

CHASSE AUX CHOMEURS : OU VA-T-ON ?

NON AUX CONTRATS ET PLANS D'ACTION OBLIGATOIRES IMPOSÉS AUX CHOMEURS

NON À UNE SÉCURITÉ SOCIALE « AU MÉRITE »

30 juin 2010

Freddy BOUCHEZ, militant FGTB Centre, freddy.bouchez@skynet.be : 0497/370517
Bernadette SCHAECK, militante en défense des allocataires sociaux, bernadette.schaeck@skynet.be

Le Conseil des ministres a adopté en mars 2010, juste avant de tomber, les propositions de réforme du plan d'accompagnement des chômeurs élaborées par la ministre de l'emploi Joëlle Milquet. Ces propositions sont très semblables à celles adoptées en mai 2008 déjà par le gouvernement et qui avaient été transmises aux régions pour entamer des négociations en vue du renouvellement de l'accord de coopération. Les négociations avaient alors été rompues en juillet 2008 à l'initiative de la région flamande. Nul doute que des propositions similaires reviendront sur le tapis après les élections.

Le plan de modification adopté en mars 2010 ne répond en rien aux nombreuses critiques faites à l'égard du contrôle des chômeurs appliqué depuis 2004. Il comporte quelques améliorations à la marge en dispensant ou suspendant certaines catégories de demandeurs d'emploi de l'application de la procédure. Mais pour l'essentiel, il renforce considérablement le caractère contraignant et répressif du plan d'activation. Et il avance de plus en plus loin dans la remise en cause des fondements mêmes du régime de la sécurité sociale, parce que la protection sociale devient complètement aléatoire quand elle est soumise à la réalisation d'un « contrat » imposé aux chômeurs. La bataille pour une sécurité sociale forte passe par le maintien d'une sécurité sociale fédérale mais cet objectif ne doit pas faire oublier qu'elle passe aussi par un combat sur son contenu.

Le plan d'activation des chômeurs a comme conséquence que des milliers de demandeurs d'emploi sont exclus des allocations de chômage. Mais il a aussi un objectif plus fondamental : il organise la concurrence entre tous les chômeurs et les travailleurs, forçant les uns et les autres à accepter des emplois au rabais. Le plan d'activation est au service de la volonté patronale de diminuer toujours plus le coût du travail en revoyant à la baisse les salaires et les conditions de travail de l'ensemble des travailleurs. Les réformes proposées par le gouvernement sortant ne changent strictement rien à cette réalité.

LES GRANDES LIGNES DES MESURES PROPOSÉES PAR LE GOUVERNEMENT SORTANT

Une contractualisation généralisée, rapide, pour tous

Le demandeur d'emploi sera convoqué très rapidement (6 mois maximum pour les moins de 25 ans, 12 mois maximum pour les plus de 25 ans) par le service public régional de l'emploi (SPRE)¹ qui établira avec lui un contrat². Dans ces 6 ou 12 mois, la période de stage d'attente est comptabilisée, ce qui veut dire que des demandeurs d'emploi seront contractualisés avant même d'avoir perçu une première fois des allocations de chômage. A noter que la Région Wallonne aurait déjà fixé le délai pour les moins de 25 ans à 3 mois, la Région Bruxelloise à un mois, et la Région Flamande entre 1 et 6 mois.

La procédure d'activation se poursuivra de la même manière qu'actuellement. L'ONEM convoquera le demandeur d'emploi dans les 15 mois pour les moins de 25 ans et dans les 21 mois pour les plus de 25 ans. A partir de 2012, les délais de convocation par l'ONEM seront raccourcis et ramenés à 12 mois pour les moins de 25 ans et 18 mois pour les plus de 25 ans.

¹ Les Services publics régionaux de l'emploi sont : le FOREM en Wallonie, Actiris à Bruxelles, le VDAB en Flandre et l'ADG en région germanophone.

² Voir en annexe le schéma de la nouvelle procédure proposée par le gouvernement sortant.

A chaque stade ultérieur de la procédure de contrôle, un nouveau contrat sera imposé par le SPRE et transmis à l'ONEM, **y compris en cas d'évaluation positive**. Le respect du contrat sera à chaque fois évalué par l'ONEM, sur la base d'un rapport détaillé du conseiller emploi du SPRE.

Il s'agit donc d'une **contractualisation généralisée à tous les demandeurs d'emploi**, ce qui n'est pas le cas dans la procédure actuelle puisque seuls ceux dont les efforts de recherche d'emploi sont jugés insuffisants doivent signer un contrat. De plus, cette contractualisation sera constante pendant plusieurs années, puisque même en cas d'évaluation positive du contrat par l'ONEM, un nouveau contrat sera établi par le SPRE et évalué par l'ONEM.

Le plan envisage de suspendre la procédure de contrôle après 3 évaluations positives. S'agirait-il de la fin du « carrousel » dénoncé depuis 2004 par les organisations syndicales ? Voyons d'un peu plus près le contenu des propositions gouvernementales. Le demandeur d'emploi évalué positivement trois fois consécutives se verra « proposer » un emploi ou une formation qualifiante et la procédure de contrôle sera suspendue. Quel type d'emploi et quelle formation ? Rien ne l'indique. L'acceptation des propositions faites par le SPRE sera certainement la condition de la suspension de la procédure de contrôle. La procédure sera *suspendue* et non supprimée. Sachant que la durée légale d'**une** étape de la procédure est de 15 mois pour les moins de 25 ans et de 21 mois pour les plus de 25 ans, les chômeurs seront sous contrôle (quasi) permanent pendant 45 ou 63 mois selon leur âge.

Le « carrousel » reste donc assez infernal !

Des sanctions rapides, multiples et cumulatives

Plusieurs éléments indiquent que la politique de sanctions massives et aveugles se poursuivrait et même s'intensifierait avec le nouveau plan.

En cas d'évaluation négative, une sanction limitée sera appliquée **dès le premier entretien à l'ONEM**, ce qui n'est pas le cas dans la procédure actuelle (première sanction possible au deuxième entretien sur base du contrat établi lors du premier entretien). Un nouveau contrat sera établi par le SPRE et contrôlé par l'ONEM 4 mois plus tard. Le non respect du contrat pourra alors aboutir à une exclusion totale.

La durée de contractualisation sera désormais beaucoup plus longue. Elle sera de 9 mois au minimum (au lieu de 4 mois dans la procédure actuelle) et pourra atteindre plus d'une année, à savoir la période entre la signature du contrat au FOREM et l'entretien d'évaluation à l'ONEM. Il sera très difficile pour les chômeurs de tenir leurs engagements sur une aussi longue période, en particulier pour les personnes les plus fragiles socialement. Les « décrochages » seront inévitables.

Tous les chômeurs seront contractualisés, alors qu'actuellement seuls le sont ceux dont l'ONEM estime insuffisantes les preuves de recherche d'emploi. Le nombre total de contrats sera en très forte augmentation. A politique constante, le nombre d'évaluations négatives et donc de sanctions explosera lui aussi.

Depuis les années 2003-2004, le SPRE a mis en place ce que l'on appelle la *transmission systématique d'informations* vers l'ONEM. Le SPRE signale à l'ONEM tout « manquement » de la part du chômeur et celui-ci se retrouve en audition litige et est susceptible de perdre plusieurs mois d'allocations. Ce système a fait exploser le nombre de sanctions³ pour « *chômage volontaire* ». La non présentation à une convocation, un refus ou abandon de formation, un refus d'outplacement, l'arrêt d'un parcours d'insertion, la non présentation à une offre d'emploi transmise par le SPRE..., sont signalés à l'ONEM et sanctionnables. Ces faits sont pourtant souvent parfaitement justifiés ! Dorénavant, cette transmission systématique de données sera « *optimisée* », entre autres tout manquement au respect du contrat imposé par le SPRE. Les sanctions pourront donc intervenir plus rapidement qu'actuellement et seront plus nombreuses.

³ Voir rapport annuel 2009 de l'ONEM

http://www.onem.be/D_stat/Jaarverslag/Jaarverslag_volledig/2009/Part_4.5_FR.pdf

Le plan prévoit en outre une « répression accrue de l'absentéisme » aux convocations. Concrètement, le demandeur d'emploi sera convoqué une première fois par le service régional de l'emploi par courrier ordinaire et s'il est absent, il sera convoqué par lettre recommandée. S'il est absent, sans justification, à la convocation par lettre recommandée, il sera radié et cette radiation sera communiquée à l'ONEM. La radiation par le service régional de l'emploi compétent a pour effet que le stage d'attente du jeune ayant quitté l'école ne se poursuit pas, jusqu'à réinscription, et que le chômeur indemnisé n'est plus valablement inscrit, de sorte qu'il n'a plus droit aux allocations de chômage. Le chômeur se retrouve en audition litige à l'ONEM et risque une suspension de 4 à 52 semaines. Même s'il se réinscrit après la radiation, l'ONEM lui retient les allocations de chômage pendant 5 semaines en attendant l'audition s'il s'agit d'une non réponse à la lettre recommandée du SPRE.

Cette mesure frappera à nouveau, sans aucun doute, les plus vulnérables, ceux qui ont des problèmes de réception de courrier, qui sont analphabètes, ou encore qui sont en butte à de graves difficultés sociales.

Le contenu des sanctions est redéfini⁴ puisqu'il est question que les bénéficiaires d'allocations d'attente ne soient plus suspendus totalement de leurs allocations de chômage en cas d'évaluation négative au premier entretien à l'ONEM. Ils subiront une réduction des allocations de 25% pendant 4 mois qu'ils soient isolés, chefs de ménage ou cohabitants.

En cas d'évaluation négative du premier contrat à l'ONEM, les chômeurs qui perçoivent des allocations sur la base d'un travail verront leurs allocations réduites au niveau du revenu d'intégration pendant 4 mois, pour autant qu'ils soient isolés ou chefs de ménage. Les cohabitants subiront quant à eux une réduction des allocations de 25% pendant 4 mois. Cette modification, qui concerne essentiellement les sanctions temporaires, a pour objectif premier de désamorcer la grogne grandissante des CPAS en allégeant quelque peu leurs charges financières supplémentaires dues aux exclusions. Elle pèse de peu de poids comparée à l'aggravation générale des sanctions prévue par l'accord gouvernemental.

Le SPRE au service de l'ONEM

Un partage des tâches est établi entre le SPRE et l'ONEM. Le premier établira le contrat (« l'accompagnement ») et le deuxième vérifiera le respect du contrat (« le suivi »).

Le SPRE doit avoir une place prépondérante en matière d'insertion socioprofessionnelle, celui-ci pouvant offrir des outils qui peuvent être utiles à tous (modules CV et lettres de motivation, accès gratuit à Internet, rencontres avec des conseillers, formations professionnelles...). Toutefois, le plan gouvernemental s'abandonne de fait cette conception puisque le contrat établi par les conseillers en accompagnement professionnel sera évalué par l'ONEM. Le SPRE sera totalement au service de l'ONEM via le contrôle qui peut entraîner des sanctions.

De par la transmission systématique d'informations vers l'ONEM⁵, le rôle répressif du service public régional de l'emploi s'était déjà accentué ces 6 dernières années. La nouvelle procédure renforcera encore cet aspect répressif.

Une défense syndicale fortement affaiblie

Dans la procédure actuelle, les accompagnateurs syndicaux ont la possibilité d'intervenir à toutes les étapes. Dans la nouvelle procédure, il n'est pas prévu qu'ils soient présents lors des entretiens au SPRE. Or, ces entretiens seront déterminants puisque c'est là que seront élaborés tous les contrats, qu'ils soient d'ailleurs consécutifs à une évaluation positive ou négative. Il n'est pas prévu que les contrats et les PV d'audition soient transmis aux organisations syndicales, contrairement à ce qui se fait actuellement par l'ONEM. Vu l'augmentation exponentielle du nombre de contrats qui seront établis (pour chaque chômeur), l'ONEM aura beau jeu de décréter l'impraticabilité de la transmission des contrats pour des raisons pratiques...

⁴ Ces propositions sont quelque peu différentes de celles émises dans le plan gouvernemental de 2008 et ne sont sans doute pas encore définitivement établies.

⁵ Voir point précédent.

Autre élément nouveau consécutif à l'accord du gouvernement : les jeunes inscrits en stage d'attente seront convoqués et contractualisés dans des délais très courts. Ils le seront, dans de nombreux cas, avant d'être syndiqués.

Avec la nouvelle procédure, la défense des chômeurs par les organisations syndicales risque donc d'être réduite à une peau de chagrin. D'autant plus que, avec la contractualisation pour tous, on imagine mal comment les syndicats pourraient accompagner les milliers de chômeurs qui seront concernés !

La présence syndicale, si elle n'a pas changé le caractère intolérable du plan d'activation, a dans de nombreux cas pu limiter les dégâts et a constitué un observatoire concret des pratiques de l'ONEM qui, de la sorte, ont pu être connues et dénoncées. Présence gênante à éliminer ?

Des 50 ans et plus soumis au prochain dispositif d'activation des chômeurs

Actuellement, certains chômeurs âgés de plus de 50 ans se retrouvent déjà dans la procédure d'activation s'ils ont reçu la lettre d'avertissement de l'ONEM (lettre prévenant les chômeurs qu'ils seront contrôlés quelques mois plus tard sur leur recherche emploi) avant qu'ils aient atteint l'âge de 49 ans. Mais les nouvelles mesures gouvernementales de mars 2010 vont beaucoup plus loin. La procédure de contrôle commencée avant l'âge de 50 ans se poursuivra désormais au-delà de l'âge de 50 ans. Elle sera clôturée après deux évaluations positives du contrat. **A partir du 1^{er} janvier 2012, les chômeurs seront soumis à la procédure de contrôle jusqu'à l'âge de 52 ans.**

Ces mesures s'intègrent parfaitement dans une politique globale de remise en cause des droits des travailleurs plus âgés (recul de l'âge de la pré pension, augmentation de la durée de la carrière, obligation pour les travailleurs pré pensionnés dans le cadre d'une restructuration de rester inscrits comme demandeur d'emploi, outplacement...)

Les « personnes les plus éloignées de l'emploi » soumises à des mesures particulières

Des associations, syndicats, travailleurs sociaux, responsables de CPAS... ont souvent dénoncé le fait que les chômeurs les plus « fragiles », les plus « démunis », ceux qui ont le plus de difficultés sociales, sont les premières victimes du plan d'activation. Faisant mine de répondre à ces préoccupations, le gouvernement sortant a émis des propositions. Il distingue trois catégories de demandeurs d'emploi très éloignés du marché du travail : ceux qui ont des problèmes d'ordre MMPP (médicale, mentale, psychologique ou psychiatrique), ceux qui ont des « problèmes importants de socialisation », et les « non-orientables ».

Aux premiers (les MMPP), il sera imposé, après une période de bilan de 3 mois, un « *accompagnement d'activation* » d'une durée de 18 mois. Il s'agira d'un contrat, soi-disant adapté à la situation particulière de ces demandeurs d'emploi, mais que ceux-ci devront respecter obligatoirement pour échapper temporairement à la procédure normale de contrôle. Pour la deuxième catégorie, les décisions n'étaient pas encore prises lors de la chute du gouvernement, mais des expérimentations sont déjà mises en place dans deux bureaux régionaux du FOREM (Liège et Namur).

Ces discussions se passent dans le plus grand secret dans des groupes de travail conjoints SPRE-ONEM à la demande de la ministre de l'emploi. Ces matières soulèvent pourtant de nombreuses questions philosophiques, déontologiques, politiques qui nécessiteraient un débat démocratique associant le plus largement tous les acteurs concernés. A titre d'exemples :

Parmi les propositions dont nous avons pris connaissance figure le travail non rémunéré : les plus démunis seraient obligés de prêter du travail gratuit en vue de se « resocialiser » et de se préparer à une recherche active d'emploi.

L'étiquetage par les SPRE des MMPP et autres « désocialisés » pose un sacré problème : de quel droit et sur quelles bases le SPRE va-t-il trier les normaux des anormaux ?

L'obligation pour un demandeur d'emploi de se soumettre à un suivi psychologique ou psychiatrique pour échapper à une procédure d'activation est plus qu'interpellant au niveau déontologique.

Dans le discours dominant, ce sont toujours les demandeurs d'emploi qui sont éloignés du marché du travail, et pas l'inverse. Ce sont toujours les chômeurs qui sont responsables de leurs problèmes sociaux et pas la société qui les crée.

Nous reviendrons sur l'ensemble de cette problématique des « *chômeurs éloignés du marché de l'emploi* » dans un texte séparé.

LA CONTRACTUALISATION CONSTITUE UNE REMISE EN CAUSE FONDAMENTALE DU RÉGIME DE SÉCURITÉ SOCIALE

Depuis 2004, chaque chômeur doit fournir la preuve qu'il cherche activement du travail. Si l'ONEM estime ses recherches insuffisantes, il lui impose un « contrat » que le chômeur doit impérativement respecter sous peine de sanction ou d'exclusion.

Dans un nombre de plus en plus important de situations, le SPRE établit également des plans d'action à respecter obligatoirement sous peine de sanctions, comme l'ONEM. Certaines catégories de jeunes sont contractualisés dans le cadre de Job Tonic, et ce depuis plusieurs années.

Les contrats imposés par le FOREM ressemblent de plus en plus aux contrats ONEM. Ils comportent parfois des exigences plus contraignantes encore que ces derniers ! Comme cela se passe dans le cadre de la transmission systématique des données du SPRE vers l'ONEM, cela ne peut que faire exploser le nombre d'auditions litigieuses et de sanctions consécutives. Cela s'est déjà vérifié amplement au cours des derniers mois.

Le gouvernement wallon (PS-CDH-ECOLO) a opté dans sa déclaration de politique régionale 2009-2014 pour la généralisation des contrats FOREM pour tous les jeunes de moins de 25 ans. Le gouvernement régional bruxellois a pris la même décision qui devrait entrer en application dès septembre 2010.

Tant la pratique actuelle que les décisions prises pour l'avenir indiquent que les SPRE s'orientent de plus en plus vers une logique contractuelle proche de celle en vigueur à l'ONEM depuis 2004.

La contractualisation doit être rejetée dans son principe même. Elle ajoute un nombre potentiellement illimité de conditions à remplir pour le maintien du droit aux allocations. Or, plus il y a de conditions, plus il y a de contrôle pour vérifier si les conditions sont remplies et plus il y a de risques de sanctions si elles ne sont pas respectées. La contractualisation soumet le droit à des conditions subjectives, au contraire de conditions claires et objectives applicables à tous. La protection sociale devient tout à fait aléatoire puisqu'elle est subordonnée à une série de conditions supplémentaires imposées et qu'un agent ou organisme de contrôle décide de manière arbitraire si ces conditions ont été respectées.

La contractualisation enlève à la protection sociale son caractère assurantiel. Historiquement, les allocations de chômage constituent une assurance contre le risque pour un travailleur de perdre son emploi.

Actuellement, le droit est devenu un droit « à mériter » : il n'est donc plus un droit.

La contractualisation doit être rejetée tant au SPRE qu'à l'ONEM. Si nous sommes pour le retrait du plan d'activation des chômeurs et donc du contrôle fédéral, nous sommes également contre un contrôle régionalisé qui aurait les mêmes caractéristiques, en particulier la contractualisation obligatoire.

POUR SUIVRE LA MOBILISATION SUR DES REVENDICATIONS CLAIRES

Le plan de contrôle de la disponibilité des chômeurs appliqué depuis 2004 a largement renforcé le caractère répressif d'un dispositif légal déjà fortement défavorable aux

demandeurs d'emploi. De nombreuses pratiques des SPRE installées progressivement depuis lors vont dans cette même direction. L'accord gouvernemental de 2010, s'il était appliqué, constituerait un pas qualitatif supplémentaire dans l'attaque contre le régime de la sécurité sociale. Si même l'ensemble des propositions faites par le gouvernement sortant en mars 2010 ne passent pas intégralement, il est clair que l'on doit s'attendre à des décisions très semblables dans les mois à venir. A moins qu'elles ne soient pires encore !

Seule une mobilisation large et unitaire pourra venir à bout du plan d'activation et des autres mesures répressives contre les chômeurs. Elle ne réussira que si elle se construit sur des revendications claires. Et cette lutte défensive ne portera ses fruits que si elle se place dans une lutte offensive pour une autre répartition du travail et des richesses.

Tous les chômeurs exclus depuis 2004 savent déjà ce que veut dire le mot austérité. Alors que les responsables politiques disent s'émouvoir de la baisse du pouvoir d'achat et de l'augmentation de la pauvreté, il est choquant de constater que ce sont ceux qui ont les plus bas revenus qui sont les plus malmenés. Le rejet des plans d'activation des chômeurs est lié au combat général contre l'austérité et pour la défense du pouvoir d'achat.

Ce dont la population a besoin, c'est d'une véritable politique de création d'emplois de qualité. Autour de revendications telles que : réduction radicale du temps de travail avec embauches compensatoires, sans perte de salaire et sans augmentation de la flexibilité ; un plan public de création massive d'emplois qui correspondent aux besoins sociaux de la population et qui soient respectueux de l'équilibre écologique de la planète ; création d'emplois de qualité qui assurent à chacun un revenu décent et une protection sociale de haut niveau.

Pour financer ces emplois publics de qualité, un autre partage des richesses devra s'opérer. Par exemple par l'imposition d'un impôt sur les grosses fortunes, la lutte contre la fraude fiscale (20 milliards par an), la fin des aides multiples à l'emploi et les innombrables cadeaux fiscaux aux patrons (tels que les intérêts notionnels).

RETRAIT PUR ET SIMPLE DU PLAN DE CONTROLE DES CHOMEURS ORGANISE PAR L'ONEM

RETRAIT DU PRINCIPE DE LA TRANSMISSION SYSTEMATIQUE D'INFOS DES SERVICES PUBLICS REGIONAUX DE L'EMPLOI VERS L'ONEM

REFUS DE TOUTE CONTRACTUALISATION DU DROIT AUX ALLOCATIONS DE CHOMAGE PAR L'ONEM ET LES SPRE

NON AUX PLANS D' ACTIONS OBLIGATOIRES IMPOSES AUX CHOMEURS

POUR UNE POLITIQUE OFFENSIVE DE CREATION D'EMPLOIS DE QUALITE