

Activation, piège à cons ?

Yves Martens, animateur du Collectif Solidarité Contre l'Exclusion
et porte-parole de la plate-forme www.stopchasseauxchomeurs.be

Les opposants au contrôle renforcé des chômeurs sont-ils des boutefeux ? Les propos optimistes du ministre de l'Emploi sont-ils fondés ? Pourquoi les patrons appellent-ils à la discrétion ? Nous avons mis la main sur le rapport complet de l'ONEm. Une lecture édifiante. La nouvelle activation des chômeurs serait un vrai piège à cons. Et l'ensemble des dispositifs de sanction a déjà touché... près de 10.000 personnes.

Le 13 septembre dernier, le Ministre de l'emploi, Peter Vanvelthoven (SP.A) se réjouissait dans un communiqué de presse des chiffres du contrôle des chômeurs au 30 juin : « *Depuis 2004, le nombre de chômeurs indemnisés du groupe cible des moins de 30 ans a diminué de 12.282 unités, soit 8%. C'est le groupe cible qui a été activé en premier. Pour le groupe des 30 – 40 ans, il s'agit, pour la même période, d'une baisse de 8.396 unités, soit 6%.* ». Chic ! La mesure dénoncée depuis deux ans et demi par les défenseurs des chômeurs comme étant une chasse aux chômeurs serait efficace ? Elle lamine le droit au chômage certes, en remplaçant un droit à une allocation de remplacement par une allocation qui doit se mériter à l'aune de critères subjectifs. Mais, dira-t-on, qu'importe les moyens, si les fins sont positives ?

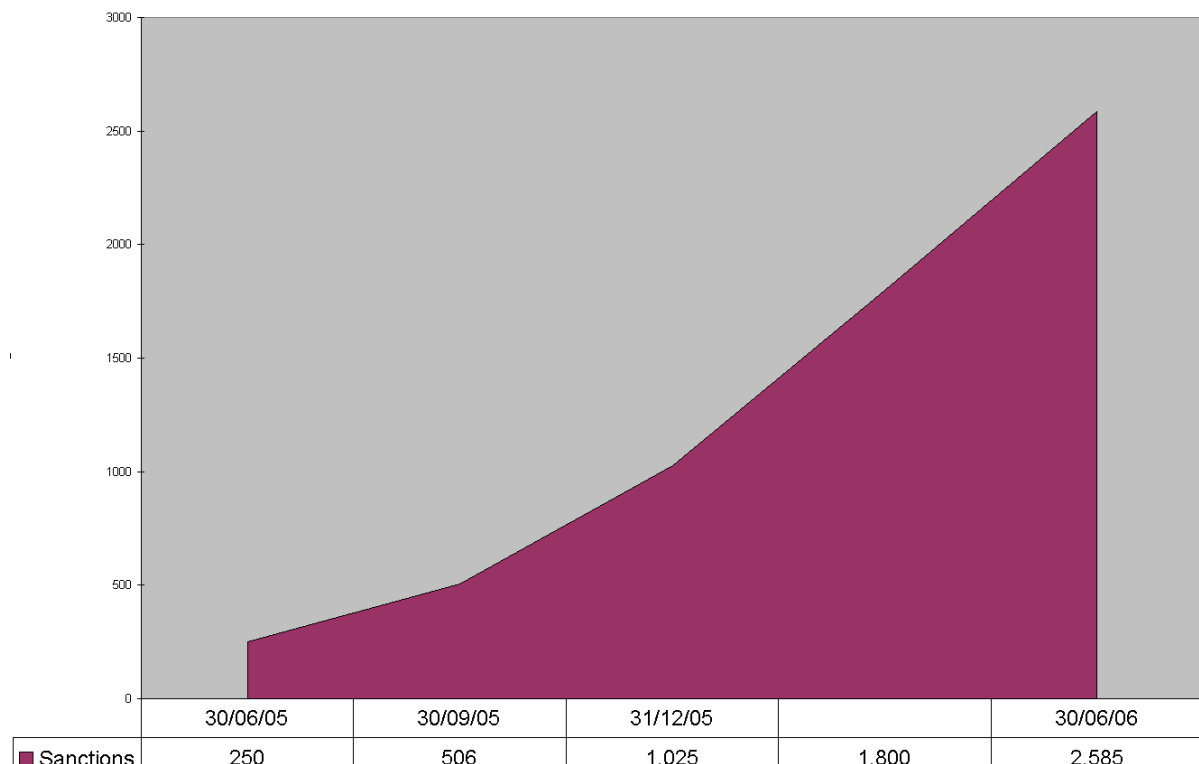
Le même jour, Pieter Timmermans, Administrateur-Directeur général de la FEB conclut sa tribune d'Inforweb (La newsletter des décideurs) titrée « Chômage : de l'inertie à l'activation », par ces mots : *"Si on veut que la chasse soit bonne, mieux vaut ne pas battre le tambour."*

Tiens, tiens, le ministre claironne que tout va très bien et les patrons appellent à la discrétion. Cela ne cacherait-il pas quelque chose ? Il suffit de se procurer le rapport de l'ONEm pour se faire sa propre opinion. Indispensable, car l'ONEm et le ministre de l'Emploi mettent de plus en plus d'énergie pour taire et cacher toute une série de données. Les documents transmis aux journalistes sont toujours plus laconiques. Le ministre Vanvelthoven, qui a aussi en charge l'informatisation, fait beaucoup pour la mise à disposition sur Internet d'informations de toutes sortes. Il se fait le chantre de la transparence. Mais qui a ses limites si on touche à des sujets trop sensibles. Heureusement, nous avons réussi à mettre la main sur le rapport complet (66 pages) de l'ONEm, tel qu'il a été présenté au comité d'évaluation.

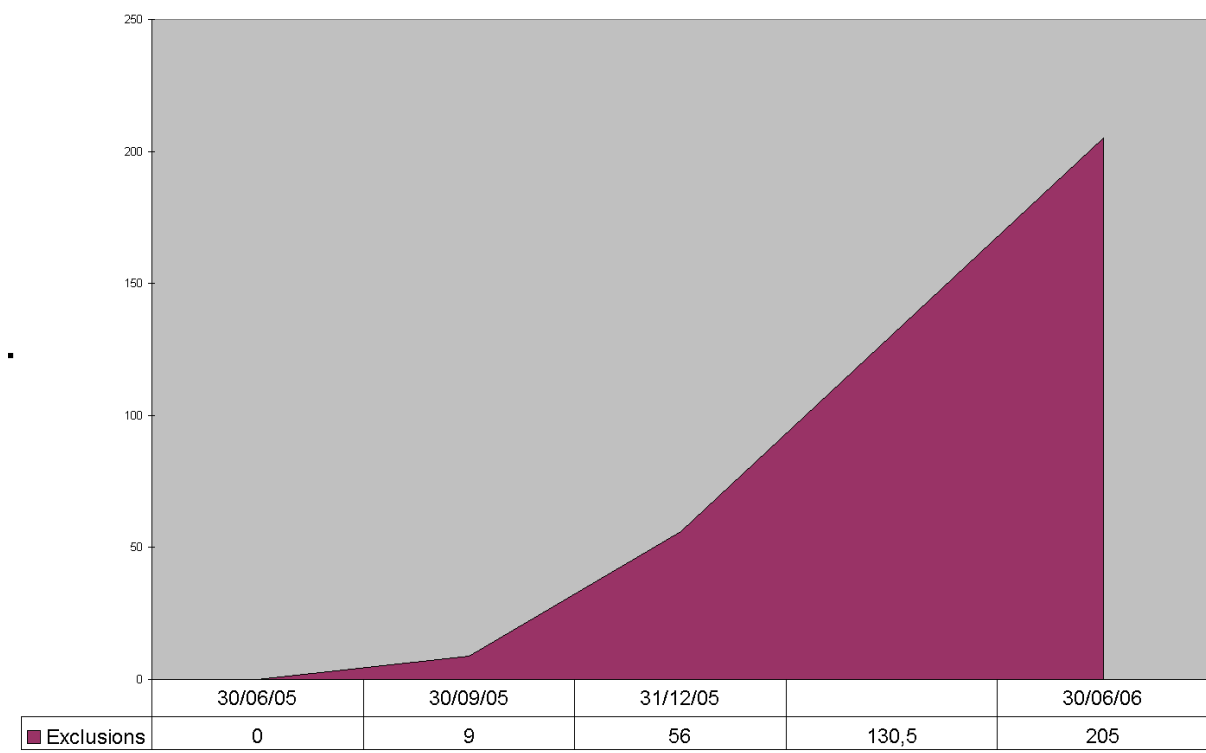
Un rapport édifiant

Dès le début, les défenseurs des chômeurs ont dit que ce plan serait une machine à exclure mais que, comme il ne se déploie que par étapes successives - lettre d'avertissement, puis de convocation, suivies de un à trois entretiens d'évaluation [voir ci-dessous l'encadré « une fusée à trois étage »] -, l'effet ne serait pas directement visible... surtout pour ceux qui veulent se masquer les yeux. Mais l'emballement du dispositif est inéluctable. D'abord, parce que depuis la mise en œuvre du dispositif pour les moins de 30 ans (1^{er} juillet 2004), la mesure a été étendue aux 30-39 ans le 1^{er} juillet 2005 et que les 40-49 ans sont entrés dans la danse le 1^{er} juillet de cette année. Mais seul un nombre significatif de moins de 30 ans est déjà passé par le cycle des 3 entretiens. Ainsi, seuls 9 des 2.585 sanctionnés au 2^{ème} entretien appartiennent à la tranche 30-39 ans et encore aucun des exclus au 3^{ème} entretien (cf. graphiques ci-dessous). Or, et c'est l'autre bombe à retardement, plus les chômeurs auxquels on s'en prendra seront âgés, plus les dégâts seront importants. C'était une prévision basée sur le vécu des chômeurs (plus) âgés, qui est confirmée par les chiffres. Le taux d'évaluation négative au 1^{er} entretien est de 46 % pour les 30-39 ans et de 37 % « seulement » pour les moins de 30 ans. Profitons-en pour pointer l'autre problème, classique : au fur et à mesure qu'un système entre dans les mœurs, sa mise en application se durcit : le taux d'évaluation négative au 1^{er} entretien pour le 1^{er} groupe (moins de 30 ans) est ainsi passé de 33% au 31 décembre 2005 à 37% au 30 juin 2006.

Sanctions pour évaluation négative au second entretien (4 mois de suspension ou réduction)



Sanctions pour évaluation négative au troisième entretien (exclusion définitive)



Rien que pour les moins de 30 ans, 1025 personnes ont été sanctionnées après le second entretien au 31 décembre 2005. Le nombre de sanctionnés est passé à 2585 au 30 juin 2006. Pendant la même période, le nombre d'exclusions définitives après le troisième entretien est passé de 56 à 205. Cela peut paraître limité en chiffres absolus. Mais représente pas moins de ... 57% des personnes ayant déjà passé le troisième entretien. Le dispositif semble donc s'emballer. Combien de personnes seront sanctionnées et exclues d'ici juin 2007 et juin 2008, sachant aussi que le taux d'évaluation négative est nettement plus élevé pour la deuxième tranche d'âge (30-39 ans) ?

Mais qu'importe puisque, dixit le ministre, « *l'activation fait la différence !* » Quelle différence ? « *Il m'incombe en tant que ministre de l'Emploi d'aider le plus grand nombre de chômeurs dans leur recherche d'emploi et de leur donner ce « coup de pouce » dont ils ont besoin. En revanche, ceux qui ne fournissent pas suffisamment d'efforts sont exclus.* » On devrait donc en conclure que l'activation permet de diminuer le chômage en excluant ceux qui ne parviennent pas à l'objectif et en aidant ceux qui sont méritants. Fort bien, mais à quoi sert ce généreux « *coup de pouce* » du ministre et de son bras armé, l'ONEm ?

12.282 chômeurs « disparus »

Autrement dit, si, depuis 2004, le nombre de chômeurs indemnisés du groupe cible des moins de 30 ans a diminué de 12.282 unités, que sont devenus ces chômeurs ? Ont-ils trouvé un emploi temps plein à durée indéterminée avec un bon salaire ? Non bien sûr, ça se saurait. Et nous attendons toujours que le ministre prouve la moindre création d'emploi. Car, si certains ont trouvé un job, c'est souvent de manière précaire (ce n'est pas pour rien que l'ONEm pousse les contrôlés vers l'intérim) et

sans doute aussi au détriment d'autres chômeurs. C'est mathématique : s'il n'y a pas plus d'emplois disponibles, les activés prennent la place des autres.

Mais il y a plus grave. Si les 66 pages du rapport de l'ONEm ne disent pas tout, elles nous apprennent tout de même des choses intéressantes. La diminution de 12.282 unités, nous dit avec honnêteté l'ONEm, est une photo au 30 juin. L'ennui, c'est que le ministre a oublié de préciser pourquoi les 12.282 chômeurs qui auraient, selon lui, « bénéficié » de l'activation, ne sont plus sur la photo. Parmi eux, 2.870 sont des articles 70. C'est-à-dire des personnes suspendues pour non présence à l'entretien. Dont parmi elles, des chômeurs qui avaient oublié leur carte d'identité ! Ce qui fait dire à des accompagnateurs syndicaux qu'ils ont appris que l'on pouvait être absent tout en étant présent physiquement. Les sanctions dites « article 70 » sont révisables (il est à noter que seules jusqu'ici 40% de ces sanctions ont été annulées avec effet rétroactif), mais justement, nous ne parlons ici que de ceux qui n'étaient pas sur la photo de fin d'année scolaire de l'ONEm. Au même moment, il y avait 1.906 « articles 90 » de plus qu'en 2004. Il s'agit de chômeurs (presque uniquement des chômeuses) qui demandent une dispense pour « raison sociale ou familiale ». Quel rapport avec l'activation ? Simple : pour échapper à la sanction, en dernier recours, des femmes (surtout) font appel à cette dispense, sur conseil du facilitateur (le contrôleur de l'ONEm) ou du syndicat (en mesure préventive pour éviter une exclusion). Elles évitent l'exclusion, au prix d'une allocation fortement réduite (10,02 € par jour).

Ensuite, toujours parmi les 12.282 (ex)chômeurs « disparus » de la photo, 1.802 personnes ont repris une formation et 2.778 des études (respectivement +22% et +37%). Chose en soi positive, sauf si elles ont été poussées dans n'importe quel créneau pour échapper au contrôle et mises ainsi sur des voies de garage... n'offrant qu'une protection très provisoire. Des chômeurs qui ont obtenu une dispense pour suivre une formation sont ainsi convoqués à peine un mois après la fin de cette dispense. Certains ont terminé leur formation mais d'autres demanderont une nouvelle dispense qui prendra cours en septembre 2006. Dès lors, sur la dernière année, ces personnes n'ont pratiquement pas de candidatures d'emploi à faire valoir. Une absurdité parmi d'autres.

La remise au boulot : du vent !

Revenons à nos calculs : 12.282 chômeurs en moins, dixit le ministre, ce qui tendrait à prouver que l'activation booste l'emploi. A ceci près, nous venons de le voir, que parmi eux, 2.870 sont des sanctionnés, 1.906 des dispensé(e)s « pour raison sociale/familiale », 1.802 sont en formation et 2.778 ont repris des études. Sur base de ces chiffres, ce n'est donc pas 12.282 personnes qui auraient trouvé du boulot, mais 2.926. Bon, si au moins, ces près de trois mille personnes disposent désormais d'un job, c'est déjà cela, non ? Hélas, vous n'y êtes pas ! L'écrasante majorité des sanctionnés après le 2^{ème} entretien (2.585 à ce jour) sont des cohabitants ou des allocataires d'attente. Leurs allocations sont purement et simplement suspendues et cela fait au bas mot un millier (une estimation, faute de données de l'ONEm sur ce point) de personnes ne figurant pas sur la pellicule au moment clé. Les autres types de sanctions (dites « auditions litiges ») ont explosé : le nombre moyen de semaines d'exclusion a augmenté de plus de 16% entre 2005 et 2004. Et les premiers chiffres de 2006 sont éloquentes : déjà 3898 sanctions pour les cinq premiers mois, soit une augmentation de 40% sur une base annuelle. Il faut donc bien conclure que si les

statistiques de « chômeurs complets indemnisés » ont baissé, ce n'est pas par une sortie vers l'emploi des personnes concernées. Au contraire, et les chiffres globaux le montrent, le chômage augmente malgré les personnes que l'on raye des statistiques. Globalement, en juin 2003, au début de ce gouvernement Verhofstadt-Onkelinx, la Belgique comptait, selon l'ONEm, 407.011 chômeurs complets indemnisés demandeurs d'emplois (CCI). En juillet 2006, ceux-ci étaient 470.069. Soit une augmentation de 63.058 de CCI.

Des syndicats embarrassés

Face à ce tsunami social en puissance (et déjà bien réel pour ceux qui sont déjà au creux ou au plus fort de la vague), les syndicats sont gênés aux entournures, comme en témoignent certaines de leurs réactions (voir plus bas). Ils attendent l'évaluation du dispositif, promise pour la mi-2007, mais si celle-ci arrive après les législatives, de quel levier d'action disposeront-ils ? Comme le montrent les chiffres décortiqués ci-dessus et comme en témoignent sur le terrain les accompagnateurs syndicaux et les chômeurs, la situation est déjà sérieuse et ne fait qu'empirer. Sans parler des chômeurs qui ne jouissent même pas de la protection syndicale. Le problème est que cette dernière s'axe surtout actuellement sur la préparation et la défense individuelle. Celle-ci est indispensable, mais elle ne fait que permettre à certains de passer entre les bombes, pas d'arrêter le bombardement.

L'argument ultime est celui de la suppression de « l'article 80 ». Depuis 26 ans, syndicats et associations réclament la suppression de ce système excluant les chômeurs cohabitants de longue durée, mesure discriminatoire puisque ne visant que des cohabitants, le plus souvent des femmes. Pour mettre fin à cette discrimination, le gouvernement l'a potentiellement étendue à tous. Beau progrès social ! Mais le nouveau système frappe-t-il plus ou moins fort ? Si l'on ne tient compte que de l'activation, moins, pour l'instant. Mais outre que ce n'est que provisoire, l'effet exponentiel du plan n'en étant encore qu'à ses débuts, la comparaison est biaisée. Le coup de génie de la nouvelle procédure, par rapport à l'article 80, c'est de multiplier les catégories et sources d'exclusion et de sanction. Près de 10.000 sanctions déjà rien que pour le 1^{er} semestre 2006 : 3.898 suite à des auditions litiges, 3.150 articles 70 maintenus (au moins provisoirement), 757 articles 80 (l'article 80 continue à frapper les plus âgés), 1.560 sanctionnés après le 2^{ème} entretien, 149 après le 3^{ème}. Total : 9.514. Un vrai patchwork de sanctions liées directement ou non au nouveau contrôle. Une chienne n'y retrouverait pas ses petits !

Evaluer mi-2007 : le piège

Pour l'ONEm, tout est clair, et son rapport conclut (p.61) : « *On peut donc raisonnablement constater que la suppression de l'article 80 et son remplacement par les mesures d'activation de recherche d'emploi n'a pas provoqué une hausse du nombre de chômeurs demandeurs d'emploi de longue durée mais plus probablement une baisse de ce nombre* ». Traduction : le nouveau système et ses dégâts collatéraux permettent d'exclure plus, ou, tout au moins, d'exclure d'une part, de placer d'autre part les chômeurs dans des sas hors des statistiques. S'ils reviennent dans ces dernières, ils retourneront illico dans le carrousel infernal du contrôle.

Dès lors, la question n'est plus : *chasse aux chômeurs : scoop ou canard ?* Zéro emploi créé, de nombreux chômeurs humiliés, des sanctions et des exclusions en augmentation constante. Le bilan est sans ambiguïté. S'en remettre à une évaluation future, communiquée après les élections fédérales de 2007, ne vise qu'à éviter de mettre le gouvernement face à sa responsabilité de faire machine arrière. Ce dispositif doit être retiré immédiatement, la chasse en cours doit être stoppée. Impossible d'arrêter la machine à exclure? Partager une telle résignation ferait le jeu de l'extrême droite. Il est plus urgent que jamais de battre le tambour pour faire entendre, avec les chômeurs et les organisations syndicales, la voix de ceux qu'on ne veut ni voir ni entendre...

Encadré - Un dispositif à trois fusées

Pour rappel, le dispositif de contrôle et d'activation des chômeurs est le suivant :

- 1^{er} entretien visant à juger si les efforts de recherche d'emploi sont estimés *suffisants*. Dans la négative, obligation de signer un « contrat » reprenant une liste d'actions à mener.
- Au plus tôt 4 mois plus tard, 2^{ème} entretien évaluant le respect du « contrat ». En cas de nouvelle évaluation négative, un nouveau « contrat » est établi et une sanction de 4 mois est appliquée (1)
- Au plus tôt 4 mois plus tard, 3^{ème} entretien évaluant le respect du « contrat ». Cette fois, une évaluation négative est synonyme d'exclusion définitive !

(1) suppression totale des allocations pour les allocataires d'attente (quel que soit leur statut) et les cohabitants, diminution au niveau du revenu d'intégration pour les isolés et les chefs de ménage

Claude Rolin (CSC) - « Il est à craindre que le dispositif s'emballe »

Le syndicat chrétien n'épargne pas le ministre de l'Emploi. « Son approche n'est pas correcte », affirme Claude Rolin secrétaire général de la CSC. Si l'évaluation 2007 est négative, prévient-il, son syndicat fera pression pour que « les moyens soient affectés à une véritable politique de création d'emplois ».

« A l'heure actuelle, il ne nous est pas possible de faire une estimation sérieuse, estime Claude Rolin, secrétaire général de la CSC. C'est d'ailleurs un des grands reproches que l'on peut faire à ce plan : tous les acteurs naviguent à l'aveuglette, (...) nous n'avons que peu de données et quand elles sont comparatives, elles sont souvent très subjectives ». Mais le syndicaliste est inquiet : « Il est néanmoins à

craindre que le dispositif s'emballé à partir du moment où, sans solution de sortie vers l'emploi, le nombre de chômeurs concernés par la mesure ne cessera d'augmenter par l'élargissement au public 'plus difficile' à réinsérer (les 40-50 ans) et par le retour des chômeurs de la première tranche et qui sont toujours sans emploi. C'est une de nos revendications : il faut arrêter ce carrousel ».

« La seule grosse question qu'il faut se poser, poursuit Claude Rolin, c'est de savoir si ce mécanisme favorise l'emploi, à défaut d'en créer, mais ce plan n'a pas cet objectif. Et il faut bien convenir qu'en la matière, l'approche du Ministre de l'Emploi n'est pas correcte : on assiste plus que vraisemblablement à une permutation dans l'ordre de sortie du chômage, les plus jeunes prenant les offres adressées à tous les chômeurs ».

Les effets collatéraux de l'activation des chômeurs ne sont pas négligeables, avec la multiplication des sanctions (près de 10.000 au premier semestre 2006). *« La CSC a toujours déclaré que le principal problème en matière de chômage tient non pas à la disponibilité individuelle des chômeurs mais bien au nombre insuffisant d'emplois convenables et de qualité, ce qui résulte au premier chef de la responsabilité des employeurs, précise Claude Rolin. Dans le même temps, le droit aux allocations de chômage entraîne des devoirs. A savoir accepter un emploi et/ou une offre de formation (réinsertion) convenable(s). La question de l'obligation d'être actif « à tout prix » dans sa recherche d'emploi sera posée à notre prochain Congrès d'octobre 2006 ».*

Les dispositifs régionaux d'accompagnement des chômeurs se transformeraient-ils en machines à sanctions ? *« Nous avons toujours voulu que les accords de transmission de données soient loyalement respectés par les régions, rappelle le secrétaire général de la CSC. Mais force est de constater qu'auparavant, les chômeurs étaient soumis en cette matière au seul article 80 (et encore uniquement les cohabitants) et qu'aujourd'hui ils sont contrôlés de trois manières : l'une, complètement subjective, par les facilitateurs de l'Onem, la deuxième par la transmission automatique des données des organismes régionaux de placement vers l'ONEm et la troisième par la nouvelle méthode de contrôle des chômeurs (par voie de sondage ; c'est ce qui a remplacé le pointage communal). Il faudra, quand viendra l'heure d'évaluer sérieusement ce mécanisme, mettre tous ces éléments en exergue ».*

Le gouvernement devrait-il retirer le dispositif de contrôle renforcé des chômeurs ? *« Il ne faut pas leurrer les gens, prévient Claude Rolin. Il ne sera malheureusement pas possible de faire reculer le gouvernement sur cette mesure. Nous attendons avec impatience l'évaluation promise pour mi-2007. L'élément le plus probant de cette évaluation sera de savoir exactement que sont devenues les personnes qui sont sorties du public concerné par le plan d'accompagnement. Si cette mesure ne nous indique pas clairement qu'elle favorise le retour à l'emploi, nous ferons comprendre à ceux qui seront appelés à créer un futur gouvernement que cette mesure est inutile par rapport à la lutte contre le chômage et que les moyens qui y ont été dégagés doivent être affectés à une véritable politique de création d'emplois ».*

FGTB - « Attendons l'évaluation en juillet 2007 »

A la FGTB, la prudence est de mise. Le nombre de chômeurs sanctionnés augmente ? « Il faut nuancer tous ces chiffres ». Le syndicat socialiste botte en touche : « L'évaluation de juillet 2007 permettra de vérifier les effets réels de ce nouveau dispositif ».

« Il faut noter qu'il y a, effectivement, un nombre de sanctions plus important suite au troisième entretien des chômeurs, nous a répondu le service d'études de la FGTB. Cette troisième étape rencontre malheureusement des cas de plus en plus difficiles et sensibles. Il est par contre tout à fait prématuré de parler d'emballement. En effet, autant l'échantillon du 1^{er} et 2^{ème} entretien est représentatif, autant pour celui du troisième, on travaille avec un nombre de cas trop réduit. Il est donc trop tôt pour faire une évaluation correcte ».

Comme à la CSC, une certaine inquiétude prévaut également : *« Pour ce qui concerne la deuxième tranche d'âge, on peut effectivement s'attendre à ce que le public soit plus difficile à accompagner et le taux d'évaluation négative est légèrement plus élevé. Il faudra prendre du recul pour traduire correctement cette donnée ».* Mais la FGTB semble davantage gênée aux entournures et se veut d'une grande prudence. *« Plus globalement, il faut nuancer tous ces chiffres quant à leur impact réel sur le nombre d'exclusions qui vont être prononcées par rapport aux différents publics cibles. Une évaluation globale et approfondie du système a été convenue en juillet 2007 qui nous permettra de vérifier les effets réels de ce nouveau dispositif, tant en terme de réinsertion sur le marché du travail qu'en terme de sanctions ».*

« Le nouveau dispositif serait moins pénalisant pour les chômeurs que le système de l'article 80, poursuit-on à la FGTB. Il faut néanmoins rester prudents et attentifs aux chiffres qui suivront. Dans l'attente de l'évaluation globale, nous souhaitons valoriser l'accompagnement. Pour cela, il importe que les Régions remplissent leurs obligations. Il est également capital que le chômeur soit le mieux possible conseillé et épaulé dans son parcours. Nous avons déjà objectivé des critiques par rapport au système actuel. Nous pensons à l'effet carrousel, qui sera repris dans l'évaluation de 2007 ».

La multiplication des sanctions ? *« Il faut rester attentif à l'augmentation du nombre de sanctions et être prudents dans les chiffres. Les 4489 sanctions, au premier semestre 2006, en vertu de l'article 70 (ndlr : absence ou présence sans carte d'identité) sont révocables si le chômeur se présente au bureau de chômage dans le délai de 30 jours. Il ne s'agit donc pas d'exclusion ! ».*

« On ne peut certainement pas parler d'explosion du nombre de sanction en 'auditions litiges' estime-t-on à la FGTB, avec le passage de 40.678 auditions litiges en 2004 à 41.838 en 2005. Par contre, on peut effectivement constater une nouvelle répartition dans le type de comportements visés. On observe beaucoup plus de sanctions qui visent les chômeurs considérés comme volontaires, notamment ceux qui ont abandonné leur emploi ou qui ne se sont pas présentés pour une formation ou suite à une demande ».

« Bien entendu, la FGTB reste plus que jamais attentive à la situation des chômeurs et à la qualité des entretiens (2/3 d'entre eux amènent à des évaluations positives). Mais l'on peut avoir des questionnements sur le caractère soutenable du régime dans lequel tournent actuellement un peu plus de 300.826 chômeurs ».

Les effets collatéraux de l'activation sont-ils malgré tout tels que le Gouvernement pourrait être amené à retirer le système de contrôle renforcé des chômeurs ? *« Cette question est tout à fait prématurée, répond-t-on à la FGTB. C'est l'évaluation globale qui pourra donner tous les outils nécessaires aux éventuelles réponses à apporter pour améliorer le dispositif. Nous évaluerons en 2007 l'efficacité de cet accompagnement dans la remise à l'emploi des chômeurs ».*

Comme au syndicat chrétien, la FGTB estime qu' *« au-delà de l'accompagnement, le problème reste l'emploi ! Il en faut plus et il faut des incitants pour le favoriser. La FGTB réclame aussi davantage de possibilités d'accueil pour les enfants de façon à faciliter l'accès à un travail dans de bonnes conditions, a fortiori pour les femmes. Enfin, il faut éviter les pièges aux salaires et l'augmentation du salaire minimum interprofessionnel est une des réponses qui est sur la table ».*