

## Accompagnement, activation et contrôle : quelques aspects institutionnels du suivi des chômeurs

Jean FANIEL,  
Centre de recherche et d'information socio-politiques-CRISP

**Depuis le milieu des années 1970, beaucoup de pays européens sont confrontés à un chômage de masse. Une des réponses apportées à ce problème a été de transformer les dispositifs d'aide aux chômeurs afin d'« activer » ceux-ci. Parallèlement, la Belgique a connu une succession de réformes institutionnelles qui ont notamment affecté la politique de l'emploi. Les régions ont reçu diverses compétences en la matière, devenant progressivement co-responsables de la lutte contre le chômage, tandis que l'Autorité fédérale a conservé la main sur la sécurité sociale et sur certaines matières touchant à l'emploi. Aujourd'hui, les négociations prégouvernementales entendent modifier à nouveau le découpage institutionnel en vigueur. Cela n'est pas sans conséquences.**

En Belgique, le mécanisme d'assurance-chômage mis en place après-guerre est marqué par différentes spécificités. Pour autant qu'ils soient involontairement privés d'emploi, les salariés ont droit à une allocation de chômage après avoir travaillé (et donc cotisé à la sécurité sociale) durant un certain nombre de mois. Les jeunes qui ont achevé leurs études et n'ont pas encore d'emploi ont droit, après une période appelée stage d'attente, à des allocations dites d'attente, d'un montant inférieur aux allocations de chômage<sup>1</sup>. Le versement de ces allocations est en principe accordé sans limitation dans le temps. En contrepartie, les demandeurs d'emploi doivent être disposés à travailler et doivent accepter toute offre d'emploi convenable qui leur est présentée par les services de placement. Les chômeurs peuvent être sanctionnés, y compris par l'exclusion de l'assurance-chômage, s'ils ne respectent pas ces obligations. Enfin, les chômeurs peuvent percevoir leur allocation par le biais de la Caisse auxiliaire de paiement des allocations de chômage (CAPAC) ou par l'entremise d'un des trois syndicats reconnus comme caisses de paiement (CGSLB, CSC ou FGTB)<sup>2</sup>.

Du point de vue socio-économique, les deux périodes de trente ans qui ont suivi la guerre se caractérisent de manière assez différente. Il ne serait pas tout à fait exact de considérer les trois premières décennies comme Trente Glorieuses. En Belgique, le chômage est resté à un niveau non négligeable jusqu'au début des années 1960. La situation était toutefois sans commune mesure avec celle qui s'est développée à partir de 1975. Entre janvier et décembre de cette année charnière, le nombre de chômeurs a crû de 70 %. Au cours de la décennie qui a suivi, ce nombre a quintuplé, passant de 100 000 chômeurs complets indemnisés en 1974 (4,3 % de la population active) à 500 000 en 1984 (10,9 %). Le taux de chômage est resté élevé par la suite, ne descendant jamais sous le chiffre de 7 % de la population active (ou 11,5 % de la population assurée, soit les seuls salariés ; cela représente 350 000 chômeurs complets indemnisés, ce nombre n'intégrant pas les personnes sans emploi retirées des statistiques par différents biais – statut de chômeur âgé, dispense de recherche

---

<sup>1</sup> Avant 1982, les jeunes chômeurs avaient droit à des allocations de chômage comme les autres demandeurs d'emploi. Cf. Paul PALSTERMAN, « La notion de chômage involontaire (1945-2003) », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 1806, 2003, pp. 21 et 43.

<sup>2</sup> Sur les bases de ce système et ses évolutions, voir Jean FANIEL, « Belgique. Le système d'assurance-chômage : un particularisme en sursis ? », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 108, septembre 2007, pp. 15-25, et « Belgique. L'assurance chômage entre pressions européennes et polémiques régionales », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 115, novembre 2008, pp. 52-63, disponibles sur <http://www.ires.fr/>.

d'emploi pour raisons familiales, etc. –, et dont la prise en compte fait parfois doubler ce nombre<sup>3</sup>).

La différence de contexte entre ces deux périodes de trente ans, et l'évolution socio-économique observée plus largement dans l'ensemble des pays occidentaux, marquée notamment par le chômage de masse, ont eu un impact significatif sur l'évolution de l'assurance-chômage, en Belgique comme ailleurs.

## Dépenses « passives » et « activation »

L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), et à sa suite l'Union européenne, ont ainsi développé un discours axé sur la nécessité de restreindre les dépenses qualifiées de « passives » et de les remplacer par des dépenses « actives ». Par l'usage même de ce vocabulaire, les dépenses d'indemnisation ont été disqualifiées, tandis qu'ont été valorisées celles destinées à remettre les chômeurs à l'emploi : accompagnement dans les démarches pour chercher un emploi, dépenses de formation, mais aussi réduction de cotisations sociales et aides pour les employeurs embauchant des chômeurs, etc. En Belgique, ces mesures se sont multipliées depuis les années 1970 et ont été particulièrement valorisées depuis la fin des années 1990, dans le cadre notamment de la promotion du concept d'État social actif<sup>4</sup>.

En 2004, le ministre fédéral de l'Emploi, Frank Vandenbroucke (SP.A), a réformé le mode de contrôle des chômeurs. Depuis lors, ceux-ci doivent prouver régulièrement qu'ils cherchent activement un emploi, sous peine de sanctions pouvant aller jusqu'à l'exclusion de l'assurance-chômage. L'Office national de l'emploi (ONEm), organisme parastatal fédéral, mène des auditions. Des « facilitateurs » reçoivent les chômeurs, examinent leurs preuves de recherche d'emploi et décident si elles sont ou non suffisantes. Si l'avis est négatif, le facilitateur impose, par contrat, une série de tâches, dont il vérifiera l'accomplissement lors du deuxième entretien. En cas de nouvel avis défavorable, la sanction peut être pour certaines catégories de chômeurs la suspension du versement de l'allocation pendant 4 mois, ce qui n'est pas sans conséquences sur les personnes touchées, dont le revenu est déjà inférieur, dans bien des cas, au seuil de pauvreté (966 euros par mois pour une personne isolée). En outre, cette suppression des moyens intervient alors que le chômeur doit remplir une nouvelle série de tâches imposées par un nouveau contrat. Cela rend cette mission d'autant plus compliquée. Ce dispositif est dénommé par l'ONEm « activation du comportement de recherche d'emploi ». Dès le départ, le ministre l'a présenté comme un accompagnement et une aide offerts aux chômeurs.

À côté de ce dispositif fédéral, les régions et la Communauté germanophone sont chargées du placement des chômeurs. Les organismes pararégionaux (Actiris à Bruxelles, Forem en Wallonie, VDAB en Flandre) et l'Arbeitsamt de la Communauté germanophone reçoivent les demandeurs d'emploi, les orientent et servent d'intermédiaire entre ceux-ci et les employeurs en collectant les offres d'emploi que ceux-ci leur transmettent. Leur mission première n'est pas de contrôler les chômeurs. Néanmoins, en vertu d'un accord de coopération conclu en 2004 entre l'Autorité fédérale, les régions et la Communauté germanophone, les organismes de placement de ces entités fédérées transmettent à l'ONEm

---

<sup>3</sup> Sur ces différentes catégories de chômeurs, voir Pierre BLAISE, « Le chômage en Belgique », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 1182-1183, 1987.

<sup>4</sup> Geoffroy MATAGNE, « De l'«État social actif» à la politique belge de l'emploi », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 1737-1738, 2001. Notons qu'en matière d'assurance-chômage, le passage de mesures « passives » vers des mesures « actives » s'est généralisé en Europe au cours des dernières années. Voir notamment Florence LEFRESNE (éd.), *Unemployment benefit systems in Europe and North America: reforms and crisis*, Bruxelles, IRES-ETUI, 2010.

les informations dont ils disposent concernant les chômeurs qui refusent une offre d'emploi jugée convenable ou qui ne se présentent pas à un entretien d'embauche.

Parallèlement, Bruxelles Formation, le Forem, le VDAB et l'Arbeitsamt proposent des formations, accessibles aux chômeurs pour les aider à retrouver un emploi.

Outre qu'elle mêle des dépenses « passives » d'indemnisation des chômeurs et des mesures d'« activation » de ceux-ci, cette architecture institutionnelle est pour le moins complexe. Les chômeurs ont dès lors parfois du mal à savoir à qui ils doivent s'adresser dans leurs démarches. Mais ils ne sont pas les seuls à être déroutés par cette complexité. Ainsi, *La Libre Belgique* du 16 mars 2010 utilisait, pour parler du même sujet, les expressions « activation des chômeurs », « accompagnement des chômeurs » et « contrôle des chômeurs ».

À l'heure où les négociations institutionnelles préalables à la formation d'un nouveau gouvernement envisagent de modifier la répartition des compétences entre les niveaux de pouvoir en matière de gestion de l'emploi et du chômage, une clarification sémantique et institutionnelle s'impose.

## Répartition des compétences

Jusqu'en 1978, l'ONEm remplissait à la fois une fonction de placement des chômeurs et une fonction de contrôle de ceux-ci. À travers leurs contacts quotidiens avec leurs affiliés sans emploi dont le nombre ne cessait de croître, les syndicats constataient qu'il est malsain de tenter d'aider des gens tout en faisant planer sur eux le risque direct d'une sanction. Ils ont dès lors fait pression sur les pouvoirs publics pour que les fonctions de placement et de contrôle soient scindées et exercées par des services différents de l'ONEm. Quand le Forem, l'Orbem (devenu aujourd'hui Actiris) et le VDAB ont été créés au niveau régional en 1989, l'ONEm a conservé les fonctions de contrôle et de sanction, tandis que les organismes régionaux ont repris les missions de placement des chômeurs et, pour le VDAB, le Forem et Bruxelles Formation (ces deux derniers à partir de 1993), de formation professionnelle.

Aujourd'hui, en vertu de cette division institutionnelle des tâches, l'ONEm ne peut donc pas remplir de missions de placement ou de formation professionnelle. Il n'en a tout simplement ni le droit, ni la vocation. Il n'en a pas non plus les moyens. Ce n'est plus l'ONEm qui collecte les offres d'emploi et les transmet aux chômeurs. Dès lors, le dispositif d'« activation du comportement de recherche d'emploi » géré par l'ONEm ne peut légalement être autre chose qu'un contrôle portant sur le respect par les chômeurs de leurs obligations. Or, en la matière, la réforme de 2004 a introduit un vrai changement de philosophie.

## Accompagnement ou contrôle ?

Depuis 1945 (et auparavant quand les caisses syndicales indemnisaient leurs affiliés au chômage), les chômeurs sont tenus d'accepter toute offre d'emploi dit convenable. Ils peuvent être exclus du droit aux allocations en cas de refus ou d'abus. Les syndicats n'ont jamais remis cette obligation en cause<sup>5</sup>. Corrélativement, les employeurs sont collectivement responsables de fournir du travail aux salariés et les pouvoirs publics doivent tout mettre en œuvre pour assurer le plein-emploi et favoriser la rencontre entre les offres d'emploi et les chômeurs.

---

<sup>5</sup> Guy VANTHEMSCHE, « De oorsprong van de werkloosheidsverzekering in België: vakbondskassen en gemeentelijke fondsen (1890-1914) », *Tijdschrift voor sociale geschiedenis*, 1985, vol. 11, n° 2, p. 145 ; Joeri JANUARIUS, « De werkloosheidsverzekering in de naoorlogse welvaartstaat: een blik op de werking van het ABVV », *Vlaams marxistisch tijdschrift*, 2008, vol. 42, n° 1, p. 6.

Depuis 2004, les chômeurs doivent démontrer qu'ils recherchent activement du travail. Cette preuve qu'ils doivent fournir et le caractère contractuel de la relation soulignent que la responsabilité de la situation de chômage et de la capacité à retrouver un emploi pèse désormais essentiellement sur le chômeur lui-même et n'est plus partagée par les employeurs et les pouvoirs publics.

Mais il y a plus. Quelles sont les obligations que l'ONEm impose lors de la signature du contrat ? L'ONEm ne propose aucune offre d'emploi, ni aucune formation spécifique au chômeur contrôlé. On l'a dit plus haut, ce n'est pas son rôle mais celui des organismes régionaux ou communautaires de placement et de formation. L'ONEm fait prendre des engagements aux chômeurs : envoyer autant de candidatures spontanées, répondre à autant d'offres d'emploi, s'inscrire dans autant d'agences de travail intérimaire, ou s'inscrire pour travailler dans une agence locale pour l'emploi (ALE) ou via des titres-services. Cela signifie donc que l'ONEm pousse très concrètement vers des formes d'emploi précaire, parfois fort éloignées du contrat de travail à durée indéterminée et à temps plein qui était progressivement devenu la norme en matière d'emploi. Cela signifie également que des critères relativement standardisés et quantitatifs sont appliqués aux chômeurs, indépendamment de leur profil personnel ou de leur situation familiale. Depuis 2004, le nombre de sanctions prononcées s'est accru chaque année. La recrudescence du chômage depuis la crise de 2008, particulièrement en Flandre, va accélérer encore ce mouvement. Puisqu'il y a moins d'offres d'emploi, il va devenir de plus en plus difficile de postuler au nombre d'offres prescrit. Les agences d'intérim refusent déjà d'inscrire des chômeurs car elles savent qu'elles ne pourront rien leur donner. Et puisque les critères appliqués sont quantitatifs, les sanctions tombent mécaniquement. Non pas en raison du zèle de l'un ou l'autre facilitateur, mais parce que l'ONEm applique scrupuleusement ce que le gouvernement fédéral lui a demandé d'appliquer.

Par conséquent, parler du « contrôle de la disponibilité des chômeurs » en le qualifiant de mesure d'« accompagnement » paraît pour le moins inexact, voire délibérément mensonger. Dans le découpage institutionnel actuel, l'ONEm ne peut plus proposer d'offres d'emploi aux chômeurs, les aider à rédiger un *curriculum vitae* ou les guider vers certains employeurs. Ce rôle revient aux organismes régionaux et communautaires. L'« activation du comportement de recherche d'emploi » ne peut dès lors être autre chose qu'un contrôle, quel que soit le nom qu'on lui donne.

## Implication de la réforme institutionnelle projetée

En outre, ce n'est pas sous la contrainte d'une sanction que l'on peut obtenir de quelqu'un qu'il se forme utilement, mais en lui proposant un emploi convenable. L'ONEm n'a plus le droit de faire cela. Et les organismes régionaux et communautaires de placement et de formation ne sont pas censés contrôler les chômeurs, même s'ils doivent transmettre certaines informations à l'ONEm lui permettant de sanctionner les demandeurs d'emploi dans certaines conditions. Globalement, la séparation des tâches adoptée en 1978 reste d'application. Mais les choses pourraient changer.

En effet, au milieu du mois d'août 2010, les sept partis qui négocient une réforme institutionnelle dans le cadre de la formation d'un futur gouvernement fédéral semblent s'être accordés sur le transfert du « contrôle de la disponibilité des chômeurs » de l'ONEm aux régions. En cela, ils rejoignent le plan que la ministre fédérale de l'Emploi, Joëlle Milquet (CDH), avait déposé sur la table du gouvernement en mai 2008<sup>6</sup>. Que les négociations actuellement en cours aboutissent ou non, l'idée est donc dans l'air.

---

<sup>6</sup> Sur les implications communautaires de cette idée, voir Jean FANIEL, « Nous ne serons pas le mauvais élève... », *Imagine demain le monde*, à paraître en janvier 2011.

Si cela advenait, le placement des chômeurs d'une part, et le contrôle et la sanction de ceux-ci d'autre part, se trouveraient à nouveau dans les mêmes mains, à rebours de l'évolution institutionnelle décrite plus haut. C'est donc sous la menace d'une sanction que les chômeurs se présentant aux services régionaux de placement devraient accepter d'effectuer certaines démarches pour rechercher un emploi – et non pas en choisissant, avec un conseiller, les initiatives leur convenant le mieux pour retrouver du travail. Si un tel système peut paraître séduisant, et convainc manifestement les partisans de l'« activation » des chômeurs, la confusion des genres qu'il induirait provoquerait sans doute rapidement une méfiance généralisée des demandeurs d'emploi à l'égard des services de placement censés les aider, ce qui s'avèrerait contreproductif pour lutter contre le chômage.

Une telle réforme, couplée à celle de 2004, donnerait raison aux acteurs qui combattent depuis le début le « contrôle de la disponibilité » et l'ont rebaptisé « chasse aux chômeurs ». En effet, comment serait-il encore possible de soutenir que le recouplage de la carotte et du bâton a uniquement pour but d'aider les chômeurs ? Au contraire, cela ne pourrait qu'inquiéter les défenseurs des sans-emploi et, plus largement, ceux de l'ensemble des travailleurs, qui ne pourront que pâtir collectivement de l'augmentation de la contrainte pesant sur les chômeurs<sup>7</sup>.

La confusion entre les termes « accompagnement », « contrôle » et « activation », qu'elle soit délibérée ou inconsciente, brouille le débat sur la réalité des politiques d'emploi et de lutte contre le chômage. Transposée au domaine des réformes institutionnelles, cette confusion risque également de s'avérer bien problématique.

*Article achevé le 17 décembre 2010*

---

<sup>7</sup> Voir Jean FANIEL, « Renouer les liens entre travailleurs avec et sans emploi », in Jean FANIEL, Corinne GOBIN, Carl DEVOS, Kurt VANDAELE (coord.), *Solidarité en mouvement. Perspectives pour le syndicat de demain*, Bruxelles, Centrale générale/Amsab-Institut d'histoire sociale/ASP, 2009, pp. 239-247.