

L'ACTIVATION DES CHÔMEURS ET SON IMPACT SUR L'ÉCONOMIE SOCIALE D'INSERTION



analyse

Novembre 2008

Marie Spaey et Ariane Dewandre
Chargées de projets SAW-B

Le Plan d'Accompagnement et de Suivi des chômeurs (PAS¹) est mis en œuvre en Belgique depuis juillet 2004. Son objectif est de renforcer le suivi, l'accompagnement et le contrôle des demandeurs d'emploi dans leurs démarches pour accéder au marché du travail. Le dispositif a fait couler beaucoup d'encre, tant du côté de ses défenseurs que de ses détracteurs. Près de quatre ans après le lancement du PAS, le gouvernement fédéral décide, sur base d'une évaluation « positive », de renforcer le processus. Pourtant, de très nombreux acteurs de terrain ont mis en évidence les dangers et les effets pervers de cette politique. C'est donc pour SAW-B l'occasion de faire le point sur le système, de revenir sur les critiques émises à son égard et d'en analyser l'impact sur l'économie sociale active dans le champ de l'insertion en Belgique francophone. En quoi le fonctionnement des organisations et les travailleurs sont-ils affectés par le plan ? Quelles sont leurs réactions ? Nous nous appuyons sur des témoignages de responsables d'EFT (en Wallonie), d'ILDE ou d'EI (à Bruxelles) et sur le dossier de l'Interfédé consacré au sujet².

Le PAS s'intègre dans une vision socio-politique large. En Belgique comme dans de nombreux pays occidentaux, un glissement s'est opéré de l'Etat providence, qui garantissait des droits sans conditions, vers un « Etat social actif ». Celui-ci conditionne son intervention à l'activation des bénéficiaires et à leur participation à la vie sociale et économique. Cette conception de la solidarité sociale s'inscrit dans un paradigme qui tend à représenter l'individu comme étant responsable de ce qui lui arrive et capable de remédier à sa situation par les actions qu'il entreprend. Cette croyance va de pair avec une série de pratiques sociales qui dépassent largement le champ de l'insertion socio-professionnelle : coaching, engouement pour les actions visant au développement personnel, recrudescence de la notion de contrat, etc. Elle s'inscrit, plus largement, dans l'individualisme qui caractérise nos sociétés post-industrielles.

Comment les chômeurs sont-ils suivis et « accompagnés » ?

Le PAS suppose une meilleure collaboration entre les services nationaux, régionaux et communautaires de l'emploi (ONEM, VDAB, Forem, Actiris, ADG). Un système de contrôle des chômeurs et de sanctions pré-existaient au plan, mais il visait essentiellement les cohabitants sans emploi depuis longtemps. Il pâtissait aussi d'un manque d'information remontant des services régionaux et communautaires vers l'ONEM³. En 2004, un accord de coopération a été signé entre l'Etat fédéral et les Régions relatif à l'échange d'information portant sur le contrôle des chômeurs⁴.

¹ Egalement nommé le « PAC ».

² Dossier « DIISP, qui s'y frotte s'y PAC » dans *L'Essor* n° 42, Décembre 2007.

³ Bart Cockx, Muriel Dejemeppe, Bruno Van der Linden : « Le Plan d'Accompagnement et de Suivi des chômeurs favorise-t-il l'insertion en emploi ? », dans *Regards économiques*, N° 49, Janvier 2007.

⁴ Dossier « DIISP, qui s'y frotte s'y PAC » dans *L'Essor* n° 42, Décembre 2007.

Le système actuel concerne les personnes censées être disponibles⁵ sur le marché du travail. Il s'articule sur deux axes : un contrôle par les services de l'ONEM et un accompagnement par les services régionaux. Ainsi, l'ONEM contrôle les efforts de recherche d'emploi lors d'entretiens individuels avec les demandeurs d'emploi. Si les résultats de l'évaluation sont négatifs, le chômeur se voit imposer un « contrat » qui établit ses obligations de façon précise. Des sanctions sont appliquées si le contrat n'est pas respecté.

C'est le facilitateur de l'ONEM qui définit avec le chômeur les actions à entreprendre pour faciliter la recherche d'emploi. Diverses actions permettent de prouver que l'on fait des « efforts » de recherche d'emploi (ou en d'autres termes, qu'on est un chômeur « actif ») : démontrer qu'on est accompagné dans un processus d'orientation professionnelle, participer à une formation, s'inscrire dans un bureau d'intérim ou de recrutement, envoyer des candidatures spontanées, etc. Pour juger de ces efforts, l'ONEM se base notamment sur les données fournies par les services régionaux de l'emploi.

La mise en œuvre du PAS s'est faite de façon progressive : les moins de 30 ans ont été visés dès juillet 2004 ; les 30 à 40 ans, à partir de juillet 2005 ; les 40 à 50 ans à partir de juillet 2006. C'est donc par vagues successives que les chômeurs ont fait l'objet de mesures de contrôle et d'accompagnement accrues.

Un plan fort critiqué

Tant le paradigme de responsabilisation des individus que ses applications concrètes, incarnées dans le PAS ont fait l'objet de nombreuses critiques. Elles portent sur plusieurs points. Tout d'abord, elles incriminent le fait que le problème réside davantage dans le manque d'emplois convenables plutôt que dans l'indisponibilité des chômeurs⁶. En effet, le marché de l'emploi est caractérisé par plusieurs phénomènes qui défavorisent clairement les publics les moins qualifiés (ceux que l'on retrouve dans le parcours de l'ISP) : une tertiarisation des emplois, une déqualification en cascade (la plupart des gens occupent un emploi qui se situe en deçà de leur niveau de qualification), le chômage structurel amplifié par les phénomènes de délocalisation, la globalisation qui met sur le marché de l'emploi des personnes travaillant à bas salaires et/ou sans sécurité sociale. Les évaluations du dispositif réalisées à ce jour révèlent d'ailleurs que l'activation a un effet nettement plus positif pour les personnes qualifiées que pour celles qui manquent de qualifications. Au contraire, la grosse majorité des sanctions concernerait des chômeurs peu qualifiés confrontés à des problèmes de lecture ou de connaissance de la langue⁷.

Au-delà de la question de l'adéquation des emplois au profil des demandeurs d'emploi de longue durée, c'est le manque pur et simple de travail qui est incriminé⁸. De fait, si l'on compare simplement le nombre d'emplois disponibles au nombre de demandeurs d'emploi, l'absurdité du PAS éclate au grand jour. Selon des chiffres de 2004, il n'y a qu'une offre d'emploi pour 16 demandeurs d'emploi en Belgique, et une offre d'emploi pour 32 demandeurs d'emploi en Wallonie⁹. L'augmentation importante des demandeurs d'emploi « activés » (489,000 demandeurs d'emploi entre 18 à 50 ans étaient concernés au début de 2008¹⁰) fait également face à une offre de formation insuffisante. C'est ainsi que des critiques assimilent l'activation à une « machine à exclure » du droit aux allocations de chômage. Pour information, les sources fédérales rapportent 7,458 exclusions de toutes natures en

⁵ Certaines conditions rendent indisponibles, par exemple des raisons sociales ou familiales, ou le fait de suivre une formation.

⁶ Michaël Lebrun : « L'activation du comportement de recherche d'emploi : modernisation ou déconstruction du droit au chômage en Belgique ? », présentation lors du colloque organisé par le CEPAG le 01/02/2008 (« Activation des chômeurs...bien agités et toujours sans emploi ! »).

⁷ CSC, « Et si l'on activait les employeurs ? », 13 mars 2008.

⁸ FGTB, ATTAC, Plateforme contre le projet de chasse aux chômeurs, etc.

⁹ FGTB, « Les chômeurs sont disponibles. Et l'emploi... ? » (http://www.fgtb-wallonne.be/TV/tv_200410.html)

¹⁰ Daniel Dragnet, « Activation des chômeurs ... bien agités et toujours sans emploi ! Veut-on une société qui culpabilise les chômeurs ou qui les aide dans leur recherche d'emploi ? », CEPAG, 12 février 2008.

2007, défendant ainsi qu'il n'y a pas d'augmentation par rapport à l'année précédant la mise en œuvre du PAS, mais des sources associatives rapportent des chiffres bien plus importants¹¹.

Par ailleurs, les critiques fustigent une insuffisance de moyens accordés au dispositif, ce qui entraîne plusieurs dérives, notamment au niveau de l'évaluation réalisée par les facilitateurs de l'ONEM (laquelle se base souvent sur des informations incomplètes ou relativement subjectives). Enfin, elles remettent en cause la notion même de contrat puisque celui-ci n'est pas conclu volontairement par les deux parties, mais imposé par une partie (l'ONEM) à l'autre (le chômeur).

Quelles répercussions au niveau de l'économie sociale d'insertion ?

Les missions locales ou régionales, les entreprises de formation par le travail (EFT) et les organismes d'insertion socio-professionnels (OISP) font partie du « parcours d'insertion » dans le cadre duquel sont proposées aux demandeurs d'emploi différentes étapes propres à favoriser leur insertion socioprofessionnelle : orientation, « socialisation-structuration » et alphabétisation, pré-qualification et formation de base, formation qualifiante, transition vers l'emploi (formation par le travail, immersion et stage en entreprise, conseils en matière de recherche d'emploi). Ce parcours est « balisé » par les organismes subsidiaires et par les pouvoirs politiques.

En Wallonie, un parcours d'insertion intégré a été mis en place par le gouvernement en 1997 : « Le dispositif intégré d'insertion socioprofessionnelle ». Il s'agit d'un décret cadre qui vise à organiser (ou reconfigurer) le paysage de l'insertion socioprofessionnelle. Son objectif est de coordonner les actions des différents organismes actifs dans le domaine de l'ISP et de la formation et assurer de meilleures passerelles entre les opérateurs et le monde du travail. Il confère notamment un statut spécifique au demandeur d'emploi qui s'y intègre¹². C'est précisément vers les organismes constitutifs de ce « parcours » que certains chômeurs sont orientés dans le cadre du PAS. Ainsi, depuis l'été 2007, certains jeunes de moins de 25 ans se voient proposés « systématiquement » le DIISP¹³. Une fois rentré dans le dispositif, toute personne dispose de maximum 2 ans pour se former au sein des différents organismes partenaires du DIISP. Or, les demandeurs d'emplois sont de plus en plus souvent confrontés à des difficultés multiples (logement, santé, endettement, familial, psychologique, etc.). Dans de telles situations, un parcours de 2 ans peut se révéler insuffisant pour permettre une réelle réinsertion. Par ailleurs, une fois le DIISP commencé, l'interdiction de l'interrompre enlève aux individus la possibilité de faire des parenthèses pour régler un problème spécifique (de santé, d'addiction, de logement, etc.) qui pourtant compromet la formation. Le DIISP, dans son fonctionnement actuel, semble donc ne pas bien répondre aux objectifs poursuivis par le PAS pour toutes les personnes qu'il y envoie : leur remise à l'emploi.

Parallèlement, plusieurs types d'impacts se font sentir au niveau du DIISP, que ce soit au niveau du profil et des motivations des stagiaires ou des candidats ou du fonctionnement interne.

Dans le cadre du PAS, les EFT et OISP sont amenées à modifier leur façon de fonctionner. En effet, dans le cadre du suivi des chômeurs, les services régionaux (Forem, Actiris, VDAB ou Arbeitsamt) doivent communiquer à l'ONEM une série de renseignements. Il s'agit des détails sur les actions d'insertion professionnelle entreprises par le demandeur d'emploi notamment en OISP/EFT (formation, accompagnement, orientation, etc.), les absences du chômeur aux actions (ou l'abandon) et leurs motifs et le refus du chômeur de prendre part à une action et les motifs de ce refus. Les EFT et OISP

¹¹ Ces données sont issues de l'évaluation de la politique d'activation des chômeurs réalisée en mars 2008 par Josly Piette, alors ministre intérimaire de l'emploi. Le Collectif solidarité contre l'exclusion (CSCE), par exemple, dénonce une manipulation des chiffres, et avance celui de 144 685 refus ou sanctions pour l'année 2007 (voir l'article d'Alter Echos, « Le CSCE critique la note de politique générale pour l'emploi », 9 mai 2008). La question de savoir si la mise en œuvre du PAS a effectivement fait augmenter le taux d'exclusion mériterait donc un examen approfondi.

¹² Comité Subrégional de l'Emploi et de la Formation (<http://www.csefhw.be/actions/DIISP/diisp.html>)

¹³ Dossier « DIISP, qui s'y frotte s'y PAC » dans *L'Essor* n° 42, Décembre 2007.

se doivent de collaborer avec ces deux niveaux institutionnels sur le plan du transfert d'information. Ils jouent à ce titre un rôle de « flic et de contrôle » (les absences injustifiées répétitives ou les abandons pouvant donner lieu à des sanctions). Or, les responsables des organismes d'insertion socioprofessionnelle estiment que la collecte et le transfert d'information concernant les stagiaires destinées au contrôle des chômeurs ne font pas partie des missions qui leur sont confiées par le décret EFT/OISP¹⁴. Plus encore, elles y sont contraires. La difficulté la plus importante liée à la collaboration avec le PAS et à l'endossement d'un rôle de contrôle est en effet peut-être de nature pédagogique et idéologique. Les EFT et OISP ont une mission et des valeurs définies par décret. Remplir cette mission demande des conditions pédagogiques (établir une relation de confiance) et éthiques particulières. Leur collaboration avec l'ONEM dans le cadre du PAS les contraint de plus en plus s'en écarter idéologiquement : contrôle, transfert d'information, écrémage des stagiaires lors de test de sélection, etc. Par ailleurs, les sanctions sont perçues comme souvent injustes et même contraire aux valeurs et aux objectifs assignés par le décret EFT/OISP. De plus, la relation de confiance indispensable à toute relation d'apprentissage risque d'être ébranlée.

C'est ainsi que la plupart des centres élaborent des dispositifs pour, d'une part, permettre aux stagiaires d'intégrer les obligations et éviter ainsi de jouer le rôle de gendarme, et d'autre part, prémunir un maximum les stagiaires des sanctions. L'article « EFT/OISP, flics ou voyous ? » de l'Essor en énumère une série¹⁵. Les organisations oeuvrent à l'intégration des règles, à la sensibilisation à la question du respect, à la responsabilisation par rapport au cadre de fonctionnement, au moyen notamment de chartes, d'animations, et de transparence dans l'information. Certaines renforcent également un accompagnement psychosocial individuel qui porte sur la motivation et vise à prévenir les décrochages. En outre, certains opérateurs ont lancé des modules courts de formation pour que les stagiaires puissent « essayer » avant de s'engager dans la durée, et ainsi éviter les sanctions liées à une interruption de formation. Enfin, il arrive aux centres de couvrir leurs stagiaires dans certains cas particuliers. Les EFT et OISP oscillent ainsi entre le rôle de flic et celui de voyou, ce qui constitue pour eux un dilemme.

Au-delà des divergences idéologiques et de manière plus pratique, le PAS rend difficile la tâche des EFT et OISP de remplir leurs missions. D'une part, le rôle de contrôle qui leur est attribué nuit à la qualité de leur intervention : davantage de tâches administratives, détérioration de la relation de confiance, etc. D'autre part, beaucoup de candidats qui se présentent dans le cadre du DIISP le font pour éviter la sanction et manquent de réelle motivation.

De fait, plusieurs organismes d'insertion, dont le fonctionnement repose habituellement sur un principe volontaire, rapportent que depuis la mise en œuvre du plan d'activation, un certain nombre de personnes se présentent par obligation aux séances d'informations sur les formations. Elles sont uniquement soucieuses d'obtenir une attestation de présence, une couverture. Par ailleurs, l'âge des personnes qui se présentent dans les organismes semble être influencé par les vagues successives d'activations : il y a deux ans, les 18-20 venaient se présenter, maintenant ce sont des travailleurs plus âgés.

On peut aussi s'interroger sur la pertinence du PAS pour certains publics : les chômeurs plus âgés par exemple, qui s'enrôlent dans le secteur de la construction sous la pression du PAS, ont très peu de chance d'obtenir un emploi durable dans le secteur car ils n'atteindront plus jamais la productivité d'une personne de 25 ans. Or, les exigences des employeurs ne changent pas parce qu'on a décidé d'activer les plus âgés ! Quel est alors le sens de les obliger à faire un stage en EFT dans ce secteur par rapport à un objectif d'insertion professionnelle, même si sur un plan personnel, la personne pourra en tirer certains bénéfices (« sortir de chez soi », faire partie d'un réseau social, se former, etc.). Par ailleurs, beaucoup de chômeurs âgés sont hors du circuit du travail depuis parfois 20 ans, et ont un manque de capacités sociales et techniques qui ne s'acquièrent que par un long processus. D'autres publics encore, tels que les mères célibataires, se heurtent aux « pièges à l'emploi » que constituent les frais de garde d'enfants, la perte d'aides, etc. Voyant peu d'intérêt à intégrer le marché du travail, ils manquent donc de motivation. Un organisme d'insertion nous signale

¹⁴ C'est du moins ce qui ressortait d'un groupe de travail de directeurs de la fédération AID.

¹⁵ *Ibidem*.

cependant l'intérêt parfois inattendu de l'activation pour certaines personnes, telles que les mères dont les enfants ont quitté la maison, qui n'auraient pas d'elles-mêmes pensé à retravailler.

En outre, soumis à la pression, ou ne comprenant pas bien les injonctions du FOREm, certains chômeurs se présentent dans les organismes d'insertion stressés ou agressifs. De manière générale, accompagner ces types de publics dans leur réintégration du marché de l'emploi constitue une difficulté et un facteur de pression pour le personnel des organismes d'insertion, dont certains, tels que les Missions Régionales, sont subventionnés en fonction du nombre de remises à l'emploi effectuées.

Nous avons vu que l'activation a un effet nettement plus positif pour les personnes les plus proches du marché de l'emploi. Thierry Bodson, actuel secrétaire général de la FGTB Wallonne, soupçonne un manque de réelle volonté politique d'intégrer les publics les plus précarisés (pourtant visés par les dispositifs), « comme si on cherchait à réduire les actions [...], des EFT et OISP, à de l'occupationnel »¹⁶. Si on adopte la vision des choses qu'un certain nombre de personnes sont réellement dans l'incapacité d'intégrer le marché du travail tel qu'il se présente actuellement (personnes donc NON-responsables de leur situation, contrairement au paradigme de l'état social actif), placer ces publics dans des EFT et OISP correspondrait effectivement à faire de l'occupationnel au lieu de leur trouver des solutions durables d'intégration.

Enfin, le fait que la transmission des données entre les services régionaux et l'ONEM est réalisée essentiellement par voie informatique ouvre le champ à toutes sortes de malentendus. La possible introduction prochaine du JobPass, carte à puce qui enregistre les démarches du candidat de manière immatérielle et hors de sa portée, et qui n'est pas sans rappeler la pratique du « pointage », risque d'aggraver une confusion néfaste des rôles des EFT/OISP et des services du FOREM ou de l'ONEM aux yeux des demandeurs d'emploi.

Le Plan d'Accompagnement et de Suivi des chômeurs a également eu une série d'impacts sur le travail des organismes d'insertion socioprofessionnelle bruxellois, tels que les missions locales, les OISP, les ILDE (initiatives locales de développement de l'emploi) ou les EI (entreprises d'insertion). C'est en tout cas ce que révèle un recensement effectué par la FeBISP¹⁷ auprès de ses membres. Le nombre de candidats se présentant dans les organismes d'insertion aurait largement augmenté. Le taux des demandeurs d'emplois « activés » atteindrait par exemple 10% à 25% de la totalité des personnes faisant appel aux Missions Locales. Pour faire face à cette demande croissante, le personnel (qui n'a, quant à lui, pas augmenté, faute de subsides) est soumis à la pression et se démotive. La qualité du service aux candidats s'en trouve par ailleurs affectée, ce qui est d'autant plus préoccupant que certaines personnes « activées » se trouvent particulièrement loin du marché de l'emploi et nécessiteraient un accompagnement qu'un personnel insuffisant n'a pas les moyens de donner. Finalement, la demande de formation augmente alors que les subsides ne permettent pas d'en augmenter l'offre (ce qui entraîne des files d'attente, facteur de démotivation).

La FeBISP met par ailleurs le doigt sur un effet corollaire du PAS qui est de déplacer « la recherche d'emploi vers la recherche de preuve de recherche d'emploi »¹⁸, ce qui fournit un travail administratif supplémentaire et à l'encontre des objectifs des organismes d'insertion. Comme pour les organismes d'insertion wallons, cela traduit également que la motivation des candidats n'est pas principalement celle d'insertion (mais davantage celle d'échapper à la sanction), ce qui porte préjudice aux efforts d'insertion des dits organismes. Par exemple, ils s'inscrivent aux formations parfois sans réelle motivation et de manière précipitée et trop peu réfléchie, ce qui entraîne des abandons en route.

Il s'agit donc de questionner la pertinence de l'activation des demandeurs d'emploi vers des emplois et des formations insuffisants, alors que les moyens alloués aux organismes d'insertion manquent cruellement pour faire face à la tâche. L'ONEM constate lui-même que des personnes fragilisées sont

¹⁶ *Ibidem.*

¹⁷ Fédération bruxelloise de l'insertion socioprofessionnelle et de l'économie sociale d'insertion (FeBISP), « L'ISP dénonce les dérives de l'activation des demandeurs d'emploi » (www.febisp.be).

¹⁸ *Ibidem.*

soumises à la procédure alors que leurs chances de retrouver du travail sont très limitées¹⁹. Sans rassembler les conditions permettant effectivement aux demandeurs d'emplois (particulièrement ceux les plus éloignés du marché du travail) de trouver un emploi, les « activer » consiste réellement à les mener à une impasse.

Responsabilité individuelle versus conscience collective ?

De façon plus générale, on peut s'interroger sur l'impact du paradigme de la responsabilisation des individus au niveau des entreprises d'économie sociale. Dans quelle mesure les travailleurs en insertion se sentent-ils responsables de leur parcours ? En réaction face aux contraintes (et parfois à l'exclusion) qui leur sont imposées par l'Etat social actif, et face aux contradictions du système, construisent-ils une vision collective d'un devenir commun qui les aide à réagir ? Il semble que la protestation collective se situe davantage au niveau des syndicats, des travailleurs sociaux, et des responsables d'organismes d'insertion qu'au niveau du public cible.

Plutôt que d'en conclure à un sentiment accru de responsabilité individuelle, dans l'absence de réponse à ce niveau, on pourrait voir une indication d'une démobilitation de la base : l'entreprenariat en économie sociale s'inscrirait dans une dichotomie où l'on trouve des encadrants et des responsables sensibilisés et à même de réagir collectivement, d'une part, et des bénéficiaires plus isolés et « atomisés » de l'autre. Le PAS n'aurait de sens que s'il s'inscrit dans une vision collective de la solidarité, à laquelle les publics qu'il vise peuvent s'associer en tant que parties prenantes.

Par ailleurs, à Bruxelles et en Wallonie, il semble qu'il y ait un hiatus entre d'une part, l'énergie consacrée à la mise en place du dispositif de suivi et de sanction des chômeurs, et celle investie dans la construction de parcours d'insertion efficaces, qui permettent d'articuler les différents organismes impliqués dans l'ISP, des missions locales aux entreprises d'insertion. Et les récentes velléités en matière de privatisation du secteur de l'ISP ne sont peut-être pas les plus à prometteuses pour résoudre la situation.

Enfin, rappelons que la véritable solution au problème du chômage est celle qui inclura une création d'emplois en suffisance et de manière adaptée aux profils des candidats, défis pour lesquels l'économie sociale est précisément porteuse de réponses.

¹⁹ Selon l'évaluation de la politique d'activation des chômeurs réalisée en mars 2008 par Josly Piette, alors ministre de l'emploi. Article « L'activation des chômeurs évaluée », Le Soir, 12 mars 2008.