temps partiel avec maintien des droits avec une allocation de garantie de revenus pendant au moins 6 mois, qui précède une demande d'allocations comme chômeur complet après la fin de l'occupation, à la condition que le régime de travail à temps partiel comporte en moyenne par semaine : a) ou bien au moins un tiers du nombre moyen normal des heures de travail hebdomadaire de la personne de référence ; b) ou bien au moins un quart du nombre moyen normal des heures de travail hebdomadaire de la personne de référence; pour autant que cette dérogation à la limite d'un tiers ait été accordée par convention collective de travail sectorielle pour les branches d'activité, la catégorie d'entreprise ou la branche d'entreprise dans lesquelles était effectué l'emploi » (14).*

Initialement, seuls les jours de travail à temps partiel sans Allocation de Garantie de Revenu (AGR) étaient pris en compte pour prolonger le droit. La logique était que ces jours étaient comptabilisés car ne faisant l'objet d'aucun complément de l'Onem, au contraire des jours avec AGR. La modification est donc que les périodes de travail à temps partiel avec AGR « comptent » également et permettent la prolongation pour une période identique du droit aux allocations à condition d'avoir atteint au minimum 6 mois dans ce régime. Encore faut-il néanmoins que ce travail à temps partiel ait été presté après l'entrée en vigueur des mesures de 2012. Par contre, la modification ne change rien aux situations des travailleurs à temps partiel cumulant, par exemple, 15 années de travail à mi-temps avant 2012, et précédant un chômage complet. Ne pouvant prétendre au droit aux allocations de chômage sur la base du travail, ces derniers se verront toujours couper les vivres au 1er janvier 2015.

5.2. Prolongation de deux ans pour les invalides

Une autre adaptation intervint au printemps 2014. L'arrêté royal du 28 mars 2014, publié au *Moniteur* le 4 avril, stipule que le chômeur qui « *justifie d'une inaptitude permanente au travail d'au moins 33 % constatée par le médecin affecté au bureau du chômage, (...) peut maintenir le droit aux allocations jusqu'à l'expiration d'une période fixe de deux ans, calculée de date à date, à partir de l'expiration de la période de 36 mois (...)* » (15). Les personnes reconnues à 33 % de handicap obtiennent donc un sursis de deux ans, comme ce fut annoncé dans le communiqué du Conseil des ministres précité. Leur droit aux allocations se poursuivra donc jusque janvier 2017, au lieu de janvier 2015 pour les autres catégories d'allocataires d'insertion.

Quelques commentaires s'imposent. Des témoignages de terrain, notamment celui émanant de l'accompagnateur syndical plus haut, signalent en réalité la disparition de la reconnaissance des 33 % au sein de l'Onem, et ce dès 2012, au minimum jusqu'à la publication de la circulaire de l'Onem ré-immunisant les personnes avec 12 points d'incapacité. Résultat ? Une période de « flou » d'au minimum neuf mois dans l'identification des personnes qui pourraient bénéficier de cette prolongation de deux ans !

De manière plus structurelle, le formulaire C47, document officiel à introduire à l'Onem pour la reconnaissance de handicap, stipule ceci : « *Si le certificat médical mentionne un taux d'inaptitude précis, le médecin agréé de l'Onem n'est pas obligé de reconnaître un taux d'inaptitude identique à celui qui figure sur le certificat médical* » (16). Nous l'avons évoqué, en cette matière les chômeurs invalides évoquent une seconde couche de subjectivité – la première étant celle du SPF Sécurité Sociale - dans la reconnaissance du niveau d'invalidité, cette fois par les médecins de l'Onem. Parmi les témoignages recueillis, on nous a rapporté les propos de médecins qui nous laissent plus que sceptiques sur leur volonté de venir en aide aux personnes handicapées, ces propos stigmatisant les chômeurs handicapés comme des « *fainéants profiteurs* »... Le taux de pénétration de l'idéologie de l'activation sociale continue manifestement sa courbe ascendante !

Le formulaire C47 en question comporte désormais une nouvelle case à cocher dans la rubrique « Votre demande » : « *Le maintien du droit aux allocations d'insertion pendant une période supplémentaire de deux ans (art. 63, § 2, al. 4, 4° AR 25.11.1991)* ». Nous comprenons la nécessité de demander cette prolongation de deux ans pour les personnes introduisant une nouvelle demande de reconnaissance de handicap auprès de l'Onem. Par contre, pour les personnes déjà reconnues, conditionner la jouissance de ce « droit » à l'introduction d'un nouveau formulaire de demande risque fort de créer de nouveaux drames au sein de la population concernée.

Un sursis de deux ans est évidemment bienvenu pour ce public spécifique, mais que se passera-t-il au 1^{er} janvier 2017 ? Les associations entourant les personnes handicapées seront-elles prises d'assaut ? Va-t-on se ruer vers le SPF Sécurité Sociale pour tenter d'obtenir une reconnaissance totale et une allocation de handicapé complète ? Se tournera-t-on vers les mutuelles ? Vers les CPAS ? Le suspense reste total. Ce qui est sûr, en revanche, c'est que toutes ces institutions ont des moyens limités et sont sommées de réaliser des économies !

5.3. Le retour des « chômeurs éloignés de l'emploi ».

L'arrêté royal du 28 mars prévoit également une prolongation de deux ans du droit aux allocations d'insertion pour l'individu « *considéré par le service régional de l'emploi compétent comme un demandeur d'emploi ayant des problèmes sérieux, aigus ou chroniques de nature médicale,*

mentale, psychique ou psychiatrique, le cas échéant combiné avec des problèmes sociaux, qui collabore positivement à un trajet approprié, organisé ou reconnu par ce service, [il] peut maintenir le droit aux allocations jusqu'à l'expiration d'une période fixe de deux ans, calculée de date à date, à partir de l'expiration de la période de 36 mois ». Cette catégorisation de personnes fit débat il y a quelques années, lorsque le monde associatif s'insurgea contre une médicalisation ou une psychiatrisation de questions sociales.

De la même manière, des étonnements se manifestèrent parmi les professionnels de la santé mentale. Une psychiatre s'exprimait en 2011 en ces termes : *« La sémantique « MMPP » est dangereusement floue. Son imprécision saute aux yeux. Qu'est-ce qu'un « problème »? Nous avons tous des problèmes. Dans sa définition la plus courante, un problème, c'est une situation dans laquelle un obstacle empêche de progresser, ou de réaliser ce que l'on voulait faire. Le chômage, c'est déjà à lui seul un problème considérable... Sur quelles bases différencier un problème médical d'un problème mental, un problème psychique d'un problème psychiatrique? Nous avons tous à faire un jour ou l'autre avec la maladie, c'est pourquoi nous voyons des médecins. Nous avons tous des problèmes psychiques, étant confrontés à nos désirs, à l'amour et à la mort, et cela fait partie de notre condition humaine d'affronter la peur et la frustration. Les termes « psychique » ou « mental » sont utilisés indifféremment, seule leur étymologie diffère: grecque pour « psychique », latine pour « mental ». Quant aux « problèmes psychiatriques », que les professionnels nomment « troubles psychiatriques », ou « maladies mentales », leur diversité est immense, et ils sont loin d'entraîner systématiquement une incapacité à travailler (...) Par contre, il est étonnant que l'on ne nomme pas, dans la catégorisation « MMPP » les « problèmes sociaux » qui sont pourtant les plus dévastateurs pour la santé, et qui entravent considérablement l'accès à l'emploi (17) »*. Il est bien évidemment nécessaire d'approfondir toutes les notions charriées ici, et on ne peut que déplorer des catégorisations rapides et hasardeuses par l'administration de l'emploi, de surcroît sans consultation du secteur des soins psychiatriques.

D'un point de vue purement pragmatique cependant, et dans l'instant politique qui est le nôtre (l'exclusion programmée de milliers de personnes du droit aux allocations de chômage), si aujourd'hui cette reconnaissance, résumée par les quatre lettres MMPP (pour Médical, Mental, Psychique et Psychiatrique), permet d'éviter une partie des drames sociaux programmés par les mesures d'exclusion, cela vaut la peine de s'y intéresser. C'est ici que nous nous retrouvons par exemple confronté au chômeur cité en exemple plus haut, et à son problème avancé d'alcoolisme, qui pourrait éventuellement voir sa situation sanitaire prise en compte pour reporter son exclusion.

Après des années de vie dans la pauvreté, d'autres personnes peuvent se retrouver dans de grandes difficultés, notamment de confusion mentale, et/ou face à une incapacité à gérer les tâches quotidiennes les plus élémentaires. Ces personnes ne peuvent parfois prétendre à des reconnaissances de handicap, mais convenons qu'elles auront d'énormes difficultés à se faire engager par un employeur, à démarrer et à maintenir une activité professionnelle. D'autre part, dans le cas de l'exclusion du droit aux allocations de chômage, sans ressources leurs problèmes ne risquent pas d'être aisés à résoudre !

Nous avons eu la surprise de constater que, sur ce sujet, les Régions n'apportent pas toutes la même réponse ! Depuis 2008, la Flandre a intégré la prise en compte de cette catégorie de chômeurs en développant un travail de reconnaissance d'un « handicap face au travail » (Arbeidshandicap), et en développant une expertise spécifique sur la question. Le VDAB (équivalent flamand d'Actiris) a développé une étroite collaboration avec le VAPH, Het Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap, l'organisme flamand équivalent de l'AWIPH (Agence Wallonne pour l'Intégration des Personnes Handicapées). Les chômeurs concernés ont fait l'objet d'un accompagnement spécifique,

et sont connus depuis plusieurs années. Les organismes wallon et bruxellois de l'emploi ont de leur côté tardé à embrayer, et si des accompagnements spécifiques existent également au sein de ces deux Régions, ils n'ont pas été systématisés ni développés avec des organismes dotés d'une expertise sur ces sujets.

Lorsque Monica De Coninck, ministre fédérale (mais flamande) de l'Emploi élabore cette mesure d'exception, elle doit avoir à l'esprit les pratiques de l'organisme flamand de placement, le VDAB, pour lequel les personnes « éloignées de l'emploi » en raison de ces problèmes sérieux définis par les quatre lettres MMPP, sont déjà identifiées. Le chaos résultant de l'exclusion, et de ces différents changements contenus dans l'Arrêté Royal, seront inévitablement plus important du côté francophone.

5.4. Les autorités régionales demandent un délai !

L'arrêté royal conditionne la prolongation de deux ans à la participation à un « *trajet approprié, organisé ou reconnu par le service régional de l'emploi* ». Nous avons pu discuter de ce sujet avec une cheffe de service chez Actiris et avec la porte-parole du Forem wallon. Elles sont conscientes que, contrairement au nord du pays, la prise en charge pratique de cette question n'est pas formalisée du côté francophone. Les personnes éloignées de l'emploi sont cependant prises en compte, au cas par cas, mais partiellement. Certaines sont déjà intégrées dans un « *accompagnement public spécifique* », rebaptisé « *accompagnement actif adapté* », obligatoire pour bénéficier de la prolongation de deux ans.

Concrètement, en cette fin d'année 2014, tous les chômeurs concernés par l'exclusion du 1^{er} janvier ont dû recevoir un courrier expliquant les possibilités de prolongation et leur demandant de se manifester. Elles seront ensuite reçues par un conseiller emploi qui évaluera la situation et, dans un cas susceptible de correspondre à la catégorie MMPP, seront envoyées vers les assistants sociaux internes (ils sont 5 chez Actiris!) chargés de développer cet accompagnement avec la personne.

Il semble évident que certains chômeurs, pour conserver leurs revenus, seront tentés d'exagérer leur situation. Par ailleurs, lors des futurs entretiens, comment ne pas craindre l'expression d'une bonne dose de subjectivité par les conseillers emplois chargés de recevoir les prétendants au « statut MMPP » ? Ils ne sont par exemple pas formés aux questions de santé mentale, et nous n'avons aucune indication des critères retenus ou de consignes qui leur auraient été données.

Face au délai très court (notre entretien avec les deux responsables régionales ont eu lieu mi-octobre 2014), un vent de panique a submergé les services régionaux, répercuté dans la presse francophone. Selon nos deux interlocutrices, 6.000 personnes en Wallonie, et 2.000 personnes à Bruxelles, rentreraient dans les conditions d'un accompagnement adapté (18). Comment imaginer la possibilité de gérer ce problème en un peu plus de deux mois ?

L'expression des craintes n'émane pas seulement du secteur associatif, mais aussi des autorités compétentes en matière d'emploi. Fin octobre, Grégor Chapelle, directeur d'Actiris, réclama un délai supplémentaire de trois mois pour tenter de voir toutes ces personnes. Concernant la demande d'entrée dans la catégorie MMPP, il signalait bien qu' « *on leur demande donc de s'autostigmatiser ou de perdre leurs allocations. C'est un peu comme choisir entre la peste ou le choléra* » (19). Le surréalisme institutionnel a de beaux jours devant lui. Nous voici revenus au temps où l'on devait simuler la folie devant des fonctionnaires, non plus pour échapper au service militaire, mais pour garder le droit à des allocations permettant une survie précaire.

Didier Gosuin (FDF), ministre de l'Emploi du gouvernement bruxellois, s'est exprimé sur le sujet le 14 novembre 2014, suite à des débats au Parlement bruxellois. En coalition avec deux partis liés à cette politique d'exclusion du gouvernement fédéral sortant, il a plaidé pour un report de la mesure, en rappelant que ces questions devraient plutôt être posées au sein du Parlement fédéral. « *Je ne serai pas le ministre de l'exclusion qui rejette avant d'inclure*, a-t-il souligné, avant de préciser qu'« *il ne fallait pas en déduire que le travail ne serait pas fait sérieusement, notamment à l'égard de ceux qui refuseraient toute proposition d'accompagnement* » (20).

Si les adaptations pré-électorales évoquées ici, traduites en Arrêtés Royaux, visaient une reconduction de la coalition précédente au gouvernement fédéral, nous le savons aujourd'hui c'est raté. Le comble est que la coalition d'ultra-droite au pouvoir peut aujourd'hui se contenter de poursuivre les initiatives du gouvernement Di Rupo. Dans un futur proche, sur les questions du marché du travail, des coalitions différentes vont devoir jongler avec les décisions fédérales et les compétences régionales. Nul doute que, durant l'année 2015, les débats sur l'évolution de l'assurance chômage vont être chauds dans l'actualité sociale du pays, à tous les niveaux de pouvoirs.

6. Conclusion.

Dans cette étude, nous avons voulu réaliser un « cliché » présentant un processus politique touchant une population spécifique, allant de la décision gouvernementale jusqu'aux effets les plus concrets dans la vie des individus visés. Le « cliché » effectué ici est une image de l'activation des chômeurs invalides, entre la création du gouvernement Di Rupo I en 2012, responsable de la décision de la mesure, et la fin de la période précédent l'entrée en vigueur d'un volet important de la politique de la ministre de l'emploi Monica De Coninck : l'exclusion du droit aux allocations de chômage pour des milliers de chômeurs en décembre 2014, sous le gouvernement Michel I.

Concernant les chômeurs handicapés, nous avons pu constater le niveau d'inhumanité possible dans le domaine de l'assurance chômage, et des conséquences d'une décision idéologique et de ses applications bureaucratiques. Tout est bon aujourd'hui, semble-t-il, pour mettre la pression sur le marché du travail. Par ailleurs, cela apparaît dans nos observations, une décision peut ne pas s'accompagner de consignes au personnel chargé de l'appliquer. Le gouvernement prend la décision, les personnes sont convoquées, arrivent dans les bureaux de l'Onem, et ensuite tout le monde observe les conséquences au jour le jour.

Les quelques mises au point qui se manifestèrent dans les mois suivant l'application de l'activation des invalides montrèrent des effets « positifs ». Lors de contacts ultérieurs avec les associations interrogées dans ces pages, en fin d'année 2014, nous avons constaté que ces retours en arrière, par circulaire ou par Arrêtés Royaux, avaient quelque peu calmé la situation d'urgence et de stress dans leurs activités quotidiennes. La plupart des personnes composant leur public pourront vraisemblablement bénéficier d'un sursis de deux ans, mais l'incertitude reste la même pour le début de l'année 2017: qu'advient-il des chômeurs handicapés exclus du droit aux allocations de chômage?

Les effets concrets, pour les chômeurs invalides et les chômeurs qui seront ou pas reconnus comme éloignés de l'emploi en raison de « *problèmes sérieux, aigus ou chroniques de nature médicale, mentale, psychique ou psychiatrique* », ainsi que les conséquences et effets de leur intégration dans un accompagnement adapté mis en place par l'organisme régional de l'emploi, ne pourront totalement s'évaluer que dans les mois et années à venir.

De plus, un nouveau défi se présente à la société belge en matière d'emploi et d'assurance chômage: l'entrée en vigueur de la régionalisation de ces compétences en 2015. Le plus grand flou règne encore sur les conséquences de cette régionalisation et la manière dont cela va se réaliser.

D'autres « clichés » des décisions et de leurs effets s'imposeront dans le futur pour cerner de manière exhaustive les politiques censées encadrer les chômeurs, invalides ou pas.

NOTES.

(1) Note de politique générale. Emploi. Doc. 53 1964/015, Chambre des représentants de Belgique, 22 décembre 2011.

(2) 23 JUILLET 2012. — Arrêté royal modifiant l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant la réglementation du chômage dans le cadre de la dégressivité renforcée des allocations de chômage et modifiant l'arrêté royal du 28 décembre 2011 modifiant les articles 27, 36, 36ter, 36quater, 36sexies, 40, 59quinquies, 59sexies, 63, 79, 92, 93, 94, 97, 124 et 131septies de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant la réglementation du chômage, Moniteur Belge, 30 juillet 2012, pp. 45237-45249

(3) Vanessa De Greef est chercheuse au Centre de droit public de l'Université Libre de Bruxelles, elle termine actuellement une thèse sur « *Le droit au travail des personnes malades mentales et le caractère idéologique de l'exclusion par le droit* ».

(4) Rencontre avec une demandeuse d'emploi aveugle, le 23 janvier 2014.

(5) Rencontre avec Katia Van Humbeek, responsable du Service Emploi et Formation à la Ligue Braille, réalisée le 30 janvier 2014.

(6) C. trav Liège (9e ch), 22 juin 2009, R.G. 35.552/08, cité dans « *Recherche d'emploi et inaptitude permanente ou temporaire de 33 %* », Amélie ADAM, 12 février 2013. Analyse juridique de toutes ces notions complexes. http://www.leodium-avocats.be/events_9.html

(7) Amélie Adam, idem.

(8) « *Activation du comportement de recherche d'emploi – Chômeurs sans capacité de gain* », Direction Réglementation chômage et contentieux, références 31000.0592.0592.1/32215A/SB/A RioDoc n° 130552/1, 1er août 2013.

(9) Les rencontres ont eu lieu dans les locaux d'Info-Sourds Bruxelles à Woluwe-Saint-Pierre le 17 janvier 2014 et dans les locaux de La Ligue Braille à Saint-Gilles le 27 janvier 2014. Plus d'informations sur leurs sites respectifs : <http://www.infosourds.be> et <http://www.braille.be>

(10) « *Accompagnement et suivi actif des chômeurs : du parcours d'insertion au parcours d'obstacles* ». Note de position de la FeBISP sur la politique d'activation des chômeurs, mars 2009, p.11

(11) « *La formation souffre du contrôle des chômeurs* », propos recueillis par Gérald Hanotiaux, Ensemble n° 65, juin 2009, pp.43-45.

(12) Témoignage anonyme d'un contrôleur du comportement de recherche d'emploi au, « Service dispo » de l'Onem, rencontre réalisée le 13 novembre 2014

(13) Projet d'arrêté royal modifiant les articles 59bis et 63 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant la réglementation du chômage dans le cadre de l'adaptation de la nouvelle réglementation des allocations d'insertion, communiqué intitulé: « *Assouplissements de la limitation dans le temps du droit aux allocations d'insertion* », émanant du Conseil des ministres du 31 janvier 2014.

- (14) 29 juin 2014. - Arrêté royal modifiant l'article 63 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage, *Le Moniteur*, 10 juillet 2014.
- (15) 28 mars 2014. - Arrêté royal modifiant l'article 63 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage dans le cadre de l'adaptation de la nouvelle réglementation des allocations d'insertion, *Le Moniteur*, 4 avril 2014.
- (16) « *Demande de mesures spécifiques liées à l'inaptitude au travail* », Formulaire C47 – Demande, http://www.rva.be/d_egov/formulieren/fiches/c47/formfr.pdf
- (17) « *MMPP : médicaliser le chômage pour mieux exclure* », Frédérique Van Leuven, texte disponible sur le site de l'association des psychologues praticiens d'orientation psychanalytique, 2011. <http://www.apppsy.be>
- (18) « *Les agents du Forem redoutent un surcroît de travail. 6.000 wallons atteints de troubles psychiques seraient en fin de droit* », *La Libre*, 30 septembre 2014.
- (19) « *5.315 Bruxellois exclus du chômage dès 2015* », *Le Soir*, 27 octobre 2014.
- (20) « *Exclusions des allocations de chômage: Gosuin demande un report de la mesure* », *Belga*, 14 novembre 2014.