

BELGIQUE - BELGIË

P.P. - P.B.

1099 BRU X

BC 1528

L'État social actif

Où conduit l'activation
et quels enjeux pour l'alpha ?

JOURNAL DE L'ALPHA N°189

MAI-JUIN 2013

Périodique bimestriel - Ne paraît pas en juillet-août - Bureau de dépôt : Bruxelles X - N°d'agrégation : P201024

Éditeur : LIRE ET ECRIRE Communauté française - Rue Charles VI, 12 - 1210 Bruxelles

L'État social actif

Où conduit l'activation
et quels enjeux pour l'alpha ?



Le **Journal de l'alpha** est le périodique de **Lire et Ecrire**.

Créée en 1983 par les mouvements ouvriers, **Lire et Ecrire** agit au quotidien, en Communauté française de Belgique, pour :

- attirer l'attention de l'opinion publique et des pouvoirs publics sur la persistance de l'analphabétisme, sur l'urgence d'en combattre les causes et d'y apporter des solutions ;
- promouvoir le droit effectif à une alphabétisation de qualité pour tout adulte qui le souhaite ;
- développer l'alphabétisation dans une perspective d'émancipation, de participation et de changement social vers plus d'égalité.

Le **Journal de l'alpha** a pour objectif de produire et de diffuser réflexions, débats et pratiques de terrain sur des thèmes pédagogiques et politiques liés à l'alphabétisation des adultes.

RÉDACTION

Lire et Ecrire Communauté française a.s.b.l.
Rue Charles VI, 12 - 1210 Bruxelles
tél : 02 502 72 01 - courriel : journal.alpha@lire-et-ecrire.be
www.lire-et-ecrire.be/journal.alpha

SECRÉTAIRE DE RÉDACTION

Sylvie-Anne GOFFINET

COMITÉ DE RÉDACTION

Nadia BARAGIOLA - Catherine BASTYNS
Frédérique LEMAÎTRE - Cécilia LOCMAINT
Véronique MARISSAL - Christian PIRLET
Huguette VLAEMINCK

ÉDITRICE RESPONSABLE

Sylvie PINCHART

DESSINS

TITOM - www.titom.be - licence CC by-nc-nd (excepté p. 40)
Page 40 : Manu SCORDIA - www.manu-scordia.blogspot.com

MISE EN PAGE

PIEZO

ABONNEMENTS

Belgique : 40 € - Étranger : 50 €
À verser à Lire et Ecrire a.s.b.l. - Compte n°001-1626640-26
IBAN : BE59 0011-6266-4026 - BIC : GEBABEBB

Sauf demande de l'auteur, le Journal de l'alpha est écrit en nouvelle orthographe avec l'aide du logiciel Recto-Verso développé par le CENTAL/UCL (www.uclouvain.be/recto-verso) et de l'ouvrage Grand vadémécum de l'orthographe moderne recommandée (Chantal CONTANT, De Champlain S.F., 2009).

Dépôt légal : D/2013/10901/04 – ISBN : 978-2-930654-15-7

Sommaire

N°189 - mai 2013

Édito

État social actif... un cran plus loin... 7

Eric BUYSENS, coprésident de Lire et Ecrire Communauté française

Contexte sociopolitique de l'État social actif (ESA) 13

Magali JOSEPH et Lise VALCKENAERS – Lire et Ecrire Bruxelles

ESA : de la théorie à l'expérience de vie 25

Anne GODENIR et Aurélie STORME – Lire et Ecrire Wallonie

Le passif de l'État social actif, vu à travers la politique d'activation
des chômeurs 44

Catherine BASTYNS – Lire et Ecrire Communauté française

Dispositif d'insertion professionnelle et menace de sanction
Une analyse psychosociale 76

David BOURGUIGNON – Université de Lorraine à Metz

Ginette HERMAN – Université catholique de Louvain

Georges LIÉNARD – Université catholique de Louvain

État social actif : trois mots qui changent la vie des organismes d'ISP 91

Véronique KINET – Interfédération des EFT/OISP

Impact des politiques d'activation sur l'accompagnement à la recherche d'emploi
Des exigences aberrantes 102

Philippe HEINEN – Lire et Ecrire Bruxelles

L'activation au sein des CPAS
Un bref aperçu replacé dans son contexte historique 110

Catherine BASTYNS – Lire et Ecrire Communauté française

Impact des politiques d'activation sur le secteur de l'alphabétisation La problématique des attestations d'inscription et de fréquentation exigées par les CPAS, l'ONEM et Actiris.....	116
---	-----

Magali JOSEPH – Lire et Ecrire Bruxelles

Sélection bibliographique	129
---------------------------------	-----

Eduardo CARNEVALE – Centre de documentation du Collectif Alpha

En ligne (www.lire-et-ecrire.be/ja189) :

Webographie

À lire en ligne sur l'État social actif

Sylvie-Anne GOFFINET – Lire et Ecrire Communauté française

PROCHAIN NUMÉRO

30 ans d'alpha

Quelles évolutions ? Quels acquis ? Quels enjeux pour l'alphabétisation
en Fédération Wallonie-Bruxelles ?

Édito

État social actif... un cran plus loin...

Avec la dégressivité des allocations de chômage, la limitation dans le temps des allocations d'attente des jeunes et l'intensification des contrôles ONEM, **le pays s'engage un peu plus dans la chasse aux chômeurs**. Le secteur de l'alpha est au côté des travailleurs sans emploi qui subissent les effets de l'État social actif... Nombreux sont en effet ceux et celles qui ne veulent pas rester sans réagir... Le *Journal de l'alpha* a bien choisi le moment pour faire le point sur cette actualité sociale qui interpelle les acteurs de l'éducation populaire.

*par Eric
BUYSENS*

Automne 2003, on se souviendra, à peine installé, le gouvernement Verhofstadt II convoquait, une Conférence nationale pour l'emploi. Il réunissait autour de lui patrons, syndicats, Régions et Communautés pour négocier le devenir du modèle social belge. Ce grand barnum n'a pas vraiment abouti, faute d'accord possible avec les syndicats. Cette conférence n'en a pas moins ouvert la voie à de grandes réformes : contrôle actif des chômeurs ¹, titres-services ², plans de diversité ³, validation des compétences ⁴..., sans oublier l'allongement

1. Suivi individuel des chômeurs de longue durée par l'ONEM en vue d'évaluer leurs efforts de recherche d'emploi et de les sanctionner en cas d'efforts jugés insuffisants.

2. Subvention d'emplois de proximité pour un mécanisme de chèques.

3. Élaboration au sein des entreprises et des administrations de plans d'action spécifiques, visant à lutter contre les discriminations à l'emploi (de genre, d'origine, d'âge, de handicap, d'orientation sexuelle...).

4. Certification publique des compétences professionnelles acquises par un travailleur en formation, au travail ou dans un contexte extrascolaire.

des fins de carrière visée par le Pacte des générations. Toutes ces mesures souscrivaient aux lignes directrices de l'État social actif prônées par l'Europe et visant à augmenter la participation au marché du travail de toutes les personnes en âge de travailler.

Dix ans plus tard, après le crash financier de 2008, la situation de l'emploi a empiré, le chômage atteint des sommets alarmants et les caisses de l'État sont désespérément vides. Il est toujours question de changer de modèle social, mais cette fois, au travers d'une grande réforme de l'État durement négociée. On ne voit pas encore vraiment comment elle va se concrétiser et sa mise en œuvre est déjà reportée à 2015 !

Le gouvernement fédéral décide cependant d'accélérer le mouvement vers la mise en œuvre de l'État social actif, sans attendre la responsabilisation financière des Régions et la régionalisation des politiques d'activation du marché du travail. De nouvelles mesures sont prises, ou sont en passe de l'être. Elles s'inscrivent pour l'essentiel dans l'extension et l'intensification des réformes du chômage entreprises il y a dix ans. Ainsi, la décision d'accroître la dégressivité progressive des allocations de chômage et de les limiter dans le temps pour les jeunes est censée inciter encore davantage les chômeurs à travailler. L'intensification des mesures de contrôle des chômeurs qui est annoncée dans les négociations engagées avec les Régions a, quant à elle, pour but de sanctionner plus vite et plus durement les travailleurs sans emploi qui ne font pas les efforts attendus pour sortir de l'inactivité, et d'en étendre l'application aux chômeurs âgés et aux travailleurs à temps partiel. FOREM, Actiris, Bruxelles Formation ⁵ sont mis à contribution pour accompagner et aider les chômeurs à s'orienter sur le marché du travail, se définir un plan d'action individuel, se former, rechercher activement un emploi.

5. Institut bruxellois francophone pour la formation professionnelle.

La destruction d'emplois causée par la crise financière et les restrictions budgétaires qui privent les services de l'emploi de moyens d'action laissent perplexes sur les effets vertueux de ces mesures. Face à la masse grandissante de travailleurs sans emploi, les pouvoirs publics sont dans l'incapacité de proposer à chacun un emploi, une formation, voire même un accompagnement individuel digne de ce nom. Ces mesures donnent le drôle de sentiment d'une grande agitation dans le vide.

Les acteurs de terrain sont bien placés pour le savoir puisque, depuis dix ans, ils sont confrontés à la montée en puissance de ces politiques d'activation. Les associations d'alphabétisation et d'éducation populaire peuvent toutes témoigner des ravages de ces politiques sur les travailleurs sans emploi qui s'adressent à elles, sans trop bien comprendre les missives de l'appareil d'État, qui stressent à l'idée de ne pas en faire assez et qui, au fond d'eux-mêmes, pensent qu'ils sont en défaut et qu'ils ont à subir l'opprobre collective.

Les mouvements d'éducation populaire ne peuvent rester indifférents et doivent s'emparer de cette nouvelle question sociale du travail. Ils doivent non seulement dénoncer les effets désastreux sur le public populaire, aider les travailleurs les plus fragilisés à y faire face, mais surtout s'atteler à construire une réponse collective, avec les personnes concernées et le monde du travail, une réponse qui ouvre une voie de sortie alternative. Ce système social qu'on appelle 'État social actif' semble, hélas, déjà bien ancré dans le compromis social belge. Même si la paix sociale est de moins en moins assurée, inutile de croire que le gouvernement fera marche arrière. Il faut donc en sortir par le haut, au travers de nouvelles conquêtes sociales.

Il est pour cela important de comprendre les **multiples ressorts** de ce vaste projet d'État social actif, dont l'activation des comportements de recherche d'emploi ne constitue qu'un aspect ⁶.

C'est d'abord et avant tout la volonté de peser à la baisse sur la formation des salaires qui est en jeu. Il s'agit de mobiliser les réserves de main-d'œuvre inactives. De hautes instances internationales comme l'OCDE ne s'en cachent pas : le but premier est de forcer le retour au travail à n'importe quelles conditions et d'abaisser le filet de protection que constitue l'assurance chômage contre l'emploi précaire et mal rémunéré. Rappelons-nous les motifs invoqués récemment pour accroître la dégressivité des allocations de chômage et l'argument des pièges à l'emploi : la perte de revenu doit contraindre au travail les chômeurs de longue durée.

Le deuxième ressort est toujours salarial. Il réside dans les réductions de cotisations de sécurité sociale des groupes cibles et dans la mobilisation des allocations sociales pour la création de nouveaux emplois, dont le but premier est la réduction du cout salarial pour les entreprises. Pensons à la panoplie des emplois subventionnés qui permettent aux employeurs de bénéficier d'une réduction ou d'une exonération des cotisations patronales de sécurité sociale, accompagnée pour certains d'entre eux d'un subside salarial (Plan Activa, SINE, PTP, FPI, Article 60, Stage de transition...), sans oublier le 'succes story' des titres-services, qui permettent d'offrir massivement aux femmes chômeuses un travail de nettoyage pour lequel elles seraient 'naturellement' prédisposées.

6. La réforme du revenu d'intégration sociale des CPAS participe du même projet d'État social actif, et plus récemment le projet d'instituer un parcours d'accueil et d'intégration des primoarrivants qui conditionnerait notamment l'accès à la nationalité.

Le troisième ressort est plus insidieux et touche à cette volonté de 'surveiller et punir' cette classe laborieuse inactive, qui échappe au contrôle social de l'entreprise et qui, au comble du scandale, est payée à ne rien faire ou plutôt à faire ce qu'elle veut ⁷. Un véritable dispositif panoptique est mis en place, reposant sur la responsabilisation individuelle des comportements et la traçabilité informatique des trajectoires individuelles. Tout travailleur sans emploi est désormais censé être vu et suivi dans toutes ses démarches de recherche et craint de devoir en rendre compte individuellement. Même si les dispositifs informatiques sont assez inopérants, le chercheur d'emploi ne le sait pas et s'applique en conséquence à se conformer aux comportements attendus.

Le quatrième ressort réside dans la mobilisation des collectivités locales, à défaut de pouvoir agir sur les grands secteurs d'emploi nationaux autrement que par la réduction structurelle du coût salarial (réductions ONSS et encadrement des salaires). C'est l'apparition des maisons de l'emploi, des missions locales et autres services décentralisés. Ces dispositifs locaux s'attèlent surtout à placer des travailleurs sans emploi dans l'économie locale et dans l'économie sociale, contribuant de la sorte à la formation de micromarchés locaux d'emplois subventionnés.

La prophétie de la formation tout au long de la vie constitue également un des ressorts essentiels de l'État social actif. Elle entre évidemment le plus directement en interaction avec les mouvements d'éducation populaire, qui revendiquent depuis toujours ce droit universel à l'éducation, pour tous, à tout moment de la vie, de l'alphabétisation à l'université populaire. Mais la formation apparaît un peu dans la panoplie des politiques de l'emploi comme l'aspirine du chômeur. À défaut de pouvoir trouver un emploi, il est toujours bon de se former, qu'importe où et comment : « *Mon bon monsieur, ma bonne dame,*

7. Lire à ce propos : Bernard FRIOT, *L'enjeu du salaire, La dispute, Travail et salariat*, Paris, 2012.

comment pouvez-vous imaginer travailler sans savoir ni lire ni écrire. Prenez quelques cours et puis revenez me voir... » Ce vaste chantier de la formation est pourtant un formidable levier pour construire des alternatives. C'est en formation que les travailleurs sans emploi peuvent renouer avec la solidarité collective et avoir un regard critique sur leur situation individuelle. Si le champ de l'éducation et de la formation peut être perverti par les politiques d'activation, les acteurs de terrain de la formation ont à leur tour la formidable opportunité de subvertir le système, en s'assignant des objectifs d'éducation permanente.

Les voies de sortie sont bien là, à la portée des mouvements d'éducation populaire... dont fait partie Lire et Ecrire.

Eric BUYSENS,
coprésident de Lire et Ecrire Communauté française

Contexte sociopolitique de l'État social actif (ESA)

Qu'est-ce que l'État social actif ? En quoi sa conception est-elle différente de celle de l'État-providence, désormais qualifié d'État social passif ? Quelle est le paradigme qui sous-tend les politiques d'activation ? Comment les institutions supranationales (OCDE, Union européenne) ont-elles impulsé ces politiques et quelle en a été la traduction au niveau belge ? Et pour finir, quels en sont les enjeux sous-jacents ?

Suite aux luttes ouvrières du début du 20^e siècle, les états libéraux se sont progressivement transformés en États-providence avec l'émergence d'une nouvelle conception du rôle de l'État : la protection du bien collectif transcendant les intérêts particuliers.

*par Magali JOSEPH et
Lise VALCKENAERS*

L'État-providence a connu son âge d'or durant les 'trente glorieuses' (1945-75). Cette période s'est traduite en Belgique par une forte croissance dont les retombées ont profité à toutes les classes sociales, faisant ainsi fonctionner l'ascenseur social, et un secteur public fort finançant un large panel de services.

Mais, durant les années 70, une période de crise a entraîné l'installation d'un chômage structurel. L'État-providence a été tenu pour responsable de cette crise, ce qui a provoqué un retour au libéralisme sous l'impulsion de Reagan aux USA et de Thatcher en Angleterre. Sous les gouvernements Martens-Gol (1982-85 et 1985-87), la Belgique a également connu un tournant libéral qui s'est traduit par

une privatisation des services publics et une dérégulation du marché. Quels sont les facteurs qui ont provoqué cette crise ?

Le modèle de l'État-providence se fonde sur une certaine conception du travail et de la famille : la sécurité sociale est financée grâce à l'accession du chef de ménage à un emploi stable à temps plein qui lui permet à la fois de subvenir aux besoins de sa famille et de cotiser pour la collectivité. Une série de transformations profondes vont bouleverser ce modèle. Citons, entre autres, les **chocs pétroliers** de 1973 et 1979 (envolée du prix du pétrole et incidence négative sur la croissance économique mondiale), l'inexorable **diminution de l'emploi industriel**, l'**évolution des structures familiales** (augmentation des familles monoparentales et du célibat), l'**accession des femmes à l'emploi** et le **vieillissement global de la population**.

Ces transformations mettent notre système de sécurité sociale en péril parce qu'elles contribuent à la diminution du volume de l'emploi et à une augmentation des prétendants à l'emploi, alors que le nombre de pensionnés suit une courbe ascendante. Cet ensemble de phénomènes **perturbe l'équilibre entre cotisants et bénéficiaires de la sécurité sociale**.

À côté de ces facteurs internes à notre société, la **mondialisation** des relations économiques vient s'ajouter aux éléments perturbateurs de l'État-providence. La mobilité des capitaux tend à mettre les États en compétition puisque les actionnaires peuvent aisément décider de délocaliser leur entreprise si les conditions mises en place par les gouvernements ne les satisfont pas. Cela laisse donc peu de marge de manœuvre aux États pour réguler l'économie et protéger les acquis sociaux.

Ces transformations socioéconomiques vont de pair avec une évolution des mentalités qui se traduit par la **disparition des identités et des solidarités collectives au profit de l'individualisme**. Cette tendance s'exprime au niveau économique par des exigences accrues en termes de **flexibilité** et d'**employabilité**. L'individu est davantage tenu

responsable de sa situation : c'est à lui et non à la collectivité de gérer les risques qu'il encourt (chômage, vieillesse, maladie).

À partir de la fin des années 90, on constate toutefois que le tournant libéral n'a pas pu résorber le chômage. La précarisation n'a cessé de croître jusqu'à atteindre les classes moyennes. Le politique, contraint d'apporter une réponse à ces problématiques sociales, propose alors un modèle qui puise à la fois dans le socialisme et le libéralisme, c'est-à-dire un modèle prônant une prise en charge sociale des individus, tout en acceptant le libéralisme économique comme une donnée incontournable. Ce modèle prend le nom de **Troisième voie** ou encore d'**État social actif**.

Le paradigme de l'État social actif

Le paradigme de l'ESA se fonde sur le raisonnement suivant : la sécurité sociale risque de tomber en faillite si l'on ne fait rien pour corriger le déséquilibre entre cotisants et bénéficiaires. Pour éviter ce risque, il faut réduire le coût des allocations sociales en mettant un maximum de gens au travail. L'objectif affiché est donc d'**augmenter globalement le taux d'activité**. Comment faire pour y parvenir ?

Les politiques d'emploi mises en place par l'État-providence sont considérées comme trop passives : elles se contentent de verser une allocation aux chômeurs sans les aider à retrouver un emploi. Il faut **remplacer ces politiques passives par des politiques dites 'actives'** : « *La question centrale pour l'État n'est donc plus de savoir comment financer les politiques passives (les indemnisations) mais comment éviter ces dernières par des politiques préventives.* » ¹ L'État-providence qui donne sans compter n'est plus à l'ordre du jour.

1. FRANCHINI F., LEEMANS C., *L'activation du comportement de recherche d'emploi à Bruxelles : une illustration de l'État social actif ?*, Faculté universitaire de Mons, année académique 2005-06, p. 16.

Si l'État s'active et investit dans diverses politiques de mise à l'emploi, d'accompagnement dans la recherche d'emploi et de formation des chômeurs, il attend quelque chose en retour des 'bénéficiaires' de ces politiques. C'est pourquoi l'État se munit d'un certain nombre de dispositifs pour responsabiliser les chômeurs afin de s'assurer que les efforts attendus sont bien effectués. Le versant positif de l'ESA, l'accompagnement des chômeurs vers leur mise à l'emploi, s'accompagne donc d'un 'nécessaire' versant négatif : **le contrôle et les éventuelles sanctions pour ceux qui ne jouent pas le jeu de l'activation.**

Traduction de l'ESA au niveau supranational...

Recommandations de l'OCDE

Dès les années 70, c'est-à-dire bien avant l'apparition du concept d'État social actif, l'OCDE préconisait l'activation des politiques d'emploi, ainsi que le maintien d'un certain taux de chômage structurel afin d'exercer une pression sur le marché du travail.

Début 2000, la **Stratégie pour l'emploi de l'OCDE** plaide pour que la Belgique limite les allocations de chômage dans le temps et amplifie le contrôle : « *La limitation de la durée d'indemnisation contribuerait à faire baisser les taux élevés de chômage en Wallonie et à Bruxelles. (...) L'application plus stricte des sanctions en cas de non-respect des obligations de recherche d'emploi, envisagée par les agences pour l'emploi, pourrait également contribuer à faire baisser le niveau très élevé des taux régionaux de chômage.* » ²

2. OCDE, *Étude économique de la Belgique*, 2003, cité par : LEBRUN M., *L'activation du comportement de recherche d'emploi : symbole d'une modernisation ou d'une déconstruction du droit du chômage en Belgique ?*, colloque 'Activation des chômeurs : bien agités et toujours sans emploi', CEPAG, Namur, février 2008, p. 8 (intervention téléchargeable : http://www.cepag.be/sites/default/files/publications/colloque_1er_fevrier_-_commentaires_de_m_lebrun.pdf).

Les lignes directrices de l'Europe

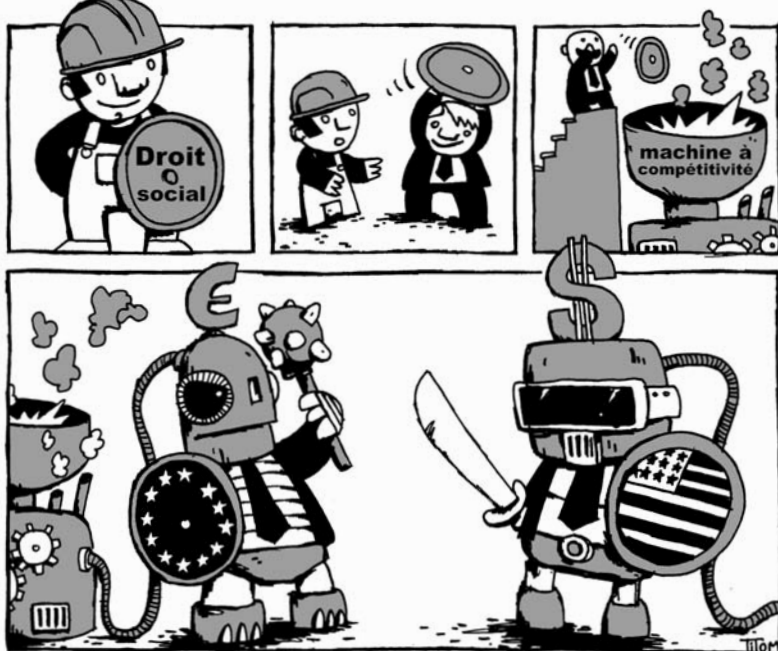
Avant 1993, date de la parution du **Livre blanc sur la croissance, la compétitivité et l'emploi**³, il n'existait pas de réelle politique en la matière au niveau européen. Ce document, qui s'attache à définir les bases et les orientations d'un 'nouveau modèle de développement', s'inscrit clairement dans le paradigme de l'ESA, comme en témoigne ce passage de son préambule : « *Rien ne serait plus dangereux pour notre Europe que de maintenir des structures et des habitudes qui entretiennent la résignation, le quant-à-soi et la passivité. Le réveil passe par une société activée par des citoyens conscients de leurs propres responsabilités et animés par l'esprit de solidarité envers ceux avec lesquels ils forment des communautés locales et nationales (...).* » Maintien du principe de solidarité donc, mais responsabilisation, renforcement de la compétitivité, et dénonciation des mesures d'emploi trop passives.

Par la suite, à partir de 1997, une **Stratégie européenne pour l'emploi** est progressivement mise en place. Des lignes directrices sont émises et celles-ci doivent être intégrées par les États dans des Plans d'action nationaux. Ces lignes directrices sont regroupées selon les quatre piliers qui seront ceux de l'ESA : employabilité, adaptabilité, esprit d'entreprise et égalité des chances.⁴

3. Commission des Communautés européennes, **Croissance, compétitivité, emploi. Les défis et les pistes pour entrer dans le 21^e siècle. Livre blanc**, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg, 1993. Ce document est souvent appelé 'Livre blanc de Jacques Delors' car ce dernier, alors président de la Commission européenne, le porta de bout en bout. Il a été approuvé par le Conseil européen en décembre 1993. Téléchargeable à la page : <http://bookshop.europa.eu/fr/croissance-comp-titivit-emploi-les-d-fis-et-les-pistes-pour-entrer-dans-le-xxie-si-cle.-livre-blanc-bulletin-des-communaut-s-europ-ennes-suppl-ment-6-93-pbCMNF93061/>

4. Voir : http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/community_employment_policies/c11318_fr.htm

La construction européenne, pour faire quoi?



Lors du **Sommet de Lisbonne** (mars 2000), l'Union européenne se fixait un nouvel objectif stratégique pour la décennie à venir : la mise en place d'un État social actif y était présentée comme une des transformations nécessaires pour « *devenir l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde* ». Parallèlement, il y était affirmé que « *les systèmes de protection sociale devaient être modernisés afin de fournir le cadre stable nécessaire pour gérer les changements structurels qui découlent de cette mutation économique* ». ⁵

5. *Le sommet de Lisbonne : des actions concrètes pour stimuler la croissance*, in *Single Market News*, n°21, mai 2000, http://ec.europa.eu/internal_market/smn/smn21/s21mn13.htm

... et en Belgique

La notion d'ESA apparaît dans la déclaration gouvernementale de la coalition 'arc-en-ciel' (socialistes, libéraux et écolos) de 1999 : « *Au 21^e siècle, la réalité économique et sociale sera totalement différente de ce que nous avons connu jusqu'à présent. (...) L'opposition prétendument fondamentale entre un modèle qui stimulait surtout la croissance et l'emploi et un modèle dont le point de départ était la protection sociale peut être dépassée. (...) C'est le défi majeur que devra relever l'État social actif. Dans cet État, on luttera moins contre l'exclusion et le chômage de manière passive et palliative, que de manière active et préventive. Un État social actif ne se contente pas de distribuer des allocations, mais il investit surtout dans les êtres humains, dans leur formation, leur travail. En effet, les personnes qui ont un emploi ne bénéficient pas seulement d'un revenu, mais également d'une place dans la société, de contacts sociaux, d'une satisfaction personnelle, de la perspective d'un avenir meilleur, de nouvelles chances.* »⁶ Le concept d'État social actif, largement inspiré du blairisme, a été introduit en Belgique par Frank Vandenbroucke (SPA), alors ministre des Affaires sociales de ce gouvernement 'arc-en-ciel'.

La déclaration gouvernementale de la coalition 'violette' (socialistes et libéraux) de 2003 introduit, quant à elle, les bases de la future **politique d'activation et de suivi actifs des chômeurs** : « *Du côté libéral, le chômeur était facilement considéré comme un profiteur qui ne méritait que des contrôles sévères. Du côté socialiste, on estimait que tous les chômeurs cherchaient activement de l'emploi et qu'il n'y avait aucun abus. Nous mettons aujourd'hui un terme à cette caricature. Les demandeurs d'emploi de longue durée méritent avant tout d'être aidés*

6. Déclaration du gouvernement fédéral, 14 juillet 1999, pp. 11-12.

de manière intensive pour retrouver un emploi. Ils doivent surtout être aidés lorsque la recherche d'un emploi se révèle difficile. Mais inversement, on ne peut dès lors plus accepter que de l'argent soit gaspillé pour des personnes dont il s'avère clairement qu'elles n'ont absolument aucune envie de chercher un emploi. Un nouveau système sera introduit. Le contrôle de pointage devenu obsolète est supprimé. Le fameux Article 80 est suspendu temporairement.⁷ Il est remplacé dès le début par un accompagnement individuel du chômeur, l'élaboration d'un parcours adapté pour décrocher un emploi, un parcours qui devra être scrupuleusement suivi si le chômeur souhaite conserver son droit à une allocation. »⁸

C'est donc très logiquement qu'est signé l'année suivante un **Accord de coopération entre l'État fédéral, les Régions et les Communautés relatif à l'accompagnement et au suivi actifs des chômeurs**, lequel entre en vigueur en juillet 2004. Cet accord (entériné ultérieurement par une loi) stipule que :

- les Régions et Communautés – Actiris (ORBEM au moment de l'accord), FOREM, Arbeitsamt,... – intensifieraient leurs actions d'accompagnement et de formation des demandeurs d'emploi ;
- l'Office national de l'emploi (ONEM) effectuerait désormais un suivi des chômeurs visant à soutenir et à contrôler leur recherche d'emploi ;
- l'échange d'informations concernant leurs actions respectives et le comportement des chômeurs serait renforcé.

Depuis lors, l'activation des chômeurs a été progressivement rendue opérationnelle, puis intensifiée.⁹

⁷ Voir : *La suppression de l'Article 80*, pp. 55-59.

⁸ Déclaration du gouvernement fédéral, 14 juillet 2003, p. 4.

⁹ Cette politique d'activation des chômeurs est décrite en détail dans l'article de Catherine BASTYNS, pp. 44-75.

Analyse critique de l'ESA

Dans un contexte de rareté de l'emploi, il est absurde de reporter sur le chômeur l'entière responsabilité de sa situation et de faire peser sur lui des menaces de sanction. On ne peut légitimement parler de responsabilité individuelle et mettre en place des dispositifs de contrôle et de sanction que si l'on déploie des efforts suffisants pour créer de l'emploi et des places en formation. Or on est loin du compte puisque, depuis les années 70, le chômage n'a fait que progresser.

Le **principe de la responsabilisation individuelle** repose sur un **discours idéologique libéral** qui suppose implicitement que le système économique fonctionnerait bien s'il n'était freiné par des chômeurs peu motivés et inadaptés. Les problématiques sociales sont vues comme le résultat d'échecs individuels plutôt que de facteurs structurels. C'est pourquoi on invoque les manques de l'individu (son manque de motivation, son inadaptation aux exigences du marché, son manque d'employabilité) sans tenir compte de facteurs tels que l'échec du système scolaire, la disparition de l'emploi peu qualifié, la mondialisation de l'économie etc. Le politique ne parvenant pas à responsabiliser les employeurs, les multinationales, il préfère créer de 'l'employabilité' au lieu de s'attaquer au fonctionnement du système capitaliste.

L'individualisation du traitement du chômage se traduit par un accompagnement de type psychosocial, d'où l'importance accordée aux actions d'orientation, de coaching et de détermination d'objectifs professionnels. La responsabilité individuelle a tellement été mise en avant que l'on en arrive à un **quasi 'traitement clinique' du chômage**, le chômeur étant vu comme un malade souffrant d'un déficit d'employabilité ¹⁰ : « *l'accompagnement des chômeurs visant le 'renforcement de l'employabilité individuelle' suppose, de la part des services*

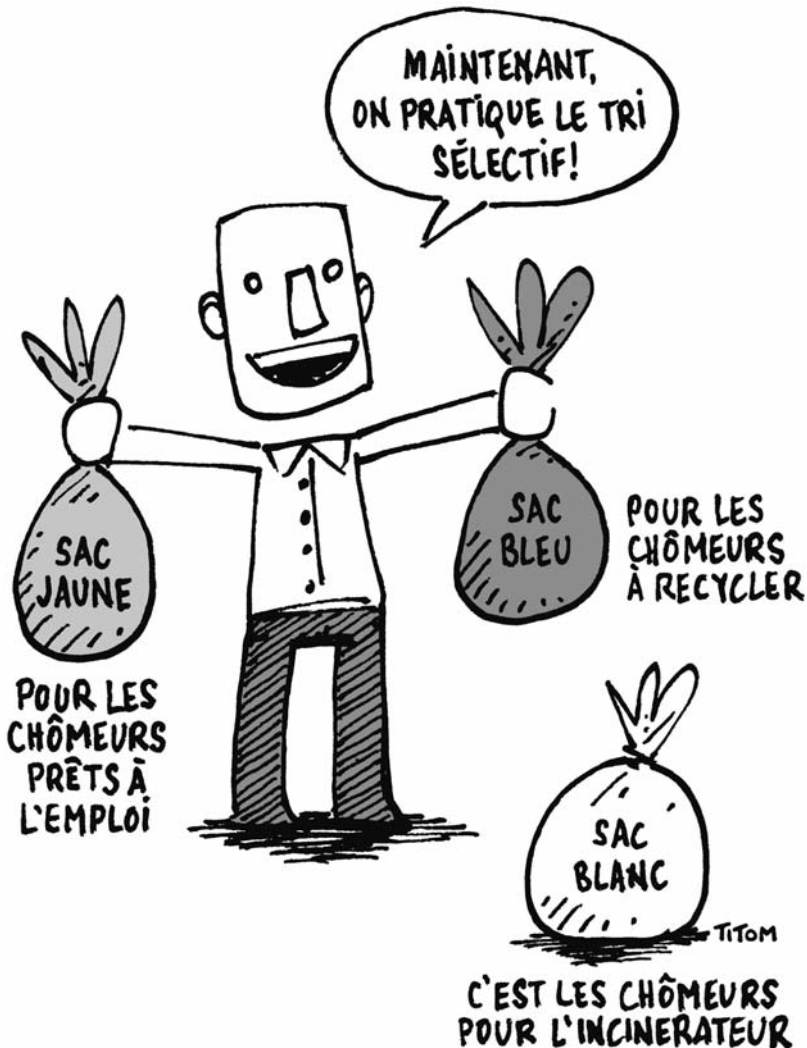
¹⁰ ORIANNE J.-F., *Le traitement clinique du chômage* (thèse de doctorat), UCL, Faculté des Sciences économiques, sociales et politiques, 2005.

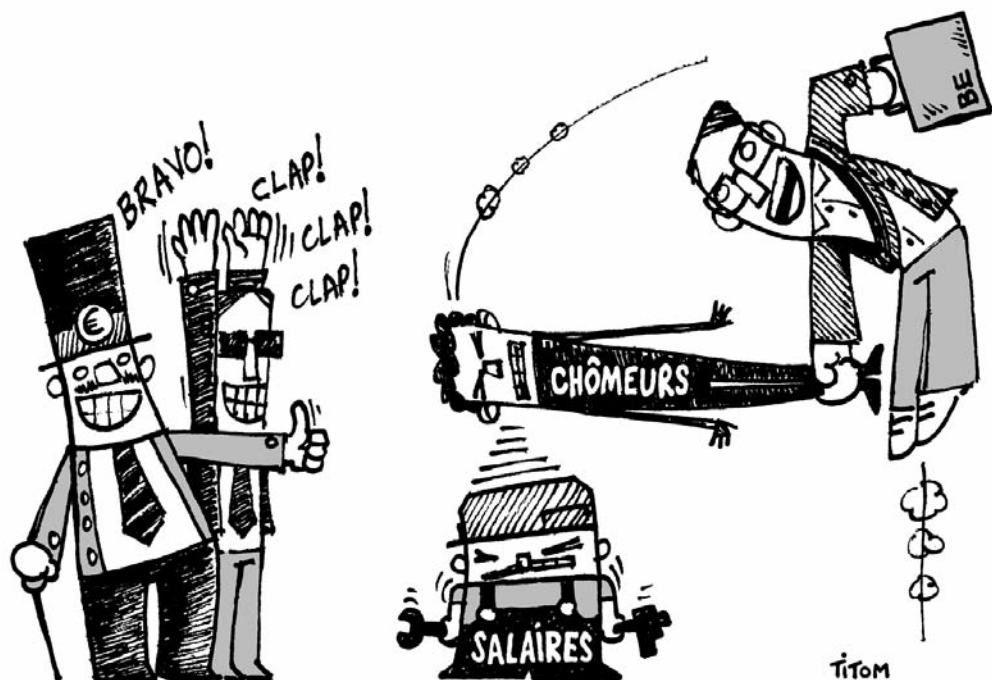
aits d'intermédiation, un tri, établi sur la base d'un 'diagnostic d'employabilité', entre les demandeurs d'emploi 'employables', suffisamment formés et autonomes dans leur démarche de recherche d'emploi, ceux dont l'employabilité doit être travaillée et ceux, parfois qualifiés 'd'inemployables', temporairement orientés vers des structures spécialisées » ¹¹ qui prennent en charge des publics pour lesquels la mise à l'emploi ne peut constituer un objectif à court terme. Ainsi, l'actuel projet d'Accord de coopération relatif à l'accompagnement et au suivi actifs des chômeurs, destiné à remplacer l'accord conclu en 2004 (dans l'attente, toujours d'application), prévoit la **mise en place d'un trajet spécifique pour les chômeurs présentant une combinaison de facteurs psychomédicosociaux** qui affectent durablement leur santé et/ou leur intégration sociale, et donc leur insertion professionnelle.

On ne peut en outre nier que la **création d'employabilité au détriment de l'emploi** profite au patronat. Le tournant vers la responsabilisation individuelle exerce une pression sur l'ensemble du monde du travail et sur les niveaux de salaires. Ses exigences (salaire, emploi stable) sont revues à la baisse et les conditions de travail deviennent de plus en plus précaires. Cela provoque une dérégulation du marché de l'emploi et une remise en question des acquis sociaux. Par ces pressions accrues (menace de sanctions pour les chômeurs et de licenciement pour les travailleurs), les uns et les autres sont mis en compétition sur un marché où il n'y a pas de place pour tout le monde et ils n'arrivent plus à défendre leurs droits. Le patronat peut dès lors baisser les salaires et flexibiliser les conditions de travail sans que cela soit réellement remis en cause.

11. ORIANNE J.-F., CONTER B., *Les politiques d'employabilité en Belgique : traitement clinique des chômeurs et traitement statistique du chômage*, in *Recherches sociologiques et anthropologiques*, n°38-2, 2007 (article en ligne : <http://rsa.revues.org/476>).

UN ACCOMPAGNEMENT DES CHÔMEURS PLUS PERSONNALISÉ?





L'OCDE ne préconisait-elle pas, dans les années 70, le maintien d'un certain taux de chômage ? Les politiques d'activation n'ont-elles pas pour unique but 'd'agiter' les chômeurs afin qu'ils constituent une menace pour les travailleurs craignant le chômage comme la peste ?

Magali JOSEPH et Lise VALCKENAERS

Lire et Ecrire Bruxelles

ESA : de la théorie à l'expérience de vie

L'État social actif est un concept. Il repose sur un ensemble d'idées, parfois d'opinions, qui, alimentées par des points de vue théoriques, ont fini par bâtir une référence en matière de politique de l'emploi en Europe et, depuis la fin des années 1990, en Belgique. Que recouvrent ces opinions ? Ces idées rencontrent-elles la réalité ? S'avèrent-elles justes ? Pour explorer le concept, il nous a paru intéressant de pointer, en regard des opinions les plus fréquentes, quelques propos de personnes en processus d'alphabétisation, relatant des faits fondés sur l'expérience.

La démarche politique, trop souvent, met à rude épreuve l'expérience de vie. La démarche scientifique cherche, quant à elle, à mettre la théorie à l'épreuve de la réalité. Confronter la théorie à l'expérience de vie, c'est toujours amener le pot de fer contre le pot de terre, car ce sont toujours les mêmes qui font et défont les théories. Néanmoins, l'exercice nous paraît utile, pour démonter les préjugés, battre en brèche les stéréotypes, lutter contre les généralisations.

*par Anne GODENIR
et Aurélie STORME*

Du point de vue théorique, cet article va pointer un ensemble de propos qui sont reliés par leurs auteurs au concept d'État social actif. Bien connus, relayés par la presse et dans l'opinion publique, ils ont tous été exprimés par des personnes de renom. Face à ces citations et pour alimenter l'autre point de vue, celui de l'expérience de vie, nous nous référerons aux propos d'apprenants en alphabétisation, qui ont servi de base pour l'écriture d'un article paru en 2009 dans le *Journal*

de l'alpha : Chômeur 'exemplaire' recherche emploi ¹. Les propos des uns trouvent parfois un écho, mais plus souvent une contradiction, dans les propos des autres.

Récompenser l'effort et célébrer la créativité

Le concept 'd'État social actif' est entré en force lors du Sommet européen de Lisbonne de 2000, sacrifiant officiellement celui 'd'État-providence'. Au cours du Sommet de Lisbonne, les leaders de différents pays ont précisé leur souci de « *transformer nos sociétés en États actifs sociaux* ». Dans les années 90, ce sont souvent des socialistes devenus sociaux-libéraux, tel Anthony Blair et son New Deal, qui mettent en œuvre cette tentative de conjuguer le libéralisme et la justice sociale, via l'activation des politiques d'emploi.

« In the past : the promotion of social justice was sometimes confused with the imposition of equality of outcome. The result was a neglect of the importance of rewarding effort and responsibility, and the association of social democracy with conformity and mediocrity rather than the celebration of creativity, diversity and excellence. »

(Tony BLAIR and Gerhard SCHRÖDER, **Europe : The Third Way / Die Neue Mitte**, 1998, <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/suedafrika/02828.pdf>)

Traduction : Dans le passé, la promotion de la justice sociale était parfois confondue avec l'imposition d'une égalité de revenu. Le résultat fut qu'on a négligé l'importance de *récompenser l'effort et la responsabilité*, et qu'on a associé la sociale démocratie avec la conformité et la médiocrité plutôt que de **célébrer la créativité, la diversité et l'excellence**.

1. In Journal de l'alpha, n°170, septembre 2009, pp. 61-66.

Cela dit, l'idée n'est pas neuve. Selon Mateo Alaluf, dès les années 30, il existait des mesures 'actives' en matière d'emploi, ne différant des pratiques actuelles que par le fait qu'elles n'étaient pas nommées comme telles. Par exemple, les techniques de réquisition des chômeurs, les mesures de réadaptation professionnelle, ou encore les dispositifs contre 'l'inaction' des jeunes sans emploi comme les centres de travail pour jeunes chômeurs.²

Les mots changent, les réalités restent. La mise en œuvre de l'État social actif à travers les politiques d'activation des chômeurs récompense-t-elle effectivement l'effort et la responsabilité, célèbre-t-elle la créativité, la diversité et l'excellence... ? Peut-être pas pour tous, c'est ce que nous allons voir.

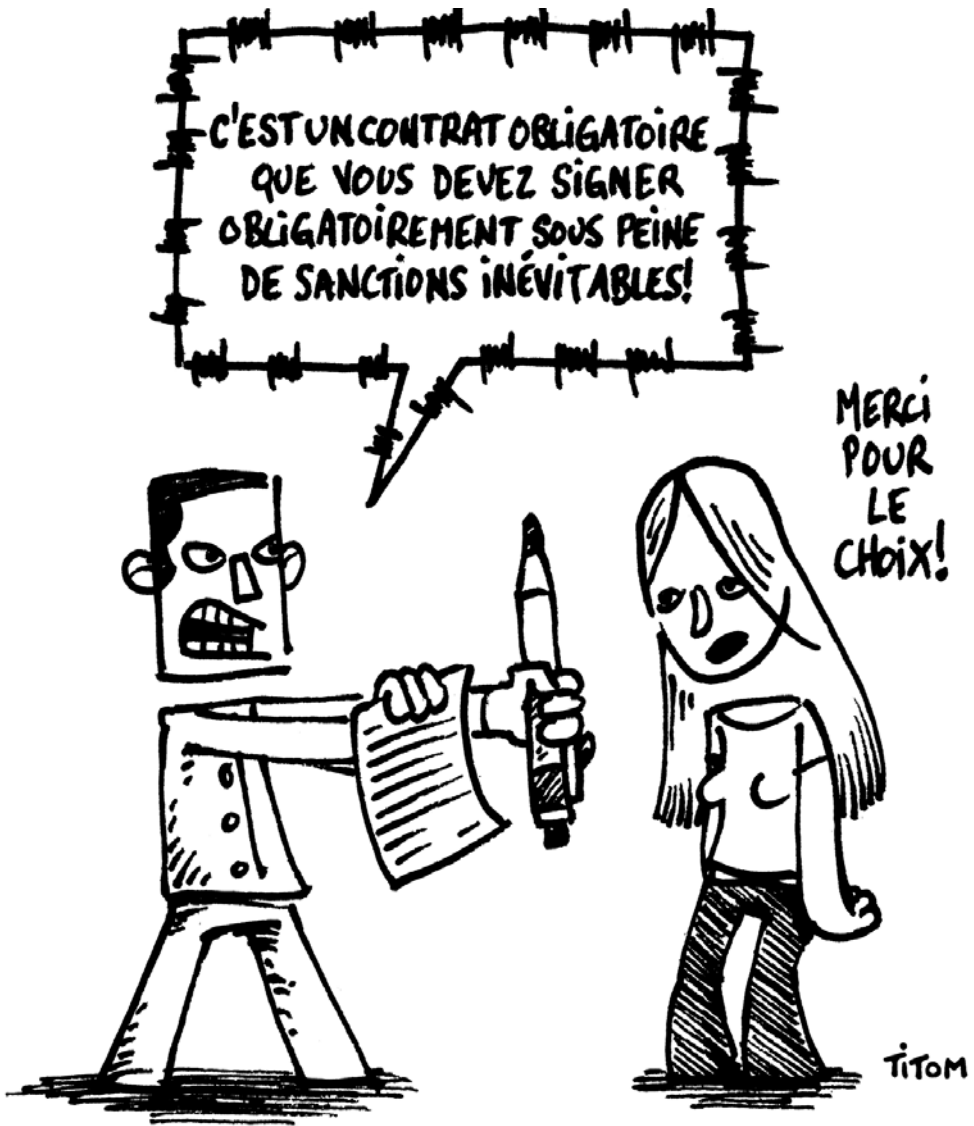
Le point de vue d'apprenants en alphabétisation chômeurs complets indemnisés

Suite à la demande du *Journal de l'alpha* de recueillir des témoignages d'apprenants concernant les contraintes imposées par la politique d'accompagnement et de suivi des chômeurs, deux groupes d'apprenants de Lire et Ecrire Hainaut occidental (de Tournai et de Leuze) ont envoyé à la rédaction un compte rendu de leurs débats sur la 'chasse aux chômeurs'. Le texte présente des extraits de ces débats et des situations commentées par la formatrice. L'ensemble a été relu par les deux groupes en formation qui ont réfléchi aux questions liées à la politique d'activation des chômeurs.

2. GEUENS G., *Vous avez dit « social » ?*, in *TouDi mensuel*, n°63-64, mai-juin 2004, www.larevuetouDi.org/fr/story/l%E2%80%99%C3%A9tat-social-actif-en-belgique

*Je pourrais refaire l'histoire de ce qui m'a amené à travailler l'accompagnement et le contrôle de disponibilité des chômeurs en formation. Mais ce serait complexe, tant il s'agit d'une concordance d'éléments. (...) L'élément déclencheur a été l'arrivée d'un nouvel apprenant en janvier 2009. Après 22 ans de chômage durant lesquels personne ne lui avait rien demandé, l'ONEM l'obligeait, en quelques semaines, à rendre des comptes sur sa recherche d'emploi, à envoyer des 'lettres de motivation', à tenir un journal de bord, à effectuer un certain nombre de démarches et, le cas échéant, à s'inscrire dans une formation. Sans cela, il risquait de se voir supprimer temporairement, voire définitivement, ses allocations de chômage. (...) Il disait qu'il était envoyé par le FOREM parce qu'il ne savait pas 'faire' une lettre de motivation. On pourrait penser qu'avec un objectif aussi précis, ce serait extrêmement simple... mais c'était loin d'être le cas. Ce monsieur ne comprenait pas pourquoi il devait répondre à deux annonces d'emploi par mois, alors que d'autres membres du groupe n'avaient pas les mêmes contraintes. (...) Plus inquiétant, à mon sens, était que certains, en répondant aux exigences d'un contrat, perdaient un peu le 'sens' de la recherche d'emploi. C'est au moment où nous avons commencé à lire les contrats et à les comparer que les discussions et les débats ont commencé au sein du groupe : informations, prises de conscience..., mais aussi débats de fond sur la réalité économique, le monde du travail, la crise actuelle, **la vie** quoi !*

Marilyn, formatrice



La façon de poser le problème

La conception des défenseurs de l'État social actif : la thèse de l'effet pervers, le piège à l'emploi, l'aide sociale qui démotive

- « L'aide aux pauvres ne sert qu'à aggraver la pauvreté – autrement dit, [c'est] la thèse de l'effet pervers. » ³
- « En essayant de faire plus pour les pauvres, nous avons réussi à faire plus de pauvres. En essayant de faire tomber les barrières qui interdisaient aux pauvres d'échapper à leur sort, nous leur avons par mégarde dressé un piège. » ⁴
- « À l'évidence, activation est un mot clé. Il convient, autant que possible, de supprimer ou de corriger les mécanismes de l'actuel système de sécurité sociale qui découragent les gens au lieu de les encourager à être actifs, de façon à ce que le filet de protection sociale ne constitue plus un piège à l'emploi. » ⁵
- « Il [faut] tenir compte, dans l'intérêt même des plus démunis, de l'effet positif que des inégalités peuvent avoir sur l'incitation à travailler, à se former, à épargner, à investir et, par là, sur la taille du gâteau [à partager]. » ⁶

3. HIRSCHMAN A., *Deux siècles de rhétorique réactionnaire*, Fayard, Paris, 1991, p. 54.

4. MURRAY Ch., *Losing ground : American social policy, 1950-1980*, Basic Books, New York, 1984 (cité par : GEUENS G., op. cit.).

5. VANDENBROUCKE F., *Discours du 13 décembre 1999. Exposé Den Uyl (L'État social actif)*, <http://oud.frankvandenbroucke.be/html/soc/ZT-991213.htm>

6. Extrait d'où est tirée la phrase mise en exergue : « Ce qui est défendable éthiquement, ce n'est pas la maximisation immédiate de la part actuelle du plus démuné – ce qui nous ramènerait à un égalitarisme simpliste. C'est la maximisation de la part durablement attribuable aux plus démunis – c'est-à-dire le maximin soutenable. (...) Comme l'étymologie le suggère, le maximin c'est la maximisation du minimum, c'est une répartition du gâteau à partager qui attribue autant que possible à celui qui en reçoit le moins. (...) Le maximin

- « Il est fondamental de lutter contre les pièges à l'emploi et de mettre fin aux situations qui ne rendent pas le travail suffisamment rémunérateur pour les chômeurs. » ⁷

La conception des apprenants en alpha : l'effet pervers du suivi de la recherche d'emploi, le contrôle social qui démotive

- « Pour nous, ce qui est important, c'est de trouver du travail ; pour l'ONEM, on dirait que c'est d'être 'occupé'. C'est bien d'être occupé pour le moral, mais pas à n'importe quoi ! »
- « Tu dois tout le temps recommencer les mêmes démarches, tu ne reçois pas souvent de réponse, c'est décourageant ! Tu as envie de laisser tomber ! »
- « Une fois qu'on est en formation ou qu'on a eu un contrôle qui s'est bien passé, on ne nous appelle plus. »
- « P. dit qu'il ne va plus dans les agences d'intérim. Pourtant, il pourrait y trouver du travail mais, lorsqu'il y va, on ne lui signe pas un papier prouvant qu'il y est passé. Il a signé un 'contrat' avec l'ONEM et il doit prouver sa recherche d'emploi par des écrits. Il a glissé de la 'recherche d'emploi' à la 'recherche de preuves'. »
- « On ne cherche plus de travail, on cherche à prouver qu'on en cherche. »

soutenable peut diverger notablement de l'égalité, du fait qu'il doit tenir compte, dans l'intérêt même des plus démunis, de l'effet positif que des inégalités peuvent avoir sur l'incitation à travailler, à se former, à épargner, à investir et, par là, sur la taille du gâteau. » (VAN PARIJS Ph., *Philosophie de la fiscalité pour une économie mondialisée*, in *Archives de philosophie du droit*, n°46, 2002, www.uclouvain.be/cps/ucl/doc/etes/documents/_2002.Fiscalite_Archives_ph.dr.pdf).

7. MILQUET J., *Note de politique générale de la vice-première ministre et ministre de l'Emploi et de l'Égalité des chances*, 15 avril 2008, www.lachambre.be/FLWB/pdf/52/0995/52K0995017.pdf

- « On commence à voir des 'professionnels' de la formation. »
- « Ben oui ! Moi, par exemple ! Ça fait déjà 3 ou 4 ans que je suis là ! C'est plus longtemps qu'un travail ! »
- « J'ai 56 ans. Quand on est plus vieux, se remettre à niveau devient plus difficile. Après 3 ans de formation, je sens que je suis de moins en moins dynamique. »
- « Chercher du travail, ça coûte cher. Tu dois payer le téléphone, le papier, les timbres, l'ordinateur. Tu dois te déplacer pour aller voir les patrons. Tu peux aller au FOREM, mais si tu n'habites pas tout près, le bus pour y aller, ça coûte aussi. »
- « Chercher du travail, c'est devenu un travail ! »

La dichotomisation : citoyens actifs (= au travail) versus assistés sociaux

- « Chacun doit pouvoir trouver sa place dans notre société, contribuer solidairement à son développement et se voir garantir un droit à l'émancipation personnelle. La solidarité responsable, garante de la cohésion sociale de notre société, doit être dynamique ; elle ne peut être synonyme de *résignation impuissante*. » ⁸
- « Nécessité de substituer au système passif de l'État-providence fondé sur l'indemnisation, une dynamique d'insertion sur le marché du travail qui considère les individus *comme des citoyens actifs et pas comme des assistés* à secourir. » ⁹

8. Projet de réforme du minimex présenté en 2000 par le gouvernement arc-en-ciel (cité par : FRANSSEN A., *Le sujet au cœur de la nouvelle question sociale*, in *La Revue Nouvelle*, n°12, décembre 2003, www.revue nouvelle.be/IMG/pdf/010-051_ARTICLE_Franssen.pdf).

9. Parti Réformateur Libéral, *Rendre confiance. Le Manifeste libéral*, Luc Pire, Bruxelles, 1996, p. 21.

Mais, juste avant de devenir chômeur, on était travailleur

- « On en arriverait presque à croire, qu'être chômeur, c'est enviable. Il ne faut pas oublier que la plupart des chômeurs ont perdu leur emploi. Même si certains se sont résignés à vivre avec les allocations de chômage, c'est 'la galère'. »
- « Il s'appelle Roger, il a 50 ans. Son plus grand désir serait qu'on rouvre la décharge où il a travaillé durant plus de 10 ans. Pourrait-on imaginer que le plus grand rêve de quelqu'un soit de retourner travailler dans une décharge ? Dans la saleté, les odeurs et par tous les temps ? Presque chaque jour, il répète : 'Maintenant, quand on a un travail, il faut le tenir à deux mains. Le jour où la décharge rouvre, ma mallette, elle est prête.' »

La question morale

Le travail : un devoir, un accès à la légitimité...

- « Il ne peut y avoir de redistribution équitable qui ne fasse place à la *responsabilité individuelle*. » ¹⁰
- « Access to welfare benefits is one side of a contract between citizen and community which has as its reverse side various responsibilities that the individual citizen is obliged to meet ; as a condition of eligibility for welfare benefits, the state may legitimately enforce these responsibilities, which centrally include the responsibility to work. » ¹¹

10. VAN PARIJS Ph., op. cit.

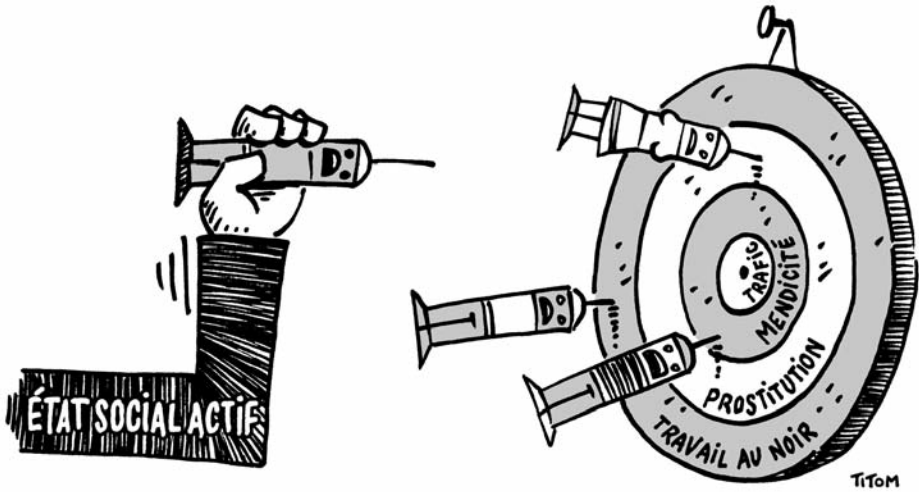
11. WHITE S., *Social Rights and the Social Contract. Political Theory and the New Welfare Politics*, in *British Journal of Political Science*, volume 30, issue 03, july 2000, pp. 507-532.

Traduction : L'accès aux avantages sociaux est le côté pile d'un contrat entre les citoyens et la communauté qui a pour revers les différentes responsabilités qu'un citoyen est obligé d'endosser : en tant que condition d'éligibilité aux avantages sociaux, l'État peut **légitimement** conditionner le droit aux avantages sociaux en obligeant le citoyen à assumer ces responsabilités, qui incluent de manière centrale la **responsabilité de travailler**.

- « *Il est intrinsèquement bon pour tout être humain de se consacrer à une tâche jugée socialement utile au sein des normes et des valeurs en vigueur parce que c'est ainsi qu'il acquiert sa **légitimité** aux yeux des autres, son existence sociale et son estime de soi.* » **12**
- « *S'il faut bien entendu un système qui protège les personnes vulnérables, il faut aussi modifier notre rapport au risque et à la sécurité dans la société. Nous ne voulons plus d'un système qui encourage la **passivité**, mais qui porte les gens à prendre des risques et à reconnaître les **obligations** et les **responsabilités** qu'ils ont envers autrui et la communauté. En d'autres termes, la reconstruction de l'État social dans nos États occidentaux, c'est l'instauration d'un nouveau contrat social.* » **13**

12. GIDDENS A. (cité par MATAGNE G., *De l'État social actif à la politique belge de l'emploi*, in *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n°1737-1738, 2001).

13. GIDDENS A. (propos recueillis par DUVAL J.-F.), *La troisième voie réinvente la démocratie pour le 21^e siècle*, in *Construire*, juin 1999, <http://miroirs.ironie.org/socialisme/www.psinfo.net/entretiens/giddens/construire.html>



... ou un droit ?

- « Il ne faut pas oublier qu'il n'y a plus de travail pour nous ! »
- « Il ne faut pas oublier qu'il y a de moins en moins d'emplois. Au plus on a une longue période de chômage, au plus le patron se demande pourquoi on n'a pas travaillé. »
- « Avec la crise économique, il y a encore moins de travail. »
- « On fait un repas de famille trois ou quatre fois par an. La dernière fois, c'était plus ou moins à Noël et ici, pendant les vacances de Pâques. La dernière fois, tout le monde travaillait à temps plein. En trois mois, il n'y a plus qu'une seule femme qui a un travail à temps plein. Tous les autres ont eu soit des réductions de temps de travail, soit sont au chômage. »

Les solutions

Encourager...

- « *La participation active à la société est précisément une des chances essentielles que chaque individu doit recevoir. Elle est une des conditions du respect de soi-même, de la réalisation de soi et de l'épanouissement personnel. La participation active constitue un avantage pour chaque individu. Encourager la participation sociale, également pour les 'maillons faibles' de la société, doit faire partie intégrante et constituer l'objectif d'une politique sociale.* » ¹⁴

... = surveiller

- « *De plus, l'État social actif a un effet proactif. Il n'attend pas qu'un risque social se produise ; au contraire, il met l'accent sur la prévention. Il peut le faire précisément parce qu'une série de nouveaux risques sociaux sont bien plus prévisibles. Le filet de protection, les soins restent indispensables, mais il faut une approche plus large. Il ne faut pas seulement une 'prévoyance', il faut aussi une 'surveillance', afin de supprimer dans les meilleurs délais la dépendance de soins.* » ¹⁵

Surveiller le chômage/travail pour limiter les abus...

- « *Il faut contrôler, parce qu'il y a des gens, quand on leur parle de travailler, c'est tout de suite un certificat médical.* »
- « *La protection des malades existe mais on n'ose plus être malade de peur de perdre son emploi.* »

14. VANDENBROUCKE F. (cité par FRANSSSEN A., op. cit.).

15. VANDENBROUCKE F., *Discours du 13 décembre 1999*, op. cit.

... ou surveiller la recherche d'emploi/contrôler pour contrôler ?

- « Quand j'ai été reçu au FOREM, j'ai reçu une farde. Tu dois montrer toutes les démarches que tu fais, tu dois mettre ta farde en ordre. C'est compliqué de tenir en ordre parce qu'on ne reçoit pas toujours de réponse ou parfois deux mois après, tu dois retrouver l'annonce. Je ne suis pas secrétaire moi, ni bureaucrate, je suis manœuvre. »
- « L'ONEM met de plus en plus de conditions pour que le chômeur 'mérite' le 'droit' aux allocations. Le FOREM et l'ONEM mettent beaucoup d'énergie à contrôler (convocations, carte JOBPass ¹⁶,...). Cette énergie pourrait servir à aider le chômeur à retrouver un emploi. »

Orienter...

- « L'État social actif ne dirige pas mais il délègue. Il ne doit pas être une autorité purement donneuse d'ordres, mais une autorité qui *oriente les individus et les organismes* en les encourageant à choisir les *voies voulues*. »¹⁷

... = imposer

- « La politique lancée en 2004 vise à lutter contre le chômage et, en particulier, le chômage de longue durée (...) Il s'agit, tout d'abord, de mettre tout en œuvre pour offrir un accompagnement aux chômeurs. (...) Il s'agit en outre de l'*obligation* pour les chômeurs *de chercher activement du travail et de collaborer* à toutes les actions qui peuvent renforcer ou améliorer leur position sur le marché du travail. »¹⁸

¹⁶. Le JOBPass est une carte à puce électronique que le demandeur d'emploi reçoit du FOREM. Cette carte reprend ses coordonnées et lui permet, via internet, d'accéder à son dossier et d'enregistrer certaines données et démarches.

¹⁷. VANDENBROUCKE F. (cité par FRANSSEN A., op. cit.).

¹⁸. MILQUET J., op. cit.

Annonces et CV : le dédale administratif et les non-sens de l'orientation

- « Lorsque nous sommes allés à une séance d'information du FOREM, les animatrices ont expliqué que, selon les statistiques, 80% des emplois se trouvaient par le 'bouche à oreille' et le relationnel. Et pourtant, l'ONEM ne prend en compte que ce qui peut se 'prouver' de manière écrite. »
- « Le nom des métiers a changé. Maintenant, une femme de ménage s'appelle 'une technicienne de surface'. Moi je cherchais du travail. Quand le FOREM m'a envoyé une annonce 'd'opérateur de production dans l'agroalimentaire' je ne savais pas ce que c'était... ingénieur peut-être ? »
- « J'ai répondu à une annonce sur le site du FOREM. C'était pour les hommes et les femmes soi-disant. Ils ont répondu qu'ils ne prenaient que des femmes. »
- « Il faudrait pouvoir faire ses preuves au travail et ne pas être engagé à cause d'une lettre ou d'un CV. »
- « On m'a déjà prévenue : en juillet, quand on sera en congé pour la formation, on va m'appeler parce qu'il paraît que je peux travailler en titres-services. Je préfère travailler en ALE et continuer la formation, mais je n'aurai sans doute pas le choix. »
- « P. est arrivé fin janvier 2009. Au début, il ne disait qu'une chose : 'Le FOREM m'a dit de venir ici parce que je ne sais pas faire des lettres de motivation'. En groupe, nous avons travaillé la lettre de motivation par plusieurs biais, en variant contenus et méthodes. Il en a écrit plusieurs, des toutes petites, de celles qui peuvent s'envoyer partout. Il commençait même à bien se débrouiller. Je suis donc restée sans voix quand, en mars, lors d'un petit entretien individuel, je l'ai entendu dire : 'J'aime bien la formation mais on ne fait pas de lettres de motivation.' Dans sa tête, ça restait inaccessible... »

Contractualiser (que ce soit dans le cadre du contrat F70 bis signé avec le FOREM ¹⁹ ou dans le contexte d'un accord avec le CPAS)...

- « Le droit à l'intégration sociale introduit le revenu d'intégration comme expression d'un '**contrat**' avec la société : le droit à un contrat personnel avec le CPAS pour une existence participante et digne de l'être humain. 'Je participe !' est l'engagement demandé aux usagers, que ce soit via une formation ou un travail adapté. » ²⁰

Le contrat, un sérieux facteur de stress pour qui éprouve des difficultés à suivre les contraintes...

- « P. a 46 ans. Il totalise 244 mois de chômage. Il a, de temps en temps, trouvé des petits boulots de manœuvre. Il n'est pas inactif pour autant, il est bénévole dans un club sportif. Après toutes ces années, l'ONEM le convoque, lui dit qu'il ne peut pas prouver sa recherche d'emploi et lui fait signer un contrat. Il n'a pas lu ce contrat. On le lui a expliqué, bien sûr, en gros, avant qu'il ne le signe, mais il n'a retenu qu'une chose : il doit répondre à deux offres d'emploi minimum par mois. Et pas n'importe comment, il doit 'envoyer des lettres'. Il n'écrit jamais, il ne sait pas comment il doit faire. On a lu ensemble son contrat en entier... Il avait bien d'autres obligations qu'il avait oubliées (tenir un journal de

¹⁹. Le Contrat F70 bis est un contrat de formation accessible aux demandeurs d'emploi, en priorité ceux ne détenant pas de diplôme supérieur au CESI (certificat de l'enseignement secondaire inférieur) ou inscrits depuis au moins deux ans comme demandeurs d'emploi. Il donne droit à une indemnité d'1€ brut de l'heure, ainsi qu'au remboursement des frais de déplacement et de garderie.

²⁰. SPP Intégration sociale, *Mieux vivre ensemble : 10 ans du droit à l'intégration sociale*, 10 ans du SPP Intégration sociale, Programme de l'événement organisé le 13/12/2012, Groupe de travail 'La participation des clients', www.mi-is.be/be-fr/formulaire/mieux-vivre-ensemble-10-ans-du-droit-a-lintegration-sociale-10-ans-spp-is



bord, s'inscrire ou se réinscrire dans des agences d'intérim, garder des preuves de toutes ses recherches,...). Il a bien fallu, à un moment, qu'on trie sa farde du FOREM, celle dans laquelle il doit classer ses offres d'emploi, ses réponses, les réponses des employeurs, ses démarches... Il ne retrouvait plus rien. Au bout de 15 minutes, il a fallu arrêter, il en tremblait. »

- « D. n'a pas vraiment de difficultés de lecture et d'écriture mais des difficultés à s'exprimer oralement et à mettre ses idées sur papier. Je prends contact avec la conseillère en accompagnement professionnel du FOREM qui l'a orienté. J'explique que ce monsieur ne restera peut-être pas des mois

en formation vu son niveau, mais qu'il semble avoir très peur, qu'il ne comprend pas quelles marges de manœuvre il a, avec tous ces contrats signés avec le FOREM et l'ONEM. Et que comme ils ont rendez-vous ensemble prochainement, elle pourrait lui expliquer, voire le rassurer. »

... = sanctionner (diminuer ou supprimer les allocations)

- « Celui qui reçoit des allocations en tant que demandeur d'emploi doit effectivement rechercher du travail ; celui qui refuse constamment de suivre une formation ou de rechercher du travail **perdra progressivement** ses allocations de chômage. » ²¹

La peur d'être sanctionné : un incitant à se former ?

- « Le FOREM m'a incité à venir à Lire et Ecrire pour apprendre à écrire des CV et des lettres de motivation parce que j'ai dit que je ne savais pas faire ça. Même les patrons maintenant demandent des lettres. Dans le temps, on allait se présenter. Je n'avais pas toujours quelqu'un pour m'aider à les faire. Ils ont tellement insisté... ! Mais moi je ne voulais pas aller en formation, je voulais trouver du travail. Si je refusais, j'aurais peut-être été rayé du chômage. »
- « Si j'ai bien compris, je suis foutu. Je suis venu en formation parce que le FOREM me l'a dit. Mais une fois sorti de cette formation, l'ONEM risque de me rappeler, et je n'ai pas une seule preuve de recherche d'emploi à montrer ! »

²¹. Conseil des ministres, *Meilleur suivi des chômeurs*, Communiqué de presse, 16 et 17 janvier 2004.

Conclusions

Le concept de l'État social actif à l'origine des politiques d'accompagnement et de suivi des chômeurs repose sur une thèse simple : la protection sociale, compensation pour limiter la galère, a un effet pervers, celui de voir des citoyens actifs devenir des assistés sociaux, démotivés, voire profiteurs.

Cette thèse est largement partagée. Pour Bart Cockx²², « *selon une opinion largement admise, les régimes d'indemnisation concourent eux-mêmes à créer un esprit de dépendance et à entraîner la persistance du chômage* ».

Parfois l'allocation de chômage est perçue comme à l'origine de tous les problèmes. Ainsi, comme le dit Christian Arnsperger²³, « *selon le raisonnement de l'État social actif, la seule allocation compensatoire, et donc non activatrice, s'avère trompeuse et même socialement dangereuse, créatrice à la fois de troubles civiques (délinquance) et de troubles médicaux (dépression et autres pathologies liées au sentiment d'inutilité sociale)* ».

Cette 'dépendance' est également perçue comme moralement insupportable. Par conséquent, « *le devoir moral des pauvres [est] de sortir eux-mêmes de leur état de dépendance envers les institutions de l'État social, devenues dans la problématique néotravailleuse l'objet de tous les soupçons* »²⁴. Le problème ainsi posé, la solution réside dans l'activation des personnes pour les motiver et leur rendre santé, moralité et dignité.

22. COCKX B., *Les politiques actives de l'emploi et le rôle des incitations*, in *Revue internationale du Travail*, vol. 139, n°4/2000.

23. Cité par FRANSSEN A., *op. cit.*

24. DIXON K., *Un digne héritier. Blair et le thatchérisme*, Liber, *Raisons d'agir*, Paris, 2000.

Face aux concepteurs de l'État social actif, Bourdieu dénonçait « *l'exaltation conservatrice de la responsabilité individuelle qui porte par exemple à imputer le chômage ou l'échec économique d'abord aux individus eux-mêmes, et non à l'ordre social* » ²⁵.

C'est aussi le point de vue des apprenants en alphabétisation qui font le constat de la difficulté de trouver un travail, difficulté accrue par la crise économique, et surtout mettent en avant les effets pervers des politiques d'activation : démotivation, peur, anxiété et déplacement de l'énergie des personnes et des organismes de la recherche d'emploi vers la recherche de preuves pour faire face aux mesures d'activation, qu'on les appelle 'suivi', 'orientation' ou 'contractualisation'.

En fin de compte, l'effet pervers de l'État-providence, si fortement dénoncé par les concepteurs de l'État social actif, a fait place à un autre effet pervers : celui des mesures d'activation. Qu'a-t-on gagné au change, sinon d'une part une rhétorique qui justifie l'accroissement des inégalités sociales, et d'autre part une politique qui met en œuvre cet accroissement ?

La force des groupes de formation en alphabétisation réside dans leur pouvoir d'analyse des 'règles du jeu' et dans la production d'écrits critiques. Il serait important que d'autres groupes participent aussi à de telles analyses. Par ailleurs, il faut encore améliorer les relais vers les autorités publiques, pour placer ces analyses au rang de revendications.

Anne GODENIR et Aurélie STORME

Lire et Ecrire Wallonie

²⁵. BOURDIEU P., *Les structures sociales de l'économie*, Seuil, Paris, 2000, p. 23 (cité par GEUENS G., op. cit.).

Le passif de l'État actif, vu à travers la politique d'activation des chômeurs

Alors que le paradigme de l'État social actif a gagné toujours plus de terrain en Europe, y compris dans notre pays depuis la fin des années 90, nous avons pu garder jusqu'ici une sorte de 'Belgian touch' en matière d'assurance-chômage : un droit aux allocations en principe illimité dans le temps. En pratique, ce droit s'est nettement effiloché depuis que la politique d'activation des chômeurs l'a assorti de contraintes qui, non respectées, peuvent entraîner des suspensions des allocations, voire l'exclusion définitive. On montrera ici que cette politique est plus défavorable à ceux qui sont déjà les plus mal lotis. ¹

par Catherine
BASTYNS

Durant de longues années, la Belgique a pu se targuer d'être le seul pays d'Europe à garantir aux chômeurs ne (re)trouvant pas d'emploi l'assurance de bénéficier d'allocations de chômage pour une durée illimitée. ² Ailleurs, l'indemnisation de chômage va de quelques mois à deux-trois ans, après quoi les personnes en 'fin de droit' quittent l'assurance chômage pour tomber dans d'autres formes d'aide correspondant à celles dispensées par nos CPAS, par l'assurance maladie-invalidité ou par d'autres dispositifs étrangers au domaine de l'emploi, quand elles ne sortent pas tout simplement du registre de l'intervention publique, et ne peuvent dès lors plus compter que sur les solidarités familiales, ou sur les œuvres caritatives, ou sur rien.

Si le droit aux allocations de chômage reste en principe illimité chez nous, ce n'est plus le cas en pratique : les chômeurs peuvent être exclus temporairement ou définitivement lorsque leurs efforts pour réintégrer le marché du travail sont jugés insuffisants. L'argument majeur en faveur du droit illimité aux allocations n'a pourtant rien perdu de sa pertinence : ce n'est pas aux chômeurs, surtout pas aux plus démunis et aux plus discriminés d'entre eux, de supporter l'impact des bouleversements technologiques et macroéconomiques qui entravent leur accès à l'emploi. Bien que le discours officiel entourant la politique en matière de chômage n'ait jamais contredit ouvertement cet argument, l'évolution des dispositifs et de la législation, surtout depuis l'entrée en vigueur en 2004 de la **politique d'activation du comportement de recherche d'emploi**, illustre les glissements qui nous éloignent toujours davantage d'un État protecteur s'attachant à atténuer les inégalités entre les citoyens.

Un rééquilibrage des droits et devoirs ? On attend de voir...

En 2003, la nouvelle donne est exprimée ainsi : « *Les demandeurs d'emploi de longue durée méritent avant tout d'être aidés de manière intensive pour retrouver un emploi. Ils doivent surtout être aidés lorsque la recherche d'un emploi se révèle difficile. Mais inversement, on ne peut dès lors plus accepter que de l'argent soit gaspillé pour des*

-
1. Cet article est le résumé d'une étude plus détaillée : Catherine BASTYNS, *Le passif de l'État actif, vu à travers la politique d'activation des chômeurs*, Lire et Ecrire Communauté française, 2013 (disponible en pdf à la page : www.lire-et-ecrire.be/ja189). Cette étude comporte notamment des informations plus approfondies sur les dispositions législatives, ainsi que sur les données chiffrées.
 2. Sauf en cas de fraude évidemment, ou dans le cas du chômage de très longue durée (voir : *La suppression de l'article 80*, pp. 55-59). Une autre exception a été introduite récemment (1^{er} janvier 2012), limitant à trois ans les allocations d'insertion (obtenues sur base des études et non du travail).

personnes dont il s'avère clairement qu'elles n'ont absolument aucune envie de chercher un emploi. Un nouveau système sera introduit. »³

Va pour le principe du nécessaire équilibre entre droits et devoirs, pour autant qu'il s'applique tant à l'État qu'aux chômeurs. Reste à voir la manière dont le rééquilibrage s'impose aux principaux intéressés : les chômeurs de longue durée. Reste surtout à voir si, sous couvert de séparer les 'vrais demandeurs d'emploi' des 'profiteurs', le nouveau système évoqué ci-dessus ne tend pas à sortir du marché de l'emploi des personnes désireuses de s'y insérer, mais dont ce marché estime qu'il est plus avantageux de se passer. Mais avant d'examiner cela, il nous faut décrire le nouveau système en question.

La politique d'activation des chômeurs : textes, contexte et réflexions

L'accord de coopération de 2004 entre État et Régions

Le nouveau système s'est fait connaître sous la forme d'un *Accord de coopération entre l'État fédéral, les Régions et les Communautés relatif à l'accompagnement et au suivi actifs des chômeurs*, conclu le 30 avril 2004.⁴ Cet accord renforce l'interaction entre les services régionaux (Actiris – ORBEM au moment de l'accord – à Bruxelles, FOREM en Wallonie, VDAB en Flandre, Arbeitsamt en Communauté germanophone) et l'Office national de l'emploi (ONEM), il redéfinit leurs rôles respectifs en matière d'accompagnement et de suivi, et planifie le développement de leurs actions qui concourent *in fine* à ce

3. *Déclaration de gouvernement (fédéral) prononcée par le Premier ministre Guy Verhofstadt, 14 juillet 2003.*

4. *Cet accord entrait en vigueur le 01/07/2004 (sauf certains articles, ultérieurement). Le dispositif mis en place par l'accord s'accompagne de modifications législatives permettant son exécution, en premier lieu l'arrêté royal du 04/07/2004, qui sera suivi de nombreux autres. L'accord est entériné par la loi du 17 septembre 2005 lui portant assentiment.*

que les chômeurs cherchent plus activement à trouver un emploi ou à améliorer leur employabilité, ceci sous peine de sanctions. D'après l'objet de l'accord, l'ensemble de cette politique est parfois appelé *Plan d'Accompagnement et de Suivi des chômeurs (PAS)*, bien que cette appellation ne corresponde pas à un cadre officiel.

L'accompagnement

Ce sont les services régionaux qui ont en charge l'accompagnement des chômeurs, et ceci depuis 1993, époque où apparaissaient les premiers 'plans d'accompagnement'. Au fil du temps, selon les Régions et selon les objectifs spécifiques, ces plans ont varié quant à leurs noms et leurs modalités : Contrat crédit insertion, Plan jeunes, Contrat de projet professionnel, etc. Dans leurs diverses formes, ces dispositifs régionaux concernent essentiellement la détermination d'une orientation professionnelle, le soutien dans la recherche d'emploi, l'orientation vers des formations, etc. Si la perspective de sanctions n'est pas absente de ces plans, ils sont néanmoins plus axés sur le soutien, l'incitation et la prévention que sur la contrainte. Les services régionaux n'ont d'ailleurs pas eux-mêmes la possibilité d'infliger des sanctions, qui sont de la compétence exclusive de l'ONEM, mais ils peuvent (et même doivent) transmettre à ce dernier des informations sur le comportement des chômeurs qu'ils accompagnent, ce qui entrainera des sanctions si ce comportement est estimé fautif.

La mise au pas des chômeurs... et de leurs conseillers

L'accord de coopération n'a pas suscité de modification majeure dans l'accompagnement des chômeurs réalisé par les services régionaux, mais il a eu pour effet d'intensifier cette mission : les actions d'accompagnement sont plus nombreuses, plus soutenues, elles interviennent après une période de chômage plus courte, etc. Il a également intensifié une autre mission préexistante des services régionaux que nous venons d'évoquer, à savoir la transmission d'informations à l'ONEM.

Celle-ci est rendue systématique et son contenu précisé⁵ : informations sur les actions menées (quels parcours ont été organisés, quelles formations, quelles offres d'emploi proposées,...) et informations sur l'attitude du chômeur dans ce cadre (absence aux entretiens prévus, refus ou abandon prématuré d'un parcours ou d'une formation, non-présentation chez un employeur,...).

Vu sous cet angle, on peut imaginer que les conseillers Actiris ou FOREM tenus de transmettre ces informations sont parfois confrontés à des dilemmes qui rappellent ceux des travailleurs de l'alpha à qui l'on demande d'attester de la présence et de la régularité des apprenants aux formations. Si la confiance est indispensable dans la relation pédagogique, la relation d'accompagnement nécessite elle aussi une certaine dose de bienveillance. Sanctionner au moindre écart des demandeurs d'emploi souvent découragés par de vaines tentatives, et à qui on a peu à offrir en termes d'emploi, ce n'est pas le meilleur moyen de restaurer leur confiance en eux et en leurs chances de réussite. De là peut-être une certaine réticence à dénoncer des manquements qui peuvent leur coûter très cher.

Ce fait n'a pas échappé aux organisations patronales, qui réclamaient en 2003 un accord de coopération tel que celui mis en œuvre l'année suivante : « *Ce contrôle [de la volonté de travailler et de la disponibilité] fait principalement défaut en raison du manque de transmissions de données de la part des services régionaux de placement vers l'ONEM fédéral. Les données transmises sont insuffisantes, et même presque inexistantes en ce qui concerne les refus d'emploi et de formation.* »⁶ Sur ce plan-là, les organisations patronales ne pourront pas nier que leur exigence a été rencontrée.

⁵ L'annexe 2 de l'accord comporte deux pages énumérant en détail les informations que les services régionaux sont tenus de transmettre.

⁶ FEB-UWE-VEV-UEB, *Contrôle et disponibilité des chômeurs demandeurs d'emploi*, Position commune des quatre organisations patronales, 17 juin 2003.

Le suivi des chômeurs, alias l'activation du comportement de recherche d'emploi (ACR)

Contrairement à ce qui s'est passé au niveau régional, l'accord a entraîné un changement majeur au niveau fédéral, où un tout nouveau service fut créé au sein de l'ONEM, consacré au **suivi** des chômeurs.

Antérieurement, l'ONEM n'avait pas de contact direct avec les chômeurs lorsque tout se passait 'normalement' : la demande d'allocations, le paiement, la communication de documents..., tout se réglait entre l'organisme de paiement (CAPAC ou syndicat) et le chômeur. C'est seulement en cas de litige, si les services de contrôle de l'ONEM décelaient une déclaration inexacte, une fraude, une faute, etc. que le chômeur était convoqué. Depuis l'accord de 2004, l'ONEM rencontre systématiquement les chômeurs correspondant au groupe cible de l'activation du comportement de recherche d'emploi (ce groupe cible est décrit ci-après), pour assurer une forme de 'suivi' qui consiste à contrôler l'intensité de leurs efforts pour trouver du travail, et au besoin à établir un 'plan d'action' sur lequel les chômeurs doivent s'engager et auquel ils doivent se tenir sous peine de sanctions.

Dans l'encadré ci-après, nous reproduisons cette procédure telle qu'elle est résumée dans le courrier de convocation adressé aux chômeurs et sur le site de l'ONEM. Si cette présentation 'à l'identique', plutôt rare dans un commentaire, nous a paru intéressante, c'est parce qu'elle illustre mieux qu'un long discours le caractère totalement cadenassé du dispositif, avec sa cadence inéluctable d'évaluations, assorties de tours de vis plus serrés et de sanctions potentielles plus dures à mesure qu'on avance dans les étapes. Si on ajoute à cela que les entretiens d'évaluation suivent un protocole minuté et qu'il y a des agents de sécurité à proximité des bureaux, après *Tintin au pays des Soviets*, c'est *Kafka au pays des Belges*.

Comment résumer la procédure de suivi en quelques lignes ?

Descriptif figurant sur le site de l'ONEM *

Les efforts que le chômeur fait pour chercher du travail sont évalués lors d'entretiens individuels avec un agent de l'ONEM (le facilitateur), spécialement recruté et formé pour mener ces entretiens.

Le chômeur est invité à un premier entretien avec le facilitateur, après 15 mois de chômage (pour les moins de 25 ans) ou après 21 mois (pour les 25 ans ou plus). Ce premier entretien a pour but d'évaluer les efforts que le chômeur a faits pour chercher du travail pendant la période de 12 mois précédant l'entretien. L'évaluation tient compte de sa situation personnelle et de la situation du marché de l'emploi. Si ses efforts sont suffisants, un nouvel entretien aura lieu 16 mois plus tard.

S'ils sont insuffisants ou inadaptés, un plan d'action est proposé au chômeur pour les 4 mois qui suivent et il s'engage à mener les actions qui sont attendues de lui. Un deuxième entretien a lieu 4 mois plus tard, pour évaluer si le chômeur a respecté son plan d'action. Si c'est le cas, un nouvel entretien aura lieu 12 mois plus tard. Si le chômeur n'a pas respecté son plan d'action, il encourt une sanction limitée et temporaire (4 mois maximum) : soit une réduction du montant de l'allocation de chômage, soit une suspension de leur paiement. Et il doit à nouveau s'engager à mener les actions prévues dans un nouveau plan d'action, plus intensif, qui lui est proposé pour les 4 mois suivants. Le troisième entretien a lieu 4 mois plus tard. Si le chômeur a respecté son deuxième plan d'action, il retrouve le bénéfice de ses allocations complètes et un nouvel entretien aura lieu 12 mois plus tard. Dans le cas contraire, il peut être exclu du bénéfice des allocations. Toutefois, s'il s'agit d'un chômeur chef de ménage, ou isolé, ou cohabitant dans un ménage dont les revenus sont peu élevés, cette exclusion est précédée d'une période de 6 mois pendant laquelle

le chômeur continue à percevoir une allocation réduite.

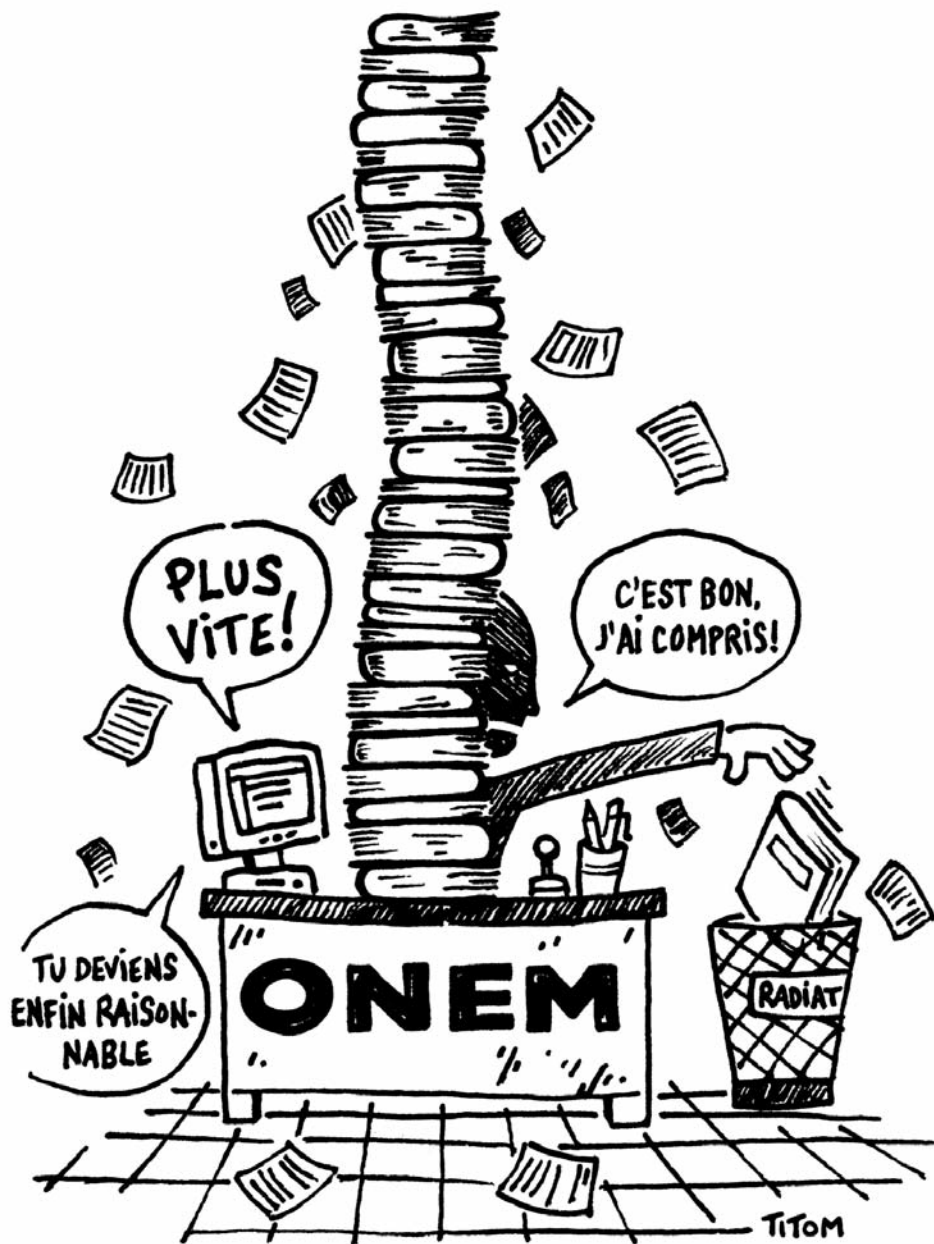
À chaque stade de la procédure, le chômeur peut être accompagné par une personne de son choix (lors du 1^{er} entretien) ou être assisté d'un avocat ou d'un délégué syndical (lors du 2^e et du 3^e entretien).

Le chômeur sanctionné peut introduire un recours devant la Commission administrative nationale et devant les tribunaux du travail.

** Voir : www.onem.be (à la page d'accueil du site, dans le menu 'Chômage complet', cliquer sur 'Activation du comportement de recherche d'emploi', puis sur 'Comment résumer la procédure...'. L'accès à cette information passait donc encore par la rubrique 'Chômage complet' en avril 2013, alors que, depuis septembre 2012, elle concerne également de nombreux chômeurs partiels.*

Plusieurs études ⁷, basées sur des témoignages de chômeurs sanctionnés ou simplement 'activés' par l'ONEM, montrent qu'à côté de la critique de fond de cette politique (ce ne sont pas les demandeurs d'emploi qui sont indisponibles, mais l'emploi), et en s'en tenant aux aspects pratiques de la procédure (échange impersonnel, traitement bureaucratique des informations, contrôle soupçonneux des preuves, plan d'action sous contrainte et souvent irréalisable,...), ils suffisent à eux seuls à provoquer des sentiments de stress, d'échec, d'humiliation d'être traité comme un numéro ou soupçonné d'être un tricheur ;

*7. Voir en particulier, outre plusieurs articles de ce dossier : SONECOM, **Les conséquences de l'exclusion du chômage. Les émotions et les stratégies des personnes exclues**, Étude réalisée par la SONECOM pour le CEPAG et la FGTB, septembre 2009 (www.cepag.be/sites/default/files/publications/les_consequences_de_lexclusion_du_chomage_-_rapport_final_-_sonecom.pdf) ; ALLOUACHE Abida, FLINKER Daniel, **Le plan d'activation du comportement de recherche d'emploi, vu par ceux qui le subissent**, CSCE (Collectif Solidarité Contre l'Exclusion), décembre 2010, pp. 14-18 (www.asbl-csce.be/documents/etude2010d.pdf).*



bref, le sentiment d'être victime d'une violence institutionnelle sans rapport avec les objectifs affichés de la politique d'activation.

Ceci, qui est vrai pour tous, l'est particulièrement pour ceux qui, par leur histoire de vie, leurs compétences, leur *habitus*, ne sont pas pré-disposés à une gestion bureaucratique de fragments de leur existence. Pour ceux qui n'ont pas l'habitude de tenir un agenda (quelle part de la population en a un spontanément ?), pour ceux qui, même doués du sens de l'organisation, le réservent à la débrouille (il en faut, quand on a peu de moyens) plutôt qu'à archiver des démarches trop souvent vaines. Et tout particulièrement pour ceux qui ne savent pas, ou difficilement, prendre note de ce fatras administratif – c'est-à-dire le public de l'alpha.

Comme déjà dit, les études *ex post* mettant en évidence les effets délétères de l'activation sur les personnes les plus démunies ne manquent pas. Mais à vrai dire, il ne fallait pas réfléchir longtemps pour savoir à l'avance qu'un tel programme avait moins de chances de débusquer les 'profiteurs' aguerris que de mettre sur la touche bon nombre de chômeurs dont le principal défaut est de ne pas avoir le profil d'un bureaucrate officiant pour le service public.

Un groupe cible...

Le groupe cible était constitué au départ, en 2004, des chômeurs répondant aux caractéristiques suivantes :

- chômeurs complets (donc pas ceux bénéficiant d'allocations complémentaires à un travail à temps partiel) ;
- inscrits comme demandeurs d'emploi (donc pas les chômeurs bénéficiant d'une dispense parce qu'ils suivent une formation, ou travaillent en ALE, ou sont dispensés pour raison de prépension, de difficultés sociales ou familiales, etc.) ;
- chômeurs ayant une durée de chômage déjà relativement longue (15 mois pour les moins de 25 ans, 21 mois pour les autres) ;

- n'ayant pas atteint l'âge de 50 ans ⁸ ;
- et n'ayant pas une incapacité de travail dépassant 33%.

... qui s'élargit progressivement

Le groupe cible de départ va être élargi à d'autres catégories de chômeurs. En septembre 2012, l'extension à certains **chômeurs partiels**⁹ fit l'effet d'un coup de tonnerre. Les syndicats montent au créneau : « *Selon nos sources, 40.000 travailleurs à temps partiel viennent de recevoir un courrier de l'ONEM. Leur point commun ? Percevoir 'un complément d'insertion' : une indemnité de chômage versée par l'ONEM à de jeunes – ou moins jeunes – travailleurs qui n'ont pas suffisamment d'années de carrière pour avoir droit à une indemnité de chômage 'normale'. Cette allocation d'insertion correspond ainsi à du chômage payé sur base des études. Le courrier de l'ONEM avertit ces travailleurs à temps partiel qu'ils seront exclus du droit à leur complément s'ils ne prouvent pas la recherche permanente d'un contrat de travail complémentaire.* » ¹⁰ Or des secteurs tels que l'Horeca, le commerce ou le nettoyage sont caractérisés par un temps partiel qui ne répond pas à la demande des travailleurs (qui sont souvent des travailleuses), mais qui leur est imposé par les employeurs recherchant plus de flexibilité. Ces travailleurs deviennent ainsi captifs de leur temps partiel, car les prestations irrégulières entravent leurs possibilités de rechercher un emploi, et surtout d'en trouver un dont l'horaire soit compatible.

8. L'accord de coopération visait bien dès le départ les demandeurs d'emploi de moins de 50 ans mais, pour des raisons de faisabilité, il fut planifié sur 3 ans : d'abord les moins de 30 ans, puis les moins de 40 ans et, dès juillet 2006, tous les moins de 50 ans.

9. Cette extension a été décidée durant l'été (cf. AR du 20/07/2012, entrant en vigueur le 01/09/2012).

10. CSC Alimentation et Services, CNE, Communiqué de presse du 26/09/2012.

Une deuxième extension du groupe cible va concerner les **chômeurs plus âgés**. La limite d'âge est portée dans un premier temps de 50 à 55 ans ¹¹, mais il est prévu qu'elle s'étende encore.

Dans les deux cas, l'extension du public de l'ACR concerne des chômeurs qui ont des difficultés spécifiques à retrouver du travail ou à trouver un emploi complémentaire. La probabilité qu'ils ne satisfassent pas aux exigences du suivi de l'ONEM est moins fonction de leur comportement de recherche d'emploi que de leurs chances, objectivement limitées, d'en trouver un.

Accepter le suivi de l'ONEM, ou renoncer volontairement à ses droits

Comme nous vivons malgré tout dans un pays où l'État ne peut ni veut contraindre ses citoyens à adopter les comportements obligatoirement liés à l'obtention de certains droits, ceux qui n'acceptent pas de se soumettre à ces obligations peuvent toujours renoncer à ces droits ¹². C'est ainsi qu'il s'est trouvé en 2011 près d'un millier de chômeurs (762) renonçant volontairement à leurs allocations de chômage, ce qui les dispensait (au moins provisoirement) d'avoir à rendre des comptes à l'ONEM.

La suppression de l'article 80

L'accord de coopération de 2004 a supprimé la mesure d'exclusion pour chômage de longue durée dite 'article 80' ¹³, qui constituait auparavant la seule entorse au principe d'un droit illimité aux allocations de

¹¹. Cf. l'AR du 10/11/2012, en vigueur au 01/01/2013.

¹². Sur base de l'AR du 28/09/2010, dont l'article 1 énonce les conditions et conséquences de cette renonciation.

¹³. Appellation en référence aux dispositions légales qui l'avaient instaurée : les articles 80 à 88 de l'AR du 25/11/1991 portant réglementation du chômage. Cette mesure n'est plus d'application depuis juillet 2004 (ou 2005 ou 2006, selon l'âge qu'avait le chômeur à ces dates), à l'exception des actions déjà en cours, en sorte qu'en 2011, 87 chômeurs étaient encore exclus sur cette base.



chômage. Cette disposition visait les personnes dont la durée de chômage était 1,5 fois supérieure à la moyenne dans leur sous-région, moyenne tenant compte du sexe et de l'âge ¹⁴, et s'appliquait de manière restrictive : uniquement aux cohabitants de moins de 50 ans, et seulement si le revenu de leur ménage ne descendait pas sous un certain seuil suite à la perte des allocations ¹⁵. Malgré ces restrictions, les exclusions 'article 80' avaient parfois atteint des nombres énormes de chômeurs (ainsi un pic de plus de 35.000 exclus en 1993). Mais elles s'étaient stabilisées autour de 7.500 par an dans les années précédant l'accord de coopération (de 2001 à 2003).

Une des critiques fréquentes à l'égard de cette mesure était son caractère discriminatoire : visant les chômeurs cohabitants, quasi les trois-quarts des exclus étaient des femmes. De manière plus générale, l'importance des exclusions 'article 80' signalait l'extrême passivité de l'État fédéral à l'égard des chômeurs, avant qu'il ne bascule dans l'extrême contrôle, ce qui n'est pas en soi beaucoup plus dynamique. Comme le note l'étude du SPF Emploi déjà citée : « *Cette mesure fédérale n'était pas articulée avec les efforts d'accompagnement et de formation des Régions et des Communautés. Après des années de chômage, le chômeur était soudainement convoqué pour venir se justifier et il devait alors prouver qu'il avait recherché intensivement du travail pendant toute la période de chômage. La mesure prenait pour ainsi dire les chômeurs par surprise.* »

Dans les textes officiels présentant la politique d'activation, le caractère contraignant et répressif du suivi des chômeurs apparaît fréquemment

¹⁴. La durée 'autorisée', avant que le chômage soit considéré comme 'anormalement long', pouvait ainsi varier de 27 à 99 mois. Cf. SPF Emploi, Travail et Concertation sociale, *Évaluation de l'Accord de coopération entre l'État fédéral, les Régions et les Communautés relatif à l'accompagnement et au suivi actifs des chômeurs*, mars 2008, pp. 5-7 (disponible en pdf à la page : www.emploi.belgique.be/publicationDefault.aspx?id=18910).

¹⁵. Pour le montant de ce seuil, voir SPF Emploi (*ibid.*), ou voir notre étude complète (www.lire-et-ecrire.be/ja189).

comme une contrepartie légitime de la suppression de l'article 80 : « *Dans la mesure où le droit aux allocations n'est pas limité dans le temps, il est normal que l'ONEM vérifie régulièrement que le chômeur cherche bien du travail et remplit donc toujours les conditions pour avoir droit aux allocations.* » ¹⁶ Cet argument est pourtant de pure rhétorique : s'il est vrai que l'article 80 était jusqu'en 2004 la seule entorse au **principe** d'un droit illimité dans le temps, ces entorses sont en **pratique** bien plus nombreuses depuis l'avènement de la politique d'activation des chômeurs. ¹⁷

La situation antérieure, où on laissait végéter des personnes dans le chômage pour des durées parfois extrêmement longues (jusqu'à plus de 8 ans !) avant de les exclure à coup d'article 80, était certes déplorable. Mais l'article 80 avait au moins une chose en sa faveur, c'est que son application tenait compte de l'impact sur les revenus du ménage, en sorte que cette mesure n'a quasiment pas eu d'incidence sur le taux de pauvreté, ni d'effet de transfert des allocataires de l'ONEM vers les CPAS. Or, comme le souligne le Collectif Solidarité Contre l'Exclusion, « *les conditions [de revenus, de statut, de passé professionnel qui s'appliquaient avec l'article 80] n'existent pas dans le plan d'activation. Ce dernier exclut aveuglément tous ceux qui échouent au 3^e entretien de contrôle, qu'ils soient chefs de famille, isolés ou cohabitants.* » ¹⁸ Et ceci quel que soit le niveau de leurs revenus. Bon nombre d'exclus par la politique d'activation sont dès lors contraints de s'adresser aux

¹⁶ Cf., notamment, Feuille info-travailleurs (sur le site de l'ONEM) : *L'activation du comportement de recherche d'emploi.*

¹⁷ De 2005 à 2011, l'ACR a déterminé 25.859 exclusions du chômage, ceci sans compter les autres types de sanctions (voir p. 60 et suivantes : *Chiffres à l'appui : une politique qui sanctionne beaucoup, et particulièrement les plus défavorisés*).

¹⁸ Collectif Solidarité Contre l'Exclusion (CSCE), Communiqué de presse du 24/04/2008, incluant une annexe : *Le juste compte des exclusions*. L'affirmation du CSCE est exacte, à ceci près que, pour certaines catégories de chômeurs 'protégés', l'exclusion peut être précédée d'une période d'allocations réduites durant 6 mois.



CPAS. « Au 31 octobre 2011, les CPAS wallons prenaient en charge un total de 5.255 personnes ayant subi une sanction de la part de l'ONEM, soit 11% du public des CPAS. (...) Le flux total sur l'année 2011 [c'est-à-dire le nombre total de 'sanctionnés ONEM' pris en charge au cours de l'année] était de 14.218 personnes. » ¹⁹

Une politique qui ne dit pas son nom

L'article 80 était pour ainsi dire la signature de 'l'État social passif'. Celle de 'l'État actif', vu sous l'angle de la politique d'activation des chômeurs, est l'expulsion des 'non activables' vers l'aide sociale, hors du monde du travail. Cette politique crée tendanciellement une répartition – totalement inédite en Belgique – entre d'une part les chômeurs 'bancables' ²⁰, et d'autre part ceux qui, ne l'étant pas, ne relèveront à

¹⁹. Ricardo CHERENTI, *Les sanctions ONEM : le cout pour les CPAS*, Étude 2012 (chiffres 2011), Union des Villes et Communes de Wallonie (UVCW), Fédération des CPAS, mars 2012, p. 6 (www.uvcw.be/no_index/cpas/insertion/Exclusion-chomage-Etude-12.pdf).

²⁰. Bancable (adj.) : se dit d'un effet de commerce réescomptable auprès d'une banque centrale, ce qui a pour effet de réduire le risque ; se dit actuellement d'un acteur qui rapporte au producteur.

terme plus de la sécurité sociale liée à l'activité économique mais, au mieux, d'autres formes de protection sociale. De tels systèmes existent dans d'autres pays européens ²¹. C'est un choix politique qui se discute, comme tous les choix, à condition que la question et ses données soient sur la table. Or il n'en est rien. Pour citer encore Cherenti : « *[Les chiffres des CPAS wallons mentionnés ci-dessus] représentent par eux-mêmes la 'logique' politique du gouvernement fédéral : prise de décisions politiques en laissant aux pouvoirs locaux le soin d'en assumer les conséquences ; remise en question, sans le dire, du principe de solidarité entre Régions ; détricotage du système de sécurité sociale et substitution d'une logique d'aide sociale ; (...).* » et « *Nous avons montré (...) que les CPAS, dans la quasi indifférence des autorités, subissaient une charge financière et de travail asphyxiante. (...) Si nos études ont été largement commentées et relayées, il nous revient de constater qu'à l'heure actuelle, rien n'a changé dans les faits.* » ²²

Chiffres à l'appui : une politique qui sanctionne beaucoup, et particulièrement les plus défavorisés

Dans cette deuxième partie, nous présentons des données chiffrées mettant en évidence :

- que la politique d'activation des chômeurs décrite ci-dessus a entraîné une augmentation considérable des sanctions à leur égard ;
- que ces sanctions frappent davantage les chômeurs qui présentent une ou plusieurs caractéristiques qui amoindrissent leurs chances

²¹. Notamment aux Pays-Bas et dans certains pays nordiques.

²². Ricardo CHERENTI, op. cit., pp. 7 et 3. Soulignons cependant que, contrairement à ce que les extraits de l'étude de R. Cherenti cités ici pourraient laisser croire, cet auteur se préoccupe autant, sinon plus, de la charge subie par les personnes sanctionnées par l'ONEM que de la surcharge supportée par les CPAS. Et parfois même, de celle qui pèse sur les agents de l'ONEM : « Les CPAS et d'autres organismes remarquent qu'il y aurait une 'mise sous pression' du personnel de l'ONEM telle que celui-ci vise le quantitatif plutôt que le qualitatif. » (op. cit., p. 11).

de trouver du travail (en tout cas d'un point de vue statistique), en sorte qu'ils sont pour ainsi dire sanctionnés deux fois.

On se limitera ici à résumer les principales données, tout en les commentant et en les illustrant de quelques tableaux ou graphiques particulièrement significatifs. ²³

Le poids de la mesure

Pour situer les ordres de grandeur, rappelons qu'en 2011, on comptait en Belgique **661.224 chômeurs indemnisés** (CI), dont 69% étaient inscrits comme demandeurs d'emploi (DE) et 31% bénéficiaient d'allocations tout en étant dispensés de l'inscription comme DE (pour raison d'âge, de prépension, ou de difficultés sociales ou familiales), et donc dispensés de l'obligation de disponibilité pour l'emploi. Le taux de chômage était de 10,5% pour l'ensemble du pays, avec, selon les Régions, des variations importantes : 20,5% en Région bruxelloise, 16,1% en Wallonie et 6,3% en Flandre ²⁴.

Sur l'ensemble des chômeurs, environ **315.000** (48%) étaient à la fois chômeurs complets indemnisés (CCI), inscrits comme DE et âgés de moins de 50 ans, soit les critères les incluant dans le groupe cible des chômeurs dont le comportement de recherche d'emploi est suivi/contrôlé par l'ONEM ²⁵, pour autant qu'ils aient atteint 15 ou 21 mois de chômage (15 mois pour les moins de 25 ans, 21 mois pour les autres).

²³. L'étude complète propose des tableaux complémentaires permettant d'étayer encore davantage notre propos (www.lire-et-ecrire.be/ja189).

²⁴. Taux calculé par l'ONEM, sur base de la définition suivante : $\text{taux de chômage} = \frac{\text{nombre de CCI DE} + \text{CI DE travaillant à temps partiel}}{\text{nombre d'assurés contre le chômage}}$.

²⁵. Comme on l'a vu, ces critères ont été élargis en 2012 (à certains chômeurs partiels ainsi qu'à certains chômeurs de plus de 50 ans), mais il s'agit ici des données de 2011 et des années antérieures.

Sanctions dans le cadre du suivi du comportement de recherche d'emploi (sanctions dispo)

Toujours en 2011, 15.891 sanctions 'non révocables' ont été infligées par l'ONEM dans le cadre de cette procédure :

- 10.441 suspensions des allocations (durant 4 ou 2 mois) ou allocations réduites (durant 6 ou 4 mois) ²⁶ ;
- 5.450 exclusions (éventuellement précédées d'une période de diminution des allocations) ²⁷.

À ces près de 16.000 chômeurs irrévocablement sanctionnés, il faut ajouter les 9.688 auxquels une suspension provisoire a été infligée sur base de l'article 70 ²⁸, parce qu'ils ne s'étaient pas présentés à une convocation. Ces personnes peuvent retrouver leur situation antérieure lorsqu'elles se remettent en conformité par rapport à la procédure de suivi, mais d'ici là, elles sont *de facto* privées de leurs allocations. Le poids réel des sanctions 'article 70' est pour ainsi dire escamoté dans les statistiques de l'ONEM. Du fait que leur durée est effectivement ignorée lorsqu'elles sont notifiées (puisque la durée dépendra du moment où le chômeur 'rentrera dans le rang'), les semaines de retrait des allocations 'article 70' ne sont pas comptabilisées dans le total des semaines de sanction infligées ; la facture de l'activation est ainsi réduite artificiellement.

²⁶. Les durées de suspension et de réduction des allocations peuvent être atténuées en raison de la situation du chômeur et des revenus du ménage (4 mois réduits à 2 et 6 mois à 4).

²⁷. Suivant le même principe, l'exclusion peut être précédée d'une période de 6 mois d'allocations réduites.

²⁸. Il s'agit de l'article 70 de l'AR du 25/11/1991 portant réglementation du chômage. (NB : cet arrêté datant de plus de vingt ans est modifié au fur et à mesure des nouvelles dispositions.)

L'ONEM

ÉLU MEILLEUR CHASSEUR DE LA DÉCENNIE AVEC 114.963 CHÔMEURS ABATTUS



Enfin, en plus de ces sanctions effectives ou provisoires, on comptait encore 762 personnes ayant **volontairement renoncé** aux allocations de chômage.²⁹ Ceci porte à un total de 26.341 le nombre de personnes qui, au cours de l'année 2011, ont cessé de bénéficier de leurs allocations de chômage pour un temps plus ou moins long, en raison directe des mesures de suivi de l'ONEM.³⁰

En rapportant le nombre de personnes sanctionnées au nombre de personnes 'sanctionnables', on obtient un **taux de sanction de 16%**³¹, ceci sans compter les suspensions provisoires 'article 70'. Si l'on inclut les chômeurs visés par cette dernière mesure, et en calculant le taux de sanction depuis le début de l'application de la procédure (mi-2004) jusqu'à fin 2011, ce taux grimpe à 21%³². Soit, parmi l'ensemble des participants à la procédure de suivi de l'ONEM, **une personne sanctionnée sur cinq**.

Dans le vocabulaire de l'ONEM, les sanctions prises dans le cadre de la procédure de suivi sont souvent appelées 'sanctions dispo', abréviation pour 'contrôle de la **disponibilité active**'. Par ailleurs, l'ONEM continue de prendre les sanctions qui préexistaient à la politique d'activation, en lien avec ses missions classiques de contrôle de l'admissibilité aux allocations, du statut réel des chômeurs et de leur 'disponibilité passive'.

²⁹. Voir : *Accepter le suivi de l'ONEM, ou renoncer volontairement à ses droits*, p. 55.

³⁰. Au sens strict, ces chiffres concernent des sanctions et non des personnes. Une même personne pouvant être sanctionnée plusieurs fois au cours de l'année, le nombre de personnes sanctionnées peut être légèrement inférieur au nombre de sanctions. Cette différence minime ne justifie pas que l'on commente ces situations en dénombrant de manière abstraite des sanctions, alors que ce sont bel et bien des personnes qui sont concrètement touchées par ces mesures.

³¹. Source : ONEM, *Rapport annuel 2011. Conférence de presse du 22 mars 2012*, p. 50 (www.onem.be/d_documentation/jaarverslag/presentatie/2011/conference_fr/files/assets/downloads/publication.pdf).

³². Source : ONEM, *Rapport annuel 2011*, p. 178.

Voyons ce qu'il en est de ces sanctions-là, et de leur évolution parallèlement au développement de la politique d'activation.

Sanctions dans le cadre des missions 'classiques' de l'ONEM

En 2011, l'ONEM a infligé **57.817 sanctions** 'hors dispo', ceci sans compter les quelque 16.534 avertissements adressés aux chômeurs. Ces sanctions se répartissent selon trois catégories de motifs :

- celles infligées pour 'chômage volontaire' ³³, par exemple en cas d'abandon d'emploi, de licenciement pour faute grave, de non-présentation au bureau de chômage ou chez un employeur, de refus ou d'arrêt d'un parcours d'insertion, etc., soit 39.749 sanctions (**69%** de l'ensemble) ;
- les sanctions administratives, par exemple en cas de fraude, de travail au noir, de déclaration fausse ou lacunaire, etc., soit 17.819 sanctions (**31%** de l'ensemble) ;
- celles sanctionnant le chômage de très longue durée, en vertu de l'article 80, soit 87 sanctions (**0,2%** de l'ensemble). Rappelons que cette disposition, largement commentée ci-dessus, n'est plus d'application depuis 2004 à 2006 (selon l'âge des personnes), sauf pour les actions entamées auparavant.

³³. L'ONEM entend par 'chômeur volontaire' celui « qui est ou devient chômeur par suite de circonstances dépendant de sa volonté » (cf. la définition donnée sur son site : www.rva.be/d_help/definities/txtfr-30.htm).

Concrètement, 94% de ces 57.817 sanctions consistaient en une exclusion des allocations pour une durée déterminée, pouvant aller de 1 à 52 semaines mais dont la durée moyenne était de 7 semaines (en 2011, ainsi qu'en 2010). Les 'décisions à durée indéterminée' ³⁴ représentaient 6% de ces sanctions (3.624 cas, parmi lesquels les 87 exclusions sur base de l'article 80 encore prononcées en 2011).

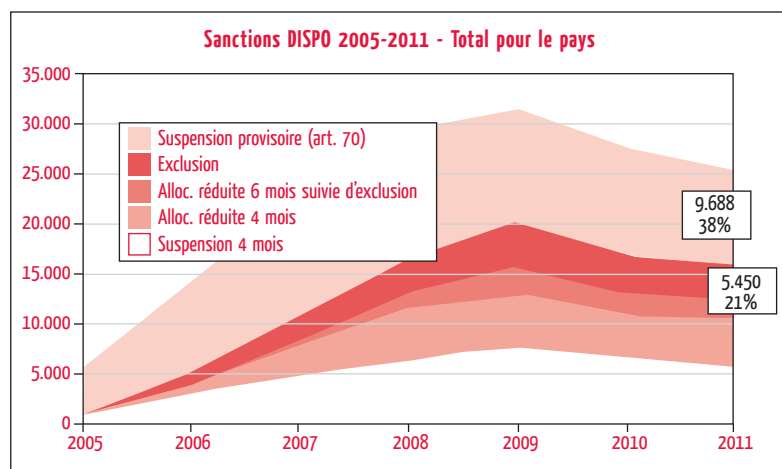
Évolution du volume de sanctions infligées par l'ONEM

Au total, l'ONEM avait donc infligé 83.396 sanctions en 2011, dont 31% en lien direct avec le suivi qu'il exerce dans le cadre de l'ACR, et 69% dans le cadre de ses missions classiques, ceci pour l'ensemble du pays. Soulignons que cette proportion de 31% de sanctions dispo minimise le poids réel des sanctions infligées aux chômeurs 'activés' par l'ONEM. En effet, les sanctions 'classiques' correspondent en moyenne à 7 semaines de suspension des allocations (hormis les 6% d'exclusions à durée indéterminée), alors que les sanctions dispo (hormis également celles à durée indéterminée) se traduisent par des retraits ou diminutions des allocations allant de 2 à 4 mois minimum jusqu'à l'exclusion, les exclusions non révocables représentant à elles seules 21% de l'ensemble des sanctions dispo.

Voyons à présent comment ces différentes sanctions ont évolué depuis la mise en œuvre de la politique d'activation des chômeurs.

34. L'ONEM regroupe dans cette catégorie des sanctions qui ont effectivement pour point commun leur durée indéterminée mais sont de nature très différentes : il peut s'agir d'exclusions 'pures et dures', mais également (et majoritairement) de sanctions provisoires 'article 70' (hors ACR).

Le graphique ci-dessous illustre l'évolution des sanctions infligées dans le cadre strict de l'activation du comportement de recherche d'emploi.



Graphique réalisé sur base du **Rapport annuel 2011** de l'ONEM, pp. 174-175

En l'espace de sept ans (de 2005, première année complète pour la procédure d'activation, à 2011), on est passé d'un peu moins de 6.000 sanctions à près de 26.000. L'augmentation massive au cours des premières années s'explique par l'élévation progressive de l'âge du public cible pris en compte pour l'activation : limité aux moins de 30 ans jusqu'en juillet 2005, il s'étendait aux moins de 40 ans l'année suivante, et aux moins de 50 ans l'année d'après. Au-delà, l'augmentation des sanctions s'explique notamment par la progression des chômeurs dans la procédure d'activation, les sanctions tombant plus dru à mesure qu'ils reçoivent une évaluation négative au 1^{er}, 2^e ou 3^e entretien. À noter cependant qu'après le pic de 2009 (31.268 sanctions), les courbes amorcent une décroissance, les proportions respectives des différentes sanctions restant fort constantes.

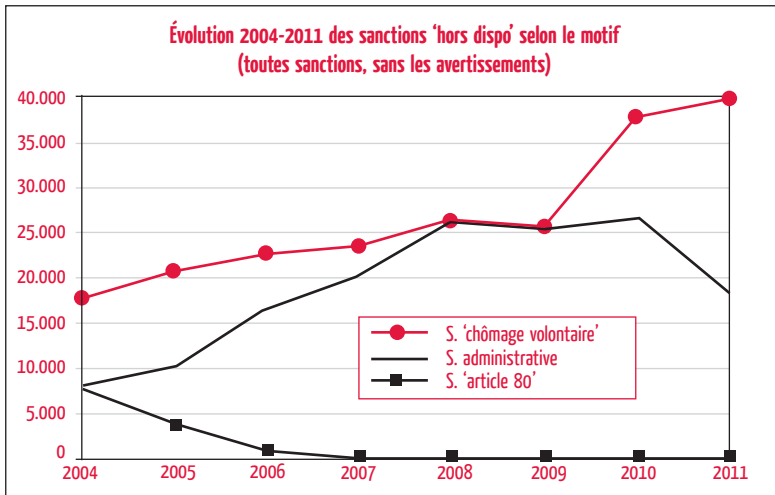
Au total, une grosse part des sanctions (38% en 2011) sont infligées sur base de l'article 70, c'est-à-dire des exclusions provisoires, maintenues tant que le chômeur ne se conforme pas à ce qui est attendu de lui. Les exclusions complètes (précédées ou non d'une période moratoire de 6 mois d'allocations réduites) représentaient 21% des sanctions, et cela de 2009 à 2011.

Les sanctions inhérentes à la procédure de suivi des chômeurs ne sont toutefois pas les seules à avoir augmenté depuis le lancement de la politique d'activation. Globalement, **l'évolution des autres sanctions infligées par l'ONEM (sanctions 'hors dispo')** a également été marquée par une augmentation notoire, passant d'environ 33.000 par an en 2004 à 65.000 en 2010. L'infléchissement observé en 2011 (on descend alors à 57.817 sanctions) tient uniquement à la diminution des sanctions 'administratives', grâce à un contrôle plus rigoureux avant l'octroi des allocations.³⁵

Le graphique ci-contre reprend les trois motifs de sanction 'hors dispo' déjà présentés plus haut : sanctions en raison de 'chômage volontaire', sanctions administratives, et sanctions 'article 80', reliquat de la mesure supprimée depuis 2004-06. On y voit clairement que les sanctions qui ne cessent de croître sont celles infligées pour 'chômage volontaire', avec une accélération les deux dernières années. Or cette augmentation est une conséquence de la politique d'activation au sens large, liée au développement des programmes d'accompagnement des chômeurs mis en œuvre par les services régionaux et à l'intensification du transmis d'informations de ces services vers l'ONEM. L'arrêt ou le refus d'un parcours d'insertion ou d'une formation, la non-présentation

³⁵. Cf. ONEM, *Rapport annuel 2011* : « Cette diminution [de 25% des sanctions administratives] est due au fait que l'ONEM effectue de plus en plus de contrôles avant le paiement des allocations, ce qui permet d'éviter à la source les paiements indus ainsi que les sanctions et récupérations. » (p. 161).

à un rendez-vous dans le cadre de l'accompagnement ou chez un employeur suite à une offre d'emploi communiquée par le FOREM ou Actiris, etc. sont autant de 'circonstances dépendant de la volonté du chômeur' qui, transmises à l'ONEM, sont passibles de sanctions.



Graphique réalisé sur base des *Annuaire statistiques 2004 à 2007* et des *Rapports annuels 2008 à 2011* de l'ONEM

En résumé de cette observation de l'évolution des sanctions, on retiendra qu'entre 2005 et 2011, **les sanctions en lien direct avec le suivi des chômeurs par l'ONEM ont augmenté de 446%**, tandis que parallèlement les sanctions classiques pour 'chômage volontaire', dont la majorité sont aussi en lien avec la politique d'activation ³⁶, augmentaient de 192%.

³⁶. En 2010 et 2011, environ 60% des sanctions pour 'chômage volontaire' sont infligées suite aux transmissions d'informations des Régions. Cf. ONEM, *Rapport annuel 2011. Conférence de presse du 22 mars 2012, op. cit., p. 53.*

Deux poids, deux mesures

Venons-en maintenant au deuxième aspect qu'on se proposait de démontrer, à savoir que ces mesures qui frappent un nombre croissant de chômeurs les frappent d'autant plus fortement que leurs chances de trouver du travail sont moindres. De nombreux témoignages, études qualitatives et observations de terrain le confirment, mais il n'est pas aisé de le prouver au moyen de données chiffrées. Et pour cause : depuis 2008, l'ONEM ne publie plus de statistiques ventilant les sanctions selon les caractéristiques individuelles des sanctionnées, sauf le genre (et parfois l'âge).

On est donc contraint de s'appuyer sur des données anciennes (mais il y a peu de raisons de penser que les mécanismes aient changé), ou sur des données beaucoup plus générales, telles que les différences entre Régions.

Un aspect de l'inégalité : comment la politique d'activation s'applique aux individus

Parmi les études portant sur la politique d'activation du comportement de recherche d'emploi, les plus documentées sur le plan statistique sont celles réalisées par Cockx, Dejemepe et Van der Linden (assistés de nombreux collaborateurs).³⁷ Cette équipe a travaillé sur le sujet dès le début de la politique en 2004, et déploie un appareil scientifique considérable pour examiner ses effets sur les chômeurs concernés et sur l'emploi en général, avec groupe de contrôle et comparaisons entre ce qui serait advenu sans cette politique et la situation observée, ceci pour le dire avec des mots simples. Leur première

³⁷. Dont : Bart COCKX, Muriel DEJEMEPE, Bruno VAN DER LINDEN, *Évaluation de l'activation du comportement de recherche d'emploi*, Gent, Academia Press, 2011 (en ligne : www.belspo.be/belspo/ta/publ/academia-comportement%20recherche%20emploi_U1650_16x24.pdf).

étude (publiée en 2007) portait notamment sur le public de l'ACR dans sa toute première phase, donc un échantillon maintenant ancien (2004) et concernant une tranche d'âge réduite (chômeurs de 25 à 29 ans), du fait que l'ACR ciblait alors uniquement les moins de 30 ans. Bien que l'étude ultérieure (de 2011) ait été largement augmentée, c'est toujours à partir de ce même échantillon de 2004 qu'est analysé **le lien entre les caractéristiques individuelles des chômeurs et l'évaluation** (positive ou négative) qui leur a été attribuée par les facilitateurs de l'ONEM suite au 1^{er} entretien. Ceci à défaut, on peut bien le supposer, de données plus récentes offrant un tel niveau de détail quant aux variables caractérisant les chômeurs évalués.

Or il ressort de cette analyse que pratiquement toutes les caractéristiques susceptibles d'amoindrir les chances de trouver un emploi sont associées à plus d'évaluations négatives que positives. Et vice-versa. En comparant les pourcentages d'évaluations positives/négatives, on trouve ainsi **38** :

- un boni de **+5%** d'évaluations positives pour les chômeurs de nationalité belge ;
- un mali de **-12%** pour les chômeurs ayant tout au plus un diplôme de primaire, et de **-7%** pour ceux ayant au mieux un diplôme de secondaire inférieur, tandis que les diplômés du secondaire supérieur bénéficient d'un boni de **+9%** ; cet avantage aux plus scolarisés s'accroît encore pour les diplômés du supérieur (**+10%**) ;
- un mali de **-8%** lorsqu'il y a présence d'enfants dans la famille du chômeur ;
- on observe encore un mali de **-6%** en cas de maladie récente.

38. Nous reprenons ici uniquement les différences de pourcentages entre évaluations positives/négatives qui ont été estimées statistiquement significatives (au seuil de 5%) par les chercheurs.

Bref, on a là le catalogue quasi complet des causes d'inéquité face à l'emploi (nationalité étrangère, faible niveau d'études, présence d'enfants, santé fragile), chacune concourant à des évaluations négatives plus fréquentes.

Même constat relativement à l'incidence du niveau d'études, cette fois en 2007 et en ce qui concerne les chômeurs **sanctionnés** dans le cadre de l'ACR (ou dispo). Le constat se base sur la comparaison du niveau d'études des 23.001 chômeurs sanctionnés avec celui de l'ensemble des chômeurs complets indemnisés (CCI) de moins de 50 ans. ³⁹ Dans le tableau ci-dessous, les pourcentages indiquant une surreprésentation des sanctionnés par rapport au profil moyen sont **en rouge**. Le phénomène est si flagrant qu'il se passe de commentaires.

2007 Niveau d'études	Profil de tous les CCI de moins de 50 ans	Profil des chômeurs sanctionnés dans le cadre du dispo			
		Bruxelles	Wallonie	Flandre	Belgique
Primaire et 1 ^{er} degré du secondaire	21,4%	23,6%	32,1%	25,1%	28,2%
2 ^e , 3 ^e , 4 ^e degrés du secondaire	59,0%	56,0%	61,8%	66,1%	61,8%
Enseignement supérieur	11,4%	4,9%	1,6%	4,5%	3,1%
Contrats d'apprentissage	3,3%	3,1%	3,7%	3,9%	3,7%
Autres et inconnus	4,9%	12,5%	0,8%	0,5%	3,2%
TOTAL	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Source : ONEM, *Rapport annuel 2007*, p. 109

³⁹. Source : ONEM, *Rapport annuel 2007*, p. 109, cité par Michaël LEBRUN in *Analyse des premiers contrats ONEM conclus dans le cadre de l'activation du comportement de recherche d'emploi*, Recherche du Collectif Solidarité Contre l'Exclusion en collaboration avec le CEPAG, 2009, p. 13 (www.asbl-csce.be/documents/CSCE_ContratsONEm.pdf).

Le rapport annuel 2007 de l'ONEM est le dernier comportant cette ventilation des sanctions dispo par niveau d'études (ainsi que par situation familiale, base d'admissibilité, etc.), données qui ont été largement utilisées pour souligner le caractère discriminatoire de ces sanctions. Que ce soit ou non pour s'éviter de telles critiques, toujours est-il que les rapports ultérieurs se bornent à indiquer la répartition des sanctions par genre et par Régions. Ce sont donc ces données régionales que nous exploiterons ci-après.

Un autre aspect de l'inéquité : comment la politique d'activation s'applique dans les Régions

- Plus le taux de chômage est élevé, plus les chômeurs sont activés. Rappelons les chiffres globaux : sur les 661.224 chômeurs indemnisés (CI) que comptait le pays en 2011, 69% étaient inscrits comme demandeurs d'emploi (DE) et 31% étaient dispensés de l'obligation de disponibilité pour l'emploi (CI non DE). Le motif de dispense était la prépension pour 56% d'entre eux, l'âge pour 40%, et pour 4% les difficultés sociales ou familiales. On pensera que de telles caractéristiques se répartissent de manière assez similaire dans la population du pays, quelle que soit la Région. Pourtant, ce n'est pas le cas des dispenses accordées pour ces motifs : la proportion de CI non DE varie du simple au triple selon les Régions. En Flandre, ils représentent 43,5% des chômeurs indemnisés – près de la moitié ! –, alors qu'en Wallonie ils sont moins du quart (24%) et à Bruxelles une proportion moindre encore (14%). Comme l'importance du taux de chômage selon les Régions est en ordre exactement inverse (6,3% en Flandre, 16,1% en Wallonie et 20,5% à Bruxelles), la probabilité de faire partie du public cible de l'activation est d'autant plus élevée que le taux de chômage est plus élevé.

- Plus le taux de chômage est élevé, plus les activés sont sanctionnés.

Or non seulement les chômeurs ont d'autant plus de (mal)chance d'être dans la mire de l'activation qu'ils résident dans une Région offrant – à ce moment – moins d'opportunités d'emploi, mais encore ils encourent plus de sanctions lourdes lorsqu'ils résident dans une telle Région. Cette inéquité apparaît de manière flagrante lorsqu'on compare les taux de sanctions dispo non révocables par Régions : à Bruxelles, où le taux de chômage est le plus élevé, ce taux est de 17% ; en Wallonie, de 16% ; et en Flandre, où le taux de chômage est de loin le plus bas, il est de 14%.

Tout ça pour ça...

En conclusion de tout cela, on peut bien dire qu'en ce qui concerne l'activation des chômeurs, notre État se voulant plus actif est surtout devenu moins social et plus répressif. En premier lieu parce qu'il a exigé de la part des chômeurs toujours plus de recherches d'emploi (et de preuves de ces recherches), alors que les indicateurs de leurs chances de succès restent systématiquement dans le rouge, en sorte que 'l'action' de l'État a consisté à reporter sur d'autres l'effort de dynamisme, et à les sanctionner pour sa propre impuissance. En second lieu parce que ce sont précisément les personnes les plus difficiles à réinsérer sur le marché de l'emploi qui sont les plus sanctionnées par la politique d'activation, sans que ce fait, maintes fois dénoncé, n'ait rencontré jusqu'à présent le moindre réajustement.

Mais le mot de la fin, nous le laissons à l'équipe de Cockx et de ses collaborateurs, dont les études d'évaluation de l'ACR ont été financées par la Politique scientifique fédérale dans le cadre d'un programme, *Société et Avenir*, qui a pour objectif d'éclairer la prise de décision de l'État fédéral. Au terme d'une analyse macroéconométrique *high-tech* mesurant les effets de la conjoncture et ceux de l'ACR, ces chercheurs arrivent à la conclusion suivante : « *Pour chaque Région et chaque groupe d'âge, la baisse du nombre de DE indemnisés depuis*

l'introduction de l'ACR jusqu'au 2^e trimestre 2008 s'explique uniquement par l'évolution de l'activité économique. » ⁴⁰ Enfin, pour clore ce sujet grave sur une note presque cocasse, on citera encore un autre passage de cette étude, concernant plus particulièrement les chômeurs de moins de 30 ans : « *Si l'on veut donc attribuer à l'ACR tout ce qui s'est produit sur le nombre de chômeurs après juillet 2004, au-delà des effets conjoncturels, on devrait conclure à un effet défavorable. Mais comme l'effet n'est pas statistiquement différent de zéro, on ne peut pas non plus exclure un effet favorable. »* ⁴¹ Sans commentaire...

Catherine BASTYNS

Lire et Ecrire Communauté française

⁴⁰. COCKX et al., 2011, op. cit., p. 56.

⁴¹. Ibid., p. 51.

Dispositif d'insertion professionnelle et menace de sanction

Une analyse psychosociale

Depuis 1994, sous l'impulsion de l'OCDE, les politiques d'insertion professionnelle ont inclus une composante appelée 'activation', impliquant de la part des chômeurs la participation à des programmes de formation, à des stages et des démarches de recherche d'emploi. En 2004, ces politiques ont revêtu un caractère obligatoire et entraîné la possibilité d'une sanction. Quels sont les effets de ces mesures, et en particulier le rôle joué par leur caractère obligatoire et coercitif, sur la santé mentale et l'insertion sociale ?

*par David BOURGUIGNON,
Ginette HERMAN et
Georges LIÉNARD*

Les effets de la coercition exercée par les politiques d'activation des chômeurs sont généralement abordés sur le plan de l'insertion professionnelle. Mais une autre question mérite d'être posée : de telles mesures assurent-elles un niveau de santé mentale suffisant pour garder opérationnelles la recherche d'emploi et l'intégration sociale ? Dans cet article, c'est cette dernière question qui est traitée. Auparavant, il importe toutefois de préciser divers éléments relatifs aux politiques d'emploi actuelles à l'égard des chômeurs.

La politique d'accompagnement et de suivi actifs des chômeurs

Inaugurée en 2004, la politique d'activation des chômeurs marque un tournant décisif dans l'accompagnement et le suivi qui leur étaient réservés jusque-là. Désormais, les chômeurs sont passibles de sanctions non seulement pour des 'fautes' (abandon d'emploi, refus d'un emploi proposé, non présentation à une convocation, etc.) ou des fraudes (fausse déclaration, travail au noir, etc.), mais également – et c'est là que réside la 'nouveau' – s'ils ne se montrent pas suffisamment actifs dans leur recherche d'emploi ou dans les engagements pris pour améliorer leur employabilité, par exemple en suivant une formation. Cette politique étant décrite dans l'article précédent, nous n'en rappellerons ici que les lignes essentielles pour situer le cadre de notre analyse.

Concrètement, cette politique conjugue deux aspects, l'un centré sur l'aide et les services proposés aux chômeurs (essentiellement par les services régionaux, FOREM ou Actiris¹), l'autre sur le contrôle des démarches effectivement opérées par ces chômeurs (contrôle effectué par l'ONEM, mais également par les services régionaux, la différence étant que l'ONEM peut infliger lui-même des sanctions, tandis que dans le cas des services régionaux, des sanctions n'interviendront que si ces derniers informent l'ONEM d'un manquement au programme convenu).

Sans entrer dans les détails des différents cas de figures, le principe général de la politique d'activation repose sur les éléments suivants :

- Sur base d'un bilan de la situation professionnelle du chômeur, un plan d'action est convenu (comprenant réponses à des offres d'emploi, candidatures spontanées, engagement dans des formations, stages,...).
- Ce plan débouche sur une convention signée par le chômeur, qui s'engage à en respecter les termes.

1. Ou par l'Arbeitsamt en Communauté germanophone.

- Si les engagements prévus ne sont pas respectés par le chômeur ou si ses efforts sont jugés insuffisants, il encourt des sanctions, limitées dans un premier temps (diminution ou suspension temporaire des allocations de chômage), mais qui peuvent être revues progressivement à la hausse et aller jusqu'à l'exclusion du droit aux allocations. Comparée aux plans antérieurs d'accompagnement des chômeurs, la politique d'activation de 2004 a dès lors comme caractéristique de porter davantage l'accent sur leurs devoirs que sur leurs droits.²

Les effets de la politique d'activation

L'efficacité de cette politique a principalement été mesurée sur le plan de l'insertion professionnelle. Les études réalisées montrent à ce sujet des effets contrastés.³ Si, d'un côté, cette politique semble accroître l'accès à l'emploi ; de l'autre, cet accroissement n'est pas généralisé. D'abord, il se limite aux personnes dont les profils professionnels sont

2. LIÉNARD G., *Crise sociale et responsabilisation des groupes précaires : analyse sociologique*, in HERMAN G. (dir.), *Travail, chômage et stigmatisation. Une analyse psychosociale*, Bruxelles, De Boeck, 2007 ; LIÉNARD G., MANGEZ E., *Contexte politique des plans d'accompagnement, des conventions et des contrats d'insertion*, in COLLART J., BOURGUIGNON D., DELROISSE S., HERMAN G., LIÉNARD G., MANGEZ E. (avec la collaboration de LEKOEUCHE A.), *Analyse psychosociale des processus d'insertion des individus appartenant à des publics vulnérables*, Charleroi, CERISIS, Rapport final de recherche, Ministre de l'Économie et de l'Emploi, Institut wallon de l'évaluation, de la prospective et de la statistique (IWEPS), 2008.

3. COCKX B., DEFOURNY A., DEJEMEPPE M., VAN DER LINDEN B., *Le nouveau système de suivi des chômeurs : une évaluation*, Rapport de recherche dans le cadre du programme 'Action de soutien aux priorités stratégiques de l'Autorité fédérale' de la Politique scientifique, 2007 (rapport en ligne : www.uclouvain.be/cps/ucl/doc/econ/documents/rapportwebPolFed.pdf) ; COCKX B., DEJEMEPPE M., VAN DER LINDEN B., *L'activation du comportement de recherche d'emploi favorise-t-elle un retour plus rapide à l'emploi ?*, in *Regards économiques*, n°85, février 2011 (article en ligne : www.regards-economiques.be/images/reco-pdf/reco_96.pdf).

les plus favorables sur le plan de l'embauche (niveau élevé d'instruction, expérience professionnelle antérieure). Ensuite, l'accroissement du retour à l'emploi est surtout présent là où les offres d'emploi sont abondantes ; ailleurs, il est proche de zéro. Enfin, la qualité des emplois obtenus, là où il y a un effet significatif de la mesure, est légèrement inférieure à celle de ceux qui auraient été obtenus hors activation (contrats à durée déterminée plus courts et moins bien rémunérés).

Au-delà des effets en termes d'insertion professionnelle, une autre question émerge. Elle résulte du fait que la majorité des personnes activées n'ont pas retrouvé de travail.⁴ Qu'en est-il pour elles sur le plan de la santé psychologique ? La question est centrale car on sait que cette variable intervient non seulement dans la persistance des activités de recherche d'emploi, mais surtout dans la possibilité pour les individus de jouer un rôle actif dans toutes les sphères de vie (vie politique, familiale, associative...).

Dans cet article, deux études sont présentées. Toutes deux visent les mêmes objectifs mais elles les mettent en œuvre au travers de deux procédures de recherche différentes et complémentaires. La première est une procédure fréquemment utilisée dans l'évaluation des politiques sociales. Elle met à jour l'existence de corrélations et analyse la correspondance qui pourrait exister entre la participation à un dispositif, soit la procédure d'activation du comportement de recherche d'emploi (ACR) de l'ONEM, et le niveau de santé mentale ou d'insertion sociale. La seconde recherche ambitionne de mettre en évidence une relation de cause à effet. En d'autres mots, elle tente de vérifier si la participation à un dispositif a un effet significatif sur le niveau de santé mentale ou d'insertion sociale observé. C'est dans un laboratoire 'virtuel' qu'un tel objectif peut être mis en œuvre, le

4. LIÉNARD G, *Crise sociale et responsabilisation des groupes précaires : analyse sociologique*, op. cit.



principe consistant à modifier un seul élément à la fois tout en maintenant les autres constants. Les résultats ainsi obtenus permettent de préciser dans quelle mesure l'élément en question (ici, la participation à un dispositif) influence d'autres variables (la santé mentale ou l'insertion sociale). ⁵

5. Pour une présentation plus complète, voir : BOURGUIGNON D., HERMAN G., LIÉNARD G., LEKOEUCHE A., *Insertion professionnelle et santé mentale*, in *La Revue Nouvelle*, n°1, janvier 2009, pp. 50-64 (article en ligne : www.researchgate.net/publication/234065023_Bourguignon.indd).

Entre dispositifs et chômeurs : des relations inattendues

La première étude, réalisée en 2007 en Région wallonne, s'attache à deux questions. La menace de sanction véhiculée par l'ACR est-elle associée à la volonté des chômeurs de (re)trouver un emploi ? Quel rôle joue-t-elle sur leur santé mentale ? Pour répondre à ces questions, nous avons comparé deux dispositifs : d'une part l'ACR et d'autre part le Contrat crédit insertion (CCI) (*voir encadré page suivante*). Ce dernier partage avec l'ACR plusieurs aspects (le chômeur reçoit un soutien et s'engage, par la signature d'une convention, à se former ou à rechercher un emploi) mais en diffère par le fait qu'en cas de non-respect du contrat, aucune sanction n'est prévue. L'étude que nous avons effectuée compare donc, sur les mêmes variables, les effets respectifs de l'ACR et du CCI. Toutefois, dans cette procédure, un écueil subsiste. Il est possible que les effets observés ne diffèrent pas entre eux mais se singularisent par rapport à une troisième situation, caractérisée par l'absence de toute participation à un dispositif d'insertion. Dès lors, nous avons adjoint à l'étude un groupe complémentaire (dit groupe 'neutre'), composé de chômeurs n'ayant signé ni de convention dans le cadre de l'ACR, ni de CCI.

L'étude a été réalisée en partenariat avec les FOREM régionaux de La Louvière et de Charleroi, ainsi qu'avec le siège central du FOREM.⁶ Trois groupes de chômeurs y ont participé. Le premier était composé de 274 personnes ayant signé une convention d'activation, le deuxième de 164 personnes ayant signé un CCI⁷ et le troisième de 166 personnes n'ayant signé ni l'une ni l'autre. C'est sous la forme d'un questionnaire fermé que les informations ont été recueillies.

6. Nous tenons à remercier nos partenaires du FOREM pour leur soutien à la recherche, de même que les personnes qui ont accepté d'y participer.

7. Il est à noter qu'une partie de ces personnes ont, au cours de la recherche, également signé le contrat ONEM.

En 2006-07, au moment où la première étude a été réalisée, le **contrat crédit insertion (CCI)** relevait du décret wallon DIISP (Dispositif intégré d'insertion socioprofessionnelle). L'entrée dans ce 'dispositif', qui s'adressait aux demandeurs d'emploi inscrits en tant que tels auprès de FOREM Conseil, se faisait sur une base volontaire et se concrétisait par la signature d'un contrat visant l'accès à un emploi durable et de qualité. Ce contrat, d'une durée maximale de deux ans, devait garantir au bénéficiaire « *un suivi individualisé et un soutien à l'insertion professionnelle se traduisant notamment par la réalisation d'un bilan personnel et professionnel préliminaire, une évaluation formative continue, une offre permanente de services relatifs à la formation et à l'insertion socioprofessionnelle, la mise en place plus fluide de filières, et la formalisation de passerelles entre les différents acteurs du dispositif et entre les différentes actions entreprises par et avec le bénéficiaire pour lui permettre d'atteindre le plus rapidement et le plus efficacement possible son objectif de formation et d'emploi* ». NB : Le CCI est aujourd'hui remplacé par un 'plan d'actions' dans le cadre du nouveau décret sur l'Accompagnement individualisé (entré en vigueur le 1^{er} octobre 2012) qui a succédé au décret DIISP.

Sanctions et volonté d'insertion professionnelle

La comparaison des trois groupes a porté sur l'insertion professionnelle exprimée par les personnes au travers d'une série de questions. Les résultats montrent que, comparées à celles du groupe 'neutre', les personnes participant à l'ACR ont développé une vision plus fermée du monde du travail. En d'autres mots, elles considèrent que l'emploi leur est davantage inaccessible. Par contre, en ce qui concerne la recherche d'emploi, les personnes les plus motivées sont celles qui ont signé le CCI. On pourrait croire que la durée de chômage est un

facteur explicatif de ces résultats mais il n'en est rien dans la mesure où cette durée est équivalente dans les groupes ACR et CCI, tandis qu'elle est largement supérieure dans le groupe 'neutre'.

Ces résultats plaident pour une remise en question du rôle incitatif de la sanction lorsqu'il s'agit de rechercher un emploi. Ils confirment en fait les résultats de nombreuses recherches ⁸ montrant qu'une menace peut diminuer la volonté d'un individu de réaliser de manière autonome une tâche qui ne soit pas guidée par la recherche de l'approbation d'autrui ou l'évitement d'un sentiment de culpabilité. En effet, quand un comportement est dicté par une autorité extérieure à l'individu, celui-ci peut se sentir motivé à restaurer sa liberté et agir de façon contraire à ce qui est attendu.

Sanctions et bien-être

D'une manière générale, être sans travail entraîne une dégradation de la santé mentale. ⁹ La recherche d'emploi est-elle dès lors un moyen de la préserver ? Les résultats ne confirment pas cette hypothèse : les chômeurs du groupe CCI ressentent plus de honte et de culpabilité et montrent un niveau de bien-être inférieur à celui des deux autres groupes. En somme, ce sont les participants qui montrent le plus de motivation à rechercher du travail (tout en développant une vision fermée du monde professionnel) qui ont le niveau le plus faible de bien-être. Cette observation est confirmée par diverses études. ¹⁰ Contrairement à d'autres stratégies (comme déménager vers une zone plus riche en emplois disponibles, suivre une formation professionnelle,

8. VALLERAND R. J., *Toward a hierarchical model of intrinsic and extrinsic motivation*, in ZANNA M.P. (dir.), *Advances in experimental social psychology*, Academic Press, New York, 1997, pp. 271-360.

9. HERMAN G., *Travail, chômage et stigmatisation. Une analyse psychosociale*, op. cit.

10. PAUL K. I., MOSER K., *Unemployment impairs mental health : meta-analyses*, in *Journal of Vocational Behavior*, 74 (3), 2009, pp. 264-282.

s'investir dans la vie associative, minimiser la place du travail dans notre société, dévaloriser son emploi précédent), la recherche d'emploi est donc négativement associée au bien-être. Ceci est lié probablement aux nombreux refus que les chômeurs essuient lorsqu'ils candidatent à un emploi, refus qui entraînent découragement et anxiété.

En conclusion, cette première recherche met en exergue deux éléments. Le premier porte sur la motivation à entamer ou poursuivre des démarches de recherche d'emploi. Les résultats obtenus sont en fait contraires au postulat qui sous-tend les politiques publiques actuelles, postulat selon lequel la menace de sanction constitue un incitant à la volonté d'insertion professionnelle. En fait, ce sont les chômeurs qui ont signé le document ne comportant pas de sanction potentielle qui manifestent la plus grande motivation à rechercher du travail. Ce résultat suggère que la sanction a un rôle contreproductif parce qu'elle externalise la motivation à rechercher du travail. En quelque sorte, le chômeur agit non pas en vue d'une satisfaction personnelle, mais dans l'intention de se soumettre à la volonté d'autrui.

Au regard de ces résultats, peut-on dès lors suggérer qu'une démarche telle que celle sous-jacente au CCI constitue une solution adéquate pour les chômeurs ? La réponse est des plus délicates. En effet, nos analyses, de même que d'autres études, ont mis en évidence que les chômeurs qui manifestent la plus grande volonté d'insertion professionnelle montrent aussi la plus forte dégradation de leur bien-être.

Les dispositifs d'activation comme cause d'effets paradoxaux sur les chômeurs

La recherche qui vient d'être exposée présente une série de limites. En particulier, étant corrélative, elle ne peut répondre à la question de la causalité : est-ce la participation au dispositif qui est à l'origine du niveau de santé mentale ou d'insertion sociale, ou bien d'autres variables sont-elles responsables des effets observés ? **La seconde recherche** tente dès lors de pallier cette limite. Elle met en place une méthode dite expérimentale. Plutôt que de comparer un dispositif qui inclut une menace de sanction à un autre qui n'en comporte pas, comme ce fut le cas de la recherche ci-dessus, nous avons ici construit nous-mêmes une situation mettant en exergue soit l'apport d'un soutien, soit la menace d'une sanction. ¹¹

Cette recherche ¹² a été réalisée dans la région montoise en partenariat avec le FOREM Conseil de Mons. Concrètement, 67 chômeurs qui avaient signé une convention d'activation ont accepté d'y participer. Au cours d'une séance d'information, ils ont été répartis aléatoirement en trois groupes. Dans le premier groupe, une chercheuse leur a brièvement rappelé que l'ACR comportait, de manière prioritaire, un caractère d'aide et de soutien destiné à faciliter leur insertion professionnelle (condition 'soutien') ; dans le deuxième, elle a évoqué l'aspect contrôle de l'ACR au sens où celle-ci pouvait, dans certaines circonstances, déboucher sur un avertissement et une sanction

11. Cette méthode, dans la mesure où elle garde constantes toutes les dimensions de la situation, sauf celle qui est volontairement 'manipulée', fournit une indication fiable quant aux effets réels de la dimension 'manipulée'. Notons toutefois que cette procédure pêche par son caractère artificiel lié à la mise en place de la 'manipulation'.

*12. Voir : LEKOEUCHE A., **Plan d'accompagnement des chômeurs : aide ou sanctions, quelles conséquences pour le chômeur ?** (travail de fin d'études), FOPES, 2008.*



POUR ADOUCCIR LA CHASSE AUX CHÔMEURS, LES SANCTIONS SERONT D'AVANTAGE CHANTÉES EN CANON PAR L'ONEM ET LE FOREM

(condition 'sanction') ; enfin, dans le dernier, elle n'a rien évoqué de ce dispositif (condition 'neutre'). L'objectif est d'étudier l'impact des informations données sur la volonté d'insertion professionnelle et sur la santé mentale des chômeurs et, en particulier, d'analyser le rôle joué par les conditions 'sanction' et 'soutien'.

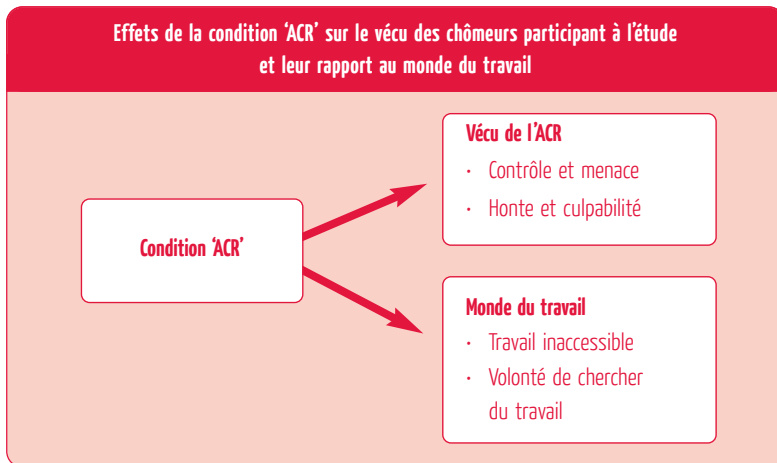
Quels sont les effets ?

Contrairement à nos attentes, les deux conditions 'sanction' et 'soutien' n'ont généralement pas conduit à des effets contrastés, ni en termes d'insertion professionnelle, ni en termes de bien-être. Les chômeurs n'ont pas manifesté de réactions différenciées en fonction du fait qu'on leur avait rappelé le caractère soutenant ou sanctionnant de l'ACR. En quelque sorte, le fait d'évoquer l'un ou l'autre de ces aspects indiffère ; il rappelle simplement aux chômeurs qu'ils participent à l'ACR.

Étant donné ce résultat, la suite des analyses a porté, à titre exploratoire, sur une comparaison entre une condition 'ACR' (réunissant les conditions 'soutien' et 'sanction') et la condition 'neutre'. Cette fois, les analyses fournissent des résultats statistiquement significatifs. En

ce qui concerne le vécu des chômeurs, les participants de la condition 'ACR' ressentent davantage de contrôle et de menace que ceux de la condition 'neutre'. De plus, ils ne perçoivent pas que le dispositif, tel quel, leur apporte une aide particulière. Ces résultats suggèrent que, d'une manière globale, l'ACR est plutôt perçue comme un instrument de sanction que comme un outil de soutien. Il n'est dès lors guère étonnant de constater que, comparés à la condition 'neutre', les participants à la condition 'ACR' ressentent davantage de honte et de culpabilité, émotions qui affectent négativement leur estime de soi.

Concernant le monde du travail, la comparaison avec la condition 'neutre' montre que le rappel des missions de l'ACR induit une perception de l'emploi comme étant davantage inaccessible. Dans un tel contexte, décrocher un emploi se révèle donc une mission dont la difficulté se trouve renforcée. Malgré cela, les participants de la condition 'ACR' expriment davantage leur bonne volonté à candidater à un emploi que ceux de la condition 'neutre'. La figure ci-dessous rend compte de ces résultats.



Les conclusions auxquelles cette étude aboutit mettent en évidence trois éléments.

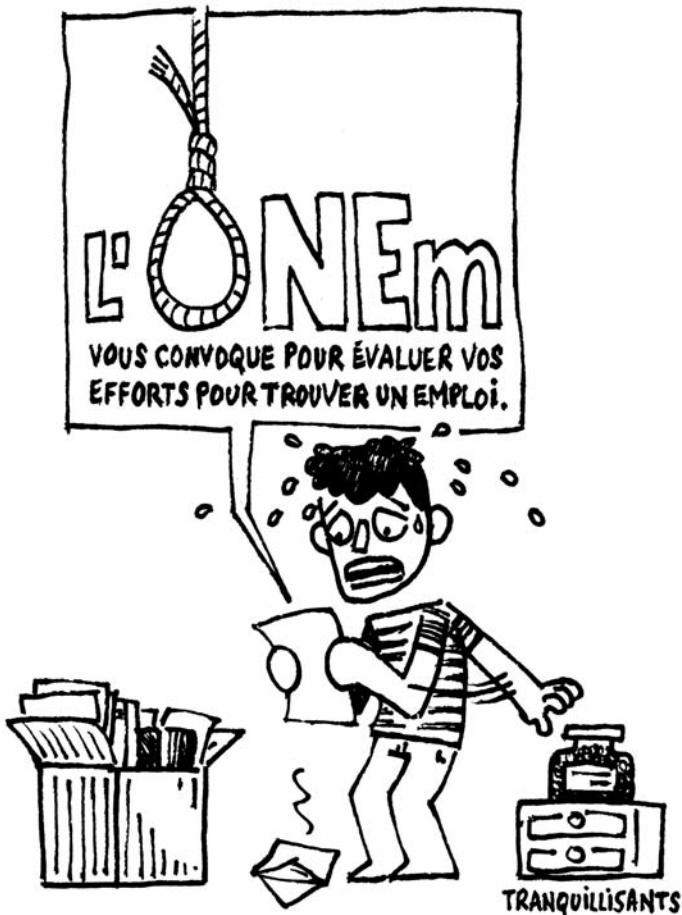
En premier lieu, malgré le fait qu'il comporte à la fois des dimensions de soutien et de sanction, l'ACR est perçue par les chômeurs bien plus comme une source de menace que comme une forme d'aide. En quelque sorte, sa fonction de contrôle menaçant 'absorbe' sa fonction d'aide.

En second lieu, la simple évocation de l'ACR a pour conséquence d'accentuer la volonté des chômeurs de quitter leur situation de non-emploi et d'accorder de l'importance au domaine professionnel. Au vu de ces résultats, on pourrait se dire que l'ACR facilite l'insertion professionnelle des chômeurs en ravivant leur motivation à rechercher un emploi. Cette interprétation est toutefois battue en brèche par le fait que les participants de la condition 'ACR' développent une vision plus fermée du monde professionnel que ceux de la condition 'neutre' : ils ne voient pas comment pouvoir y accéder. En fait, les chômeurs se retrouvent dans une situation paradoxale : d'une part, ils expriment une plus grande volonté de s'insérer professionnellement ; d'autre part, ils perçoivent le monde du travail comme inaccessible.

Ce paradoxe pourrait être à l'origine de tensions psychologiques et altérer la santé mentale des chômeurs. Se souvenir du fait qu'on participe à l'ACR entraîne une détérioration de l'estime de soi personnelle et une augmentation des émotions négatives telles que la honte et la culpabilité. Ces résultats confirment ceux obtenus dans l'étude précédente : plus les chômeurs entreprennent des recherches d'emploi, plus leur bien-être se dégrade.

Conclusions

Les deux recherches présentées dans cet article ont tenté de clarifier les effets de dispositifs comportant des menaces de sanction. La première, au travers d'une enquête réalisée auprès de chômeurs, a comparé la manière dont différents dispositifs d'insertion socioprofessionnelle étaient associés à la volonté d'insertion sur le marché du



travail et à la santé mentale. La seconde a visé les mêmes objectifs mais en mobilisant une procédure expérimentale permettant d'inférer des relations de causalité.

Les conclusions auxquelles ces recherches aboutissent suggèrent que les politiques publiques basées sur la menace de sanctions présentent une série d'effets équivoques, voire négatifs. L'ACR semble générer un sentiment de menace et induire de la honte et de la culpabilité, lesquelles dégradent l'estime de soi des chômeurs. De plus, bien qu'il puisse, sous certaines conditions, constituer un incitant dans la recherche d'emploi, l'ACR conduit également à développer une vision du monde du travail comme étant inaccessible. Deux questions surgissent alors : comment les chômeurs font-ils face à un tel paradoxe et quels sont les effets à long terme de phénomènes antagonistes dans un contexte de pénurie d'emploi ?

Ces conclusions n'invalident pas pour autant les politiques basées sur le soutien et l'incitation à la formation. Celles-ci, pour peu qu'elles soient dissociées de la menace, sont utiles à un double titre. D'une part, si la croissance durable revient, il est pertinent que les personnes les moins diplômées soient mieux formées afin de pouvoir saisir les opportunités d'emploi. D'autre part, l'augmentation des capacités liées à la formation contribue à augmenter l'insertion dans diverses dimensions de la vie sociale, éducative, familiale, et à renforcer l'exercice de démarches citoyennes.

David BOURGUIGNON – Université de Lorraine à Metz

Ginette HERMAN – Université catholique de Louvain

Georges LIÉNARD – Université catholique de Louvain

État social actif : trois mots qui changent la vie des organismes d'ISP

En 1999, Frank Vandenbroucke, alors ministre des Affaires sociales et des Pensions, introduit dans le discours et le débat politique belge un nouveau concept : l'État social actif (ESA) qui se présente comme un nouveau mode opératoire des politiques économiques et sociales. Les mesures proposées cherchent à 'accompagner' et à 'responsabiliser' individuellement chaque allocataire social. Il s'agit de l'aider à sortir de sa condition et de l'insérer pleinement dans la société par le travail. Le présent article propose un regard sur les impacts de l'ESA et des mesures d'activation des chômeurs sur le secteur wallon de l'insertion socioprofessionnelle.

L'ESA a pour objectif de renouer avec le plein emploi et d'ainsi lutter contre l'exclusion sociale par la promotion de l'autonomie et de l'estime de soi. L'État social actif remet à l'honneur la **valeur travail**, comme seule voie de l'intégration sociale et seul moyen de satisfaire le besoin d'utilité sociale.

*par Véronique
KINET*

Il vise à lutter contre les politiques budgétaires dites 'passives' d'indemnisation et de retrait temporaire ou anticipé de la vie active. Les politiques du chômage de l'État-providence constituent, pour ses détracteurs, des 'pièges à l'emploi'. Le faible différentiel entre le montant des allocations sociales – auquel s'ajoutent des avantages dérivés du statut d'allocataire social – et le salaire net des postes de travail à

faible qualification ou à temps partiel est considéré comme un frein au retour sur le marché du travail. L'État social actif vise aussi à améliorer l'**employabilité** des demandeurs d'emploi. Les plans d'accompagnement des chômeurs, les emplois ALE, les formations orientant plus directement vers la mise à l'emploi sont autant d'exemples de politiques dites 'actives'.

Avec la politique 'd'activation des chômeurs' mise en œuvre à partir de 2004 ¹, les **mesures renforcées d'accompagnement et de contrôle** visent le relèvement du taux d'emploi, quel qu'en soit le prix payé par l'individu : emploi non attractif, sous-payé, à temps partiel, précaire, etc. Dans la foulée, on assiste à une dérive de la formation des chômeurs peu qualifiés.

Le secteur de l'ISP dans le contexte de la politique d'activation des chômeurs

C'est dans ce contexte général du tournant vers l'État social actif, et plus particulièrement dans celui de la mise en place de la politique d'activation des chômeurs, que des **dispositifs institutionnels** (décret DIISP ², EFT/OISP ³) centrés sur l'insertion socioprofessionnelle ont vu le jour.

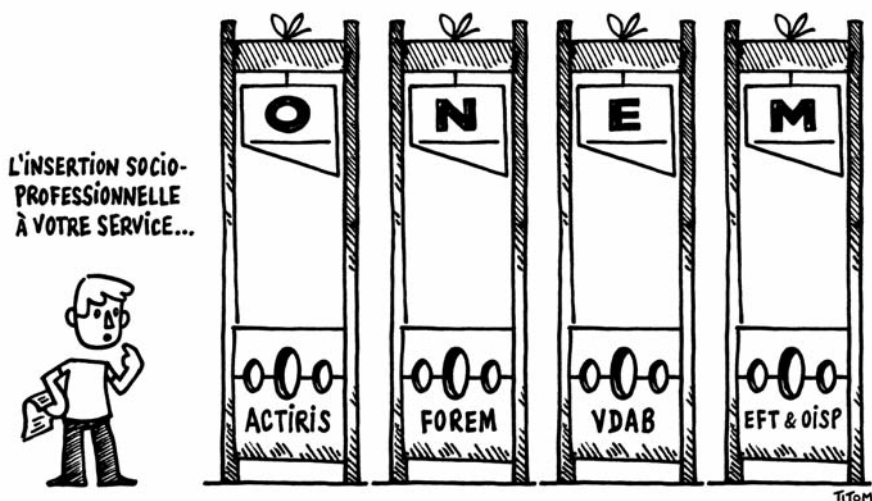
1. Cette politique est décrite en détail dans l'article de Catherine Bastyns, pp. 44-75.

2. Le Dispositif intégré d'insertion socioprofessionnelle (DIISP, instauré en avril 2004) est un « ensemble de services spécifiques, complémentaires et coordonnés, destiné à favoriser l'insertion professionnelle des bénéficiaires et centré sur ces derniers ». C'est un décret-cadre qui chapeaute une série d'autres décrets, et notamment le décret relatif aux OISP et EFT. Les opérateurs de formation sont donc directement concernés par le DIISP. Il est remplacé depuis le 1^{er} octobre 2012 par le décret sur l'Accompagnement individualisé (AI).

3. Il s'agit ici du décret EFT/OISP (décret du 1^{er} avril 2004, mais entré en vigueur le 1^{er} janvier 2008), et non du projet de décret qui est amené à le remplacer (décret qui ne devrait entrer en vigueur qu'en janvier 2015).

Ces dispositifs doivent permettre de proposer à chaque stagiaire un **parcours adapté et adéquat**, avec filières et passerelles, ce qui passe par le renforcement de partenariats entre organismes de formation. Selon les dispositions décrétales, les actions de formation et d'insertion doivent être centrées sur le bénéficiaire en vue d'un accès à un emploi durable et de qualité. Selon le décret EFT et OISP, la formation doit viser l'émancipation sociale, individuelle et collective en permettant au bénéficiaire de développer ses capacités, de devenir acteur de son projet professionnel, de retisser des liens sociaux et développer son autonomie sociale.

Mais la politique d'activation soumet les actions des centres EFT et OISP à la nouvelle culture normative de l'État social actif, à savoir un accompagnement et une responsabilisation individuelle (et non plus collective) ; la formation doit dès lors viser une **adaptation à cette nouvelle culture normative** en vue d'une insertion, à terme, dans l'emploi et donc dans la société. À travers le renforcement de l'employabilité des demandeurs d'emploi, c'est plus largement l'**utilité sociale** qui est visée par ces politiques dites 'actives'.



Activation et ISP : un couple si mal assorti

Les intentions des décrets applicables aux EFT et OISP rencontrent l'adhésion des organismes de formation puisqu'ils visent à permettre un parcours adapté et adéquat pour chaque stagiaire, avec filières et passerelles, et qu'il s'agit, dans ce but, de renforcer le travail en partenariat entre organismes de formation.

Mais au-delà d'un accord de principe sur cet objectif général, plusieurs dimensions sont dommageables aux organismes de formation⁴ :

- Les partenariats sont difficiles à mettre en place.
- Les organismes de formation se retrouvent confrontés en raison de la politique d'activation des chômeurs à un nombre croissant de demandeurs d'emploi très précarisés pour lesquels l'entrée en formation n'apporte pas de réponse à leurs besoins premiers. Les centres sont en outre acculés à constituer un rouage de la gestion sociale du chômage, y compris dans son aspect de contrôle et de répression.
- Les opérateurs doivent assumer le risque de donner des illusions aux stagiaires quant à leurs chances effectives d'insertion en formation plus qualifiante ou en emploi dans le contexte socioéconomique actuel. Une vision linéaire de la formation est par ailleurs contestable dans le cadre de la formation d'adultes porteurs d'expériences multiples.
- Le décret sur l'accompagnement individualisé a pour objectif unique l'insertion professionnelle à court ou moyen terme, ce qui implique que le parcours soit le plus rapide possible. Les EFT/OISP risquent d'être mis en concurrence en termes de résultats immédiats d'insertion, ce qui peut les pousser à privilégier les publics les plus insérables, au risque que ceux qui sont les plus éloignés de l'emploi ne trouvent plus place dans ces organismes.

4. D'après VERNIERS C., *Formation-Insertion : Réflexions générales et analyse du public de la FUNOC. Confirmations scientifiques d'intuitions largement partagées*, Éd. FUNOC - Contradictions, n°130-131, Bruxelles, 2010.

- Le mode de financement des opérateurs à l'heure de formation/stagiaire prévu par le décret comporte aussi le risque d'empêcher les organismes de formation de disposer du temps et des moyens nécessaires pour continuer à produire de l'innovation pédagogique et de la recherche leur permettant de s'adapter au mieux aux caractéristiques et profils des publics ⁵, ainsi qu'aux mutations technologiques et sociales du marché du travail et de la société en général.
- La politique d'activation des chômeurs s'inscrit dans une conception purement individuelle de l'insertion. Il en va de même pour le décret relatif à l'agrément et au subventionnement des EFT et OISP, assignant notamment à ces derniers la mission d'amener chaque stagiaire « *à faire un bilan de compétences et à définir (à devenir acteur de) son projet professionnel, en ce compris un projet de formation professionnelle* ». Cette mission est particulièrement difficile à réaliser lorsqu'on travaille avec des personnes très précairisées dans un contexte socioéconomique peu favorable.
- En ce qui concerne le 'bilan de compétences', comment éviter qu'il ne se transforme pour certains en un 'bilan d'incompétences'. Même si tous sont porteurs de potentialités et qualités diverses, celles-ci sont plus ou moins valorisables sur le plan de l'insertion professionnelle. Ce qui nous ramène aux risques de sélection du public, renforcée par la mise en concurrence des centres de formation. Les professionnels des EFT/OISP doivent mobiliser toute leur vigilance et leur expertise pour contrer ce risque.
- La définition d'un projet professionnel nous renvoie à une logique de responsabilisation des personnes face à leur destin et c'est à ceux qui ont objectivement le moins de chances sociales de réussir qu'on demande d'élaborer un projet professionnel. L'injonction au

5. Dans un certain nombre de cas, et en particulier dans les petits centres, on assiste à une 'course aux heures' pour atteindre le quota d'heures de formation garantissant un financement à 100%.

projet s'inscrit dans un contexte qui se caractérise par des débouchés très incertains. Aussi, le risque existe de véhiculer l'idée qu'il suffit de vouloir pour pouvoir et que celui qui n'a pas de projet est le premier responsable de son échec (individualisation des causes et du traitement du problème).

La politique d'activation des chômeurs n'est pas en reste en termes d'obstacles au bon fonctionnement des opérateurs de formation. Assurant des missions difficiles, dans un contexte complexe et avec un public qui cumule les difficultés, ces organismes rencontrent eux-mêmes beaucoup d'**obstacles institutionnels et politiques** qui mettent à mal leur dispositif originel et les amènent à devoir se débattre dans de multiples contradictions, parfois insurmontables.

Le parcours d'insertion risque d'apparaître, dans le cadre socioéconomique actuel, comme un espace intermédiaire entre formation et absence d'emploi et risque de devenir un statut plutôt qu'un état transitoire, de par la perpétuation de la situation de formation.

Le travailleur social : à la recherche de sens

Ces dix dernières années, le **contexte de travail des EFT et OISP** a fortement évolué avec l'apparition d'un nouveau décret (EFT/OISP), de nouveaux dispositifs (contrôle accru des chômeurs, DIISP depuis peu remplacé par le décret AI), d'une nouvelle vision normative (État social actif), de la logique des marchés publics, en concordance avec les réglementations européennes à tendance libérale pour les appels à projets, etc., tout ceci dans un marché du travail en forte évolution, où la part des emplois manuels ou non hautement qualifiés s'amenuise toujours davantage.

Et même si les problématiques rencontrées ressemblent à celles que nous avons connues il y a 20 ans (crise, chômage de masse, déstructuration de la société), on ne peut nier que tous ces changements ont

des **impacts importants sur le travail des EFT et des OISP**. Il est donc important de bien en comprendre toutes les facettes pour pouvoir définir leur impact sur les travailleurs et la manière dont ils perçoivent leur rôle et leur identité.

Depuis la fin des années 90, les missions du travail social sont ainsi remises fondamentalement en question : il ne s'agit plus d'accompagner ni de chercher l'épanouissement individuel et collectif en respectant inconditionnellement les personnes et leurs désirs, mais bien d'**activer les personnes** pour les inciter à se réinsérer dans un système social qui ne peut se permettre de laisser la part belle aux aspirations des publics : paradoxe de la société néolibérale ! ⁶ Le travailleur social en est donc réduit à **gérer le non-travail**, au péril de son éthique professionnelle, à **constater son impuissance** devant la marginalisation d'une frange grandissante de la population, ces 'exclus', ces 'désaffiliés' dont parle Robert Castel ⁷.

Ces multiples changements et évolutions ont eu un **impact sur les rôles et objectifs** assignés aux EFT et aux OISP, et donc à leurs travailleurs. Abraham Franssen identifie à cet égard une triple transformation :

- « celle du rôle de **l'intervenant social**, qui abandonne progressivement la figure presque parentale de garant et gardien des droits de l'usager pour celle de coach visant à développer ses capacités ;
- celle du rôle de **l'usager**, dont on n'attend plus une docilité soumise, mais plutôt un comportement autonome et proactif ;

6. BOSQUET C., L'évolution des politiques sociales entre logiques d'activation et logiques sécuritaires : est-il encore possible de faire du travail social ?

Questions de déontologie, Exposé lors de la journée d'étude 'Entre secret professionnel et contrôle, une éthique pour éclairer les missions du travail social', FCSS/Comité de vigilance en travail social, Namur, 7 octobre 2004 (texte accessible en ligne : www.fdss.be/uploads/SecretProfes/SecretProEtControlCombo.pdf, pp. 20-31).

7. Voir par exemple : CASTEL R., Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat, Fayard, Paris, 1995.

- celle de *la relation d'aide*, qui évolue d'une logique de protection et de prise en charge assistancielle vers une logique d'accompagnement et de guidance. » ⁸

Ces nouveaux rôles sont régulièrement mis en échec dans la réalité quotidienne et sont inatteignables, tant pour une majorité des travailleurs de l'insertion socioprofessionnelle que pour leur public cible. Cela crée de *multiples tensions* qui questionnent la responsabilité de la structure mais également celle de chaque travailleur. Véronique Huens ⁹ identifie quatre tensions :

- La première est liée à *l'objectif de l'organisation* qui est tenue de mener les stagiaires à l'emploi. Dès lors, que faire si ces derniers ne sont pas prêts, en quoi la responsabilité du formateur peut-elle être engagée en cas d'échec du projet de formation ?
- La deuxième tension concerne *la mission des travailleurs* qui est de responsabiliser les stagiaires, de les accompagner pour les aider à trouver leur voie, alors que l'on constate une absence totale de choix réel (notamment faute d'emploi) pour les bénéficiaires en dehors d'un 'emploi à tout prix'.
- La troisième tension se situe *entre le mode de financement des structures d'insertion et leur finalité sociale*, reportant sur les travailleurs une partie de la responsabilité de répondre aux exigences des pouvoirs subsidants au détriment du projet du bénéficiaire.
- Enfin, la quatrième tension est générée par *la dominance du modèle de l'État social actif*, rendant l'individu responsable de sa situation et faisant fi des mécanismes sociaux de reproduction des inégalités et

8. Repris par SZOC E., *L'autonomisation en débat au Centre bruxellois de coordination sociopolitique*, in *Alter Echo*, n°245, février 2008 (article en ligne : www.alterechos.be/index.php?p=sum&d=i&c=a&n=245&art_id=17588).

9. HUENS V., *Les EFT et les OISP face à la responsabilité et la responsabilisation*, SAW-B, octobre 2009 (analyse en ligne : www.saw-b.be/EP/2009/A0913.pdf).

du poids des structures sociales dans les trajectoires individuelles d'une part, des responsabilités collectives d'autre part. Les EFT et les OISP participent ainsi à une logique de responsabilisation individualisante, notamment par le rôle de contrôle et d'agent d'insertion professionnelle qui leur est imposé par la politique d'activation des chômeurs.

Les organisations et les travailleurs sont pris **en otage** entre ces nouvelles obligations (certains n'identifiant pas les tensions et les subissant, ce qui génère un mal-être) et la responsabilité qu'ils se donnent à travers la finalité sociale qui est la leur, à savoir redonner confiance aux stagiaires, casser le cercle vicieux de l'échec dans lequel ils se trouvent, favoriser leur émancipation sociale au travers des pratiques de formation.

C'est à partir de la connaissance de ces mutations, de ces tensions, de ces nouvelles configurations du travail que le secteur et ses travailleurs peuvent **(re)définir leur rôle et leur identité professionnelle** afin de fixer les responsabilités respectives, se positionner, agir collectivement, entrer en résistance. La formation continuée des travailleurs ¹⁰ (et la formation initiale des futurs travailleurs sociaux), la validation des compétences et la certification des travailleurs sont des voies à investir pour y parvenir.

Les EFT et les OISP ne peuvent accepter une logique qui individualise les responsabilités. Faire porter par les stagiaires et les travailleurs des responsabilités qui ne sont pas les leurs – manque d'emplois et d'emplois convenables – c'est les culpabiliser.

10. Voir la recherche-action menée par l'Interfédé qui présente une autre façon de concevoir la formation des travailleurs pour soutenir le professionnalisme du secteur des EFT et des OISP : Y'a René qui vient, in Les Cahiers de l'Interfédé, n°3, octobre 2011 (en ligne : www.interfedebelgium.be/images/stories/documents/cahiers-IF-7octobreRené.pdf).

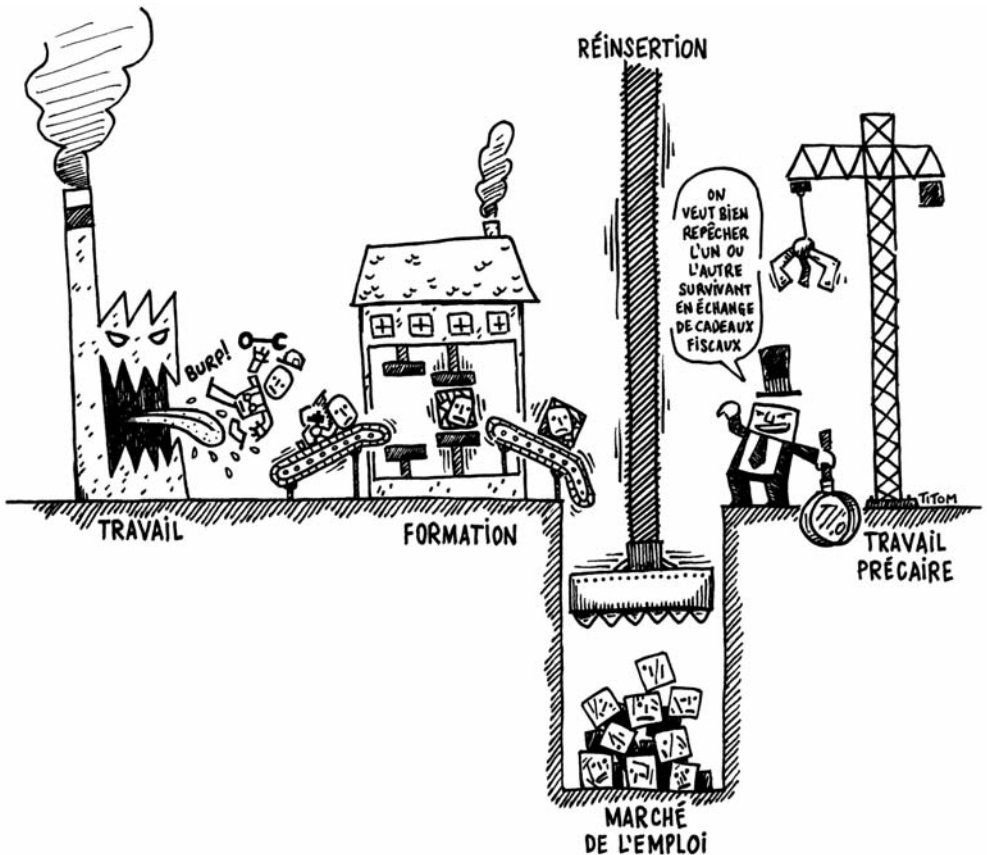
Action... réaction

Le défi principal des OISP est de **lutter contre les inégalités sociales** en se plaçant sur le terrain de la formation, c'est-à-dire donner à ceux qui en sont victimes ce qu'ils étaient en droit de recevoir de l'école : une formation générale, professionnelle et sociale. Il y a donc là un **projet essentiellement socioéducatif**, s'inscrivant dans un projet politique plus vaste de lutte contre les inégalités. Force est de constater que ce projet se retrouve **fortement instrumentalisé** par les politiques d'insertion professionnelle, ce qui aujourd'hui, pour les publics peu qualifiés, risque trop souvent de se traduire par des pratiques de gestion du chômage, voire de 'chasse aux chômeurs'.

Dans ce contexte, la formation risque de ne plus être ni émancipatrice ni qualifiante, mais de constituer **un alibi** en devenant insidieusement un instrument de contrôle des chômeurs, au détriment de la mission socioéducative fondamentale des organismes d'ISP.

Si les dispositifs légaux qui s'imposent aux EFT et aux OISP (via le décret DIISP et le décret EFT/OISP) apparaissent comme des garants de l'action formative, d'autres conceptions apparaissent, quant à elles, comme des freins, voire des obstacles (je pense ici à la politique d'activation des chômeurs mais aussi à l'imposition qui leur est faite d'atteindre un équilibre économique). Tant les politiques que les responsables d'associations et leurs instances représentatives doivent d'urgence **prendre leur responsabilité** respective et réfléchir leurs stratégies afin de pouvoir apporter des réponses claires, cohérentes, porteuses de sens, et donc mobilisatrices, aux travailleurs qui ont fait le choix, à un moment de leur parcours de vie, de se battre pour une société plus solidaire, égalitaire et démocratique.

Dans cette optique, la crise institutionnelle et financière actuelle est une opportunité offerte au secteur : d'abord parce qu'elle (re)met à jour les failles d'un système qui véhicule une idéologie de 'l'homo



economicus' avec ses conséquences sociales et politiques (chômage, précarité, croissance des inégalités, diminution de la solidarité,...), ensuite parce qu'elle lui ouvre un espace qui lui permet de redonner au collectif un rôle et une légitimité pour faire évoluer les choses, de créer ou de réaffirmer d'autres modèles de société et de rapports sociaux, conformes à ses objectifs et ses valeurs. D'être en somme – ou de redevenir – un **acteur de changement**.

Véronique KINET
Interfédération des EFT/OISP

Impact des politiques d'activation sur l'accompagnement à la recherche d'emploi

Des exigences aberrantes

Le service Alpha Emploi de Lire et Ecrire Bruxelles est confronté à un durcissement du contrôle exercé par les facilitateurs de l'ONEM¹ envers les CCI (chômeurs complets indemnisés) sous contrat d'activation. Ces facilitateurs évaluent de manière de plus en plus stricte et restrictive les preuves des démarches effectuées pour rechercher du travail. Cette attitude entre en conflit avec la manière de travailler du service Alpha Emploi et tend à détourner son action de ses objectifs...

*par Philippe
HEINEN*

Le service Alpha Emploi de Lire et Ecrire Bruxelles accompagne des personnes analphabètes inscrites comme demandeuses d'emploi à Actiris dans leur (ré)insertion professionnelle. Il propose d'une part des formations collectives à la recherche d'emploi. Chaque formation se divise en deux parties : bilan personnel et professionnel (1^{re} partie), apprentissage des techniques de recherche active d'emploi, contexte actuel du marché du travail et droit du travail (contrat de travail, droits et obligations du travailleur

1. Agents chargés du suivi de la recherche d'emploi.

et de l'employeur, salaires, ONSS, aides à l'embauche, etc.) (2^e partie). La formation se prolonge par une phase de recherche d'emploi qui se termine au moment où la personne signe un contrat de travail. Parallèlement à ces formations, le service Alpha Emploi propose un accompagnement individuel des demandeurs d'emploi. Différents modules sont proposés : élaborer un CV et une lettre de motivation, se préparer à un entretien d'embauche, répondre à des offres d'emploi, contacter les employeurs, ... Dans le cadre de ces missions, le service Alpha Emploi de Lire et Ecrire Bruxelles est lié à Actiris par deux conventions : Atelier de recherche active d'emploi (ARAE) d'une part, Accompagnement du public spécifique (APS) d'autre part.

Globalement, 50% des personnes que le Service Alpha Emploi accompagne chaque année perçoivent des allocations de chômage. L'autre moitié des personnes concernées soit sont sans revenus (30%), soit perçoivent une aide ou une allocation (revenu d'intégration sociale) du CPAS (20%).

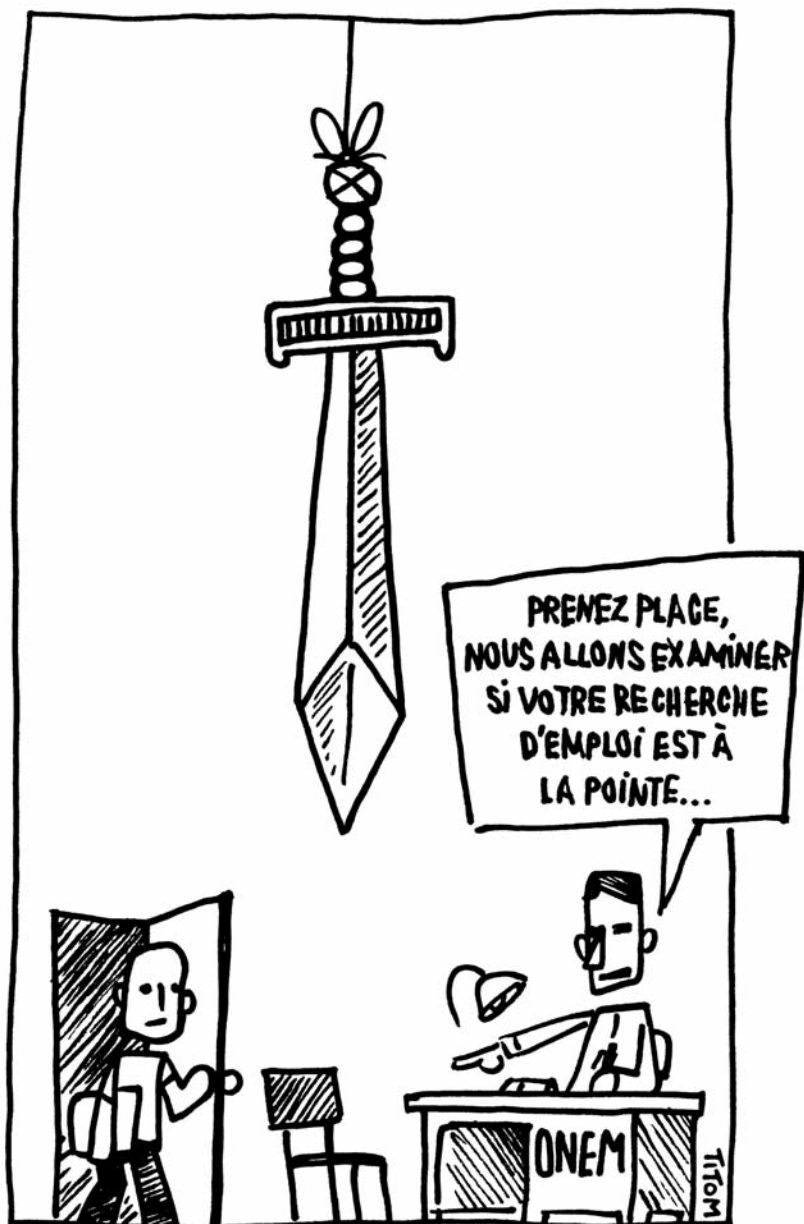
Lorsque ces personnes sont convoquées dans le cadre du contrôle de l'ONEM, elles emmènent leur farde de suivi de l'ARAE comme preuve de leurs démarches de recherche d'emploi. Cette farde est avant tout un outil de travail. Elle n'a pas été conçue pour répondre aux exigences de contrôle de l'ONEM, mais bien pour permettre au conseiller du service Alpha Emploi et au chercheur d'emploi de suivre l'évolution des démarches effectuées. Cette farde contient :

- une copie des documents de recherche d'emploi (CV, lettre type, carte *Activa*,...);
- un aide-mémoire pour faciliter les appels téléphoniques aux employeurs et une liste des codes que nous utilisons à l'Espace de Recherche d'Emploi pour indiquer le résultat de chaque appel téléphonique (CV à envoyer, nécessité de rappeler l'employeur, employeur non intéressé, numéro non attribué, rendez-vous obtenu chez un employeur, demande de déposer un CV sur place);

- des listes *Excel* des CV envoyés, reprenant les coordonnées des destinataires et la date d'envoi + les avis d'émission imprimés par le fax ;
- la copie ou les originaux des réponses reçues (courriers et mails) ;
- la copie des fiches de rendez-vous pour un entretien de sélection chez un employeur, reprenant la date et l'heure du rendez-vous, le nom de la personne de contact, les coordonnées de la société, un résumé de l'itinéraire pour s'y rendre ;
- la copie des fiches d'inscription chez un employeur (dépôt de candidature), ces fiches se présentent sous une forme identique à celle des fiches rendez-vous ;
- la copie de toutes les offres d'emploi auxquelles le participant a répondu ;
- les listes d'employeurs à partir desquelles le chercheur d'emploi réalise ses candidatures spontanées : ces listes reprennent les coordonnées des employeurs + des indications manuscrites résumant le résultat de chaque appel (CV à envoyer, rendez-vous obtenu, rappel nécessaire, refus de l'employeur) + les dates et la durée des appels.

Depuis la mise en œuvre de la politique d'activation du comportement de recherche d'emploi des chômeurs, cette farde a toujours suffi à documenter les preuves des démarches effectuées. Nous constatons que ce n'est plus le cas aujourd'hui. Nous avons en effet été confrontés ces derniers temps à plusieurs situations où des personnes suivies chez nous ont été évaluées négativement, ou ont à tout le moins fait l'objet d'un avertissement par l'ONEM. Voici quelques exemples :

- L'ONEM refuse de prendre en considération la liste *Excel* des CV envoyés, reprenant les coordonnées du destinataire et la date d'envoi. Les facilitateurs réclament désormais une copie de chaque lettre signée. Certains vont même jusqu'à demander une copie des enveloppes timbrées.
- L'ONEM refuse des attestations de présentation spontanée chez des employeurs. Certains facilitateurs conseillent de postuler par mail et de conserver une copie du mail, d'autres imposent de le



faire. À l'heure actuelle, il n'existe pas de document officiel de l'ONEM listant les types de preuves qui sont acceptées, la liste existante ne concerne que des preuves conseillées... et chaque facilitateur l'interprète à sa manière.

- Une personne est évaluée négativement pour cause de contrat partiellement rempli. Elle devait répondre à quatre offres d'emploi par mois au cours des quatre mois précédant le contrôle. Le nombre total de ses démarches était correct mais pas leur répartition mensuelle.
- Une personne est évaluée négativement suite au refus de considérer le travail préparatoire à la recherche d'emploi comme faisant partie intégrante des démarches de recherche active (dix rendez-vous !). L'argument du facilitateur est que si la personne a pu travailler assez longtemps pour ouvrir son droit aux allocations de chômage, elle sait très bien comment chercher du travail et doit immédiatement faire des démarches actives.
- Certains contrats de l'ONEM stipulent désormais le nombre de visites de présentation qu'il est demandé à la personne d'effectuer chaque mois auprès du service d'accompagnement des chômeurs d'Actiris ou d'un de ses partenaires conventionnés, tel que le service Alpha Emploi de Lire et Ecrire Bruxelles.

Dans tous les cas, le message qui a été transmis par le facilitateur s'est résumé à dire que les démarches effectuées chez nous n'allaient pas dans le bon sens et qu'elles devaient être corrigées sous peine d'évaluation ultérieure négative.

Suite à ces contrôles, les participants sont revenus vers nous paniqués en exigeant que nous les aidions à fournir des preuves acceptables par l'ONEM.

En conséquence, nous sommes confrontés à une avalanche de difficultés de plusieurs ordres :

- Nous observons une escalade dans l'échelle du contrôle. Ce qui était accepté hier ne l'est plus aujourd'hui. Où cela s'arrêtera-t-il ?

- Les facilitateurs remettent en question notre travail qualitatif par un contrôle purement quantitatif. Cette remise en question tend à modifier la demande des chercheurs d'emploi par rapport à notre service. Ils ne demandent plus de l'aide pour trouver un travail mais bien de l'aide pour fournir des preuves qui seront acceptées par l'ONEM. Cette situation s'attaque à la nature même de notre travail.
- La pression mise sur le chercheur d'emploi s'exerce au point d'imposer aussi le rythme des rendez-vous avec un collaborateur du service Alpha Emploi. Ceci se fait sans connaissance aucune de nos capacités d'accueil et nous soumet à une pression inacceptable.
- Les collaborateurs du service Alpha Emploi sont souvent mis dans une position inconfortable entre l'aide qu'ils veulent légitimement apporter aux personnes et leur position statutaire de conseiller emploi conventionné avec Actiris. À ce jour, les collaborateurs du service Alpha Emploi sont amenés à répondre au cas par cas aux situations qui se présentent. Ils montent des dossiers explicatifs pour chaque contrat ONEM, produisent des attestations, sont sollicités pour produire des preuves, même fictives. S'ensuit une surcharge administrative (attestations de suivi, archivage des preuves, demande de production de fausses candidatures,...). Cette situation n'est pas tenable, elle représente un investissement énorme en temps et en énergie, et nous détourne de notre mission première qui est d'aider les personnes à s'insérer ou se réinsérer sur le marché de l'emploi.

Par rapport à cette problématique, le choix d'une stratégie est cependant délicat.

Le **refus d'entrer dans la surenchère des preuves administratives** serait tout bénéfique pour la qualité de notre travail. Toutes les ressources disponibles seraient alors mises au service d'une préparation efficace à la recherche d'emploi, sans tenir compte des exigences du contrat ONEM. Mais un tel choix pénaliserait les chercheurs d'emploi qui risqueraient d'être sanctionnés financièrement par l'ONEM. De plus,

ne s'occuper que de la recherche d'emploi sans tenir compte des autres difficultés vécues par les personnes pourrait s'avérer inefficace dans la mesure où elles seraient bien logiquement trop accaparées par ces difficultés pour rechercher efficacement du travail.

À l'inverse, **accepter de rentrer dans la procédure justificative** imposée par l'ONEM entraîne également sa part d'avantages et d'inconvénients. Pour beaucoup de personnes suivies, nous sommes la seule aide par rapport aux multiples démarches administratives inhérentes à la recherche d'emploi et aux exigences du contrôle ONEM. Savoir qu'elles peuvent compter sur nous pour bénéficier de cette aide les met dans des meilleures dispositions pour chercher du travail. Cependant, la surcharge administrative que cela entraîne pour nous ne peut être assumée qu'au détriment du reste de nos activités. Elle risque donc à terme de modifier la nature même de notre travail, nous transformant en simple 'fournisseur d'attestations'.

Conclusions

La plupart des personnes que nous rencontrons ne sont pas en position de pouvoir répondre directement et rapidement aux exigences de leur contrat ONEM. Dans le contexte économique actuel, il y a plusieurs raisons à cela, la première étant la bien connue pénurie d'emplois, particulièrement pour les personnes peu scolarisées, à laquelle s'ajoutent :

- une faible connaissance du marché de l'emploi ;
- une faible connaissance des démarches à effectuer pour rechercher et décrocher un emploi ;
- une faible autonomie par rapport à des démarches qui sont principalement administratives ;
- la nécessité de s'inscrire sur une liste d'attente avant de pouvoir bénéficier de notre aide, du fait d'une demande beaucoup trop importante en regard de notre capacité d'accueil.

Nous estimons inacceptable que les démarches réalisées avec un demandeur d'emploi par notre service en vue de le préparer à une recherche d'emploi soient aussi peu considérées. Ce travail de préparation est indispensable à un travail de qualité. Il est à la base même du concept des ARAE. Si nous avons obtenu le statut d'ARAE accueillant un public dit 'spécifique', c'est entre autres en raison des difficultés de lecture-écriture de notre public, difficultés qui allongent le délai nécessaire pour obtenir des résultats. En voyant leurs efforts évalués négativement par l'ONEM, les personnes sont injustement sanctionnées et notre travail s'en trouve, de ce fait, décrédibilisé et quasi réduit à néant. Il nous semble particulièrement abusif de suspecter ainsi les démarches réalisées dans le cadre d'un réseau reconnu depuis plus de vingt ans et dont les activités sont encadrées par Actiris.

Ce point a été porté à l'ordre du jour du Comité d'accompagnement des ARAE le 7 décembre 2012. Nous demandons qu'Actiris prenne position par rapport à l'ONEM afin que les personnes qui sont suivies dans le réseau ARAE (22 partenaires conventionnés) bénéficient d'une meilleure protection. Lors de cette réunion, les problèmes que nous avons évoqués ont trouvé écho chez plusieurs partenaires qui vivent des situations similaires. En réponse, Actiris s'est engagé à porter ces difficultés à la connaissance de l'ONEM, en les illustrant par de nombreux cas concrets fournis par les ARAE.

Nous refusons par ailleurs l'idée de l'escalade avec les exigences de l'ONEM. Nous sommes persuadés qu'il s'agit là d'une course perdue d'avance. L'administration trouvera toujours un formulaire ou une procédure nouvelle. Notre travail n'est pas de nous adapter aux exigences administratives de l'ONEM au fur et à mesure qu'elles sont édictées.

À suivre...

Philippe HEINEN
Lire et Ecrire Bruxelles

L'activation au sein des CPAS

Un bref aperçu replacé dans son contexte historique

.....

Les chômeurs ne sont pas les seuls visés par l'accompagnement et le suivi actifs. Les bénéficiaires des CPAS ont également subi ces dernières années une pression croissante visant à les rendre plus 'actifs'. L'évolution de la terminologie est révélatrice à cet égard : le 'minimex' (minimum de moyens d'existence) s'est transformé en 'revenu d'intégration sociale', et de 'centres publics d'aide sociale', les CPAS sont devenus des 'centres publics d'action sociale'. Un petit retour en arrière montrera cette évolution, qui ne s'est pas faite d'un seul coup.

.....

par Catherine
BASTYNS

Que la problématique de l'État social actif soit généralement abordée à travers les politiques d'emploi, et plus particulièrement celles qui concernent l'activation des chômeurs, est tout à fait compréhensible. L'importance du nombre de chômeurs (661.000 chômeurs indemnisés en 2011) comparativement au nombre de bénéficiaires des CPAS (de l'ordre de 150.000 personnes la même année¹) y est pour une bonne part. Les changements opérés

1. En 2011, on dénombrait 104.173 bénéficiaires du droit à l'intégration sociale, dont 92% percevaient un revenu d'intégration. Certaines personnes ne réunissant pas les conditions pour le droit à l'intégration sociale peuvent demander une aide sociale (il s'agit essentiellement d'étrangers non inscrits sur le registre de la population, parmi lesquels beaucoup de candidats réfugiés) ; on dénombrait 42.236 personnes dans ce cas. Les publics des CPAS représentaient donc au total de l'ordre de 150.000 personnes en 2011. (Source : Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale : *Des faits et des chiffres*, www.luttepauvrete.be/chiffres_revenu_integration.htm).

dans l'approche de l'aide sociale montrent cependant que le principe de l'activation s'est étendu à cet autre secteur de la protection sociale. En effet...

Peu après la première guerre mondiale (en 1925), les CAP (Commissions d'assistance publique) furent créées avec pour mission « *de soulager et de prévenir la misère et d'organiser l'assistance médicale* ». En 1976, une loi instaura le droit à l'aide sociale et remplaça les anciennes CAP par les CPAS (Centres publics d'aide sociale), chargés d'octroyer cette aide. L'article 1^{er} de la loi de 1976 s'énonçait comme suit : « *Toute personne a droit à l'aide sociale. Celle-ci a pour but de permettre à chacun de mener une vie conforme à la dignité humaine.* » Ces notions de 'droit à l'aide' et de 'vie digne' marquaient une rupture nette avec les notions antérieures 'd'assistance' et 'd'indigence', et ceci d'autant plus que l'aide était souvent accordée sous la forme du 'minimex', soit une allocation permettant de couvrir, de manière minimale certes mais néanmoins globale, l'ensemble des besoins de la personne et de sa famille. Ces dispositions prises dans les années 70, donc à la fin des 'trente glorieuses', reflétaient la conception du rôle de l'État encore à l'œuvre à ce moment, qui correspondait au paradigme de l'État-providence. Mais quelque 25 ans plus tard, la donne change et la loi du 7 janvier 2002 modifie le nom des CPAS : les initiales restent, mais les mots 'centre public d'aide sociale' sont remplacés par '**centre public d'action sociale**' ². Et la même année, le droit à l'aide sociale devient un **droit à l'intégration sociale** qui, dans son énonciation même, évoque une participation plus active des bénéficiaires : « *Toute personne a droit à l'intégration sociale. Ce droit peut (...) prendre la forme d'un emploi et/ou d'un **revenu d'intégration**, assortis ou non d'un projet individualisé d'intégration sociale* » (loi du 26 mai 2002).

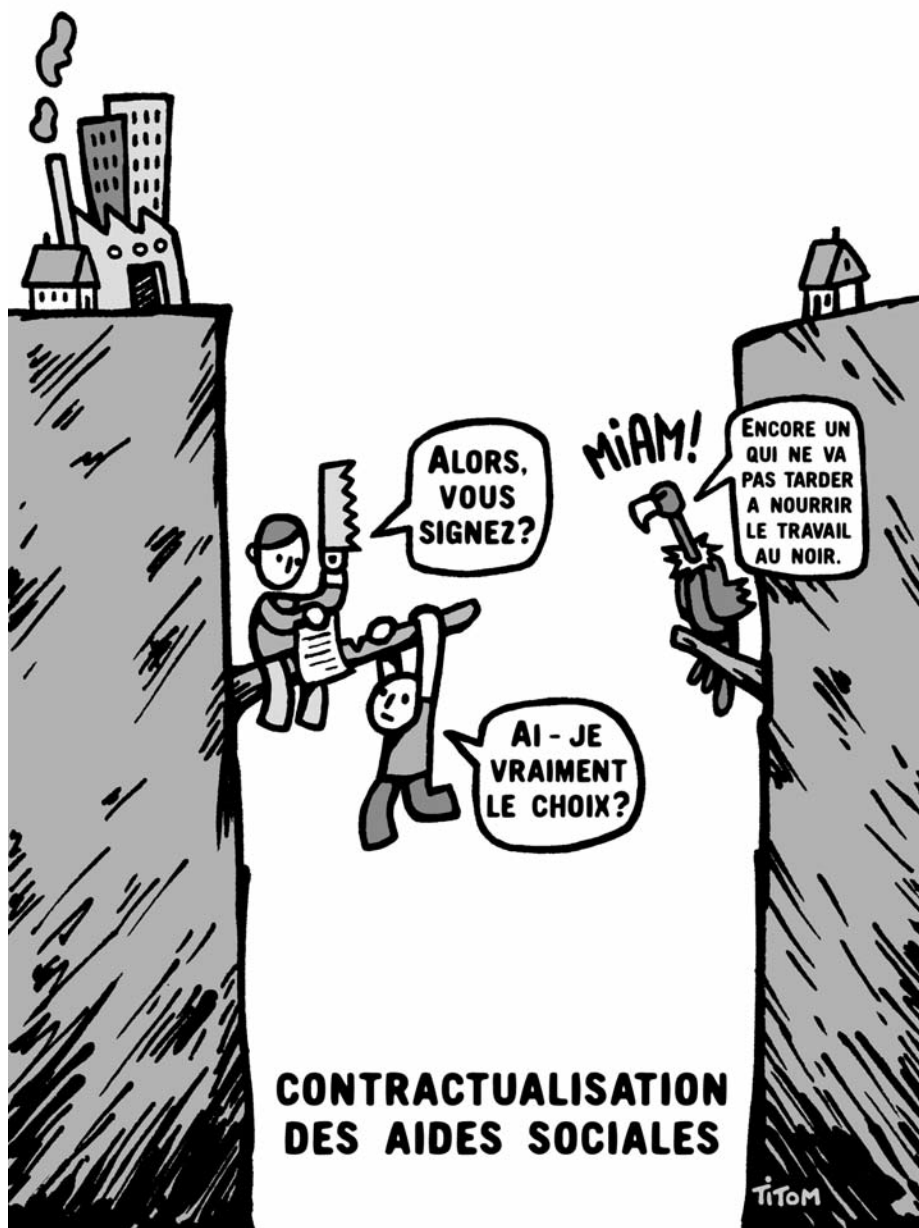
2. Pour des raisons pratiques (changement de nom dans les documents officiels, etc.), la loi du 07/01/2002 n'entrait en vigueur que 24 mois après sa publication, soit le 01/02/2004.

Tant le nouveau nom des CPAS ('Centres publics d'action sociale') que les nouvelles modalités du soutien accordé aux bénéficiaires (emploi fourni par le CPAS, revenu d'intégration assorti d'un projet, etc.) témoignent du **tournant vers le paradigme de l'État social actif** : activation de l'institution et activation de son public. La mission des CPAS n'est en effet plus d'attribuer passivement une aide financière mais de viser une intégration dans la société. Pour ce faire, le CPAS dispose de trois outils : l'emploi, le revenu d'intégration sociale (RIS) – qui remplace le minimex – et la signature d'un projet individualisé d'intégration sociale (PIIS).

L'**emploi** peut être fourni sous la forme d'un emploi 'article 60', dans lequel l'employeur est le CPAS lui-même – le travail s'effectuant au sein du CPAS ou dans un organisme (commune, asbl, etc.) où la personne est détachée. Ou encore sous la forme d'un emploi 'article 61'³, dans lequel l'employeur est un organisme conventionné avec le CPAS, ce dernier intervenant alors dans le salaire de la personne engagée. Ces mesures de mise à l'emploi préexistaient depuis longtemps à la loi de 2002, puisqu'elles doivent leur nom aux articles 60 §7 et 61 de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale. Toutefois, le recours à ces mises à l'emploi a connu un essor considérable depuis la transformation des CPAS en Centres publics d'**action** sociale. Ainsi, on comptait 1.687 personnes en article 60 dans les CPAS wallons en 2000, 3.157 en 2002 (donc quasi le double), et 4.195 en 2010.⁴

3. Les mises à l'emploi article 61 sont nettement moins fréquentes que les articles 60 (environ 10 fois moindres en Wallonie en 2010).

4. Ricardo CHERENTI, *Radioscopie des politiques d'insertion socio-professionnelle dans les CPAS wallons. Analyse 2010*, Fédération des CPAS, UVCW, septembre 2010, p. 24 (www.uvcw.be/no_index/cpas/insertion/Radioscopie-Analyse-generale-2010.pdf).



La **disposition au travail** devient une condition *sine qua non* pour l'attribution du RIS, du moins lorsque les personnes sont jugées aptes à travailler. L'octroi et le maintien du RIS peuvent être assortis d'un PIIS, à l'initiative du CPAS ou à la demande de l'intéressé lui-même. Si le CPAS estime qu'une personne ne peut réintégrer le marché de l'emploi, il peut exiger la signature d'un PIIS menant à terme à cette réintégration. Parmi les sanctions prises en 2009 dans les CPAS wallons, celles qui concernent le non-respect d'un PIIS sont de loin les plus importantes (43%) ; elles peuvent aller d'une suspension des allocations pendant un à trois mois maximum en cas de récidive. La deuxième cause de sanction est la non-disposition au travail (29% des cas).

Sanctions infligées au cours de l'année 2009 par les CPAS wallons (% sur un total de 1.075 sanctions) ⁵	
Non-respect d'un PIIS	42,8%
Non-disposition au travail	29,0%
Fraude	16,1%
Autres	12,1%

On notera toutefois que le taux de sanction est peu élevé : 2,2% de l'ensemble du public des CPAS wallons avaient subi une sanction en 2009.

Ajoutons encore que les CPAS, pour pouvoir bénéficier du subside fédéral qui leur rembourse une partie des sommes avancées, sont tenus d'effectuer une **enquête sociale** afin d'établir si la personne remplit les conditions d'obtention du RIS (elle ne dispose pas de ressources suffisantes et n'est pas en mesure de se les procurer ; elle est disposée à travailler, à moins que des raisons de santé ou d'équité

5. *Ibid.*, p. 13.

l'en empêchent ; elle a fait valoir ses droits aux prestations dont elle pourrait bénéficier par ailleurs,...). La subvention peut être refusée au CPAS si le rapport établi à la suite de cette enquête ne montre pas que les différentes conditions sont remplies.

Soulignons enfin que 'l'activation' réalisée par les CPAS laisse plus de place à l'**appréciation individualisée** des cas que dans la procédure d'activation réalisée par l'ONEM ; la marge de subjectivité y est en ce sens plus importante. Subjectivité du travailleur social puisque c'est lui qui prépare un dossier défendant ou non le droit de la personne au RIS, montrant qu'elle ne dispose pas de ressources suffisantes, qu'elle est ou non apte à travailler, qu'elle fait preuve de disposition au travail et, le cas échéant, qu'elle respecte son contrat. Subjectivité du conseil du CPAS également puisque c'est lui qui accorde ou non le RIS (sur base du dossier défendu par l'assistant social). Dès lors, le caractère plus ou moins dynamisant ou contraignant d'un CPAS dépend largement des orientations de son conseil, mais aussi de l'assistant social lui-même.

Catherine BASTYNS

Lire et Ecrire Communauté française

Impact des politiques d'activation sur le secteur de l'alphabétisation

La problématique des attestations d'inscription et de fréquentation exigées par les CPAS, l'ONEM et Actiris

Un des effets de la mise en œuvre des politiques d'activation se manifeste au sein des associations bruxelloises d'alphabétisation par une demande accrue, de la part des organismes publics, d'attestations d'inscription et de fréquentation. Ces demandes ont pour but de vérifier l'inscription et la régularité des personnes en formation. Nous donnons ici une idée de l'ampleur du phénomène, ainsi que la position adoptée par Lire et Ecrire Bruxelles.

*par Magali
JOSEPH*

En 2010, les apprenants concernés par les mesures d'activation représentaient 33% du public des associations bruxelloises d'alphabétisation, soit quelque 2.740 apprenants.

D'une manière générale, la politique d'activation marque un tournant vers la responsabilisation individuelle. On ne peut continuer à responsabiliser, activer et contrôler les demandeurs d'emploi dans un contexte bruxellois caractérisé par une pénurie d'emplois qui touche surtout les personnes les moins qualifiées. De fait, à Bruxelles, il y a 106.505 chômeurs pour 27.000 offres d'emploi et seulement

2.747 offres d'emploi susceptibles de correspondre au profil de 70.743 demandeurs d'emploi peu qualifiés.¹ L'analyse des chiffres émanant des rapports de l'ONEM indique en outre que notre public fait partie des premières victimes de ces mesures d'activation, les sanctions s'exerçant davantage sur les demandeurs d'emploi peu qualifiés.²

Depuis quelques années, nous avons constaté une très nette augmentation des demandes d'attestations d'inscription aux formations de la part de l'ONEM et des CPAS, ainsi qu'une pression plus forte de certains services afin d'obtenir des renseignements sur la régularité des personnes en formation (attestations de 'fréquentation').

Face à l'ampleur de ces demandes, Lire et Ecrire Bruxelles a décidé de ne **délivrer, à la seule demande des apprenants** concernés, que :

- des **attestations de présentation** témoignant d'une démarche de demande de cours et/ou de testing de positionnement linguistique en français ;
- des **attestations d'inscription** à une formation délivrée une fois l'inscription effective.

Par contre, des **attestations de fréquentation ne sont pas délivrées** sauf pour les personnes engagées sous contrat Article 60 qui viennent suivre les cours organisés par Lire et Ecrire Bruxelles sur leur temps de travail.

1. Actiris, *Rapport annuel 2011*, p. 8 (www.actiris.be/Portals/1/ACTIRIS/Documents/FR/120928_ACT_RA11_FR%20MEDIUM.pdf).

2. Voir : *Un aspect de l'inéquité : comment la politique d'activation s'applique aux individus*, pp. 70-73.

L'ampleur du phénomène

En 2008, nous avons mené une enquête auprès des six Locales de Lire et Ecrire Bruxelles³. Nous avons réitéré l'exercice fin 2012, ce qui nous permet de tirer les constats suivants⁴ :

- Le nombre important d'attestations délivrées : 713 en 2006-07⁵ et 824 en 2011-12⁶. On ne peut pas parler d'augmentation car on n'a pas l'ensemble des chiffres pour l'année 2007.
- Une grande disparité entre les Locales : les Locales Sud et Centre délivrent relativement peu d'attestations par rapport aux quatre autres, ce qui peut en partie s'expliquer par le nombre moins élevé d'apprenants inscrits dans ces deux Locales.
- Une forte augmentation entre 2006-07 et 2011-12 du nombre d'attestations dans les Locales Nord-Ouest (+72%) et Sud-Est (+58%). Ce ne sont pas les plus grosses Locales en termes de nombre d'inscrits, mais elles reçoivent et réorientent un très grand nombre de personnes (352 pour la Locale Sud-Est et 396 pour la Locale Nord-Ouest), d'où un nombre important d'attestations de présentation. Par contre, la Locale Centre est la seule Locale où le nombre d'attestations délivrées est en baisse (-71%).
- La Locale Ouest semble la plus stable dans la délivrance des attestations (augmentation de seulement 17%).

3. JOSEPH M. (dir.), JOURDAN D., VALCKENAERS L., *La Problématique des attestations d'inscription et de fréquentation demandées par l'ONEM et les CPAS, Lire et Ecrire Bruxelles, 2008* (document interne).

4. Parmi les données récoltées, certaines proviennent de comptages précis, tandis que d'autres sont des estimations.

5. Cette donnée concerne uniquement les Locales Nord-Ouest, Ouest, Centre et Sud-Est. Nous ne disposons en effet pas des chiffres pour les deux autres Locales (Sud et Nord-Est).

6. Pour l'ensemble des Locales.

- Les demandes d'attestation proviennent en majorité des CPAS, ensuite de l'ONEM, puis d'Actiris. Par exemple, à Bruxelles Nord-Ouest, en 2006-07 ⁷, les chiffres étaient respectivement de 44%, 31% et 10% (+15% de demandes 'autres').

Pour étayer notre analyse, nous avons questionné les directrices/directeurs de trois Locales, les six accueillant(e)s de Lire et Ecrire Bruxelles et des interlocuteurs de six CPAS ⁸. Voici ce qui ressort de nos entretiens effectués en décembre 2012.

Problématique propre à l'ONEM

L'ONEM a ses propres formulaires à remplir par les opérateurs de formation : le C94A (demande de dispense de recherche d'emploi) et le C98 (attestation de présence). Une disposition de l'ONEM du 5 juin 2008 exige que l'apprenant suive un minimum de 20 heures de cours par semaine pour pouvoir obtenir la dispense de recherche d'emploi ⁹. La personne qui n'a pas cette dispense est donc considérée comme chercheuse d'emploi et ses efforts de recherche seront contrôlés dans le cadre de la procédure d'activation des chômeurs.

Ce qui, à Bruxelles, pose véritablement problème par rapport à l'ONEM, ce sont les 20 heures de formation pour obtenir la dispense. À Lire et Ecrire Bruxelles, les programmes de formation varient généralement entre 4 et 12 heures semaine. Et la plupart des associations d'alpha offrent moins de 20 heures semaine. Seules la Promotion sociale et neuf associations sont en mesure de satisfaire cette exigence

⁷. Locale et période pour laquelle nous avons les données les plus précises.

⁸. Les CPAS de Bruxelles, de Saint-Gilles, d'Anderlecht, de Schaerbeek, de Molenbeek et d'Ixelles. Par manque de temps, nous nous sommes limitée à des conversations téléphoniques avec, selon le cas, un ou deux travailleurs, souvent des assistants sociaux et/ou des directeurs-coordonateurs.

⁹. Avant cette disposition du 5 juin 2008, le minimum était fixé à 10 heures par semaine.

de l'ONEM. Or, ensemble, elles ne représentent que 12% de l'offre. Selon les résultats de l'enquête statistique de Lire et Ecrire portant sur l'année 2009-2010 ¹⁰, 58% des apprenants bruxellois ont suivi une formation de maximum 8 heures semaine, 30% de 13 à 17h et seulement 12% de 18 heures et plus.

La plupart des associations tentent de trouver des solutions pour les apprenants tout en restant cohérentes avec leur projet pédagogique, soit en les orientant vers une autre association où ils pourront avoir un complément d'heures, soit en organisant des modules complémentaires (informatique, suivi individuel,...). Mais pour certaines associations de grande taille, qui doivent gérer un nombre important de modules et d'apprenants, il est difficile d'aménager des réponses 'à la carte' pour chacun.

Si l'on ajoute à cela que quasi toutes les associations affichent complet avant la fin de la période d'inscription, on comprend que la pression exercée par l'ONEM induit une sorte de course aux inscriptions. Il semblerait que des personnes s'inscrivent dans plusieurs associations à la fois afin d'être certaines de trouver une place. Dès lors, il arrive qu'à la rentrée, des groupes que l'on croyait complets ne le sont pas parce qu'un certain nombre de personnes ont finalement trouvé de la place ailleurs.

Cette problématique paraît moins criante dans les Locales de Lire et Ecrire Bruxelles que dans les autres associations du réseau bruxellois. Il semblerait en effet que les Locales reçoivent très peu de C94A et C98 à remplir, ce qui semble assez logique puisque Lire et Ecrire Bruxelles ne propose pas 20 heures de cours. La demande, si faible soit-elle,

¹⁰. BASTYNS C., *L'alphabétisation des adultes en Communauté française de Belgique. Principaux résultats de l'enquête 2010* (document en ligne : http://communaute-francaise.lire-et-ecrire.be/images/documents/pdf/2010_enquete.pdf).

pour des C94A ou des C98 attesterait, selon les accueillants, du fait que certains apprenants cumulent des heures de formation dans différents lieux pour atteindre les 20 heures exigées par l'ONEM.

Problématique propre aux CPAS

La politique générale des CPAS est d'exiger une attestation de fréquentation, mais il semble que la communication claire de la décision de Lire et Ecrire Bruxelles de ne pas remettre d'attestations de fréquentation ait été bien entendue. Les accueillants et les interlocuteurs des CPAS confirment en effet que, dans la majorité des cas, les CPAS se satisfont d'une attestation d'inscription.

Ceci dit, il arrive – mais c'est cependant peu fréquent – que les accueillants communiquent des informations relatives à la fréquentation des cours en les notant à la main sur une attestation d'inscription par exemple, ou en remettant une seconde attestation d'inscription. Ils ne le font cependant que dans des cas bien précis, lorsque la personne risque de voir son dossier suspendu temporairement ou quand le paiement est effectivement suspendu : *« Il y a 3-4 ans, un AS (assistant social) voulait mettre dehors du CPAS un apprenant parce qu'il pensait qu'il ne venait pas au cours. Il voulait l'exclure du RIS (revenu d'intégration sociale) mais ils ne l'ont pas fait. À l'époque, on avait envoyé une attestation d'inscription et une lettre au président du CPAS par rapport à ce cas. »* (une accueillante)

Nos personnes de contact dans les CPAS nous ont aussi fait part de ce genre de situations :

- *« Oui, il arrive que la personne soit suspendue du RIS temporairement si on voit qu'elle n'évolue pas, qu'elle n'a pas progressé ou qu'on voit qu'elle n'est pas motivée ou qu'elle ne va pas au cours. »* (CPAS de Saint-Gilles)
- *« Oui, ça arrive que la personne soit suspendue mais ce n'est pas de manière systématique, c'est quand on a un doute sur son niveau de*

progression, quand on se demande si elle participe au cours car on voit que certains ne vont pas au cours parce qu'ils ne parlent toujours pas bien le français. » (CPAS de Bruxelles)

Il arrive aussi que les CPAS prennent contact avec l'association pour avoir des informations sur la régularité d'un bénéficiaire au cours d'alpha, mais il semble que ce soit plus souvent l'apprenant qui arrive, paniqué, auprès des accueillants avec un courrier du CPAS.

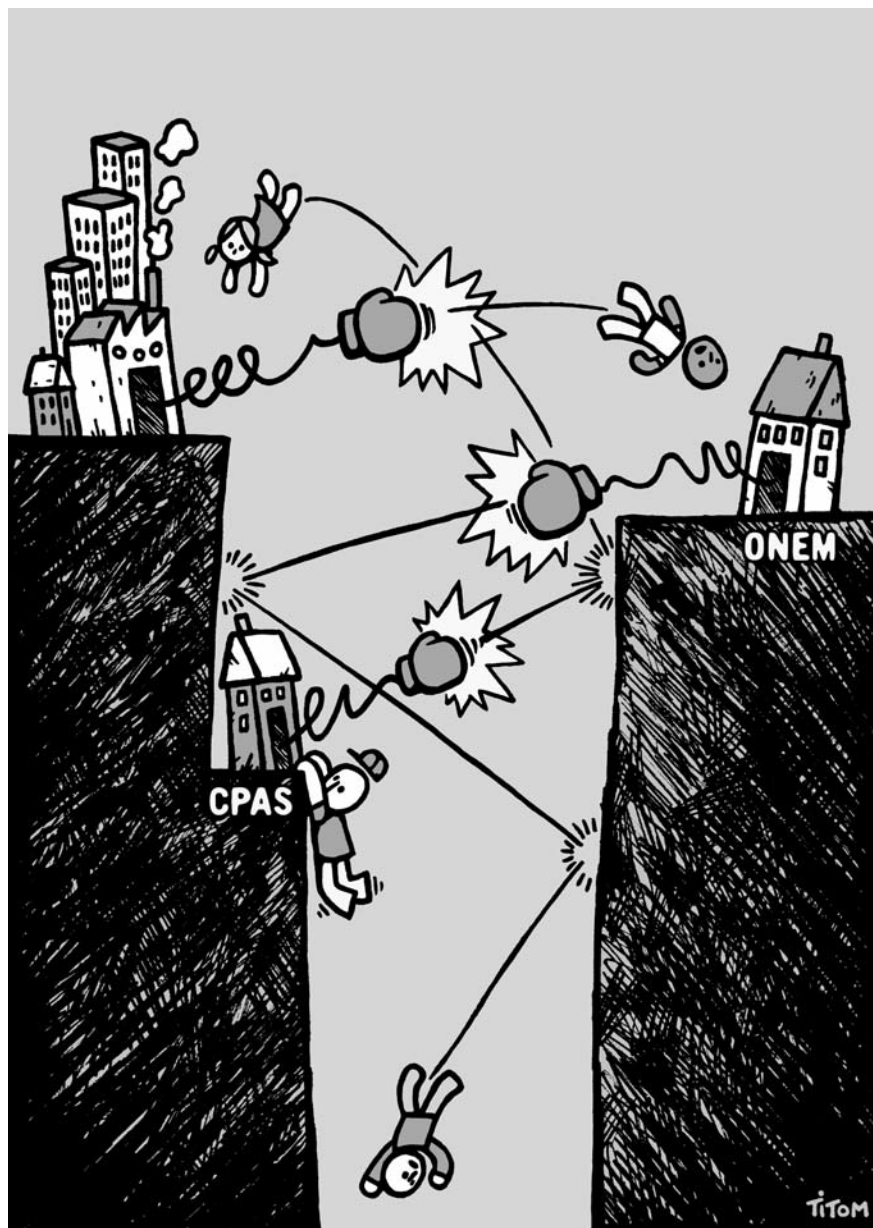
Plus fréquemment, certains apprenants se voient suspendus de l'aide sociale parce qu'ils n'ont pas remis des documents administratifs à temps, que ce soit une attestation ou un autre document. Ce qui montre combien les CPAS doivent encore être sensibilisés aux difficultés spécifiques des personnes analphabètes.

Une faible prise en compte des spécificités de l'analphabétisme

Tout comme en 2008, les accueillants relèvent la faible prise en compte des spécificités de l'analphabétisme par les agents du CPAS :

- Les CPAS ne se rendent pas toujours compte qu'il est difficile de répondre aux attentes administratives des services publics quand on ne sait pas lire et écrire.
- Les CPAS ne se rendent pas compte que s'alphabétiser prend du temps. Ainsi un assistant social s'informait-il auprès d'une accueillante : « Cette personne est toujours au même niveau, elle a doublé alors ? »

Les accueillants attribuent souvent les difficultés rencontrées avec les services publics à une méconnaissance du monde de l'alpha. Beaucoup d'apprenants vivent des difficultés matérielles, sociales, psychologiques qui rendent leur activation sur le marché de l'emploi très difficile. L'insertion socioprofessionnelle de ces personnes est un travail de longue haleine (elle est parfois tout simplement impossible). Les accueillants constatent également que, bien souvent, les apprenants ne comprennent pas ce qu'on attend d'eux. Or les travailleurs sociaux



ne semblent pas toujours tenir compte de ces difficultés, ce qui peut engendrer des situations difficiles et parfois même absurdes.

Une pression accrue sur les jeunes

Lors des entretiens, les CPAS nous ont aussi fait part de leur volonté d'inciter les jeunes à s'inscrire à des cours intensifs. Pour certains, 9 heures de cours semaine ne suffisent pas :

- « *Il y a une décision ici au CPAS que les jeunes suivent des cours plus intensifs car ils ont plus de perspectives d'insertion professionnelle. Mais on fait aussi attention aux possibilités de la personne évidemment. Quand elle ne trouve pas de place en crèche pour son enfant, on ne va pas lui demander de faire 20 heures de formation. Mais dès qu'elle a trouvé une place, là on la pousse à faire plus d'heures.* » (CPAS de Bruxelles)
- « *Avant 60 ans, on les incite plus à se rapprocher du marché du travail en s'inscrivant à une formation. Après 60 ans, non.* » (CPAS d'Anderlecht)

Pour une accueillante, il est même parfois question de menace : « *Les CPAS ne se rendent pas toujours compte de la réalité de l'alpha. Il n'y a pas beaucoup d'associations qui font plus de 9 heures. Certains CPAS menacent : 'Si vous ne trouvez pas plus d'heures, vous serez exclus.'* Alors les personnes courent d'un lieu à l'autre pour trouver plus d'heures ».

Tout dépend cependant de l'assistant social

De manière générale, ce que l'on constate c'est que, tant en 2008 qu'aujourd'hui, tout dépend de l'assistant social ou plutôt de la relation entre l'assistant social et le bénéficiaire. Dans certains cas, l'assistant social accepte la décision de Lire et Ecrire de ne pas fournir d'attestation de fréquentation et n'insiste pas. Dans d'autres cas, il mettra plus de pression pour obtenir le document souhaité. Il est cependant rare que le refus de remettre des attestations de fréquentation soit

contourné par une nouvelle demande, chaque mois, d'une attestation d'inscription (ce qui revient à demander de manière détournée une attestation de fréquentation).

Comment comprendre que tous les assistants sociaux ne réagissent pas de la même manière ? Même si l'activation existe dans les CPAS, elle n'est pas aussi encadrée qu'à l'ONEM. La disposition au travail est une condition nécessaire pour obtenir le revenu d'intégration sociale (RIS). Mais c'est à l'assistant social, et par la suite au conseil du CPAS, de juger si cette disposition est bel et bien présente. L'assistant social peut également décider que la personne n'est pas apte à entrer dans un processus d'insertion professionnelle dans l'immédiat, pour des raisons de santé ou familiales par exemple. La procédure laisse donc une plus grande marge de manœuvre aux travailleurs sociaux des CPAS qu'aux agents de l'ONEM.

Les divers motifs de demandes d'attestation recensés au cours de l'enquête sont les suivants :

- Certains assistants sociaux trouvent un intérêt pédagogique aux attestations parce qu'elles permettent de suivre la personne dans son processus de formation et d'insertion.
- Dans certains cas, les assistants sociaux demandent l'attestation pour 'mettre un peu de pression' sur les bénéficiaires qu'ils soupçonnent de ne pas 'faire d'effort' et de ne pas se rendre régulièrement au cours.
- D'autres demandent des attestations afin de pouvoir mieux défendre les personnes devant le conseil du CPAS. Certains CPAS nous ont ainsi rappelé que contrôler et prouver la bonne mise en œuvre du parcours d'insertion de la personne est une obligation légale ¹¹.

11. Voir article précédent, pp. 113-114.

- Dans la même logique, les services d'ISP au sein des CPAS doivent remettre des preuves objectives à Actiris pour obtenir le remboursement des frais liés à la mise en œuvre du parcours d'insertion de la personne. Cela permet de rembourser ses déplacements, de payer les frais de crèche, etc. Mais pour la grande majorité des assistants sociaux, les attestations d'inscription suffisent à prouver la bonne volonté du bénéficiaire : « *Tant que l'on a une preuve écrite à mettre dans le dossier, c'est bon.* »

Une exception : le CPAS de Molenbeek

À Molenbeek, pour les personnes ne maîtrisant pas suffisamment la langue ou l'écrit, le RIS est clairement conditionné au fait de suivre une formation alpha ou français langue étrangère dans le but de se rapprocher du marché de l'emploi. Ces personnes sont convoquées pour suivre les cours d'alpha (ou de FLE) organisés au sein même du CPAS. Si elles trouvent un autre cours ailleurs après la convocation, le CPAS n'accepte pas, surtout si l'association ne donne pas autant d'heures de cours que le CPAS. Par contre, si elles ont trouvé des cours d'alpha ailleurs avant la convocation et que le nombre d'heures suivies est jugé suffisant, elles remplissent les conditions.

Le CPAS de Molenbeek se démarque également des autres CPAS en exigeant des attestations de fréquentation : « *Si nous n'avons pas d'attestations de fréquentation, c'est comme si la personne ne suivait pas de cours.* » Mais, concrètement, il n'y aurait pas vraiment de sanction car notre interlocutrice nous fait part d'un problème de ressources humaines : « *Il n'y a pas vraiment de suivi, ni de sanction, car il n'y a pas assez d'assistants sociaux pour s'en occuper.* ». Ce dernier point explique pourquoi l'accueillante de la Locale Nord-Ouest estime que ce CPAS est assez 'cool'.

Conclusions

En ce qui concerne l'ONEM, nous avons vu que ce qui pose essentiellement problème, c'est l'obligation faite aux chômeurs de suivre 20 heures de formation pour être dispensés de recherche active d'emploi. L'offre reste en effet actuellement largement insuffisante, et ce sans compter l'instauration future du parcours d'intégration, qui verra arriver dans nos groupes un nombre certain de primoarrivants.

Quant aux CPAS, leur politique 'formelle' est d'obtenir des attestations de fréquentation. Mais les interlocuteurs des six CPAS consultés acceptent la seule attestation d'inscription sauf dans les cas – rares ! – que nous avons détaillés plus haut. Il semble donc que la communication faite aux CPAS par Lire et Ecrire quant à sa décision de ne pas remettre d'attestations de fréquentation ait porté ses fruits.

Autre constat : les entretiens que nous avons réalisés montrent que, malgré la décision de Lire et Ecrire Bruxelles de ne pas délivrer d'attestations de fréquentation, il n'y aurait pas de changement de politique des CPAS par rapport à l'orientation du public vers Lire et Ecrire.

Il n'en reste cependant pas moins que Lire et Ecrire, ainsi que les autres associations du réseau bruxellois, doivent faire face à une forte augmentation des demandes d'attestations d'inscription et de fréquentation, ce qui n'est pas sans conséquences sur notre secteur et pose aussi quelques questions d'ordre éthique et politique.

Les travailleurs de Lire et Ecrire que nous avons interrogés ont souvent le sentiment d'être instrumentalisés ou pris en otage par les services publics. Ce malaise soulève la question du rapport que Lire et Ecrire Bruxelles, et plus largement l'associatif, entretient avec les pouvoirs publics.

Mais, pourrait-on objecter, une association subventionnée n'a-t-elle pas l'obligation de permettre le contrôle des dépenses de l'argent public ? C'est bien ce que font les écoles de promotion sociale et les associations d'alpha actives dans l'ISP. Contrôler la régularité de leurs apprenants ne leur pose aucun problème. Pourquoi n'est-ce pas le cas à Lire et Ecrire Bruxelles ?

La promotion sociale est un service public et les associations d'alpha-ISP sont liées par une convention avec un organisme public (Bruxelles Formation), les stagiaires ayant signé un 'contrat stagiaire' avec cet organisme de formation. Un partenariat formel a donc été établi. Ce n'est cependant pas le cas de Lire et Ecrire Bruxelles ainsi que de la grande majorité des associations bruxelloises d'éducation permanente et/ou de cohésion sociale qui ne sont pas formellement subventionnées pour faire de l'insertion socioprofessionnelle. Ces associations n'ont pas signé de convention, ni avec les CPAS, ni avec l'ONEM, ni avec Actiris, les obligeant à ce contrôle. À l'heure du 'tout à l'activation' se pose dès lors la question : peut-on refuser de faire de l'insertion socioprofessionnelle sans que cela porte à conséquence sur notre public ? Ou comment faire encore de l'éducation permanente et de la cohésion sociale dans une société enfermée dans la course à l'embauche et la mise en concurrence des travailleurs sur le marché de l'emploi ? L'heure est venue pour un changement de cap ou plutôt un réengagement de l'associatif comme levier de changement social. À méditer...

Magali JOSEPH

Lire et Ecrire Bruxelles

Sélection bibliographique

Qu'entend-on par État social actif (ESA) ? En quoi celui-ci diffère-t-il de l'État social traditionnel (État-providence ou welfare state) ? Quels sont les effets sur le travail social, sur les formations, sur les bénéficiaires, sur l'apprentissage ? Quels sont les enjeux pour les acteurs sociaux ? Cette sélection indique une série de documents qui peuvent contribuer à trouver des réponses à ces questions.

*par Eduardo
CARNEVALE*

La problématique de l'ESA est certainement la question fondamentale que doit affronter le monde associatif aujourd'hui. Voici maintenant plus de 10 ans que, de manière pernicieuse ou ouvertement violente, l'ESA est devenu la norme indépasseable de toute forme de solidarité sociale. Sa logique, intrinsèquement liée au 'marché', s'est imposée, d'abord dans les institutions censées aider les demandeurs d'emploi, ensuite dans des pans entiers de la sécurité sociale, s'infiltrant dans le monde associatif jusqu'à contaminer les principes fondamentaux qui guident son action. C'est le cas par exemple des secrétaires travaillant dans les EFT et les OISP, comme l'a montré Véronique Kinet dans son travail de fin d'études cité dans cette sélection (voir pp. 141-142) : « Interpelées quant à leur identité et leurs pratiques professionnelles, une grande majorité d'entre elles font part de leur difficulté à se situer par rapport au rôle de contrôle et de sanction que les politiques d'activation des chômeurs leur font jouer. » Et V. Kinet poursuivait : « D'autres formateurs travaillant pour des opérateurs de formation (...) font également part du malaise





TiToM

ressenti par des travailleurs des EFT et des OISP. » Aussi, vérifia-t-elle dans son travail l'hypothèse que « l'État social actif participe à la mise en place d'un nouveau cadre structurant qui influe sur les représentations et justifications que se donnent les travailleurs des EFT et des OISP ». L'enjeu est loin d'être anodin ! Il apparaît, en effet, de plus en plus clairement qu'un siècle d'acquis sociaux sont ici mis en cause, comme le sont également le bien-être d'une part toujours croissante de nos concitoyens, la solidarité et les conditions de travail de l'ensemble des travailleurs et, plus spécifiquement, l'essence même du travail social.

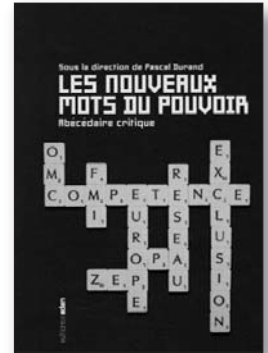
La sélection que nous vous proposons ci-dessous se divise en trois parties. La première reprend des documents généraux, analytiques ou théoriques sur l'ESA ; la seconde aborde le sujet à travers la problématique du travail social, de ses acteurs et bénéficiaires ; enfin, la troisième apporte des témoignages de personnes ayant eu affaire à l'ESA, étant entendu que des témoignages apparaissent également dans certains documents recensés dans la seconde partie.

Nous le vivons au quotidien et pourtant, les analyses et témoignages existant sur la question renforcent notre perception et nous sortent de l'abattement : « Avoir une analyse globale de la société, se confronter à des discussions, à des débats avec des collègues ou avec d'autres militants permet non seulement d'approfondir son travail, de lui donner du sens mais aussi de garder une volonté d'agir. » (Raymond Curie, in 'Le travail social à l'épreuve du néolibéralisme : entre résignation et résistance', voir p. 136 de cette sélection).

Définitions, analyses et critiques

DURAND Pascal, **Les nouveaux mots du pouvoir : Abécédaire critique**, Aden, 2007, 461 p.

‘Adaptation’, ‘Blairisme’, ‘dialogue social’, ‘employabilité’, ‘État social actif’, ‘évaluation’, ‘flexisécurité’, ‘formation tout au long de la vie’,... : ces mots reviennent en boucle, quotidiennement, dans le discours politique et journalistique. Si présents, si fréquents qu’ils passent presque inaperçus de ceux qui les forment comme de ceux qui les reçoivent. Mais d’où viennent-ils ? À quels univers de représentation et d’assignation sont-ils associés ? Que signifient-ils ? Que nous indiquent-ils en fait d’attitude politique ou de comportement social ? Opposer à la pensée néolibérale des nouveaux mots du pouvoir un effort de connaissance critique conjuguant ironie et rigueur, tel est l’enjeu du présent abécédaire. Tâche nécessaire à laquelle se sont attachés près de 70 spécialistes venus de différents horizons scientifiques et nationaux, politologues, historiens, sociologues, théoriciens du langage, économistes, écrivains et philosophes, tous portés par un même souci d’y voir plus clair dans l’opacité des mots qu’une certaine idéologie tente de nous inculquer.





VIELLE Pascale, POCHET Philippe,
CASSIERS Isabelle, **L'État social actif :
Vers un changement de paradigme ?**,
PIE-Peter Lang, Travail et Société, 2006, 370 p.

L'expression 'État social actif' a fait son apparition dans le langage politique belge à la fin des années 1990. Son usage s'est rapidement diffusé et banalisé, gagnant les grands médias. Le concept a donné lieu à des débats passionnés, laissant toutefois en suspens un certain nombre de questions : est-on confronté à une opération cosmétique destinée à habiller de neuf d'anciens instrument ou institutions ? Ou s'agit-il plutôt d'une révolution des politiques sociales ? Dans cette dernière hypothèse, les changements se produisent-ils dans le respect des principes de solidarité fondateurs de la sécurité sociale – réinterprétation de ceux-ci dans le cadre d'une économie mondialisée – ou l'ampleur du virage annonce-t-elle une rupture paradigmatique ? Assiste-t-on à la disparition du modèle de l'État-providence ou au contraire à sa revitalisation face aux transformations du capitalisme ? À une capitulation des institutions du vieux continent face au dictat de la globalisation ou à un formidable potentiel de consolidation du modèle social européen ? C'est notamment à ces questions que cet ouvrage collectif entend apporter des réponses issues de perspectives disciplinaires variées (droit, philosophie, économie, science politique et sociologie).

Voir aussi l'introduction du livre sur le site de Peter Lang (bonne présentation des différentes parties) :
[www.peterlang.com/download/extract/14602/
extract_29227.pdf](http://www.peterlang.com/download/extract/14602/extract_29227.pdf)

L'État social actif : Un projet pour les travailleurs ? [dossier], *Les dossiers de la FGTB de Bruxelles*, n°9, décembre 2006, 51 p.

Depuis quelques années, en Belgique comme en Europe, les politiques sociales se revendiquent plus ou moins explicitement de l'idée d'un 'État social actif'. Une notion accueillie parfois chaleureusement, à droite de l'échiquier politique, mais aussi à gauche. Une notion aux contours imprécis. Une notion également controversée puisque justifiant certaines réformes souvent jugées contraires aux intérêts des travailleurs. Dans l'introduction, le concept d'État social actif est défini sur base des principaux arguments de ses promoteurs, des mesures déjà prises en son nom et des enjeux pour le monde du travail. Dans la première partie, trois experts analysent le concept plus en profondeur. Dans la deuxième partie, la parole est donnée à des acteurs de l'État social actif (de Frank Vandenbroucke, souvent présenté comme 'l'inventeur' du concept, à Yves Martens, animateur du Collectif Solidarité contre l'Exclusion et porte-parole de la Plateforme contre la chasse aux chômeurs). La conclusion donne des éléments de réflexion pour construire une position syndicale.

Document téléchargeable à la page :
www.fgtbbruxelles.irisnet.be/publications/les-dossiers-1





FELTESSE Patrick, REMAN Pierre,
**Comprendre la sécurité sociale pour la
défendre face à l'État social actif,**

Couleur Livres, 2006, 232 p.

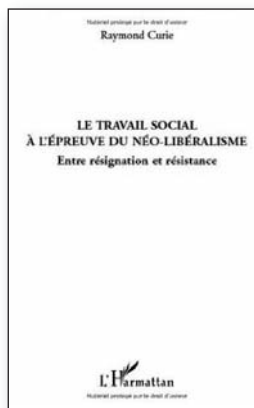
La sécurité sociale contribue à limiter les inégalités et à fonder la cohésion sociale. Dans une société de plus en plus confrontée à la compétition économique, l'accès de tous à des soins de santé de qualité et l'assurance d'une certaine sécurité d'existence en dépendent. Toutefois, aujourd'hui, on assiste à la mise en place d'une déconstruction progressive de la sécurité sociale. C'est pourquoi cet ouvrage veut promouvoir la participation du plus grand nombre à la défense des valeurs et de l'efficacité de ce système de protection sociale, en facilitant la connaissance de base et la compréhension des enjeux actuels. L'ouvrage livre une information fiable et synthétique sous forme de 21 fiches et de 21 débats qui traitent divers aspects comme les fondements de la sécurité sociale, les finalités de l'ESA, l'allongement des carrières face à l'impact du vieillissement, la privatisation croissante de la protection sociale, etc. Il pourra ainsi contribuer à lancer des débats dans les associations, divers organismes et mouvements, les multiples réunions auxquelles des citoyens participent... ou ailleurs encore.

CASTEL Robert, **Au-delà du salariat ou en deçà de l'emploi ? L'institutionnalisation du précarité ?** [article], in PAUGAM Serge (dir.), *Repenser la solidarité : L'apport des sciences sociales*, PUF, *Le Lien social*, 2007, pp. 415-433

Les différentes formes d'emploi atypiques ont toutes comme caractéristiques de casser les garanties du droit du travail et le statut de l'emploi. Elles promeuvent une remarchandisation totale du rapport salarial qui efface les garanties et droits sociaux. Les populations en situation de non-emploi ou de sous-emploi ne sont plus agents de la construction des solidarités mais en situation de dépendance. Une véritable solidarité assurant une interdépendance organique entre membres de la société exige que tous soient pourvus des ressources et droits communs qui constituent la citoyenneté sociale. Cet article nous permet de faire le lien entre la situation du marché du travail et l'État social actif dans la mesure où les droits sociaux tendent à être remplacés par des mesures d'activation et où les nouvelles formes du travail permettent d'exercer une pression à la fois sur les travailleurs et sur ceux qui sont poussés à accepter toute proposition de travail, quelles que soient les conditions offertes.



Effets des mesures d'activation sur le public et retombées sur le travail social



CURIE Raymond, **Le travail social à l'épreuve du néolibéralisme : Entre résignation et résistance**, L'Harmattan, 2010, 154 p.

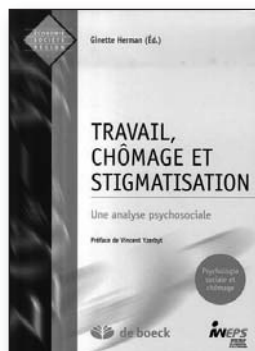
Dans les années 70, on a beaucoup parlé de contrôle ; dans les années 80 et 90 est apparu le mot partenariat ; avec les années 2000, il est de plus en plus question d'intervention. Alors où en est le travail social à l'heure actuelle ? Peut-il s'adapter aux évolutions des politiques libérales ? Comme l'a expliqué longuement Pierre Bourdieu, le développement d'une mondialisation globalisée exige deux orientations principales : tout d'abord, une ouverture de tous les secteurs, y compris les services publics, à la logique du marché et de la concurrence, mais en parallèle, une répression accentuée avec une logique de pénalisation des problèmes sociaux. Cette évolution est à mettre en parallèle avec les deux logiques qui guident les pratiques du secteur social : l'intervention sociale et le travail social. Si les gouvernements qui se sont succédé au pouvoir depuis le milieu des années 80 ont toujours davantage soutenu une logique d'intervention sociale, plus 'intéressante' au niveau économique car basée sur la compétence, le transitoire, le suivi, une logique de service traitant surtout les symptômes des problèmes, les professionnels du travail social défendent, quant à eux, la qualification, le long terme, l'accompagnement, la relation d'aide avec un travail articulant l'individuel et le collectif et recherchant les causes des problèmes.

COCKX Bart, DEJEMEPPE Muriel,
VAN DER LINDEN Bruno (dir.),
**Évaluation de l'activation du comportement
de recherche d'emploi**, Academia Press,
Politique scientifique fédérale, 2011, 240 p.

L'objectif de cette recherche est d'évaluer les effets de la procédure d'activation du comportement de recherche d'emploi (ACR) pour le public qui le premier est entré dans cette procédure mise en œuvre par l'ONEM. Il s'agit de chômeurs complets indemnisés âgés de 25 à 29 ans qui avaient reçu la lettre d'avertissement de l'ONEM entre juillet et octobre 2004 car ils venaient d'atteindre leur 13^e mois de chômage (un groupe plus âgé non encore concerné par la mesure a servi de groupe 'contrôle'). Les auteurs évaluent les effets de la lettre d'avertissement de l'ONEM sur le retour à l'emploi de ces chômeurs mais aussi sur d'autres indicateurs pertinents, comme la sortie vers l'inactivité ou la nature de l'emploi occupé (niveau de salaire, durée du contrat de travail, etc.).

Téléchargeable sur notre catalogue en ligne à la page :
[www.cdac-alpha.be/Record.htm?Record=](http://www.cdac-alpha.be/Record.htm?Record=19114975124919321579)
[19114975124919321579](http://www.cdac-alpha.be/Record=19114975124919321579)





HERMAN Ginette, **Travail, chômage et stigmatisation**, De Boeck, 2007, 403 p.

Est-ce la faute d'un chômeur s'il est sans emploi ? Que l'on analyse les déclarations faites par de nombreux acteurs politiques et patronaux, ou encore les mesures publiques destinées à l'insertion socioprofessionnelle, la réponse à cette question est le plus souvent affirmative. De surcroît, cette opinion se trouve répandue parmi les travailleurs actifs, même lorsqu'ils ont été eux-mêmes récemment privés d'emploi. En d'autres mots, malgré les taux élevés du chômage partout en Europe, les chômeurs sont souvent considérés comme responsables non seulement du problème qu'ils vivent mais aussi de la solution à y apporter. Cette opinion en fait un groupe social victime de formes multiples de stigmatisation. Cet ouvrage a pour objectif d'étudier les conséquences de la stigmatisation sur les processus cognitifs, motivationnels et sociaux des personnes privées d'emploi. Il analyse en particulier son impact sur l'accès à l'emploi et la santé mentale. Il examine également les stratégies que mettent en place les chômeurs pour restaurer une image positive d'eux-mêmes et le rôle que jouent à ce propos les organismes d'insertion socioprofessionnelle.

BOURGUIGNON David, HERMAN Ginette,
LIÉNARD Georges, LEKOEUCHE Aurore,
Insertion professionnelle et santé mentale,
in *La Revue Nouvelle*, n°1, janvier 2009, pp. 50-64

Article téléchargeable :

www.cdoc-alpha.be/Record.htm?idlist=1&record=19114050124919322329

> Un résumé de cet article intitulé

Dispositif d'insertion professionnelle et menace de sanction : Une analyse psychosociale est proposé par ses auteurs, pp. 76-90 de ce numéro.



DEMORTIER Isabelle, **Obligation ou droit de se former ?**, in *Journal de l'alpha*, n°170, septembre 2009, pp. 54-60

Dans la foulée de différentes prises de position et constats (du Collectif Alpha, de la FEBISP...), Lire et Ecrire Verviers a organisé en mai 2009 une rencontre des organismes concernés par les retombées de l'application du PAC (Plan d'accompagnement des chômeurs) dans la région de Verviers (ONEM, FOREM, OISP, syndicats, CPAS, régies de quartier et apprenants en alphabétisation) afin de leur permettre de partager expériences et avis sur la question. L'article débouche sur une série de revendications formulées par les participants.



Quelle politique d'accompagnement des chômeurs à Bruxelles ? : La position de la FeBISP sur la politique d'activation, suivi de : **Mémoire de la FEBISP : Le volet revendications**, in *Journal de l'alpha*, n°170, septembre 2009, pp. 67-77

Pour une partie des personnes 'activées' par le PAC et reçues par les opérateurs d'insertion socioprofessionnelle (OISP), le processus d'activation tel qu'il est mis en œuvre ne suscite ni une réflexion sur leur parcours d'insertion ni l'élaboration d'un réel projet professionnel. Il est avant tout vécu comme une contrainte à laquelle elles doivent se soumettre à tout prix dans les temps impartis, ce qui n'est pas sans engendrer des conséquences négatives tant sur le plan personnel que sur le travail des OISP. En réaction à cette situation, la FEBISP (Fédération bruxelloise des organismes d'insertion socioprofessionnelle) a appelé à une réforme de la politique d'activation des chômeurs...

Le *Mémoire de la FEBISP* présente, quant à lui, les revendications du secteur des OISP bruxellois, notamment suite à l'impact de la politique d'activation des chômeurs qui a poussé un nombre important de demandeurs d'emploi vers les OISP...

**Pour améliorer la qualité de l'insertion
socioprofessionnelle en Wallonie :**

Le Mémorandum de l'Interfédé, in *Journal de
l'alpha*, n°170, septembre 2009, pp. 78-88

Le Mémorandum rédigé en 2009 par l'Interfédé (Interfédération wallonne des entreprises de formation par le travail et des organismes d'insertion socio-professionnelle) se décline en deux parties : la première partie concerne le Dispositif intégré d'insertion socioprofessionnelle (DIISP) et son opérationnalisation, la seconde s'attache plus particulièrement à la législation relative aux EFT et OISP. Les analyses et propositions concernent notamment les retombées du PAC sur le secteur de l'ISP.

KINET Véronique, **La problématisation par les
travailleurs de l'ISP du contrôle des sans-emplois
dans la logique d'État social actif. Analyse par les
Économies de la grandeur** [mémoire de fin d'études
présenté en vue de l'obtention du diplôme de
master en politique économique et sociale], UCL,
janvier 2012, 161 p.

L'entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2008 du nouveau décret s'appliquant aux EFT et aux OISP, associée à d'autres mesures comme le Plan d'accompagnement des chômeurs, a notamment eu pour conséquence de recentrer l'action de ces organismes sur un public précarisé et éloigné de l'emploi. Il leur était parallèlement dévolu de jouer un rôle de contrôle et de sanction en lien avec les politiques d'activation des chômeurs. Les travailleurs œuvrant dans le secteur de l'ISP (personnel

administratif comme formateurs) ont ressenti un malaise par rapport à ces mutations et se sont sentis interpellés quant à leur identité de travailleurs sociaux et à leurs pratiques professionnelles. Dans son mémoire, Véronique Kinet émet l'hypothèse que les réponses apportées par l'organisme aux nouveaux impératifs imposés par les pouvoirs publics, issus du référentiel normatif de l'État social actif, entrent en conflit avec le référentiel des travailleurs. À partir de là, elle formule sa question de recherche de la manière suivante : « *L'État social actif met en place un référentiel, c'est-à-dire des principes structurants. Le travailleur approuve-t-il ces principes ou les conteste-t-il ? Si oui, au nom de quoi ? (...) Les travailleurs se conforment-ils à ces principes structurants ? Les infléchit-il ? Et si oui, dans quel sens ? Les contourne-t-il ? Si oui, comment ?* »

Téléchargeable sur notre catalogue en ligne à la page : www.cdocalpha.be/Record.htm?idlist=2&record=19113852124919310349

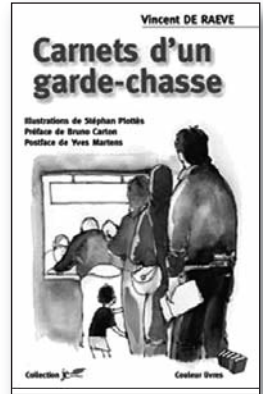
> Voir aussi l'article de Véronique KINET, *État social actif : trois mots qui changent la vie des organismes d'ISP*, pp. 91-101 de ce numéro.

Témoignages des victimes de l'ESA : les travailleurs sans emploi

DE RAEVE Vincent, **Carnets d'un garde-chasse**,
Couleurs Livres, 2007, 96 p.

Ce livre nous convie à une singulière rencontre : celle d'un travailleur employé par un grand syndicat et accompagnateur de chômeurs activés par l'ONEM... qui vit, dans son travail quotidien, au cœur des événements et des fracas... Vincent De Raeve observe avec minutie et circonspection les relations qui se nouent entre les 'accompagnateurs' et les demandeurs d'emploi. Il note, engrange et répertorie les paradoxes, les inanités, les chaussetrappes du système. Il nomme mais il n'accuse pas. Il sait que les rapports entre le monde du travail et celui des sans-emplois sont de plus en plus autistes et schizophrènes. Ce livre n'est pas un réquisitoire mais un état des lieux des contradictions dans lesquelles chaque interlocuteur se débat.

> Voir aussi la présentation du livre dans le *Journal de l'alpha* (avec extraits de l'ouvrage), n°169, juin 2009, pp. 84-86.



Lire et Ecrire Hainaut occidental, **Chômeur
'exemplaire' recherche emploi**, in *Journal de
l'alpha*, n°170, septembre 2009, pp. 61-66

Suite à la mise en place du Plan d'activation des chômeurs, deux groupes d'apprenants (un groupe de Tournai et un groupe de Leuze), ayant commencé par comparer les contrats d'activation des uns et des autres, ont mené des débats sur la manière dont ils vivent l'imposition des 'mesures d'accompagnement'. Ce qui les a amenés à se questionner sur le droit au travail et à la formation.

> Voir aussi l'article d'Anne GODENIR et d'Aurélien STORME, **ESA : de la théorie à l'expérience de vie**, pp. 25-43 de ce numéro.

Eduardo CARNEVALE

Centre de documentation du Collectif Alpha

*Les ouvrages et documents présentés
dans cette sélection sont disponibles en prêt au
Centre de documentation du Collectif Alpha :
rue de Rome 12 – 1060 Bruxelles
tél : 02 533 09 25 – courriel : cdoc@collectif-alpha.be*

*Site (avec catalogue en ligne) :
www.collectif-alpha.be/rubrique10.html*

Les revues sont à consulter sur place.

Dernières parutions



Journal de l'alpha n°186 Novembre - décembre 2012

Les maths n'occupent qu'une part très minime de l'offre de formation en alpha. Pourquoi ? Les apprenants n'auraient-ils pas de demandes mathématiques ? Les maths ne leur seraient-elles pas utiles ? Seraient-elles un savoir à part, hors de portée du commun des mortels ? Les formateurs ne se sentiraient-ils pas capables d'aborder les maths ?



Journal de l'alpha n°187 Janvier - février 2013

Si tout le monde s'accorde sur l'état d'urgence de la situation planétaire, des dissensions se font jour quant aux solutions à mettre en œuvre : accommodation ou changement de système économique ? Ce numéro interroge le concept de développement durable à la lumière des inégalités sociales et témoigne de la richesse de démarches participatives en rapport avec cette question.



Journal de l'alpha n°188 Mars - avril 2013

C'est en lisant que l'on devient lecteur. Quel choix de livres proposer dès lors aux apprenants ? S'agit-il de permettre à chacun de rencontrer, dans l'ensemble de la production littéraire, les livres qui lui parlent ? Ou plutôt de lui proposer des livres écrits sur mesure pour soutenir son entrée en littérature ? Et comment l'accompagner dans sa propre production littéraire ?



LIRE ET ECRIRE COMMUNAUTÉ FRANÇAISE

rue Charles VI, 12 - 1210 Bruxelles – tél : 02 502 72 01 - fax : 02 502 85 56
courriel : lire-et-ecrire@lire-et-ecrire.be - site : www.lire-et-ecrire.be

LIRE ET ECRIRE BRUXELLES

rue de la Borne, 14 (3^e étage) - 1080 Bruxelles – tél : 02 412 56 10 - fax : 02 412 56 11
courriel : info.bruxelles@lire-et-ecrire.be

LIRE ET ECRIRE EN WALLONIE

rue St-Nicolas, 2 - 5000 Namur – tél : 081 24 25 00 - fax : 081 24 25 08
courriel : coordination.wallonne@lire-et-ecrire.be

LES RÉGIONALES WALLONNES

LIRE ET ECRIRE BRABANT WALLON

boulevard des Archers, 21 - 1400 Nivelles – tél : 067 84 09 46 - fax : 067 84 42 52
courriel : brabant.wallon@lire-et-ecrire.be

LIRE ET ECRIRE CENTRE-MONS-BORINAGE

place communale, 2a - 7100 La Louvière – tél : 064 31 18 80 - fax : 064 31 18 99
courriel : centre.mons.borinage@lire-et-ecrire.be

LIRE ET ECRIRE CHARLEROI - SUD HAINAUT

rue de Marcinelle, 42 - 6000 Charleroi – tél : 071 30 36 19 - fax : 071 31 28 11
courriel : charleroi.sud.hainaut@lire-et-ecrire.be

LIRE ET ECRIRE HAINAUT OCCIDENTAL

quai Sakharov, 31 - 7500 Tournai – tél : 069 22 30 09 - fax : 069 64 69 29
courriel : hainaut.occidental@lire-et-ecrire.be

LIRE ET ECRIRE LIÈGE-HUY-WAREMME

rue Wiertz, 37b - 4000 Liège – tél : 04 226 91 86 - fax : 04 226 67 27
courriel : liege.huy.waremme@lire-et-ecrire.be

LIRE ET ECRIRE LUXEMBOURG

rue du Village, 1 - 6800 Libramont – tél : 061 41 44 92 - fax : 061 41 41 47
courriel : luxembourg@lire-et-ecrire.be

LIRE ET ECRIRE NAMUR

rue Relis Namurwès, 1 - 5000 Namur – tél : 081 74 10 04 - fax : 081 74 67 49
courriel : namur@lire-et-ecrire.be

LIRE ET ECRIRE VERVIERS

bd de Gérardchamps, 4 - 4800 Verviers – tél : 087 35 05 85 - fax : 087 31 08 80
courriel : verviers@lire-et-ecrire.be



Le *Journal de l'alpha* publie un numéro sur l'État social actif au moment où la Belgique s'engage un peu plus dans la chasse aux chômeurs. On pense notamment – mais pas seulement – à l'intensification des mesures de contrôle des chômeurs. Couplées à d'autres, ces mesures s'inscrivent dans un vaste projet d'activation dont le but affiché est de remettre un maximum de gens à l'emploi. Mais il engendre, en contrepartie, l'exclusion des personnes les plus difficilement réinsérables...

D'où vient le concept d'État social actif et quel en est le paradigme ? Quelles sont les politiques qui le concrétisent ? Quels sont les retombées sur le public fragilisé ? Comment le secteur de la formation qui travaille avec ce public tente-t-il de réagir ? Telles sont les questions qu'abordent les différents articles de ce numéro.