



Les priorités politiques du MOC

Motion relative à la politique d'accompagnement des demandeurs d'emploi

2011/01

Rappel de la situation au niveau fédéral et en Wallonie

C'est en 2004, sous le Gouvernement Verhofstadt II et à l'initiative du ministre de l'Emploi de l'époque, Frank Vandenbroucke, qu'un dispositif de suivi et d'accompagnement systématiques des demandeurs d'emploi a été progressivement mis en œuvre sous la houlette de l'ONEM et en collaboration avec les organismes régionaux de l'emploi et de la formation.

Ce « dispositif de contrôle de disponibilité des chômeurs » avait pour ambition, en contrepartie notamment de l'abandon du dispositif de pointage et de l'article 80¹, d'inciter les chômeurs à adopter un comportement de recherche active d'emploi dans l'objectif d'optimiser leurs chances de (ré) insertion professionnelle et, conséquemment, d'augmenter le taux d'emploi.

Cette politique publique « d'activation » des chômeurs fonctionne pour l'heure à régime plein, concernant toutes les catégories de demandeurs d'emploi (cohabitants, isolés, chefs de ménage), âgés de 18 à 49 ans.

Dans un contexte de crise financière et économique ayant eu de lourdes répercussions en termes de perte d'emplois disponibles, la ministre de l'Emploi et du Travail, Joëlle Milquet, a apporté en mars 2010 une série de modifications au Plan d'accompagnement des chômeurs (PAC) sensée en améliorer la « qualité, l'efficacité et la cohérence ».

Sans nullement remettre en cause la philosophie générale du dispositif initial dans ses dimensions d'accompagnement et de contrôle, les réaménagements envisagés prévoient de nouvelles pistes en matière de contrôle de la disponibilité et de renforcement de l'activation des chômeurs afin « d'améliorer la situation de <ces derniers> notamment pendant la crise ».

Si cette politique d'accompagnement des demandeurs d'emploi, se voulant « plus personnalisée et plus efficace », présente l'un ou l'autre point que l'on peut considérer comme de timides améliorations², d'autres mesures vont par contre dans le sens d'un durcissement du dispositif de contrôle³ ou encore introduisent une logique potentiellement très problématique de catégorisation et de traitement différencié des publics de demandeurs d'emploi⁴.

La mise en œuvre concrète de ce plan d'accompagnement des demandeurs d'emploi « réaménagé » devait faire l'objet d'un accord de coopération entre le Fédéral et les Régions, ce qui n'a pu avoir lieu pour cause de chute anticipée du Gouvernement fédéral.

Parallèlement, le ministre régional wallon de l'Emploi et de la Formation, André Antoine, s'est attelé, conformément à la Déclaration de politique régionale wallonne, à la rédaction d'un projet de décret portant sur « l'accompagnement individualisé des demandeurs d'emploi et la coopération pour l'insertion ».

Sans rentrer dans les détails – dont beaucoup à ce jour restent encore inconnus – de ce futur projet de décret⁵, son objectif consiste en la mise en place d'un *processus unique d'accompagnement pour tous les demandeurs d'emploi incarné par un conseiller référent et modulé selon les caractéristiques individuelles des personnes*.

Ce processus unique d'accompagnement inclura notamment une prise en charge rapide accompagnée d'une orientation immédiate, l'assignation d'un conseiller attribué à chaque demandeur d'emploi⁶, une gestion individualisée de chaque parcours, une articulation renforcée entre le FOREM et les opérateurs de formations via la signature d'un contrat de coopération pour l'insertion et une meilleure circulation de l'information.

En outre, et selon les informations actuellement disponibles (en provenance notamment du FOREM), tout semble indiquer que l'office régional wallon de l'emploi, dans une attitude « proactive » par rapport aux nouvelles missions d'accompagnement qui lui seront attribuées par le nouveau décret et dans la droite ligne du PAC, se soit attelé à élaborer des « catégories » de chômeurs afin de faciliter leur gestion et leur orientation.

Quatre catégories de demandeurs d'emploi ont ainsi été élaborées qui devraient à l'avenir appeler des modalités d'accompagnement spécifiques :

1. « Les personnes prêtes à l'emploi » ;
2. « Les personnes pour lesquelles il faut peu pour qu'elles soient prêtes à l'emploi » ;
3. « Les personnes dans un parcours de formation (ateliers d'insertion, EFT/OISP, etc.,... ») ;
4. « Les « M.M.P.P. », soit les « personnes avec des problèmes de nature médicale, mentale, psychique et/ou psychiatrique ».

Plus globalement, la gestion par « profilage » des usagers, le renforcement de la traçabilité des parcours et des comportements par le croisement et l'échange systématique d'informations, le droit à la formation muté progressivement en obligation, la consolidation d'une logique de contractualisation entre les organismes publics de l'emploi et de formation et les opérateurs partenaires d'une part, et les opérateurs de formation et les demandeurs d'emploi d'autre part, l'accès à l'emploi comme seul objectif légitime d'insertion sociale... sont autant de principes qui, si nous ne prenons garde, risquent de commander de bout en bout l'élaboration et la mise en œuvre des politiques d'accompagnement des chômeurs.

Dit autrement, c'est le principe même « d'activation » du comportement de recherche d'emploi qui semble désormais s'imposer comme seul et unique paradigme de toute politique d'accompagnement des demandeurs d'emploi, avec tout ce que cela comporte de risques et/ou de dérives potentielles.

Considérations et questions relatives au PAC au niveau fédéral et à sa traduction au niveau wallon

Cela étant, et au vu des enjeux actuels et futurs que comporte une telle politique générale d'accompagnement des chômeurs, le Mouvement Ouvrier Chrétien entend exprimer fermement un certain nombre de considérations :

1. Il nous faut d'abord clairement rappeler l'arrière-fond idéologique des politiques actuelles d'accompagnement et de suivi des chômeurs. Ces politiques dites « d'activation des dépenses passives » s'inscrivent dans le cadre d'une mutation en profondeur, et d'inspiration néolibérale, des modalités d'intervention de l'action publique qui s'est développée chez nous

depuis une dizaine d'années sous la dénomination d'État social actif.

Cette mutation de l'intervention de l'État social implique notamment une responsabilisation individuelle croissante des allocataires sociaux et, conjointement, une remise en cause assez radicale de l'accès au droit à la protection et à la sécurité sociale au bénéfice d'une logique de contractualisation.

Il en résulte un changement assez radical de la perception des questions sociales, celles-ci étant désormais davantage comprises sous le prisme de la responsabilité individuelle plutôt que sous

le prisme de la responsabilité collective et des dysfonctionnements et déséquilibres de la sphère socio-économique.

En matière de chômage par exemple, ce n'est plus tant le fonctionnement et la structure du marché de l'emploi et du champ économique qui sont questionnés que le comportement individuel et le niveau « d'employabilité » du demandeur d'emploi.

Pour le dire rapidement, c'est l'individu que l'on blâme désormais, et non plus le fonctionnement du « système ».

Ce nouveau contexte idéologique conduit à socialement légitimer l'inversion de la charge de la preuve au détriment des chômeurs qui sont désormais sommés de prouver l'absence d'emploi disponible malgré les efforts déployés au risque de se voir sanctionnés.

Parallèlement, ils sont confrontés à une série d'employeurs ou d'agences intérimaires qui refusent de leur livrer les preuves dont ils ont besoin pour prouver leur recherche active d'emploi.

Cette survalorisation de la responsabilisation individuelle dans l'approche et le traitement des problématiques sociales constitue, en soi, une remise en cause assez fondamentale des principes de l'État social démocratique.

2. Dans ce contexte, il nous faut rappeler l'aspect inefficace et passablement paradoxal de la politique d'activation des chômeurs telle que menée actuellement.

En effet, le cœur du problème ne réside pas tant dans le manque de volonté et de réactivité des demandeurs d'emploi, mais bien dans le manque structurel d'emplois disponibles.

Dans pareil contexte, une telle politique d'activation a quelque chose d'absurde : au « mieux » elle devient une finalité en soi (principe de l'activation pour l'activation), au pire elle produit de l'exclusion en série. Dans les deux cas de figure, c'est une politique qui, pour l'essentiel, va à rebours de l'objectif initialement poursuivi de remise à l'emploi.

3. L'aspect fondamentalement inéquitable d'une telle politique d'activation doit aussi être fermement rappelé. En effet, ce sont principalement les demandeurs d'emploi les moins dotés de ressources (sociales, relationnelles, professionnelles...) qui sont les premières victimes des sanctions (suspension des allocations ou exclusion du régime des allocations de chômage) par manque de compréhension des procédures à suivre et des injonctions qui leur sont adressées.

De plus, les contraintes et les exigences imposées par les organismes publics de l'emploi (dont l'ONEM) sont d'autant plus élevées que les demandeurs d'emploi sont généralement peu qualifiés et/ou socialement fragilisés, ce qui ne fait qu'aggraver des situations personnelles déjà très difficiles.

4. Il faut également souligner que cette « politique » de sanctions et d'exclusions (qui a jusqu'à présent touché 28.160 wallons) consiste à reporter une part significative des charges financières et du travail d'accompagnement sur les CPAS et par conséquent sur les budgets des collectivités locales. Que le fédéral et les régions se déchargent de la sorte des conséquences de leur politique sur les communes et les CPAS est d'autant plus inacceptable que ce sont généralement les communes les plus pauvres, comportant un nombre plus élevé de personnes sans emploi, qui sont les plus lourdement mises à contribution. Outre les aspects budgétaires, il faut également noter qu'un certain nombre « d'exclus » ne se présentent pas au CPAS. Dans le meilleur des cas, ces derniers peuvent compter sur des formes de solidarité de proximité (familiale par exemple), dans le pire des cas ils basculent dans l'exclusion anonyme, sans qu'aucune aide ne puisse leur être fournie.

5. Pour toutes ces raisons, il nous faut considérer comme tout simplement révoltante la position récente du ministre wallon de l'Emploi et de la Formation, André Antoine, mettant en parallèle le nombre d'exclus du chômage et l'efficacité de la politique régionale en matière d'emploi, considérant *in fine* que le nombre d'exclus du chômage en Wallonie est un signe – adressé notamment à la Flandre – de bonne gouvernance régionale en matière de gestion de l'emploi.

6. Pour ce qui concerne plus spécifiquement les réflexions menées pour l'heure au sein du FOREM sensées accroître, dans la lignée des amendements récemment apportés au PAC, l'efficacité de l'accompagnement individualisé des chômeurs, le projet de catégorisation du public des demandeurs d'emploi en 4 « profils » distincts nous pose des questions :

- Comment éviter la contradiction entre, d'une part, la volonté de renforcer l'individualisation de l'accompagnement des demandeurs d'emploi et, d'autre part, le risque réel de standardisation des procédures d'accompagnement qui pourrait découler de ce « profilage » systématique des chômeurs ? Et quelle latitude pourra encore être laissée au demandeur d'emploi dans le choix de son orientation professionnelle ?
- Comment éviter que cette catégorisation des demandeurs d'emploi n'occulte et n'accentue les inégalités d'accès à l'emploi entre les hommes et les femmes, comme c'est déjà le cas par exemple pour ce qui concerne l'accès à la formation dans le champ de l'insertion socioprofessionnelle ?
- Comment, par qui, sur quels critères, avec quels moyens cette segmentation ou cette catégorisation des demandeurs d'emploi va-t-elle être menée ?

Et quelles sont les garanties que de telles catégories administratives ne deviennent à terme, pour les chômeurs les plus précarisés, de véritables stigmates sociaux ?

- Comment garantir que la création d'une catégorie de chômeurs (qualifiés de MMPP) et donc *a priori* considérés comme très éloignés de l'emploi n'aboutisse pas à ce que ces derniers ne fassent plus l'objet d'une attention prioritaire de la part des services régionaux de l'emploi et que la prise en charge de ces derniers soit, à terme, confiée aux CPAS, voire à des institutions relevant du secteur de la santé mentale comme certains indices le laisseraient entendre ?
- Dans le même sens, nous craignons que la création d'une telle catégorie de demandeurs d'emploi ne s'apparente dans les faits à la création d'une catégorie « d'handicapés sociaux » qui n'auraient plus, malgré eux, leur place au sein d'un régime d'allocations de chômage et se verraient déplacés au sein du régime d'allocations pour personnes handicapées avec toutes les conséquences que cela entraîne, en termes de niveau de revenu et d'accessibilité à l'emploi.
- Plus globalement, le risque est réel selon nous qu'en opérant de la sorte, les services publics de l'emploi se déresponsabilisent progressivement des catégories de demandeurs d'emploi les plus difficilement « réinsérables » en centrant leurs efforts et l'essentiel de leurs moyens sur les publics les plus proches de l'emploi, remettant de la sorte en cause le principe d'égalité et d'accessibilité de tous les usagers aux services publics.

Positions du MOC à l'égard de la politique d'accompagnement des demandeurs d'emploi

Au vu de la politique actuelle et future en matière d'accompagnement des demandeurs d'emploi, le Mouvement Ouvrier Chrétien entend défendre les positions suivantes :

1. La politique d'activation telle que menée actuellement est, sur le fond, une politique dévoyée qui va à l'encontre des objectifs qu'elle se donne officiellement. Dans un contexte de pénurie d'emplois, le principe même d'activation du comportement de recherche d'emploi couplé à une logique de sanction est profondément injuste, inefficace et excluant, principalement pour celles et ceux qui sont le plus en difficultés par rapport à l'accès à l'emploi.
2. Le MOC demande par conséquent la fin des sanctions prononcées dans le cadre du PAC et des ses prolongements au niveau des dispositifs d'accompagnement régional.
3. Si une politique d'accompagnement individualisé des chômeurs est en soi légitime, cet accompagnement doit rester de l'ordre du droit et non de l'obligation.
4. Une offre adéquate d'accompagnement et de formation doit pouvoir être faite à tous les demandeurs d'emploi. En la matière, cette offre doit faire l'objet d'une politique fortement incitative (mais non sanctionnant) à l'égard des chômeurs les plus éloignés de l'emploi et les plus socialement isolés. En outre, cet accompagnement individualisé, s'il veut être efficace, ne peut consister en un enchaînement « mécanique » de procédures standardisées, mais doit au contraire s'adapter à la situation et au parcours spécifiques de chaque chômeur.
5. Un accompagnement individualisé ne peut avoir de sens et d'efficacité que s'il permet d'établir, en étroite concertation avec chaque chômeur, les modalités d'accompagnement les plus adéquates. Cet objectif ne peut être atteint par des processus de « catégorisation ».
6. L'accès à l'emploi ne doit pas constituer le seul objectif d'une politique d'accompagnement des chômeurs, notamment pour ceux qui, objectivement, sont dans des conditions qui les tiennent très éloignés du marché du travail. D'autres pistes « d'insertion » ou d'activités, personnellement et socialement valorisantes, doivent pouvoir être proposées à ces derniers (à condition de ne pas créer à nouveau un sous-statut).
7. À ce titre, l'accroissement du capital culturel des chômeurs doit constituer l'un des objectifs principaux de tout dispositif d'accompagnement des demandeurs d'emploi, principalement pour les moins qualifiés d'entre eux. Il s'agit par conséquent d'élargir très considérablement les droits culturels des demandeurs d'emploi (comme ceux des travailleurs), et ce bien au-delà de la logique d'acquisition de compétences strictement professionnelles.
8. Cela n'empêche pas que, la mission des services publics de l'emploi et de la formation étant d'aider les demandeurs d'emploi à obtenir un travail durable et de qualité, leur offre en matière de formation qualifiante doit être orientée vers les métiers et les secteurs pour lesquels des besoins et des débouchés existent, notamment dans les domaines de l'économie « verte » et l'économie sociale.

9. Le MOC rappelle que la lutte contre le chômage ne peut en aucun cas être menée efficacement en activant le comportement de ceux qui en sont victimes, mais en activant des mesures collectives et structurelles : lutte contre l'échec et l'abandon scolaires, démocratisation réelle de l'accès à l'enseignement supérieur, politique d'accueil de l'enfance ambitieuse, investissement en recherche et développement, promotion des secteurs d'activités socialement et écologiquement durables et non délocalisables, politique de répartition du temps de travail...

10. Au-delà de la question du contrôle des demandeurs d'emploi, il existe un contrôle qui ne fait l'objet d'aucune proposition de la part du Gouvernement : celui des entreprises en matière d'aides à l'embauche. Nous plaidons pour que les

réductions de cotisations sociales, hormis celles liées à la formation des travailleurs et à la recherche scientifique, soient conditionnées à la création d'emplois durables et de qualité à destination des demandeurs d'emploi concernés par ces aides à l'embauche. Conséquemment, nous demandons une évaluation rigoureuse de l'efficacité des multiples mesures d'aide à l'emploi existantes, et notamment des éventuels effets d'aubaine qu'elles peuvent entraîner.

11. Nous rappelons enfin que le principe de non-limitation dans le temps des allocations de chômage conditionne la légitimité de toute politique d'accompagnement des demandeurs d'emploi.

¹ Régulant la limitation (suspension) pour les cohabitant-e-s de la durée de l'allocation pour chômage anormalement long.

² Comme par exemple l'assouplissement dans certains cas des procédures de suspension des allocations, la fin du « carrousel » après trois entretiens positifs successifs, la suspension de la procédure pour les demandeurs d'emploi suivant une action « intensive » de formation,...

⁴ Ainsi, cette version réaménagée du PAC préconise :

- **La mise en place d'une procédure d'accompagnement nouvelle pour les demandeurs d'emploi « les plus éloignés du travail » :**
 - Un accompagnement spécifique pour les demandeurs d'emploi éloigné du marché du travail en raison d'une problématique de nature Médicale, Mentale, Psychique et psychiatrique (MMMP) ;
 - Les demandeurs d'emplois éloignés du marché de l'emploi pour une autre raison (problèmes très importants de capacité de socialisation) ;
 - Les demandeurs d'emploi « non orientables ».
- Une nouvelle approche des demandeurs d'emploi considérés comme « inaptés » au travail totalement (handicapés congénitaux) ou partiellement (entre 33% et 66%) qui, à terme, pourraient « glisser » du régime des allocations de chômage vers le régime des allocations pour personnes handicapées.

⁵ Qui s'annonce par ailleurs très problématique, principalement dans son volet « coopération pour l'insertion » en ce qu'il annonce l'instauration d'une logique d'adressage et de retour d'informations sensé assurer un meilleur suivi ainsi que la signature d'un « contrat pour l'insertion » obligatoire entre les opérateurs de formation partenaires du FOREM.

⁶ D'où l'annonce du FOREM de 617 « conseillers référents » dans un avenir proche.