

CHRONIQUE D'UNE DÉCISION INIQUE

Les mesures du gouvernement Di Rupo en matière de chômage furent largement commentées début 2012. L'un de ses éléments resta relativement dans l'ombre jusqu'à aujourd'hui. Sauf pour les personnes directement concernées...

Gérald Hanotiaux (CSCE)

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 firent sentir dans le secteur du chômage. Le 22 décembre, une « Note de politique générale emploi » est publiée, exactement quatorze 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)

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

d'emploi (chefs de ménage, isolés et cohabitant privilégiés) de plus de trente ans. Le calcul de ces trois ans commence au 1^{er} janvier 2012. » Voilà le vieux rêve libéral réalisé. La marche vers la limitation dans le temps des allocations de chômage est enfin enclenchée. Par une ministre socialiste.

Au sujet de l'appellation « allocation d'insertion », il est bon de rappeler que sont également concernées des personnes ayant travaillé, par exemple, quinze ans à mi-temps. Dans le contexte qui est le nôtre depuis des 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 joyeusetés : la notion d'emploi « convenable » évolue. « *Après trois mois de chômage, l'emploi ne doit plus*

qui permet, après différentes phases de contrôle au sein des bureaux de l'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* ».

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 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 dont le handicap reconnu par l'Onem allait de 33 % à 66 % passèrent 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.

Promouvoir l'égalité pour les personnes handicapées signifie donc les soumettre, comme les autres, au harcèlement administratif.

recherche d'emploi s'étend donc à des personnes n'ayant jamais touché d'allocations. D'autres mesures restrictives sont au programme : « *Les allocations d'insertion seront limitées à trois ans pour les cohabitants dits "non privilégiés" à partir du 1^{er} janvier 2012. Les allocations d'insertion sont limitées à trois ans pour les autres chercheurs*

correspondre au diplôme ou à la profession ; la distance jusqu'à laquelle un travail est considéré comme acceptable passe de vingt-cinq à soixante 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

Les changements de la réglementation chômage furent largement commentés, par les chômeurs, les associations politiques et sociales, voire certains politiques. Cette dernière 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)

Consultation et information zéro

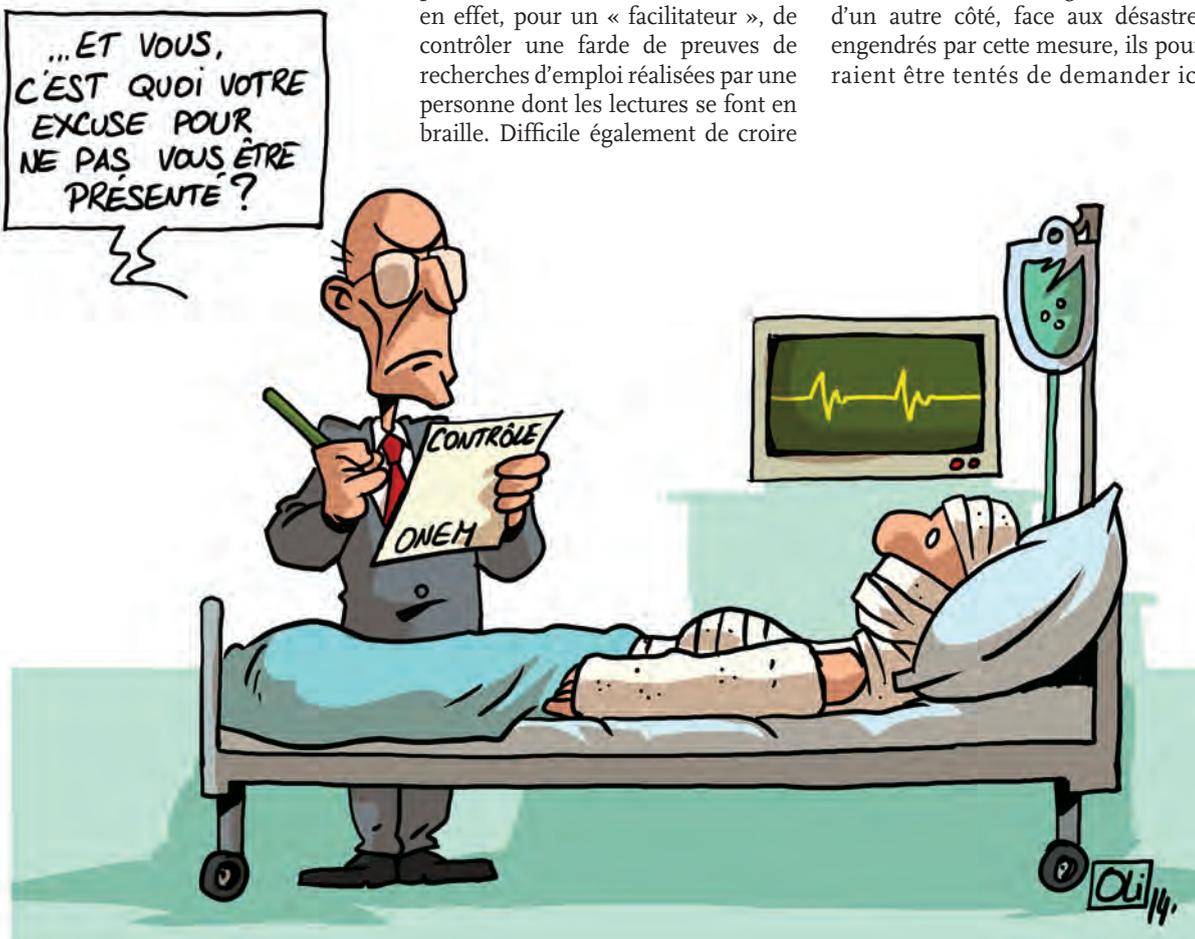
Avec effarement, des conseillers emploi virent subitement arriver dans leur bureau des personnes ne pouvant se déplacer seules. Des accompagnateurs syndicaux furent interpellés par des contrôleurs de l'Onem, eux-mêmes désappointés de devoir mener un entretien de contrôle avec une personne... sourde et 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 les raisons 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 la vie courante de quelques mots retirés au Moniteur. La déshumanisation des réformes politiques de l'assurance-chômage n'avait donc pas encore été assez loin. Difficile en effet, pour un « facilitateur », 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 d'en décrocher un que les cohortes de 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 ↗



□ □ □

DEUX CHANGEMENTS EN TROIS JOURS...

Vanessa De Greef, juriste, à propos des modifications de cet arrêté royal : « Auparavant, un alinéa précisait 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 mar-

ché 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 de manière active. Il est normal de ne pas toujours voir clair tout 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 d'incompréhension sur ce que le gouvernement a voulu faire. Rien qu'en trois jours, l'arrêté royal a changé deux fois... Je ne l'ai vu qu'en raison de mon travail actif sur ces questions. » (3)

L'EMPLOYEUR : « VOUS ÊTES INCONSCIENTE ! »

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 devais 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 douze points d'incapacité ne seraient finalement pas contrôlées.

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 pour lesquels le contrôleur a dit : "Mais enfin, vous n'êtes pas capable de travailler après tant d'années d'inactivité, 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 pas d'être concernée par la suppression des allocations d'insertion dès le 1^{er} janvier 2015 ». (4)

⇒ l'exception, car toute leur procédure d'accompagnement vers l'emploi et leur travail quotidien se trouvent chamboulés par la mesure.

Un pourcentage n'est pas l'autre

La situation dans laquelle se trouvent les personnes handicapées en Belgique, en matière de revenus, est assez complexe. Étant demandeuses d'emploi, elles dépendent en partie de l'Onem, pour les compétences liées au travail. Si leur état se dégrade, c'est-à-dire si elles passent d'un état de personne valide à un état d'invalidité, elles pourront dépendre de l'assurance maladie-invalidité. Au sujet du handicap « préexistant », la personne peut introduire une reconnaissance au SPF Sécurité sociale-Direction Personnes handicapées, qui se prononcera sur ses capacités à être autonome et à gagner sa vie.

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 SPF Sécurité sociale. 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. Les personnes peuvent être, par exemple, reconnues à douze points. Dans le cadre de l'Onem, c'est cette reconnaissance qui nous intéresse, car si la personne peut produire cette attestation, elle sera, pour le moment du moins, retirée de la procédure d'activation des demandeurs d'emploi. » Il ne faut pas confondre les points et pourcentages 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)

Actiris et Forem : silence radio

La mesure d'activation de ce public, datant de juillet 2012, est entrée en vigueur le 1^{er} 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 alerta les autorités des perturbations rencontrées dans le secteur. Et c'est le 1^{er} août 2013, quasiment un an plus tard, que la « Direction réglementation chômage et contentieux » de l'Onem publie une circulaire interne donnant des instructions à son personnel. Par cette circulaire, les agents apprennent que les chômeurs handicapés placés dans la procédure, mais disposant de douze points d'incapacité, ne devront finalement pas se rendre au contrôle. (6)

Le Centre pour l'égalité des chances fut interpellé par des associations et par des individus concernés. Véronique Ghesquière, cheffe du service Handicap du Centre, signale avoir interrogé Actiris et le Forem afin de 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.



Même handicap, situations différentes

La circulaire immunise donc 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 individus avec exactement le même handicap peuvent avoir des besoins totalement différents, par exemple si l'un vit seul 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 ceux-ci 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... Des capacités sans aucun rapport avec le marché de l'emploi.



l'emploi, d'une idéologie bornée de l'activation.

Assouplissement en vue ?

Dernière minute : juste avant le bouclage de cet article, un communiqué sur le site du SPF Emploi annonce un projet d'arrêté royal visant à « assouplir », pour certains groupes, la mesure de limitation dans le temps des allocations d'insertion : « 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 % . » (7) Nous aurions voulu en savoir plus sur les motivations exactes de cette modification et sur sa portée. Malgré plusieurs appels et e-mails, nous n'avons reçu aucune réponse de la porte-parole du SPF.

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. Les élections approchant, on pourrait toutefois craindre qu'il s'agisse d'un hochet électoral, prêt à être agité lors de toute interpellation sur les réformes de l'assurance-chômage. □

Une autre donnée vient compliquer la donne : les personnes handicapées n'ont pas toujours envie de se retrouver dans les catégories permettant de percevoir une allocation complète. Un aveugle, par exemple, peut continuer malgré les évidentes difficultés à désirer un projet de vie active, et chercher un moyen de s'inscrire dans une activité professionnelle. La principale crainte, pour ce public, est de n'avoir souvent jamais travaillé le temps 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 » et risquent donc bien de se ruer vers le SPF Sécurité

sociale pour une demande d'allocation de handicapé complète... ce qui irait totalement à contresens des politiques d'insertion évoquées dans la note de la ministre.

Le SPF Sécurité sociale, pour sa part, annonce que ses budgets ne sont pas extensibles. Discours identique du côté des CPAS ! Pour les personnes concernées, le ping-pong institutionnel risque d'être intensif... L'avenir dira très vite quelles solutions, si solutions il y aura, pourront être apportées aux nombreux problèmes évoqués plus haut. Des problèmes qui témoignent une fois de plus de la suprématie, au sein de la politique de

Ces personnes risquent de demander des allocations de handicapé complètes... totalement à contresens des politiques d'insertions.

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. Le lecteur pourra disposer d'une analyse juridique de toutes ces notions complexes, « Recherche d'emploi et inaptitude permanente ou temporaire de 33 % », Amélie ADAM, 12 février 2013, http://www.leodium-avocats.be/events_9.html
6. « 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.
7. *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.