

Régionalisation du chômage, une meilleure efficacité ?

On me demande de vous parler de l'efficacité de la sécurité sociale sous l'angle institutionnel. Cela va essentiellement nous amener à parler des perspectives de défédéralisation de la sécurité sociale. En ce qui me concerne, j'apprécie particulièrement que l'angle d'approche qu'on m'a demandé de traiter soit l'efficacité du système (...). Cela oblige néanmoins à accepter deux hypothèses de travail, que je vous soumetts en commençant.

DEUX HYPOTHÈSES

Première hypothèse, les discussions (...) ont pour objectif de faire fonctionner au mieux notre appareil d'État, au profit de l'ensemble de la population belge. Il ne s'agit donc pas d'une étape dans la liquidation du régime matrimonial en vue d'un divorce plus ou moins prochain et inéluctable (...).

Deuxième hypothèse, la réforme de l'État n'est pas destinée à prendre une hypothèque, ou un droit de préemption, sur les débats futurs sur les frontières de la solidarité (...). On suppose bien que, dans la volonté de défédéralisation de la sécurité sociale ou de certaines branches de la sécurité sociale, l'argument choc selon lequel chaque famille flamande paie chaque année pour la Wallonie l'équivalent d'une Polo a dû faire mouche sur une partie de l'électorat. Se lancer dans une bataille de chiffres pour démontrer que la Polo n'est peut-être qu'une Dacia, voire un scooter d'occasion, ou qu'à une certaine époque c'étaient les familles wallonnes qui payaient chaque année une

L'ARTICLE QUI SUIT EST COMPOSÉ D'EXTRAITS DE L'INTERVENTION DE PAUL PALSTERMAN LORS DE LA SEMAINE SOCIALE DU MOC: "LE BEL AVENIR DE LA SÉCURITÉ SOCIALE"®.

Paul Palsterman
Service d'étude de la CSC

bicyclette aux Flamands, ou que ce sont les Wallons qui ont financé la construction du port de Zeebrugge et l'agrandissement de celui d'Anvers, me paraît assez vain. À partir du moment où on entre dans la logique de l'argument, il me semble que le ver est dans le fruit. Pinailler sur l'ampleur des transferts peut éventuellement convaincre quelques indécis, mais ne fera pas taire ceux pour qui le sujet n'est qu'un simple argument pour obtenir ce que de toute façon ils veulent.

pour cent à la part de la Wallonie dans la population en âge d'activité; en Flandre, il est inférieur de quelques pour cent; à Bruxelles, les deux pourcentages correspondent: la proportion de chômeurs est plus importante à Bruxelles qu'ailleurs, mais il y a moins de prépensionnés et de personnes en pause carrière.

Cela entraîne à la fois de plus grandes dépenses du côté de l'ONEm et de moindres recettes du côté de l'ONSS.

et la Wallonie, il n'y a aucune raison de ne pas la mettre en cause en Flandre elle-même. Beaucoup de Flamands ont d'ailleurs bien compris que les partis les plus radicalement en faveur d'une défédéralisation sont aussi en faveur de limitations draconiennes des droits, spécialement des chômeurs. Il me semble que dans ces débats, il ne s'agit pas d'argumentation, mais de rapport de forces.

Si on parle d'efficacité de la sécurité sociale, par contre, cela peut être source de discussions intéressantes. Non qu'il y ait une seule façon d'être efficace, mais tout de même il y a un espace pour discuter entre gens de bonne foi et qui s'y connaissent un peu, et s'accorder sur la meilleure efficacité.

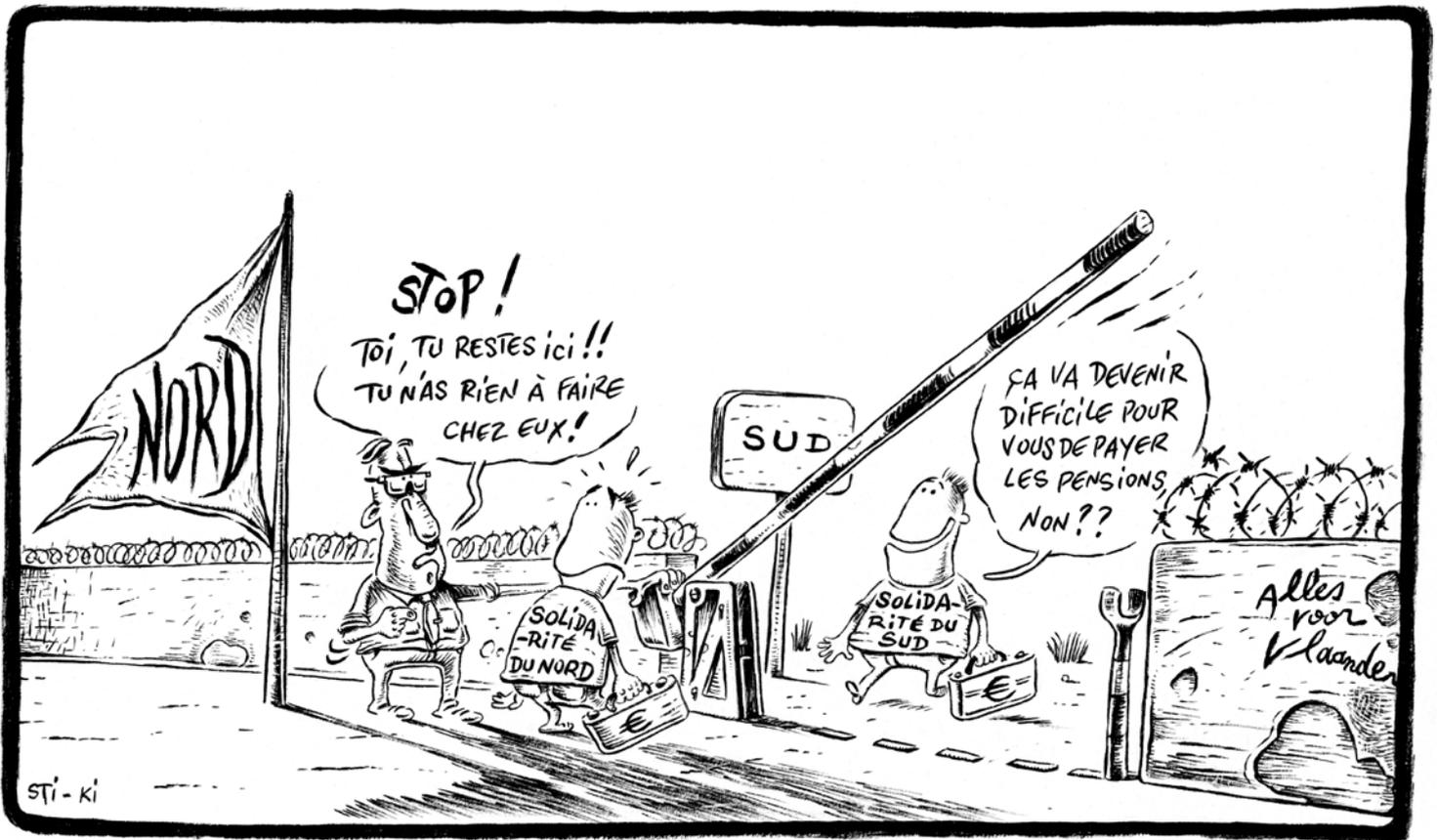
Pour apprécier les idées qui circulent en la matière, il faudrait pour bien faire "descendre" dans les différentes branches de la sécurité sociale, voir quels y sont les enjeux et voir en quoi une réforme de l'État peut contribuer à améliorer les choses – ou au contraire risque d'empirer les choses. Je n'aurai pas le temps de faire complètement cet exercice. Je me limite aux quelques idées qui m'ont paru les plus importantes.

“BEAUCOUP DE FLAMANDS ONT COMPRIS QUE LES PARTIS LES PLUS RADICALEMENT EN FAVEUR D'UNE DÉFÉDÉRALISATION SONT AUSSI EN FAVEUR DE LIMITATIONS DRACONIENNES DES DROITS, SPÉCIALEMENT DES CHÔMEURS.”

Fondamentalement, la sécurité sociale est un transfert. Des bien portants vers les malades, des travailleurs vers les chômeurs et les pensionnés, et ainsi de suite. On sait que le nombre de personnes indemnisées par l'ONEm est, en Wallonie, supérieur de quelques

Cela entraîne aussi quelques dommages collatéraux, qui se traduisent par exemple dans les dépenses de santé. Voilà la réalité des transferts. Si on les met en cause, on met en cause la sécurité sociale. Et si on la met en cause dans les relations entre la Flandre

BIENTÔT DES BARRAGES FILTRANTS EN BELGIQUE??



DEUX PRÉOCCUPATIONS

Il y a d'abord deux préoccupations transversales.

La première est rappelée par tous ceux qui connaissent un petit peu le système. La sécurité sociale, fondamentalement, est une assurance. En matière d'assurance, la centralisation paie. C'est encore rappelé par l'excellent rapport établi par le BIT en préparation de la Conférence de l'OIT de juin 2011. (...) De notre point de vue, du point de vue de ceux qui défendent les intérêts des allocataires sociaux, la division affaiblit notre rapport de forces. Nous avons déjà du mal à défendre certains acquis de notre système, par exemple l'indexation automatique des prestations ou le caractère non limité dans le temps des allocations de chômage, lorsque le système belge est comparé à celui d'autres pays européens. Les choses ne vont pas s'améliorer s'il faut aller discuter séparément avec deux ou trois gouvernements régionaux.

La seconde préoccupation transversale concerne spécifiquement les bizarreries de notre fédéralisme à la belge, qui fait coexister

deux types d'entités fédérées, les communautés et les régions.

Si on défédéralise la sécurité sociale, faut-il la communautariser ou la régionaliser? Un des arguments parfois avancés pour défédéraliser est la prétendue cohérence des politiques avec les matières déjà attribuées aux entités fédérées. Les matières connexes à la sécurité sociale relèvent dans l'ensemble des matières dites personnalisables, attribuées aux communautés. (...)

Le chômage a des connexions avec la politique de formation professionnelle. Mais en ce qui le concerne, les connexions les plus évidentes concernent bien évidemment la politique de l'emploi, qui est régionale.

Comme on le sait, la Belgique comporte trois communautés. Passons rapidement sur le cas de la Communauté germanophone (...).

Moins anecdotique est la situation de Bruxelles. Les Communautés française et flamande, à Bruxelles, sont compétentes pour les insti-

tutions qui relèvent de chacune d'elle. Si on doit communautariser la sécurité sociale, comment fera-t-on à Bruxelles? (...) En fait, il n'est tout simplement pas possible de communautariser la sécurité sociale en gardant les caractéristiques essentielles de celle-ci. Faire cohabiter sur un même territoire deux systèmes basés sur autre chose que le libre choix serait une discrimination interdite par les droits de l'Homme, les conventions de l'OIT, le droit européen, sans compter la Constitution belge.

Permettre aux Bruxellois de choisir leur système, ou rendre le système applicable en fonction d'un choix dans une autre matière (par exemple lier l'application du régime des allocations familiales au choix de l'école des enfants) nie un des fondements de la sécurité sociale, basée justement sur l'affiliation obligatoire. Tant qu'on a affaire à des gadgets, comme l'assurance de soins flamande, on peut se contenter de soupirer sur la dilution des valeurs. Lorsqu'il s'agira de choses sérieuses, comme les soins de santé ou les allocations

familiales, ce sera une autre paire de manches. Pour défédéraliser la sécurité sociale, il faut en fait la régionaliser. (...) Les Flamands devraient y sacrifier une de leurs conceptions de base sur Bruxelles. Et surtout, l'argument de cohérence avec la politique des communautés devient sans objet.

Il est dommage que certains perdent de vue cette dimension et réduisent les discussions qui ont eu lieu au cours des derniers mois à une opposition de plus entre la tendance régionaliste des francophones et la tendance communautariste des Flamands. La vision défendue par les francophones est avant tout la seule à préserver l'identité de la sécurité sociale. Vous aurez noté que l'idée, tout de même, semble tout doucement commencer à faire son chemin. Et que, mis au pied du mur, les théoriciens de la défédéralisation de la sécurité sociale se mettent à avoir des doutes. Une partie du monde politique flamand semble convertie à l'idée que Bruxelles est perdue pour la Flandre (...). Vous noterez que tout le monde n'est →



© CHRISTOPHE SMETS/LA BOÎTE À IMAGES

→ pas d'accord avec cette idée. On a pu lire, au cours des derniers mois, des interviews de personnalités flamandes bruxelloises (...), qui ont dit que jamais elles ne renonceraient à un lien avec la Flandre pour des sujets comme les soins de santé ou les allocations familiales. Voulez-vous que je vous dise? Moi, en tant que Bruxellois, je serais plutôt d'accord avec eux.

Je ne pense pas que le destin de Bruxelles, en tant que région, qu'elle soit ou non à part entière, soit de s'occuper d'allocations familiales ou de soins de santé. Tout comme je ne pense pas que son destin soit de raisonner sa politique de l'emploi de façon narcissique, en faisant croire que l'emploi de la région doit correspondre à l'emploi des habitants de

la région. Je ne crois pas que le discours qu'on entend parfois, qui revient à dire que l'emploi occupé par les navetteurs est en quelque sorte volé aux résidents de Bruxelles, soit porteur d'avenir. Et je ne crois pas non plus qu'on peut raisonner l'emploi des résidents de Bruxelles en faisant abstraction des disponibilités qui existent autour de l'aéroport de Bruxelles-National, des firmes informatiques qui ont poussé dans la périphérie nord-est, ou de la logistique qui se développe le long du canal maritime. Ce qui ne veut pas dire, bien entendu, qu'il ne soit pas nécessaire de mener une politique résolue, notamment de formation professionnelle et de lutte contre les discriminations, pour permettre aux résidents de Bruxelles de profiter des opportunités de leur région.

Je dirais seulement que la meilleure façon de maintenir ce lien serait tout simplement de garder les soins de santé et les allocations familiales au fédéral et de garder au fédéral certains éléments de la politique de l'emploi. (...)

LE CHÔMAGE

Au-delà du transversal, je voudrais évoquer quelques sujets de fond, notamment en matière de chômage. À mon avis, c'est peut-être un secteur où il y aurait moyen de ravalier certaines façades.

Il n'est déjà pas facile de faire comprendre à certaines personnes que les allocations de chômage ne sont pas financées par les cotisations syndicales et ne sont pas payées non plus par le Forem. Mais si en plus il faut se mettre à expliquer que pour s'inscrire comme demandeur d'emploi, il faut s'adresser au Forem mais que pour obtenir une dispense de l'inscription comme demandeur d'emploi en vue de suivre une formation, il faut s'adresser à l'ONEm... sauf si c'est une formation du Forem. Ou expliquer que les programmes de résorption du chômage sont gérés par le Forem, sauf toutefois les ALE et les titres-service et les activations. (...)

Il est cependant une idée dont il faut fermement dénoncer les conséquences. C'est celle qui consisterait à maintenir les allocations de chômage à l'ONEm, mais de régionaliser le "contrôle des chômeurs", notamment la fameuse procédure de contrôle du comportement actif de recherche et les sanctions pour refus d'emploi.

Je n'insiste même pas sur le fait qu'accepter une telle idée ou accepter dès à présent que le régime du chômage sera entièrement régionalisé dans les années qui suivent, c'est du pareil au même. Je me contente de poser la question de la pertinence sociale à ce que le Forem, en tant qu'organisme

d'insertion, soit aussi celui qui sanctionne en matière d'allocation de chômage, et même, si on lit la note de De Wever, serait "responsabilisé" pour le faire, autrement dit recevrait une prime par chômeur sanctionné.

Comme on le dit, cette confusion de rôle est une idée controversée. Permettez-moi d'entrer dans la controverse en disant que c'est une mauvaise idée. C'est comme ça que le système fonctionnait dans les années 1970, dans le cadre de l'ONEm unitaire.

Les bureaux régionaux de l'emploi de l'ONEm y avaient perdu leur âme, puisque leur fonction principale n'était plus d'aider à retrouver un emploi, mais de traquer les situations de chômage volontaire. Les demandeurs d'emploi y perdaient, bien entendu, puisqu'ils ne pouvaient plus exprimer en confiance leurs préférences ou leurs doutes, sous peine d'être sanctionnés pour indisponibilité pour le marché de l'emploi. Les employeurs y perdaient puisque, chaque fois qu'ils s'adressaient à l'ONEm, ils devaient engager une secrétaire pour établir des attestations concernant les dizaines de candidats plus ou moins motivés, voire plus ou moins adaptés au profil recherché, qui leur étaient envoyés par l'ONEm. La séparation entre les bureaux régionaux du chômage et les services subrégionaux de l'emploi fut la réponse à ce problème avant même la régionalisation. ■

ⓐ Ce texte est publié avec l'aimable intervention des organisateurs. Le texte intégral sera publié dans les actes de la Semaine sociale, dans la revue "Politique".