

*Evaluation des politiques du marché du travail mises en place dans le  
cadre de l'Etat social actif*

Partie I : Juridique

Partie II : Economique

Mémoire réalisé par  
**Anke De Freeuw**

Promoteur(s)  
**Bernard Nyssen**

**Béatrice Van Haeperen**

Année académique 2017-2018  
**Master 60 en sciences du travail**

## Remerciements

---

*Je tiens à exprimer ici mes sincères remerciements à mes promoteurs, Madame Béatrice Van Haeperen ainsi que Monsieur Bernard Nyssen qui ont contribué à la réalisation de ce mémoire.*

# Table des matières

|                                                                  |    |
|------------------------------------------------------------------|----|
| Partie I : point de vue juridique .....                          | 1  |
| I. Introduction .....                                            | 1  |
| II. Passage d'un Etat-providence vers un Etat social actif ..... | 2  |
| III. Qu'est-ce que le chômage ? .....                            | 6  |
| A. Conditions d'admission : .....                                | 7  |
| 1) Travailler .....                                              | 7  |
| 2) Les études .....                                              | 7  |
| 3) Le chômage .....                                              | 10 |
| B. Conditions d'octroi .....                                     | 10 |
| 1) Être sans travail .....                                       | 10 |
| 2) Sans rémunération .....                                       | 10 |
| 3) Involontaire .....                                            | 11 |
| 4) Rechercher activement un travail .....                        | 11 |
| 5) Il faut être apte à travailler .....                          | 11 |
| 6) Âge et résidence .....                                        | 11 |
| C. Montant des allocations : .....                               | 12 |
| 1) Système de dégressivité .....                                 | 12 |
| 2) Le principe de standstill ou effet cliquet .....              | 14 |
| D. Les politiques d'activation du marché du travail (PAMT) ..... | 16 |
| 1) L'accompagnement .....                                        | 16 |
| 2) Le contrôle .....                                             | 17 |
| 3) La sanction .....                                             | 18 |
| IV. Conclusion : .....                                           | 20 |
| V. Bibliographie partie I : .....                                | 21 |

|                                                                                                    |    |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Partie II : point de vue économique .....                                                          | 25 |
| I. Introduction .....                                                                              | 25 |
| II. Un marché du travail complexe : .....                                                          | 26 |
| III. Les politiques actives du marché du travail.....                                              | 29 |
| A. Procédure FIDAI .....                                                                           | 30 |
| 1) Particularité de la procédure FIDAI.....                                                        | 30 |
| 2) Conséquences sur les jeunes demandeurs d'emploi .....                                           | 33 |
| a) « Faire de son cas une cause : la contestation » .....                                          | 34 |
| b) « Inverser le sens : la réappropriation » .....                                                 | 34 |
| c) « Rester sans voix : la résignation » .....                                                     | 34 |
| d) « S'en prendre à sois même ».....                                                               | 34 |
| B. Procédure DISPO .....                                                                           | 35 |
| 1) L'accompagnement des demandeurs d'emploi.....                                                   | 35 |
| 2) Le contrôle de la recherche active d'emploi .....                                               | 38 |
| a) Effets sur le demandeur d'emploi .....                                                          | 38 |
| b) Les effets du contrôle sur le retour sur le marché du travail et la qualité des<br>emplois..... | 39 |
| c) Contrôles et effets d'éviction ?.....                                                           | 40 |
| 3) Les sanctions et leurs effets <i>ex ante</i> et <i>ex post</i> .....                            | 40 |
| 4) Conséquences sur les demandeurs d'emploi.....                                                   | 41 |
| a) « Une conception normative et codifiée » :.....                                                 | 41 |
| b) « De la responsabilisation à la culpabilisation » .....                                         | 42 |
| c) « Une recherche d'emploi encadrée dans des conditions de vie difficiles » .....                 | 42 |
| IV. Conclusion : .....                                                                             | 44 |
| V. Bibliographie partie II : .....                                                                 | 45 |

|                          |    |
|--------------------------|----|
| Note d'articulation..... | 49 |
|--------------------------|----|



## **Partie I : point de vue juridique**

### **I. Introduction**

La réalisation de ce mémoire porte sur l'évaluation des politiques du marché du travail mises en place dans le cadre de l'Etat social actif. Au sein de cette première partie, nous abordons ce thème d'un point de vue juridique.

Pour cela, nous allons, dans un premier temps, prendre un recul historique qui comprend le passage de l'Etat-providence soutenant les mécanismes de solidarité sociale vers l'Etat social actif prônant la responsabilisation des individus.

Dans un second temps, notre travail portera sur une analyse générale du chômage. L'individu est reconnu chômeur s'il est dépourvu d'emploi, s'il est disponible et s'il recherche activement un travail. Nous nous concentrerons sur la complexité des conditions d'admissions ainsi que des conditions d'octroi, afin de pouvoir être reconnu comme étant demandeur d'emploi et maintenir ce droit le plus longtemps possible. L'assurance chômage a connu diverses réformes, que ce soit du gouvernement Di Rupo ou du gouvernement Michel, nous verrons que ces réformes ont été réfléchies sur l'état d'esprit de l'Etat social actif.

Dans un troisième temps, le montant des allocations sera abordé, afin d'apporter une meilleure compréhension des différents montants pour le lecteur. Nous constaterons que le montant des allocations varie selon la situation familiale de la personne, de son dernier salaire perçu. De plus, un système important sera à mettre en évidence, le système de dégressivité des allocations de chômage. Mais quel est le but de cette dégressivité accrue ?

Finalement, nous nous concentrerons sur les politiques actives du marché du travail. Ces dernières sont observables à travers trois points. Le premier se base sur toutes les mesures d'accompagnement des demandeurs d'emploi, le second sur les contrôles auxquels les individus devront s'y soumettre et le troisième consiste à appliquer des sanctions en cas de non-respect de leurs diverses obligations. Ces politiques actives du marché du travail sont-elles efficaces ? Apportent-elles des avantages clairement définis ?

## **II. Passage d'un Etat-providence vers un Etat social actif**

En prenant un recul historique et en nous basant sur les propos et constatations de Daniel Dumont, nous remarquons que diverses assurances sociales ont été élaborées par les pouvoirs publics et les organisations ouvrières suite à la révolution industrielle du 19<sup>e</sup> siècle. Aujourd'hui appelées sécurité sociale, ces assurances ont pour objectif d'assurer une protection à leurs affiliés face à la réalisation de risques tels que le chômage, la maladie, la pension... Nous observons déjà une nette différence. Avant, si la personne subissait la réalisation de tels risques, c'était à elle d'y faire face et d'assumer grâce à « la prévoyance individuelle ». A présent, nous remarquons que cette charge doit être « assumée collectivement » par la société. C'est ainsi qu'au cours du 20<sup>e</sup> siècle les mécanismes de solidarité ont sans cesse évolué (Dumont, D., 2008).

En effet, selon Naomi Berger, après la deuxième guerre mondiale, l'Etat est devenu responsable du bien être de sa population, en garantissant à tous l'accès à un logement, aux soins de santé ou à l'éducation. L'Etat-providence est bien ancré, l'Etat assure les services publics et met en place des systèmes d'assurance couvrant les risques vu ci-dessus (Berger, N., 2014).

Cependant, selon Cornil Maurice, cette socialisation des responsabilités face aux risques aurait engendré une « irresponsabilité » des personnes. Il insiste sur le fait que la sécurité sociale ne cesse de s'élargir, mais qu'à côté de cela, l'homme devient « un homme-enfant qui n'est plus habitué à diriger sa vie, sa famille, à gérer son patrimoine, et qui est incapable de la faire parce que l'Etat en a fait un incapable », et afin de palier à cela l'auteur nous informe qu'il faut « condamner la sécurité sociale » (Cornil, M., 1964). L'Etat-providence « déresponsabilisait le citoyen en lui accordant des droits sociaux inconditionnels et l'enlisait dans l'inactivité et la résignation » (Kozlowski G. et Goldmann S., 2012).

Malgré que les caisses de l'Etat soient alimentées par toutes formes de taxation et qu'on assiste à une grande croissance économique, les dépenses publiques deviennent trop importantes. Dans les années 1970 « le taux de croissance décline, au même rythme que le nombre de travailleurs », l'Etat s'endette, vit au-dessus de ses moyens en assurant ses dépenses sociales pour le bien être de sa population. Au cours des années 1980 nous assistons à un « désinvestissement de l'Etat », à une privatisation de services et entreprises autrefois publics afin de diminuer les dépenses de l'Etat au détriment des protections sociales (Berger, N., 2014).

Au cours de l'Etat-providence, les prestations sociales étaient attribuées aux individus de manière « unilatérale et verticale ». C'est-à-dire que suite à toute une série d'informations que recevait l'administration compétente, celle-ci avait pour mission d'examiner si le profil du demandeur d'allocation correspondait ou non à chaque condition d'octroi élaborée par la loi. Notons que par principe les allocations de chômage doivent être attribuées aux personnes qui ont la « qualité de travailleur salarié involontairement privé de travail et disponible pour le marché de l'emploi », c'est donc suite à cette ensemble d'éléments que s'ouvre le droit de bénéficier des allocations de chômage. Avec l'Etat social actif le demandeur doit conclure avec son conseiller « un contrat, une convention, un projet individualisé ou encore un plan d'action, dans lequel sont détaillés au cas par cas les engagements précis mis à la charge des deux parties en présence » (Dumont, D., 2011).

Comme nous l'explique Daniel Dumont, « le passage de l'acte unilatéral au contrat dans l'action sociale marque ainsi l'amorce d'une inflexion notable des modes d'intervention de l'État-providence : aux indemnités verticales, anonymes et standardisées, succèdent des interventions contractualisées, accordées moyennant des conditions spécifiées au cas par cas et taillées sur mesure... ou du moins se présentant ainsi pour le bénéficiaire et sa situation personnelle» (Dumont, D., 2011).

Les années se sont écoulées et nous pouvons remarquer que la situation est bien différente de l'époque des trente glorieuses. Il ne s'agit plus d'une montée de la sécurité sociale, mais bien de celle de la responsabilisation. Frank Vandebroucke, homme politique flamand (SP-A), introduit en Belgique en 1999 ce « nouveau référentiel politico-idéologique qu'est l'état social actif ». Dorénavant, « il est question d'activer la protection sociale, de responsabiliser les allocataires sociaux, de réarticuler droits et devoirs », dans le but de se détacher de l'Etat-providence dit trop généreux (Dumont, D., 2008). L'auteur insiste sur le fait que cet Etat est également perçu comme une « machine à indemniser » (Dumont, D., 2011).

C'est ainsi que toute une série de réformes de la sécurité sociale vont voir le jour en s'inspirant de l'Etat social actif. Par exemple, en 2002, la Loi Vande Lanotte vient modifier le minimex en « revenu d'intégration sociale ». Rappelons que le minimex garantissait à tous de « pouvoir vivre conformément à la dignité humaine », il s'agissait d'un droit universel visant à lutter contre les inégalités sociales. Avec le revenu d'intégration sociale la loi montre son souhait de rejeter les politiques intégratrices au profit des politiques d'insertion « qui favorisent au contraire l'individualisation du traitement des problèmes sociaux dans un souci d'optimisation des moyens publics » (Kozłowski G. et Goldmann S., 2012).

Ensuite, en 2004, l'assurance chômage connaît une grande réforme à travers un arrêté royal. Dans les faits, l'ONEm (office national de l'emploi) semblait ne pas vérifier la disponibilité des demandeurs d'emploi. Dès qu'ils étaient admis et qu'ils recevaient leurs allocations, les chômeurs n'étaient pas tentés à sortir de cette situation, selon le gouvernement. Depuis cet arrêté royal, les chômeurs doivent non seulement être disponibles pour travailler mais doivent également chercher un travail activement. Afin que cette obligation soit respectée, toute une procédure de suivi prend son cours (Dumont, D., 2008). Nous verrons plus loin en quoi consiste ce suivi.

Notons que cette réforme est perçue par les opposants comme une « entreprise régressive de culpabilisation des exclus de l'emploi ». Tout d'abord parce que le système d'assurance chômage conçu sur une « logique protectrice de droit acquis » se transforme en système où le demandeur d'emploi devient responsable et coupable de la situation dans laquelle il se trouve. Ensuite, parce que cette réforme « ne mettrait l'accent que sur les devoirs des chômeurs, au détriment de leurs «droits fondamentaux». Le plan d'activation ne serait rien d'autre qu'un plan «de contrôle renforcé»». Et finalement, parce que ces mesures d'activations pourraient avoir de lourdes conséquences en engendrant un nombre important d'exclusion des chômeurs malgré qu'ils soient bel et bien privé d'emploi involontairement. C'est ainsi que « l'activation induirait une forme de pénalisation accrue de la précarité sociale » (Dumont, D., 2010).

Alors que les pouvoirs publics devaient juste garantir « une redistribution des richesses et une indemnisation de risques par le biais des mécanismes de transfert fiscaux et sociaux typiques de l'Etat-providence des Trente glorieuses », suite au projet d'un Etat social actif, il n'est plus question de cela. Au lieu d'agir a posteriori, l'Etat social actif se doit de faire de la prévention quant aux situations d'exclusion, en « individualisant les prestations sociales » comme, par exemple, un suivi personnalisé pour les chômeurs (Dumont, D., 2008).

De plus, l'auteur nous précise que le bénéficiaire d'allocation devient « acteur de sa propre insertion ». En effet, celui-ci doit garantir sa participation dans la société et réaliser des actions positives dans le but que les droits qui lui sont accordés soient concrétisés. L'Etat social actif pousse donc les personnes à agir de manière active et cherche à éviter qu'elles tombent dans l'inactivité indéfiniment (Dumont, D., 2008).

L'apparition de l'Etat social actif a donc pour conséquence de remplacer la logique d'indemnisation des risques, jugée passive, de l'Etat-providence dite « anonyme et inconditionnelle » par « des mécanismes de contrepartie ». A travers le fait qu'en contrepartie

d'allocations, les demandeurs d'emploi doivent rechercher un emploi activement, nous observons qu'à présent, il s'agit bien de « prestations devenues conditionnelles » (Dumont, D. 2011). Selon Daniel Dumont et plusieurs auteurs, « ce processus de « conditionnalisation » des droits sociaux aurait pour conséquence majeure d'entraîner un basculement du poids de la prise en charge des risques sociaux, de la collectivité vers l'individu » (Dumont, D. 2011).

À présent, l'idée de réciprocité est prédominante, les demandeurs d'allocations obtiendront de l'aide pour autant qu'ils agissent en tant qu'être autonome, en d'autres termes « il n'y a pas de droit sans devoir » (Kozłowski G. et Goldmann S., 2012).

Notons déjà que d'autres réformes ont suivi celles de 2002 et de 2004, à savoir un « renforcement de la dégressivité des allocations de chômage » en 2012, l'application d'un « accompagnement individualisé au Forem », ainsi qu'une limitation dans le temps (36 mois) des allocations d'insertion également en 2012, mais aussi, en 2016, nous avons assisté à un transfert de compétence de l'ONEm vers le Forem, où le Forem obtiendra la compétence de contrôler, en plus d'accompagner, les demandeurs d'emploi dans leur recherche d'emploi (Fonder, M., et al, 2017).

Afin d'augmenter la participation au marché du travail en Belgique, le gouvernement Di Rupo a réformé le régime du chômage. Quelques années plus tard le gouvernement Michel apporta aussi quelques particularités. En 2011, des réformes ont donc été étudiées pour parvenir à l'objectif suivant : augmenter le taux emploi. Le Gouvernement Di Rupo va donc entreprendre « une réforme structurelle du marché de l'emploi ». Les partenaires sociaux doivent dès lors prendre des « engagements réciproques pour accroître le nombre d'emplois de qualité et pour permettre à plus de personnes d'accéder à un emploi » (Accord de Gouvernement, 2011). En effet, des compétences vont être régionalisées, telles que :

- « Le contrôle de la disponibilité des demandeurs d'emploi pour assurer une répartition des tâches optimales entre le fédéral (ONEm) et les offices régionaux de l'emploi (Forem, Actiris, VDAB) ;
- L'activation des demandeurs d'emploi et les réductions du coût du travail pour les groupes cibles afin de permettre aux Régions de définir librement une politique adaptée aux réalités de leur marché de l'emploi ;
- Les dispositifs de placement et d'apprentissage des demandeurs d'emploi pour une meilleure cohérence » (Accord de Gouvernement, 2011).

### **III. Qu'est-ce que le chômage ?**

Au lendemain de la seconde guerre mondiale se conclut le Pacte social, celui-ci fut signé dans le but de rendre obligatoire l'assurance-chômage qui auparavant était une « affiliation volontaire » (Coumont, J., 2011).

Le chômage est une assurance qui octroie un revenu de remplacement aux personnes qui sont privées de leur travail et de leur rémunération contre leur volonté. Il s'agit bien d'un système d'assurance puisque le travailleur cotise en travaillant dans le but que s'il venait à perdre son emploi il serait assuré (Berger, N., 2014).

Le bureau international du Travail (BIT) a sa propre définition du chômeur formulée en 1954 et ensuite reprononcée en 1982. Tout comme d'autres pays, la Belgique reconnaît et accepte cette définition, c'est-à-dire qu'un individu est reconnu comme chômeur sous trois conditions : il doit être dépourvu d'emploi, il doit être disponible et doit rechercher activement un travail (Chardon, O. et Goux, D. 2003).

Il découle donc de cette définition que le chômeur est un travailleur qui a perdu son travail et qui fait le nécessaire pour en retrouver un, le demandeur d'emploi doit être disponible dans le temps et dans l'espace. Notons que cette définition permet de différencier les chômeurs des inactifs. Ces derniers n'entrent pas dans la définition car ils ne répondent pas aux trois conditions. De plus, ils sont vus comme volontaires contrairement aux chômeurs, ils ne bénéficient donc pas de l'assurance chômage, mais seront indemnisés d'une autre façon (Berger, N., 2014).

Prenons en considération que dans chaque pays où on a introduit l'assurance-chômage « le versement d'allocations aux individus physiquement aptes au travail et en âge de travailler a toujours été formellement lié à la perspective d'un retour ou d'une entrée dans le monde du travail » (Dumont, D., 2011).

Dans l'accord de gouvernement Di Rupo, il est question de réformer l'assurance-chômage, qui résulte du fédéral, dans le but d'encourager les individus à retrouver un travail. Diverses réformes vont voir le jour, telles que, les conditions d'accès aux allocations d'attentes devenues allocations d'insertion, une limitation dans le temps des allocations d'insertion, une dégressivité accrue du montant des allocations-chômage,... (Accord de Gouvernement, 2011).

## A. Conditions d'admission

### 1) Travailler

L'article 1<sup>er</sup> de l'arrêté royal du 23 juillet 2012 est venu modifier l'article 30 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant sur la réglementation du chômage. Avoir travaillé fait toujours partie d'une condition pour être admis au chômage mais, à présent, « le travailleur à temps plein doit accomplir un stage comportant le nombre de journées de travail ». En d'autre terme, il faut apporter la preuve que sur une période du passé l'individu a travaillé un certain nombre de jours. Notons que tous les individus ne doivent pas tous prouver le même nombre de jours, il existe des différenciations selon l'âge :

- Si l'individu a moins de 36 ans au moment de la demande, il doit prouver qu'il a travaillé 312 jours sur une période de 21 mois.
- S'il a entre 36 et 49 ans, il doit avoir travaillé 468 jours sur une période de référence de 33 mois.
- Et enfin, 624 jours sur une période de 42 mois sont à prouver pour les plus de 50 ans (art.1<sup>er</sup> A.R. 23 juillet 2012).

Nous pouvons constater que ceci atteste bel et bien qu'il s'agit d'une assurance, il faut avoir cotisé pour y avoir accès. Il faut avoir cumulé un certain nombre de jours de travail pour que le droit s'ouvre.

### 2) Les études

Il s'agit ici d'un régime d'exception de l'assurance-chômage. Ces allocations d'insertion ne correspondent pas au principe des assurances. En effet, selon la cour de cassation les allocations d'insertion « sont réservées à des jeunes, au sortir de leurs études, qui n'ont pas encore travaillé ni, dès lors, cotisé à la sécurité sociale ou qui n'ont pas travaillé ni cotisé de manière significative. Elles ne sont donc pas la contrepartie de cotisations à l'assurance-chômage » (Cass., 8 octobre 2012, J.T.T., 2013, p. 24.).

Roulive nous démontre que dès l'apparition des allocations d'insertions « l'objectif de la réglementation était, à l'origine, plutôt de réserver le droit aux allocations d'insertion aux jeunes ayant effectué des études suffisantes pour s'insérer directement sur le marché de l'emploi mais qui ne trouvaient pas de travail ». De plus, « au fur et à mesure que les études permettant d'ouvrir le droit aux allocations ont été élargies, cet objectif s'est cependant transformé. De plus en plus, l'objectif du législateur a été de garantir un minimum de revenus

à tous les jeunes ne parvenant pas à s'insérer sur le marché de l'emploi à la fin de leurs études et ce, même s'ils n'ont obtenu qu'un niveau d'études très peu élevé » (Roulive, D. 2011).

Comme nous le mentionnent Muriel Fonder, Mathieu Mosty et Béatrice Van Haeperen, avant 2012, le jeune devait simplement répondre à trois conditions pour pouvoir bénéficier d'allocations d'insertion :

- avoir « terminé ses études » sans pour autant avoir réussi,
- plus être sous obligation scolaire
- avoir réalisé un stage d'insertion professionnel (2017).

Nous pouvons observer, depuis 2012, diverses modifications apportées par les réformes du gouvernement Di Rupo pour relancer l'emploi des jeunes telles que « la prolongation du stage de 9 à 12 mois, le renforcement du contrôle et de la conditionnalité à ce droit, la limitation des allocations à 3 années, et l'accès au droit bloqué après 30 ans » (Mulumba, J., 2015).

Après avoir terminé ses études, le jeune, qui n'est donc plus soumis à l'obligation scolaire, peut bénéficier des allocations-chômage appelées particulièrement depuis la réforme Di Rupo « allocations d'insertion ». Ce dernier doit donc avoir fini au minimum son parcours d'enseignement secondaire, ou la troisième année de l'enseignement secondaire professionnel, artistique ou technique (art. 36 A.R. 25 novembre 1991).

En 2015, c'est au tour du gouvernement Michel 1<sup>er</sup> d'apporter ses réformes dans la même optique que celle du gouvernement Di Rupo. Deux grandes mesures ont été introduites : « au 1<sup>er</sup> janvier 2015, l'accès aux allocations d'insertion a été restreint à l'âge de 25 ans au lieu de 30. Et au 1<sup>er</sup> septembre 2015, des conditions de réussite des études conditionneront ce droit » (Mulumba, J. 2015).

Dès lors, à sa demande d'allocations, il ne doit pas avoir atteint ses 25 ans (art. 1,1<sup>o</sup> A.R. 30 décembre 2014). De plus, si à sa demande d'allocations il a moins de 21 ans, il faut qu'il ait obtenu un diplôme (art.1<sup>er</sup> A.R. 23 septembre 2015). Nous pouvons donc nous douter que ces modifications symbolisent un renforcement des conditions d'accès aux allocations d'insertion.

Après s'être inscrit comme demandeur d'emploi auprès du « service régional de l'emploi » (Forem, Actiris, VDAB ou encore ADG), le jeune doit exécuter un « stage d'insertion professionnel », mais ce dernier ne percevra pas d'allocations, il doit avant tout rechercher activement un emploi. Qu'importe son âge, la durée de ce stage d'insertion est de 310 jours (ONEM fiche T 35).

Au cours du 7<sup>e</sup> mois de stage, le jeune sera convoqué au bureau de chômage afin d'« évaluer son comportement de recherche d'emploi pendant la période qui prend cours un mois, calculé de date à date, après la date de son inscription comme demandeur d'emploi après la fin des études ». Ensuite, pendant le 11<sup>e</sup> mois de ce stage son comportement de recherche active d'emploi fera l'objet d'une évaluation afin de constater s'il y a eu des efforts fournis depuis l'entretien du 7<sup>e</sup> mois (art. 1§4 A.R. 17 juillet 2013).

Le jeune se doit donc d'être « disponible pour le marché de l'emploi », c'est-à-dire qu'il se doit d'accepter tout emploi ou formation professionnelle convenable qu'on lui propose. De plus, il doit pouvoir se présenter au « service de l'emploi compétent ou du service de formation professionnelle » si on le lui demande, et, enfin, il doit pouvoir être disponible pour se présenter près d'un employeur si le service de l'emploi l'y convie. Précisons que la recherche active d'emploi demande au jeune de chercher également un travail de par ses propres efforts et comportements de recherche (ONEM fiche T35).

Ces évaluations sont très importantes car en cas de deux évaluations positives, le droit aux allocations pourra s'ouvrir dès l'expiration du stage d'insertion (art. 36§6 A.R. 25 novembre 1991).

Notons que le jeune a le droit de travailler pendant sa période de stage, cela ne reculera pas la fin de son stage d'insertion, au contraire, le fait de travailler a un impact très positif pour son évaluation. S'il a effectué un temps plein pendant quatre mois, cela vaut pour une évaluation positive et s'il a travaillé pendant huit mois, le jeune recevra deux évaluations positives (art. 36§5 A.R. 25 novembre 1991).

Néanmoins, si les évaluations s'avèrent être négatives, le droit aux allocations sera remis à plus tard, et le jeune pourra demander une nouvelle évaluation sur son comportement de recherche active d'emploi, mais il faudra compter six mois au minimum de l'évaluation négative pour refaire une nouvelle évaluation (art. 36 §8 A.R. 25 novembre 1991).

Nous pouvons constater un certain recul de droit acquis. Y aurait-il une certaine contradiction avec le principe de standstill de l'article 23 de la constitution ? Etant donné que celui-ci implique une opposition à tout « démantèlement d'éléments essentiels du droit de la protection sociale » (Gosseries, P. 2015). Nous reparlerons plus loin dans ce travail de ce principe de standstill.

### 3) Le chômage

Le chômage engendre le chômage, c'est-à-dire que l'individu peut avoir accès aux allocations de chômage s'il était déjà chômeur dans les 3 dernières années, il ne doit pas reprouver son droit (les allocations de chômage <http://www.vivreenbelgique.be/5-la-protection-sociale/les-allocations-de-chomage>).

### B. Conditions d'octrois

Il s'agit ici de conditions cumulatives, c'est-à-dire qu'elles doivent toutes être respectées, tout le temps, au risque d'exclusion en cas de non-respect. La loi nous précise que pour bénéficier d'allocation de chômage « le chômeur doit être privé de travail et de rémunération par suite de circonstances indépendantes de sa volonté » (art. 44 A.R. 25 novembre 1991).

#### 1) Être sans travail

Pour être plus précis, nous pouvons mettre en évidence ce que représente le travail. Notons qu'il y a une différence d'activité pour compte personnel et des tiers.

Une activité pour compte personnel peut être considérée comme un travail si elle ne dépend pas de la « gestion normale de ses biens » (art. 45, 1° A.R. 25 novembre 1991). C'est-à-dire que l'individu va utiliser sa capacité dans son propre intérêt, comme par exemple s'il effectue des travaux chez lui,... En effet, rénover sa maison, l'enrichir (châssis, terrasse,...), n'est pas « assurer la gestion normale de ses biens » ce qui implique une incompatibilité avec la rentrée d'allocation (les allocations de chômage <http://www.vivreenbelgique.be/5-la-protection-sociale/les-allocations-de-chomage>).

L'activité effectuée pour le compte d'un tiers est interdite également si elle procure des revenus ou un avantage matériel. On considère que tout travail pour un tiers procure des revenus, ceci est donc considéré comme du travail (art. 45, 2° A.R. 25 novembre 1991).

Nous pouvons retenir que lorsque nous sommes chômeur nous ne pouvons rien faire à part chercher du travail.

#### 2) Sans rémunération

Toucher la contrepartie d'un travail ne permet évidemment pas de pouvoir bénéficier de l'assurance chômage. La rémunération n'est pas juste que le salaire, c'est aussi, par exemple, le pécule de vacance, l'indemnité compensatoire de préavis,... (art. 46 A.R. 25 novembre 1991).

### 3) Involontaire

L'article 51 de la loi nous précise que le droit aux allocations de chômage ne sera pas accessible si l'individu est responsable de ses choix, de ses attitudes, c'est-à-dire s'il démissionne d'un emploi convenable sans motif légitime il n'aura pas accès au chômage. De même si ce travailleur est licencié pour faute grave ou s'il a mis fin d'un commun accord avec l'employeur. Pour y avoir accès, l'individu doit avoir perdu son travail contre sa volonté et ne pas être responsable de sa perte d'emploi. De même pour le refus d'un emploi convenable, s'il n'a pas de travail et qu'il en refuse un, il ne rentre pas dans les conditions du chômage (art. 51 A.R. 25 novembre 1991).

### 4) Rechercher activement un travail

Une fois inscrit au chômage dans la période du 6<sup>e</sup> au 12<sup>e</sup> mois, l'individu reçoit une lettre lui informant qu'il doit trouver un travail. Après le 12<sup>e</sup> mois, il est convoqué au bureau de chômage qui va évaluer le caractère actif de sa recherche d'emploi. C'est ainsi que « les personnes en stage d'insertion professionnelle ne pourront bénéficier d'allocations d'insertion que si elles démontrent une démarche active en vue de décrocher un emploi ou une participation active à un trajet individuel d'insertion » (Accord de Gouvernement 2011).

### 5) Il faut être apte à travailler

L'individu doit être apte mentalement et physiquement à travailler. Si maladie mentale ou encore un accident, et qu'il perçoit déjà une indemnité de l'assurance maladie-invalidité, il n'y aura pas d'accès au chômage (art. 60 et 61 A.R. 25 novembre 1991).

### 6) Âge et résidence

La loi de 1991 insiste sur le fait qu'un jeune ne peut bénéficier de l'assurance chômage tant qu'il est en période d'obligation scolaire (art. 63 A.R. 25 novembre 1991). La personne ayant atteint l'âge de la pension ne pourra également plus percevoir les allocations de chômage (art. 64 A.R. 25 novembre 1991). De plus, il faut avoir sa résidence principale en Belgique (art. 66 A.R. 25 novembre 1991).

## C. Montant des allocations

Le montant des allocations accordé dépend de trois éléments :

Tout d'abord, gardons à l'esprit qu'il faut tenir compte de la situation familiale du demandeur d'emploi. Le montant sera différent s'il s'agit d'une personne avec charge de famille, ou d'un isolé ou d'un cohabitant sans charge de famille.

Ensuite, il faut tenir compte du dernier salaire perçu, c'est-à-dire que l'ONEm va se baser sur la rémunération perçue pendant « au moins 4 semaines consécutives chez un même employeur ». La rémunération ne peut être inférieure au salaire minimum. Soyons attentifs au fait que la rémunération prise en compte par l'ONEm est plafonnée et pas illimitée (ONEM fiche T67). Il existe quatre plafonds :

- Le plafond supérieur est de 2619,09€ brut par mois pendant les six premiers mois de chômage.
- Le plafond salarial moyen ou transitoire s'élève à 2441,04€ durant les six mois suivant.
- Le plafond salarial inférieur ou de base s'élève à 2281,09€ pour les cohabitants avec ou sans charge familiale à partir du treizième mois.
- Le plafond salarial spécifique est de 2231,29€ pour les isolés à partir du treizième mois (ONEM fiche T67).

Finalement la durée du chômage est à prendre en considération. En effet, les allocations évoluent de manière dégressive au fil du temps (ONEM fiche T67).

### 1) Système de dégressivité

Notons que le système de dégressivité des allocations de chômage existait déjà bien avant la réforme de 2012, en tout cas pour les cohabitants et les isolés. Toutefois, depuis cette réforme, la dégressivité s'est accélérée et s'applique dorénavant aux demandeurs d'emploi qui ont une charge familiale et pour qui leur allocation est le seul et unique revenu que le ménage perçoit (Dumont, D. 2013).

Tout comme mentionné dans un accord de gouvernement : « la dégressivité du chômage sera accrue. Le caractère assurantiel du chômage sera renforcé » (Accord de gouvernement, 2011). Peu importe leur situation familiale, à présent tous les demandeurs d'emploi connaissent « trois périodes d'indemnisation successives » (Dumont, D. 2013).

La première période est de 12 mois où l'ensemble des demandeurs d'emploi peu importe leur situation familiale perçoivent :

- « durant les trois premiers mois de chômage : 65 % du dernier salaire perçu, limité au plafond salarial supérieur ;
- du quatrième au sixième mois de chômage : 60 % du dernier salaire perçu, limité au plafond salarial supérieur ;
- du septième au douzième mois de chômage : 60 % du dernier salaire perçu, limité au plafond salarial moyen » (ONEM fiche T67).

La seconde période compte 36 mois au maximum. Après la première période s'ajoute une « période de 2 mois, prolongée de 2 mois par année de passé professionnel ». Cette seconde période est subdivisée en maximum 5 phases et ici, contrairement à la première période, la situation familiale intervient. La première phase compte au maximum 12 mois. Nous y retrouvons les deux mois fixes et selon le passé professionnel 10 mois au maximum seront pris en considération. De plus, selon la situation familiale différents pourcentages s'appliquent :

- « cohabitants ayant charge de famille : 60 % du dernier salaire perçu, limité au plafond salarial inférieur ;
- isolés : 55 % du dernier salaire perçu, limité au plafond salarial spécifique ;
- cohabitants sans charge de famille : 40 % du dernier salaire perçu, limité au plafond salarial inférieur » (ONEM fiche T67).

Ensuite, les allocations de chômage vont diminuer au cours des « quatre étapes suivantes qui représentent au total 24 mois maximum (= au maximum 4 périodes de chacune 6 mois maximum) » (ONEM fiche T67). La durée dépend donc de la durée de notre passé professionnel.

La troisième période prend court après 48 mois au maximum. Cette troisième période est caractérisée par son indemnisation forfaitaire illimitée dans le temps. Le dernier salaire perçu n'entre plus du tout en considération, seul la situation familiale est encore prise en compte. (ONEM fiche T67).

En effet, le gouvernement Di Rupo nous avait garanti que les allocations resteraient illimitées dans le temps, pourtant, Daniel Dumont nous souligne qu'il semblerait que « le transfert vers un système d'indemnisation de nature forfaitaire des travailleurs involontairement privés

d'emploi dont le chômage se prolonge au-delà d'une certaine durée équivaut, dans les faits, à une forme de limitation dans le temps » (Dumont, D. 2013).

Pour revenir aux montants d'indemnisation de cette troisième période, « la dégressivité accrue fait basculer l'ensemble des chômeurs isolés sous le seuil de risque de pauvreté, tandis qu'elle plonge les chefs de ménage encore un peu plus loin sous ce seuil qu'ils ne l'étaient déjà », nous précise l'auteur (Dumont, D. 2013).

Ce système semble plus précarisant qu'avant. En effet, l'auteur nous montre que ce mode de calcul est très technique et complexe à première vue, mais le principe lui-même ne l'est pas : « il s'agit de faire diminuer par paliers le montant des allocations au fur et à mesure que le chômage se prolonge dans le temps » (Dumont, D. 2013).

Nous pouvons en déduire que l'Etat social actif se fait bien ressentir dans ce nouveau système. Ce système va aider plus longtemps ceux qui ont le plus longtemps travaillé, ceux qui sont estimés les plus méritant tomberont moins vite dans la précarité, il y a donc une aide différenciée. La période intermédiaire sera plus ou moins rude avant la précarité selon le passé professionnel.

## 2) Le principe de standstill ou effet cliquet

A travers ce point, nous pouvons mettre en évidence une certaine incompréhension si nous prenons en considération le principe de standstill. Cette dégressivité des allocations de chômage est-elle compatible avec ce principe lié à l'article 23 de la Constitution ?

Selon la jurisprudence « l'article 23 implique une obligation de standstill qui s'oppose à ce que le législateur compétent réduise sensiblement le niveau de protection offert par la législation applicable, sans qu'existent pour ce faire des motifs liés à l'intérêt général » (C.C., 31 mai 2011)

Le principe de standstill a pour caractéristique d'interdire le fait de diminuer un niveau de protection sociale déjà acquis. Évidemment à chaque interdiction existe des exceptions mais en respectant de nombreuses conditions. Le législateur a l'obligation de « ne pas diminuer le niveau des prestations déjà consacrées », en tout cas « pas sans justifications ». Selon Daniel Dumont, le gouvernement ne semble pas avoir respecté toutes les conditions requises (2013).

Afin d'apporter une meilleure compréhension de ce principe de standstill, Isabelle Hachez nous montre que cette obligation est en fait relative et non absolue (Hachez, I. 2008). C'est-à-

dire que le principe de standstill ou effet cliquet connaît des restrictions dans le but de laisser au législateur un pouvoir d'appréciation (Dumont, D. 2013).

Cependant, « ces restrictions ne sont acceptables que pour autant qu'elles soient dûment justifiées et acceptables sous l'angle de la proportionnalité ». Il sera donc nécessaire de démontrer que le recul des droits acquis répond à un motif « d'intérêt général », qu'il soit « approprié » et « nécessaire » pour ce motif, et qu'il n'entraîne pas des « conséquences disproportionnées pour la substance du droit atteint » (Dumont, D. 2013).

Le législateur ne pourra donc pas « réduire le montant des prestations sociales sans expliquer les raisons qui le poussent à changer de politique » (Hachez, I. 2007).

Le juge a le devoir de contrôler si l'obligation de standstill a été respecté par le législateur, lorsque ce dernier prouve qu'il a « apprécié la conformité d'un recul à l'obligation de standstill », le contrôle du juge doit être retenu, afin de « préserver la marge d'appréciation du pouvoir législatif ». Cependant, cette retenue n'a pas lieu d'être si « le législateur ne démontre aucunement avoir veillé à prendre en compte l'exigence de justifier son action » (Dumont, D. 2013). Le juge se doit donc d'« exercer un contrôle strict de l'obligation de standstill, et, en cas de doute sur la proportionnalité de la mesure régressive, celui-ci devrait profiter au requérant, conformément aux règles répartitrices de la charge de la preuve » (Hachez, I. 2007).

Daniel Dumont insiste donc, au sein de son article, sur le fait d'utiliser ce principe de standstill devant les juridictions de travail dans le but de contester ces nouvelles mesures telles que la dégressivité des allocations de chômage ainsi que la limitation au droit du chômage pour les jeunes (vu ci-dessus).

## D. Les politiques d'activation du marché du travail (PAMT)

Avant d'aborder les mesures d'accompagnement, de contrôle et de sanction, il nous faut souligner le fait que depuis la Sixième Réforme de l'Etat, des compétences autrefois gérées par le fédéral ont été transmises au Forem. La Sixième Réforme de l'Etat a, en effet, transféré certaines compétences liées au marché du travail du fédéral vers les régions (Kaiser, V. et Simar, L. 2015). Ainsi, les régions ont «la compétence de décision et d'exécution en matière de contrôle de la disponibilité active et passive des chômeurs et d'imposition de sanctions relatives ». Toutefois, « l'autorité fédérale reste compétente pour le cadre normatif en ce qui concerne la réglementation en matière d'emploi convenable, de recherche active d'un emploi, de contrôle administratif et de sanctions » (art. 22, 5° Loi spéciale du 06 janvier 2014).

À présent, les Régions sont devenues autonomes pour déterminer « quelles études et formations professionnelles un chômeur indemnisé peut reprendre en conservant ses allocations et quel type de chômeur peut bénéficier de cette mesure, après avis conforme du Fédéral » (Kaiser, V. et Simar, L. 2015).

Le Forem a donc pour mission d'une part d'aider, de soutenir et d'accompagner les chômeurs dans leurs démarches de recherche d'emploi et d'autre part de contrôler la disponibilité des demandeurs d'emploi. Ces missions « sont développées dans une optique d'articulation renforcée avec la formation, afin de valoriser au mieux l'ensemble des interventions en faveur des demandeurs d'emploi et de l'information liée » (Contrat de gestion 2017-2022 du Forem).

### 1) L'accompagnement

Parent et Sautory nous démontre que cela ne date pas d'hier, dès 1964 le Conseil de l'Organisation de coopération et de développement économiques (CODE) prônait le transfert des mesures jugées passives vers des mesures jugées actives au sein du marché du travail, afin d'apporter une aide et d'accompagner le demandeur d'emploi dans sa recherche d'emploi, ainsi que de le contrôler sur sa disponibilité et sa recherche. Les « politiques actives du marché du travail » regroupent toutes stratégies telles que des formations ou encore un accompagnement renforcé, afin que le chômeur retrouve au plus vite un emploi (Parent, G., Sautory, O. 2014).

Le dispositif d'accompagnement et de suivi s'ouvre à tout individu, et afin d'accomplir ce processus d'accompagnement, des interlocuteurs vont venir en aide aux demandeurs d'emploi pour leur recherche d'emploi (Fonder, M., et al, 2017).

Le principe d'obligations mutuelles est le principe sur lequel repose l'accompagnement des chômeurs. Suite à l'entrée au chômage de l'individu, le principe d'obligations mutuelles prend son court à la « signature d'un plan d'actions individuel entre le demandeur d'emploi et son conseiller, spécifiant les engagements réciproques qu'acceptent les deux parties » (Parent, G., Sautory, O. 2014).

Les mesures d' « accompagnement renforcé » ont pour but d'intensifier l'accompagnement des demandeurs d'emploi dans leur recherche. Ces dispositifs peuvent être des entretiens de plus longue durée avec leur conseiller, mais le nombre d'entretien peut également être augmenté. Grâce à cela, les conseillers bénéficient de plus de temps pour accomplir leur mission : « faire le point sur l'activité de recherche (candidatures envoyées depuis le dernier entretien, entretiens d'embauche obtenus, etc.) et éventuellement contrôler les informations fournies par les chômeurs ; affiner leur projet professionnel et analyser le marché du travail sur lequel ils se placent ». Ces derniers peuvent également « les conseiller sur la façon de présenter leur candidature ; les orienter dans leurs recherches ; les mettre en contact direct avec des employeurs ciblées ; les diriger vers d'autres mesures comme des formations adaptées à leur projet professionnel ou des emplois aidés, etc. » (Parent, G., Sautory, O. 2014).

Tous ces dispositifs vus ci-dessus sont mis en place afin de diminuer la période de chômage et de favoriser le retour au travail en tachant d'éviter que les demandeurs d'emploi acceptent un emploi par dépit qui n'est pas adapté à leurs compétences ou leurs attentes (Parent, G., Sautory, O. 2014).

## 2) Le contrôle

Daniel Dumont nous affirme que « si l'allocataire social de l'État-providence était autrefois assuré de bénéficier des allocations financières octroyées par la sécurité sociale lorsque survenait un risque tel que la perte d'emploi ou la pauvreté, son *alter ego* de l'État social actif serait aujourd'hui amené à apporter constamment la preuve de sa bonne volonté à s'intégrer, sous peine d'être déchu du bénéfice des allocations » (2011).

Parent nous affirme que les demandeurs d'emploi sont tenus de rechercher un emploi activement afin de pouvoir continuer à percevoir leurs allocations-chômage, un contrôle est donc nécessaire afin de vérifier si les chômeurs respectent bien leur obligation quant à leur recherche. Notons que leurs activités de recherche doivent être en adéquation avec les exigences du service public de l'emploi (SPE). En plus de contrôler une recherche suffisante,

les contrôles s'appliquent également sur la disponibilité du chômeur ainsi que des potentiels refus d'«offres raisonnables d'emploi » (Parent, G. 2014).

Le contrôle des demandeurs d'emploi est basé sur plusieurs formes de contrôle :

- « le contrôle administratif (croisement des données de sécurité sociale, situation familiale,...);
- le contrôle de la disponibilité passive, en référence à l'attitude du chômeur vis-à-vis d'une offre réelle ou potentielle (refus ou abandon d'emploi convenable, refus ou abandon de formation, ...);
- le contrôle de la disponibilité active, en lien avec l'obligation du chômeur de chercher par lui-même un emploi » (Kaiser, V. Simar, L. 2015).

### 3) La sanction

Les exigences du service public de l'emploi sont formalisées au sein d'un « plan d'actions personnalisé » signé par le chômeur et son conseiller afin de déterminer leurs engagements réciproques. Mais lorsque que l'on constate que le chômeur n'a pas respecté sa part du contrat, de son engagement de recherche d'emploi en contrepartie d'allocations-chômage, des sanctions vont être applicables (Parent, G. 2014).

Selon l'auteur, les sanctions peuvent aller de la réduction à la suppression d'allocations, peuvent être de courtes (quelques jours) ou de longues durées (quelques semaines, voire quelques mois), notons que dans certains pays cette sanction peut s'appliquer de manière définitive. Les demandeurs d'emploi doivent être vigilants, les infractions sanctionnées peuvent être de différentes sortes : une sanction courte peut s'appliquer dans les cas où on constate un « défaut d'actualisation de la situation administrative » du demandeur d'emploi ou de son « curriculum vitae ». Une sanction longue sera plutôt applicable en cas de « refus de participer à un programme actif du marché du travail » même s'il s'agit d'une « absence d'entretien avec son conseiller », ou encore en cas de « refus d'une offre raisonnable d'emploi ». (Parent, G. 2014).

Mais qu'est-ce qu'un emploi convenable ? Les caractéristiques d'un emploi réputé non convenable sont définies dans un arrêté ministériel du 26 novembre 1991. Un emploi peut être réputé non convenable suivant différents critères :

- La nature : un emploi est considéré comme non convenable en fonction dans le cas où celui-ci ne correspond pas à la formation, ou le diplôme de l'individu. Toutefois,

l'individu peut l'invoquer pendant 5 mois de chômage, ou 3 mois pour les moins de 30 ans (art. 1<sup>er</sup> arrêté ministériel 28 décembre 2011).

- La rémunération : l'individu peut refuser un emploi ayant une rémunération inférieure au seuil minimum (art. 24 arrêté ministériel 26 novembre 1991)
- Distance du lieu de travail : le temps est à prendre en compte, s'il y a plus de 4 heures de déplacement journalier, le travail n'est pas réputé comme convenable. Si le travail à réaliser est de plus de 12 heures, il ne sera pas reconnu comme convenable non plus, le travail de nuit non plus, sauf si la réglementation le prévoit (article 25 arrêté ministériel 26 novembre 1991).

#### **IV. Conclusion**

Comme nous l'avons vu, le chômage est un mécanisme de solidarité, de protection, c'est une assurance qui octroie un revenu de remplacement aux personnes qui sont privées de leur travail et de leur rémunération contre leur volonté. Le chômeur est donc un travailleur qui a perdu son travail et qui doit tout faire pour en retrouver un. Ce dernier sera entouré par un mécanisme d'accompagnement et de contrôle suite aux politiques actives du marché du travail.

Les diverses réformes du gouvernement Di Rupo ainsi que le gouvernement Michel ont été établies afin de prévaloir un Etat social actif. Être au chômage sur base des études représentait une aberration juridique mais une très bonne chose d'un point de vue social, en effet, le jeune pouvait avoir droit au chômage sans avoir cotisé. Le système a depuis évolué, il est juridiquement plus correct, il y a un stage d'insertion d'un an, une limitation du bénéfice de chômage sur une période de trois ans, une limitation d'âge (25 ans). Nous assistons sur ce point à une déconstruction des acquis sociaux au nom de l'Etat social actif. Faut-il s'inquiéter d'un point de vue social ?

La recherche active d'emploi est évaluée par les efforts du demandeur d'emploi. Nous sommes dans un Etat social actif, autrement dit, un Etat social qui se soucie de venir en aide à sa population mais qui prime pour ceux qui le méritent plus. L'Etat providence aidait les personnes de la même manière. A présent, avec l'Etat social actif, l'aide est différenciée. L'Etat social actif est marqué par cette volonté que les demandeurs d'emploi s'activent dans leur recherche d'emploi sous peine de sanction. Le mérite est valorisé. Nous pouvons clairement l'observer dans le calcul des montants d'allocations et le système de dégressivité des allocations de chômage. Plus on a travaillé, moins vite on tombera dans la précarité, plus on est méritant, moins la chute sera rude, nous observons une lutte contre la passivité.

Nous pouvons en déduire que l'Etat social actif apporte une nette amélioration juridique mais conduit à une régression sociale.

## **V. Bibliographie partie I**

### **Législation :**

A.M. du 26 novembre 1991 portant les modalités d'application de la réglementation du chômage, M.B., 25 janvier 1992, p. 1593.

A.M. du 28 décembre 2011 modifiant les articles 23 et 25 de l'arrêté ministériel du 26 novembre 1991 portant les modalités d'application de la réglementation du chômage dans le cadre de l'emploi convenable, M.B., 30 décembre 2011, p.81943.

A.R. du 25 novembre 1991 portant sur la réglementation du chômage, M.B., 31 décembre 1991, p. 29888.

A.R. du 4 juillet 2004 portant modification de la réglementation du chômage à l'égard des chômeurs complets qui doivent rechercher activement un emploi, M.B., 09 juillet 2004.

A.R. du 23 juillet 2012 modifiant l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant la réglementation du chômage dans le cadre de la dégressivité renforcée des allocations de chômage, M.B., 30 juillet 2012, p. 45237.

A.R. du 17 juillet 2013 modifiant les articles (...) de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage, M.B., 29 juillet 2013.

A.R. du 30 décembre 2014 modifiant les articles (...) de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage, M.B., 31 décembre 2014, p. 107258.

A.R. du 23 septembre 2015 modifiant l'article 36 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage, M.B., 16 octobre 2015, p. 64167.

Loi spéciale du 06 janvier 2014 relative à la Sixième Réforme de l'Etat, M.B., 31 janvier 2014, p.8641.

### **Jurisprudence :**

C.C., 31 mai 2011, n° 102/2011, B.3.2.

Cass., 8 octobre 2012, J.T.T., 2013, p. 24.

## Articles :

- Berger, N. (2014), *Les chômeurs*, Bruxelles : Centre Permanent pour la Citoyenneté et la Participation.
- Chardon, O. et Goux, D., (2003) « La nouvelle définition européenne du chômage BIT » *Economie et Statistique*, n°362, pp. 67-83.
- Cornil, M., (1964) « La sécurité sociale ou l'antireponsabilité », *J.T.*, pp. 181-182.
- Coumont, J., (2011) « L'histoire d'une conquête syndicale : l'assurance chômage », le droit de l'employé, CNE, novembre 2011 <https://cne.csc-en-ligne.be/Images/assurancechomage-tcm222-367163.pdf>, (consulté le 4 avril 2018).
- Dumont, D., (2008), « Vers un Etat social « actif » ? », *J.T.*, n°6300, pp.133-139.
- Dumont, D. (2010), « Pour ou contre l'activation des chômeurs ? Une analyse critique du débat », *Revue de droit social*, n° 3, 2010, p. 355-385.
- Dumont, D. (2011), « Activation rime-t-elle nécessairement avec stigmatisation ? Une mise en perspective critique du procès de l'Etat social actif », *Droit et société*, 2011/2 (n° 78), p. 447-471.
- Dumont, D. (2013) « Dégressivité accrue des allocations de chômage versus principe de standstill » *J.T.*, Larcier, 39, n°654, pp. 769-776.
- Fonder, M., Mathieu, M., Van Haeperen, B., Franssen, A. (2017), « Mondes vécus et systèmes, Recueil et analyse de témoignages de personnes exclues des allocations d'insertion » rapport de recherche de l'IWEPS, n°20.
- Gosseries, P. (2015), « A propos de l'obligation de standstill », *J.T.T.*, p. 122.
- Hachez, I. (2007), « Le principe de standstill dans le droit des droits fondamentaux : une irréversibilité relative » *R.B.D.C.*, p. 80.
- Kaiser, V. et Simar, L. (2015) « Les politiques d'emploi en Wallonie après la Sixième Réforme de l'Etat », conseil économique et social de Wallonie.
- Kozlowski, G. et Godlmann, S. (2012), « Retour critique sur l'Etat social actif » Collectif formation société éducation permanente- cohésion sociale.
- Parent, G., Sautory, O. (2014), « L'accompagnement des demandeurs d'emploi », *Travail et Emploi*, 139, pp.75-89.

Parent, G. (2014), « Le contrôle de la recherche d'emploi et les sanctions », *Travail et Emploi*, 139, pp. 91-104.

Roulive, D. (2011), « Les allocations d'attente » in *La réglementation du chômage : vingt ans d'application de l'arrêté royal du 25 novembre 1991*, Waterloo, Etudes pratiques du droit social, pp. 321 à 352.

**Autres :**

Accord de gouvernement, 1<sup>er</sup> décembre 2011.

Contrat de Gestion entre le Gouvernement wallon et l'Office wallon de la formation professionnelle et de l'emploi, contrat de gestion 2017-2022 du Forem.  
[https://www.leforem.be/MungoBlobs/268/365/20170131\\_Contrat\\_de\\_gestion\\_2017\\_2022\\_du\\_FOREM,0.pdf](https://www.leforem.be/MungoBlobs/268/365/20170131_Contrat_de_gestion_2017_2022_du_FOREM,0.pdf) (consulté le 30 avril 2018).

Les allocations de chômage, *Site de Vivre en Belgique*, <http://www.vivreenbelgique.be/5-la-protection-sociale/les-allocations-de-chomage> (consulté le 23 avril 2018).

Mulumba, J., (2015) « Allocations d'insertion : la réforme Michel » *Site du CNAPD*, <http://www.cnapd.be/allocations-dinsertion-la-reforme-michel/> (consulté le 7 avril 2018).

ONEM fiche T63, *Site de l'ONEM*, <http://www.onem.be/fr/documentation/feuille-info/t67> (consulté le 17 mai 2018).

ONEM fiche T35, *Site de l'ONEM*, <http://www.onem.be/fr/documentation/feuille-info/t35> (consulté le 17 mai 2018).



## **Partie II : point de vue économique**

### **I. Introduction**

Dans le cadre de ce mémoire portant sur l'évaluation des politiques du marché du travail mises en place dans le cadre de l'Etat social actif différents points seront abordés. Cette deuxième partie permettra d'aborder la matière d'un point de vue économique.

Dans un premier temps, il y aura lieu de constater et de mettre en évidence que le marché du travail est un marché complexe. Complexe par l'offre de travail, par le nombre de poste vacant, par la conjoncture économique, par la sélectivité des employeurs, par les contrats de travail atypiques,... Nous verrons ci-dessous pourquoi un chômage persistant existe alors que parallèlement à cela des postes sont encore à pourvoir.

Suite à cette observation, nous analyserons ce que les politiques actives du marché du travail issues de l'Etat social actif ont comme conséquence pour les demandeurs d'emploi, sachant que le but premier de ces politiques est de leur venir en aide afin qu'ils retrouvent un emploi. Cependant, sont-elles efficaces ? Ont-elles un impact positif sur tous les demandeurs d'emploi ?

Nous nous baserons principalement sur deux études, celle de Fonder, M., Mosty, M., Van Haeperen, B. intitulée : « Monde vécus et systèmes. Recueil et analyse de témoignages de personnes exclues des allocations d'insertion », ainsi que celle Zune, M., Demazière, D., et Ugeux, E. intitulé : « Les expériences de l'exclusion du chômage : une recherche qualitative ».

Nous constaterons, d'une part, depuis l'entrée en vigueur en 2012 portant sur une limitation de trois ans aux allocations d'insertion que la fin de droits aux allocations d'insertion peut avoir de lourdes conséquences sur l'individu. D'autre part, nous observerons que les demandeurs d'emploi sont accompagnés dans leur recherche d'un travail. Cependant, leur comportement actif est durement contrôlé, ce qui implique qu'en cas de non-respect des sanctions seront applicables. Nous verrons que ces mesures d'accompagnement, de contrôle et de sanction ne sont pas non plus sans conséquence sur le chômeur.

Nous formulons ainsi la question de recherche suivante : comment les politiques du marché du travail mises en place dans le cadre de l'Etat social actif ont-elles des impacts positifs et négatifs sur les demandeurs d'emploi ?

## **II. Un marché du travail complexe**

Afin de comprendre le marché du travail sur lequel les demandeurs d'emploi doivent trouver un emploi, il nous faut garder à l'esprit qu'en Belgique coexistent un chômage persistant et des offres d'emploi. Le marché du travail est en réalité un marché où l'information n'est jamais parfaite, et où « les emplois et les travailleurs sont hétérogènes » (Zimmer, H. 2012). C'est-à-dire que l'offre de travail peut être différente suivant les aptitudes, les compétences, le niveau de diplôme, l'âge, le domicile, etc. Dès lors, le profil de certains demandeurs d'emploi ne correspond pas au profil attendu par des employeurs ce qui a pour conséquence que des travailleurs ne trouvent pas de travail malgré l'existence de postes vacants (CCE, 2009).

Les difficultés que l'on peut retrouver sur le marché du travail sont liées à différentes raisons. Tout d'abord, les difficultés peuvent être liées à une mauvaise conjoncture, s'il y a un ralentissement économique, par exemple, les entreprises vont moins être aptes à engager de la main d'œuvre, les demandeurs d'emploi auront donc plus de complications à trouver un travail, ce qui entraîne « une augmentation du chômage conjoncturel ». La courbe Beveridge illustre le « processus d'appariement entre l'offre et la demande de travail », celle-ci montre une relation négative entre le taux de chômage et le taux d'emplois vacants. On peut donc en déduire que lorsqu'il y a une augmentation d'emplois vacants, une diminution du chômage peut être attendue vu que les chômeurs trouveront plus facilement un travail et inversement, si le nombre d'emplois vacants diminue, il y aura une augmentation du taux de chômage. (Zimmer, H., 2012).

Ensuite, le chômage frictionnel est quant à lui plus temporaire, c'est-à-dire que suite au transfert d'information imparfaite, il faut tout simplement du temps afin de faire « coïncider l'offre et la demande de travail » (Zimmer, H., 2012).

Finalement, l'inadéquation sur le marché du travail peut être d'origine « structurelle », c'est-à-dire que le degré de qualification des demandeurs d'emploi ne coïncide pas aux compétences requises sur le marché ou encore qu'il existe un problème de « mobilité géographique ». En effet, d'une région ou d'une province à l'autre, la situation du marché est variable. Dans certaines le taux de chômage sera faible alors que dans une autre beaucoup plus élevé. Cette dispersion reflète le fait que les emplois offerts ne sont pas situés là où les demandeurs habitent. Toutefois, la mobilité des travailleurs peut atténuer les « inadéquations de localisation et de qualifications entre l'offre et la demande de travail », ils vont donc se déplacer chaque jour de leur domicile à leur lieu de travail afin de compenser les pénuries

d'offre d'emploi où ils résident par des excès d'offres qui se situent ailleurs. C'est ainsi que nous pouvons constater qu'en Belgique il existe beaucoup de navetteurs, de nombreux d'entre eux résident, par exemple, en Wallonie mais travaillent à Bruxelles (Zimmer, H. 2012).

Notons que par « mobilité géographique de la main-d'œuvre » on comprend « le déplacement physique entre le domicile et le lieu de travail ». Il est opportun de différencier deux types de mobilité, à savoir, la « mobilité résidentielle » et la « mobilité quotidienne ». La première consiste à déménager plus près de son travail, la seconde comprend tous les déplacements requis pour se rendre sur le lieu de travail depuis son domicile et inversement. Nous pouvons donc constater qu'une « forte mobilité géographique de la main-d'œuvre » peut engendrer une diminution des « inadéquations géographiques sur le marché du travail », étant donné que des individus répondant aux compétences demandées peuvent disposer des « postes vacants localement » même s'ils ne résident pas près du lieu de travail (CCE, 2009).

La mobilité peut être un choix pour l'individu, on parlera de « mobilité choisie », tout comme il peut représenter une contrainte pour lui, on parlera ici de « mobilité subie » où l'individu n'a pas d'autre choix. Nous avons donc d'un côté des individus qui perçoivent cette mobilité comme positive, ils considèrent que la mobilité peut leur apporter le développement de leur carrière professionnelle (CCE, 2009). En effet, faire la navette peut être attrayant si un salaire plus élevé est à la clé (Zimmer, H., 2012).

D'un autre côté, la mobilité peut être vue comme négative, si elle sert uniquement à « trouver et conserver un emploi » pour ces individus (CCE, 2009). En effet, la mobilité entraîne certains coûts, tels que le coût des transports et tous n'ont pas forcément les moyens de posséder un véhicule, les coûts d'une garderie peuvent également intervenir car en effet faire la navette représente aussi un certain temps, une diminution du temps qui pourrait servir aux tâches domestiques, aux obligations familiales, ainsi qu'au temps de loisir (Zimmer, H., 2012).

Néanmoins, malgré les transports en communs, certaines entreprises sont mal desservies par ceux-ci. De nombreux demandeurs d'emploi se doivent de renoncer à un emploi suite à ce manque d'accessibilité de ces transports publics pour atteindre le lieu de travail, ce qui n'est pas sans conséquence sur leur recherche d'emploi (CCE, 2009).

Notons qu'au sein de ce marché du travail complexe les emplois peuvent être précaires. Mais qu'entendons-nous par emploi précaire ? Celui-ci est perçu comme un emploi ne présentant

pas suffisamment de garantie « d'obtenir ou de conserver dans un avenir proche un niveau de vie acceptable », ce qui et qui peut générer un lourd « sentiment d'incertitude sur l'avenir » (Taquet, P. 2009). Selon le bureau international du travail, un emploi sera précaire selon différentes caractéristiques à prendre en compte : « la stabilité et la sécurité d'emploi », « les conditions de travail », « la nature et la stabilité des revenus du travail », « l'accès à la protection social » (Barbier, J.-C. 2002).

La stabilité de l'emploi est mise à mal. En effet, « l'image classique de l'emploi de durée indéterminée, à plein temps, avec des horaires fixes et une retraite à prestations définies qui sera servie à l'issue d'une carrière largement prévisible et stable auprès d'un seul et même employeur, pour souhaitable que puisse apparaître un tel emploi, correspond à une réalité de plus en plus rare » nous précise le directeur général du Bureau international du Travail (BIT, 2013a)

Les emplois atypiques sont principalement le travail temporaire et à temps partiel. D'une part, « le travail temporaire, dans le cadre duquel les travailleurs sont engagés pour une période prédéfinie, comprend les contrats de durée déterminée (CDD), ceux conclus pour la réalisation d'une tâche ou d'un projet définis, ainsi que le travail saisonnier ou occasionnel ». D'autre part, pour le travail à temps partiel, « la durée normale du travail des travailleurs à temps partiel est inférieure à celle des travailleurs à plein temps se trouvant dans une situation comparable » (BIT, 2015).

Ces deux types de travail ont constamment été présents sur le marché du travail et ont une place essentielle pour les employeurs. En effet, « le travail temporaire, y compris le travail intérimaire, offre aux entreprises la flexibilité voulue pour remplacer les travailleurs temporairement absents, évaluer les nouveaux salariés avant de leur offrir un contrat de durée indéterminée (CDI) et répondre aux fluctuations saisonnières (ou autres) de la demande ». De plus, « le travail à temps partiel » permet de nombreux avantages, il offre aux employeurs « une flexibilité accrue dans la planification du travail; il leur permet d'adapter les horaires aux pics de demande de la clientèle et de fidéliser les salariés qui ne peuvent s'engager dans une relation de travail à plein temps » (BIT, 2015).

Suite à ces diverses observations, nous pouvons en déduire que trouver un emploi stable n'est pas évident pour tous. De ce fait, nous nous demandons si les politiques actives du marché du travail viennent suffisamment en aide aux chômeurs. Engendrent-elles des conséquences positives ou négatives sur ces demandeurs d'emploi devant faire face à ce marché ?

### **III. Les politiques actives du marché du travail**

Vers 1990 aux Etats-Unis, les programmes d'« aide à la recherche d'emploi » ont capté les regards des chercheurs avant de s'élargir chez nous, en Europe (Card, D. 2014). Les politiques actives du marché du travail ont été élaborées dans le but de venir en aide aux demandeurs d'emploi afin qu'ils retrouvent un travail dans les moindres délais. (Simonnet, V., 2014). Deux objectifs poursuivis ressortent des politiques actives, celui d'inciter les personnes à trouver un emploi et celui de réduire les dépenses publiques. Mais prennent-ils en compte le bien être des individus ? Maintenir ou veiller à ne pas diminuer le bien être des individus devrait représenter pour ces politiques un troisième objectif essentiel. Selon David Card « une politique d'activation parvenant à accroître le bien-être des participants peut être jugée positive même dans le cas où elle ne diminue que peu, ou pas, les dépenses de l'Etat comparativement au programme passif auquel elle se substitue » (2014).

Les politiques actives du marché du travail regroupent « les mesures d'accompagnement personnalisé des demandeurs d'emploi et les programmes de formation à leur intention, les contrats aidés des secteurs marchands et non marchands, les aides à la création d'entreprise ainsi que les primes au retour à l'emploi des allocataires de l'aide sociale » (Simonnet, V., 2014). À travers ces mesures, le principe d'« obligations mutuelles » doit être impérativement respecté, c'est-à-dire que qu'en échange d'« allocations et services aidant au retour à l'emploi », les demandeurs d'emploi ont le devoir de rechercher activement un emploi et de perfectionner leur « employabilité » (Simonnet, V., 2014).

Malgré l'intention plutôt positive de venir en aide aux demandeurs d'emploi dans leur recherche de travail, nous verrons ci-dessous que les politiques actives du marché du travail semblent pourtant engendrer des effets négatifs sur les chômeurs jusqu'à leur exclusion. Suite au durcissement des contrôles et des mesures diminuant les périodes de chômage, nous pouvons remarquer certains effets se manifestant depuis janvier 2015. Dans le cadre d'une recherche qualitative intitulée « les expériences de l'exclusion du chômage » réalisée pour l'Observatoire bruxellois de l'emploi en 2017, les auteurs Marc Zune, Didier Demazière et Elise Ugeux nous démontrent toute une série d'effets et conséquences à travers deux procédures, qu'ils nomment FIDAI et DISPO. Soyons attentifs que ces acronymes ne représentent pas ici des valeurs institutionnelles. Ainsi, dans le cadre de cette recherche qualitative, la procédure dite FIDAI représente l'exclusion du chômage suite aux fins de droits aux allocations d'insertion. La procédure dite DISPO représente, quant à elle,

l'exclusion du chômage suite aux contrôles du comportement actifs des demandeurs d'emploi dans leur recherche d'emploi. Notons qu'un échantillon diversifié de 55 témoignages dans la région de Bruxelles a été récolté et analysé pour réaliser cette enquête qualitative. Plus précisément, 6 hommes et 18 femmes pour la procédure FIDAI et 17 hommes et 8 femmes pour la procédure DISPO ont été interrogés (Zune, M. et al, 2017).

En plus de cette étude, nous nous baserons sur un rapport de recherche de l'IWEPS (institut wallon de l'évaluation, de la prospective et de la statistique) intitulé « Mondes vécus et systèmes. Recueil et analyse de témoignages de personnes exclues des allocations d'insertion » réalisé par Muriel Fonder, Mathieu Mosty, Béatrice Van Haeperen et Abraham Franssen. Ces derniers ont recueilli pour cette méthodologie qualitative, entre avril et décembre 2016 en Wallonie, 20 témoignages individuels dont 15 femmes et 5 hommes. Les « caractéristiques démographiques » de leur échantillon « reflètent bien celles des personnes ayant connu une fin de droit en 2015 ». 9 de ces témoins se trouvent dans la catégorie d'âge 30-39 ans. Chaque entretien individuel a duré entre 90 à 120 minutes, le lieu a été choisi par les individus et avec leur accord, les entretiens ont été enregistrés et retranscrits dans leur intégralité. De plus, un entretien collectif, également enregistré et retranscrit dans son intégralité, de 15 membres du « collectif Lutte Solidarité Travail » a eu lieu en juin 2016 (Fonder, M. et al, 2017).

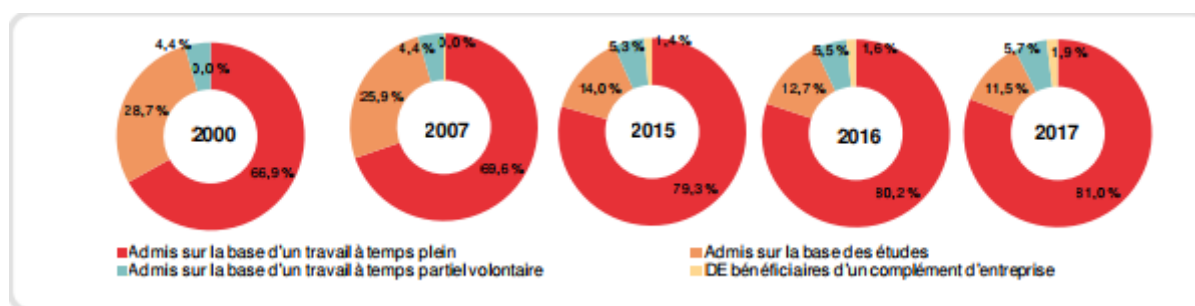
## A. Procédure FIDAI

### 1) Particularité de la procédure FIDAI

Dans un premier temps, nous pouvons constater ces effets à travers la procédure dite FIDAI qui montre les « fins de droits aux allocations d'insertion avec un pic d'exclusion après l'entrée en vigueur en 2012 de la mesure limitant à trois ans les allocations d'insertion. À l'exception de cas particuliers bénéficiant d'une prolongation, des milliers de bénéficiaires ont été automatiquement exclus et radiés des agences d'accompagnement de l'emploi. » (Zune, M. et al, 2017). Soyons attentifs que les allocations d'insertion représentent une exception dans l'assurance chômage. En effet, comme vu dans la partie juridique de ce mémoire, l'assurance chômage octroie un revenu de remplacement aux personnes privées de leur travail et de leur rémunération contre leur volonté. Il s'agit ici d'un système d'assurance puisque le travailleur cotisent en travaillant dans le but que s'il venait à perdre son emploi il serait assuré (Berger, N., 2014). Néanmoins, rappelons que les allocations d'insertions n'entrent pas dans ce principe d'assurance, en effet, les allocations d'insertion « sont réservées à des jeunes, au

sortir de leurs études, qui n'ont pas encore travaillé ni, dès lors, cotisé à la sécurité sociale ou qui n'ont pas travaillé ni cotisé de manière significative. Elles ne sont donc pas la contrepartie de cotisations à l'assurance-chômage » (Cass., 8 octobre 2012, J.T.T., 2013, p. 24.).

La limitation dans le temps de ces allocations d'insertions réservées aux jeunes demandeurs d'emploi engendre des exclusions. C'est donc en janvier 2015, soit 36 mois après le 1<sup>er</sup> janvier 2012, que nous pouvons observer les conséquences très négatives de cette limitation dans le temps. Nous comptons 17.000 demandeurs d'emploi indemnisés sur base des études qui sortent du chômage en raison de ce renversement de réglementation et non en raison d'une entrée sur le marché du travail, d'un retrait volontaire ou encore d'une sanction. Le nombre d'individus en fin de droit ne fait que s'accroître au fil du temps, soit 29.000 personnes en décembre 2015 et 37.000 personnes en décembre 2016 (Fonder, M. et al, 2017).



Source : ONEM, Rapport annuel 2017

Suite à ces données de l'ONEm (2017), nous pouvons observer que la part des demandeurs d'emploi admis sur la base des études afin de percevoir des allocations a fortement diminué au fil des années. Cette diminution est impressionnante lorsqu'on compare les années, 1 point de pourcentage de 2016 à 2017, 2 points de pourcentage de 2015 à 2016,... Cette baisse est due aux « limitations du droit aux allocations d'insertion », ainsi que la « diminution de l'âge limite pour une première demande d'allocation d'insertion de 30 à 25 ans » et « la condition de diplôme pour les jeunes de moins de 21 ans qui demandent une allocation d'insertion » (ONEm, Rapport annuel 2017).

Cette procédure FIDAI est basée sur « une logique de fins de droits impersonnelle », ce qui est selon nous loin d'être un avantage. Les allocations d'insertion ont été élaborées dans le but d'assurer la transition entre le moment où l'individu quitte l'enseignement scolaire et le moment où il trouve un emploi (Zune, M. et al, 2017). Depuis la réforme du gouvernement Di Rupo qui prendra son cours le 1<sup>er</sup> janvier 2012 ces allocations sont limitées à 3 ans, alors qu'auparavant elles étaient illimitées dans le temps. Notons que ces allocataires ont le devoir

de rechercher activement de l'emploi tel que les individus qui perçoivent des allocations de chômage (Fonder, M. et al, 2017). Il est à prendre en considération qu'ici l'exclusion est une « décision impersonnelle, administrative ». C'est-à-dire que la décision n'est pas liée aux recherches d'emploi, même si un individu recherche activement du travail. Une fois les trois ans écoulés, il sera exclu car il ne rentre pas dans les conditions pour pouvoir bénéficier des allocations de chômage à savoir avoir travaillé un certain nombre de jours sur une période du passé (Zune, M. et al, 2017). Comment ces politiques actives pourraient être positives pour les jeunes demandeurs d'emploi si malgré leurs efforts ceux-ci ne sont pas récompensés, mais enfoncés au bout de trois ans ?

De plus, trouver un emploi n'est pas une chose aisée pour tous. Lors de l'enquête réalisée par Muriel Fonder, Mathieu Mosty, Béatrice Van Haeperen et Abraham Franssen, et suite à l'analyse des entretiens individuels, ils ont constaté plusieurs similarités entre eux. Les candidats font part d'un « sentiment d'impuissance » face au marché du travail. L'« absence de projet professionnel » renforcé par le fait de ne pas avoir de diplôme correspondant à des offres d'emploi représente un risque de mauvaise entrée sur le marché du travail. La majorité des interviewés parlent de débuts difficiles tels que « alternance de petits boulot - CDD, travail saisonnier, intérim, emplois aidés- et de période de chômage ». Face à leurs divers échecs viennent plusieurs justifications. Une mauvaise conjoncture économique peut en être la cause pour certains, c'est-à-dire que le nombre de postes vacants est inférieur au nombre de demandeurs d'emploi. Pour d'autres, cela peut s'expliquer par le fait que les emplois dans leur domaine sont saturés, ou encore par le fait qu'ils n'ont pas toutes les compétences requises pour certains postes, ou manque simplement d'expérience souhaitée par l'employeur. Notons que ne pas obtenir son permis de conduire peut également faire défaut sur le marché du travail, mais tous n'ont pas les moyens financiers pour suivre des cours d'auto-école, ou encore de s'acheter un véhicule (Fonder, M. et al, 2017).

Un autre risque peut être mis en avant pour certains individus et plus particulièrement chez les femmes. En effet, il est difficile de cumuler les démarches d'insertion et d'assurer une vie familiale et l'éducation des enfants. Elles prennent un risque car « le chômage sur la base des études est pour ces jeunes femmes une arme à double tranchant : s'il leur permet de se distancier de la recherche d'emploi, il peut aussi les en évincer durablement : c'est leur manque d'expérience qui leur est reproché au moment où elles souhaitent trouver une activité professionnelle » (Fonder, M. et al, 2017).

Lors de leur enquête, ils ont également pu constater que, pour les individus, le travail est quelque chose d'essentiel qui représente non seulement une « source de revenu » mais aussi un « facteur d'émancipation sociale ». Cependant, accéder au marché du travail n'est pas si simple lorsqu'on prend en compte la sélectivité des employeurs, le manque de place pour les emplois pour lesquels les personnes ont suivi une formation,... Bref, toutes ces contraintes peuvent amener les personnes à se décourager dans leur recherche et leur projet. Notons que la plupart d'entre elles perçoivent les mesures d'accompagnement comme « sous-optimales » (Fonder, M. et al, 2017).

## 2) Conséquences sur les jeunes demandeurs d'emploi

L'exclusion a évidemment des conséquences très négatives pour ces jeunes demandeurs d'emploi. Il en ressort des entretiens qu'« être au chômage avait du sens » pour les bénéficiaires d'allocations d'insertion, car le chômage s'associe à un statut, celui de travailleur, mais sans emploi. De plus, le revenu accordé permet de faire face à une instabilité professionnelle comme par exemple si la période d'emploi est limitée dans le temps (Zune, M. et al, 2017).

Au cours des entretiens réalisés par Muriel Fonder, Mathieu Mosty, Béatrice Van Haeperen et Abraham Franssen, ils ont constaté que certains individus en fin de droit d'allocations d'insertion bénéficiaient du « RIS et des services d'accompagnement de l'assistance sociale » tandis que d'autres deviennent dépendant de la « solidarité familiale », par défaut ou par choix. L'exclusion engendre une transition pour l'individu. En effet, sa situation précédente devient inaccessible et son futur dépendra de ses choix (2017).

De plus, dans leur rapport de recherche de l'IWEPS, nous constatons que les exigences de l'ONEm sur la recherche d'emploi sont perçues par les jeunes demandeurs d'emploi comme dissociées « des réalités du marché du travail local, de la réalité familiale des personnes, de leurs aptitudes physiques et de leur employabilité » (Fonder, M. et al, 2017).

Enfin, l'exclusion provoque également « une dégradation des situations, car elle les prive d'un statut administratif qui est aussi un statut social, et de revenus ». Il existe différentes conséquences selon les individus, lié à leur situation familiale, à leurs revenus existants,... (Zune, M. et al, 2017). Face à l'exclusion, les individus n'auront pas les mêmes réactions. Certaines réactions peuvent être plus nocives que d'autres pour ces individus. Nous pouvons mettre en évidence quatre interprétations :

a) « *Faire de son cas une cause : la contestation* »

L'individu exclu va rejeter la décision et a le désir de préserver ses droits. Il perçoit l'exclusion comme insensée car toutes ses démarches et projets vers l'emploi deviennent impossibles. Il va également avoir un regard critique sur le chômage et va en déduire que son cas est en fait le reflet d'une cause. À travers ces contestations, l'individu exclu souhaiterait rester dans la périphérie du chômage et donc maintenir un statut de travailleur afin d'éviter de tomber dans un statut plus dégradant (Zune, M. et al, 2017).

b) « *Inverser le sens : la réappropriation* »

L'individu va présenter une lecture différente de l'exclusion et se désigne comme « n'étant pas dans la bonne case ». Il porte ses projets de vie, ses préférences, a sa propre vision du travail mais ne s'accorde pas facilement avec la « normalisation implicite de la forme du chômage ». L'individu arrive donc à se détacher de son exclusion en déduisant que celle-ci ne remet pas en considération la poursuite de ses projets (Zune, M. et al, 2017).

c) « *Rester sans voix : la résignation* »

L'exclusion est incompréhensible pour l'individu, il ne sait pas l'expliquer. Il va subir la décision de l'autorité, va se sentir déstabilisé dans son parcours et va être incapable de montrer quelconques réactions. L'individu pense qu'il n'y a rien à faire contre cette sanction perçue comme injuste, il se sent désorienté car il pensait être dans la norme lorsqu'il recherchait un travail. Un profond sentiment d'abandon est également ressenti envers les institutions (Zune, M. et al, 2017).

d) « *S'en prendre à soi-même* »

L'individu va se sentir tout à fait responsable de sa situation et va de plus en plus se replier sur lui-même. Il admet ses manquements et défaillances, il va également se remettre en question et ressentir une forte culpabilité (Zune, M. et al, 2017).

## B. Procédure DISPO

Dans un second temps, nous remarquons qu'à travers la procédure DISPO « s'y ajoute les exclus du chômage sur base de la procédure dite DISPO de contrôle du comportement actif de recherche d'emploi. » (Zune, M. et al, 2017)

Au sein de cette procédure ressort « une logique de sanction des comportements individuels » (Zune, M. et al, 2017). Les allocations-chômage sont octroyées aux personnes ayant perdu leur travail pour autant qu'elles ont travaillé un certain nombre de jour sur une période de référence (Berger, N. 2014). Concernant la politique d'activation « du contrôle de la disponibilité au contrôle de la recherche active d'emploi », celle-ci est assurée par toutes les mesures dites d'accompagnement, de contrôle et de sanction que nous allons aborder ci-dessous. En sachant que « l'exclusion intervient après 3 évaluations négatives, et après une suspension temporaire. L'appréciation du comportement de recherche d'emploi passe par une évaluation de la part du contrôleur qui atteste des preuves écrites récoltées par les demandeurs d'emploi ». Le renforcement du contrôle par rapport aux diverses « conduites de recherche d'emploi signifie une normalisation des manières légitimes d'obtention d'un emploi, pour des personnes ayant connu une période d'emploi « standard ». L'exclusion questionne la signification de la recherche d'emploi lorsqu'on peine à en retrouver un ou que la forme légitime perd de son sens » (Zune, M. et al, 2017).

Ces mesures d'accompagnement, de contrôle et de sanction peuvent avoir des effets positifs pour certains demandeurs d'emploi mais négatifs pour d'autres.

### 1) L'accompagnement des demandeurs d'emploi

Un accompagnement renforcé des demandeurs d'emploi revient à les accompagner dans leur recherche d'emploi de manière plus intensive. Par exemple, dans l'étude de Fougère et al. en 2010, en France, portant sur « effets de l'accompagnement dans le cadre du Plan d'Aide au Retour à l'Emploi (PARE) sur le taux de retour à l'emploi après un épisode de chômage indemnisé », nous constatons que « le passage par une offre de service a pour effet d'augmenter le taux de retour à l'emploi ». Quatre sortes d'« offre de service » (OFS) sont proposées aux demandeurs d'emploi. Le premier degré correspond au « libre accès, le deuxième degré à l'« appui individualisé », le troisième à l'« accompagnement renforcé », et enfin le quatrième à l'« accompagnement social ». Les auteurs concluent que « plus l'intensité

de l'offre de service (OFS) est forte, plus le taux de retour en emploi est significativement important » (Fougère et al, 2010).

L'accompagnement est établi dans le but d'« intensifier les efforts de recherche des participants » et dans le but d'« améliorer leur efficacité » (Card, D. 2014). C'est-à-dire qu'ils devront se rendre à davantage d'entretiens ou à des entretiens de plus longue durée avec leur conseiller. Les conseillers veillent à l'activité de recherche d'emploi et aident les chômeurs dans leur orientation, contrôlent les données apportées par les demandeurs d'emploi, clarifient les « projets professionnels », dirigent les chômeurs vers des formations ou directement vers des employeurs, etc. (Parent, G., Sautory, O. 2014). Notons que ces mesures d'accompagnement peuvent également offrir « des conseils sur la rédaction de curriculum vitae (CV), des cours de préparation à l'entretien d'embauche, des réunions de groupe où les membres s'exercent à la pratique de l'entretien et s'encouragent mutuellement à poursuivre leurs recherches » (Card, D. 2014). Sur ce point, le programme nous semble être très bénéfique pour les demandeurs d'emploi.

Prenons l'exemple suivant : en France, en 2007, deux programmes ont été « déployés à titre expérimental ». L'Unédic (Union nationale pour l'emploi dans l'industrie et le commerce) a expérimenté un dispositif d'accompagnement renforcé concernant « la prise en charge déléguée à des opérateurs privés de placement (OPP) », tandis que l'ANPE (Agence nationale pour l'emploi, aujourd'hui Pôle emploi) a expérimenté le dispositif « Cap vers l'entreprise (CVE) » qu'elle a mis en place. Cette évaluation quantitative porte au total sur environ 200.000 demandeurs d'emploi. Les auteurs ont analysé d'une part, « dans le flux indemnisable, en l'absence d'accompagnement renforcée, environ 12% des demandeurs sortent vers l'emploi dans les trois mois suivants l'inscription en chômage ». Ainsi, grâce au programme « CVE a permis d'augmenter ce taux de 9 points, donc de porter le taux de sortie vers l'emploi au bout de 3 mois à environ 21% des demandeurs ». Plus impressionnant, « au bout de 6 mois, le taux est augmenté de 9,1 points, soit un passage d'environ 23% à environ 32% de sorties. Au bout de 12 mois, CVE permet de passer le taux de sortie de 37% à 44% ». Notons que les effets sont équivalents dans « le flux non indemnisable », ils sont toutefois légèrement plus faibles pour « les demandeurs ayant, au moment de la prise en charge, une certaine ancienneté au chômage ». D'autre part, les effets des OPP, ne portant que sur « le flux indemnisable », sont « plus faibles et plus tardifs ». Nous constatons que « trois mois après la prise en charge, le taux de sortie vers l'emploi est augmenté de seulement 1,6 points ». Néanmoins, après 6 mois « l'effet est de 4,2 points et il est de 5,6 points au bout de

12 mois » (Behaghel, L. et al. 2009). Il semblerait que grâce à ces deux programmes, nous assistons à une accélération vers l'emploi et une diminution des risques du chômage de longue durée.

Néanmoins, cet accompagnement engendre des effets positifs et négatifs sur la personne. Le premier effet identifié intervient pendant et après l'accompagnement, on l'appelle « l'effet de l'amélioration de la recherche d'emploi ». L'accompagnement renforcé est, rappelons-le, mis en place dans le but de faciliter le retour vers l'emploi et donc de diminuer l'épisode de chômage des demandeurs d'emploi tout en essayant d'éviter que les chômeurs finissent par accepter un travail par dépit qui ne correspond pas à leurs critères et compétences. Les mesures d'accompagnement « cherchent à favoriser la stabilité et la qualité des emplois retrouvés en améliorant l'adéquation entre les chômeurs et les emplois vacants » (Parent, G., Sautory, O. 2014). Dans l'expérience vue ci-dessus, il est établi que « les accompagnements augmentent les entrées dans un emploi qui ne donnent pas lieu à des réinscriptions rapides au chômage, donc probablement vers des emplois durables » (Behaghel, L. et al. 2009).

Les effets suivants interviennent avant même que le programme n'est commencé, il s'agit d'effets « ex ante ». Soit un « effet de menace » sera ressenti chez le chômeur, c'est-à-dire qu'en sachant qu'il va être soustrait de suivre ce programme, le chômeur va intensifier sa recherche (Parent, G., Sautory, O. 2014). Soit un « effet d'attraction » sera ressenti suite au coaching, l'auteur Arni nous l'explique par le fait que le demandeur d'emploi va se sentir rassuré et confiant de l'existence de ce programme et de ses effets positifs sur le retour à l'emploi, ce qui le conduira à diminuer ses recherches, comme diminuer la consultation de petites annonces dans les journaux par exemple (Parent, G., Sautory, O. 2014, *in* Arni, P. 2013).

Enfin, pendant le dispositif d'accompagnement, apparaît l'« effet d'enfermement ». Avec cet effet, une réduction du retour à l'emploi peut être à craindre. Certains chômeurs vont diminuer leurs efforts de recherche car ils anticipent les impacts positifs des mesures d'accompagnement sur « leur retour à l'emploi durable et sur le niveau de leur salaire ». Cet effet peut aussi se remarquer dans le cas où les mesures d'accompagnement ne donnent plus assez de temps au demandeur d'emploi pour postuler, nous pouvons prendre l'exemple où le chômeur suit beaucoup de formation (Parent, G., Sautory, O. 2014).

## 2) Le contrôle de la recherche active d'emploi

Ces contrôles ont lieu afin de constater si les chômeurs respectent correctement leurs obligations, à savoir si leurs engagements dans la recherche d'un travail sont conformes aux revendications du SPE. Si c'est le cas, l'allocation-chômage sera maintenue. Les contrôles vont également évaluer la disponibilité du chômeur et veillent à vérifier si ce dernier a refusé des « offres raisonnables d'emploi » (Parent, G., 2014). Nous verrons ci-dessous que ce durcissement des contrôles ne possède évidemment pas seulement des effets positifs sur les chômeurs.

### a) *Effets sur le demandeur d'emploi*

Gwenn Parent (2014) nous montre, grâce aux travaux de Gérard Van Den Berg et de Bas Van Der Klaauw, qu'il existe différents effets possibles suite à ces contrôles. Le premier effet que nous pouvons constater est l'« effet de menace du contrôle ». En effet, l'individu percevant des allocations-chômage va être tenté d'accepter davantage d'offre d'emploi ainsi que de changer l'intensité de sa recherche d'emploi vu que le contrôle peut affecter « leur niveau d'indemnisation ». Avant même d'être contrôlé, le fait de savoir qu'il y aura un contrôle peut impacter positivement le retour vers le marché du travail. Théoriquement, lorsque l'individu est conscient du contrôle à venir et lorsque les exigences établies pour continuer de percevoir une allocation augmentent, les efforts de recherches de ce dernier vont augmenter (Parent, G. 2014, *in* Van Den Berg, G. 1990). L'individu va donc intensifier ses recherches de travail auprès de différents employeurs pour augmenter ses chances d'être engagé. Il semblerait donc que les contrôles ont pour effet d'augmenter « les taux de reprise d'emploi » et de diminuer « la durée des épisodes de chômage » (Parent, G. 2014).

Le deuxième effet théorique est identifié par Gerard Van Den Gerg et Bas Van Der Klaauw (2006). Dans la recherche d'emploi, les « canaux formels » (nombre de CV envoyés,...), prônés par les PAMT, peuvent être sujets à un contrôle. Ils sont en effet facilement « observables et contrôlables », tandis que les « canaux informels », tel que la recherche d'emploi sur les réseaux sociaux, ne sont « pas observables » et ne seront donc pas contrôlés. En théorie, les canaux de recherche informels vont se substituer aux « canaux formels », vu que le conseiller ne prendra pas en considération les « canaux informels », le demandeur d'emploi pourrait se voir attribuer une évaluation négative malgré ses efforts. Les auteurs en concluent donc que le contrôle peut avoir pour conséquence de diminuer l'efficacité des recherches menées par le chômeur (Parent, G. 2014, *in* Van Den Gerg, G. et al., 2006).

Dans la pratique, les demandeurs d'emploi sont face à un dilemme : choisiront ils de se concentrer sur le rassemblement de « preuves formelles exigées par l'ONEm » afin de pouvoir continuer à percevoir leur allocation mais ce sans trouver de sens à leur propre recherche d'emploi, ou choisiront ils de rechercher un travail à leur façon, qui a du sens pour eux, qui est plus informelle et plus directe (bouche à oreille, coup de téléphone) mais en étant conscient qu'une sanction pourrait leur être applicable ? (Fonder, M. et al. 2017)

*b) Les effets du contrôle sur le retour sur le marché du travail et la qualité des emplois*

Ces contrôles auraient des « résultats positifs sur le retour à l'emploi » (Parent, G. 2014). L'activation du comportement de recherche (ACR) ainsi que le contrôle de la disponibilité des demandeurs d'emploi sont perçus comme des compensations essentielles pour obtenir de manière indéterminée des allocations de chômage. De plus, selon les auteurs, les contrôles seraient d'autant plus propices sur un marché du travail où il y a beaucoup d'offres d'emploi (Parent, G. 2014, *in* Cockx, B. et al. 2011b). Nous remarquons que l'effet de menace est bien ancrée (surtout pour les individus les plus employables), l'activation du comportement de recherche intensifie les « taux de reprise d'emploi » des demandeurs d'emploi, et ce, avant même d'avoir participé aux entretiens individuels encadrés par les conseillers (Parent, G. 2014, *in* Cockx, B. et al. 2007). Gwenn Parent montre donc que « l'effet pur de menace augmente les transitions vers l'emploi » (2014). Malheureusement, tout cela ne va pas sans effet négatif. En effet, il faut s'interroger sur la qualité des emplois retrouvés. Face à ces contrôles, les individus sont tentés à accepter toute sorte d'emploi, tel que des emplois à temps partiel, des emplois moins stables (Parent, G. 2014).

Mais quels éléments contrôler ? Afin d'assurer la mise en œuvre des politiques de contrôle, il est nécessaire d'effectuer un contrôle sur : « l'intensité des recherches d'emploi, la disponibilité du chômeur pour occuper un emploi, suivre une formation ou un programme d'accompagnement ou bien le refus d'offre raisonnable d'emploi » (Parent, G. 2014).

Qu'en est-il du « timing le plus approprié pour les contrôles » ? Selon Conny Wunsch, la stratégie la plus propice serait d'exercer un faible contrôle en début de période du chômage et d'amplifier les contrôles au plus la durée de l'épisode de chômage se prolonge dans le temps (Parent, G. 2014, *in* Wunsch, C. 2010).

### c) Contrôles et effets d'éviction ?

Nous constatons malheureusement que les contrôles peuvent amener les individus à se tourner vers l'assurance-maladie. Des effets d'évictions sont donc présents suite au contrôle et au « programme ACR ». En effet, les chômeurs quitteraient l'assurance-chômage non pas parce qu'ils ont trouvé un emploi mais pour rejoindre l'assurance-maladie et donc ne plus faire partie du marché du travail (Parent, G. 2014).

### 3) Les sanctions et leurs effets *ex ante* et *ex post*

Dès l'entrée au chômage, les chômeurs signent conjointement avec leur conseiller leurs engagements réciproques à maintenir tout au long de la période de chômage, « les exigences en matière de recherche d'emploi sont souvent formalisées dans un plan d'action personnalisé ». En cas de non-respect des exigences soutenues par le service public de l'emploi (SPE), les demandeurs d'emploi peuvent se voir attribuer une réduction ou même une suppression de leurs allocations (Parent, G. 2014).

Gwenn Parent met en avant divers auteurs tels que Van Der Berg et al (2004), Lalive et al. (2005) et Boone et Van Ours (2006), car ces derniers nous montrent plusieurs effets théoriques dus à ces sanctions. Dans un premier temps ressort l'« effet *ex ante* » ou autrement nommé « effet de menace ». Celui-ci agit avant même qu'un manquement ou un non-respect des exigences soit remarqué. Le fait de savoir qu'une potentielle sanction peut être appliquée augmente les efforts de recherche des demandeurs d'emploi (Parent, G. 2014).

Nous retrouvons ensuite les « effets *ex post* » :

- « l'*effet d'avertissement* intervient dès que le chômeur est notifié par le SPE qu'il est suspecté de manquement à ses obligations et mis sous surveillance accrue ;
- l'*effet direct* de la sanction intervient lorsque la sanction est réellement mise en œuvre, et conduit à une baisse instantanée du salaire de réserve en raison de la baisse voire de la suppression (temporaire ou définitive) de l'allocation-chômage ;
- enfin, les personnes effectivement sanctionnées sont ensuite généralement étroitement surveillées. Elles sont ainsi incitées à se conformer aux exigences de recherche d'emploi pour prévenir de possibles sanctions additionnelles et augmentent l'intensité de leur effort de recherche d'emploi. Il s'agit d'un *effet post-sanction* » (Parent, G. 2014).

#### 4) Conséquences sur les demandeurs d'emploi

Nous nous concentrons ici sur l'enquête qualitative réalisée par Marc Zune pour illustrer les conséquences particulièrement négatives sur le bien-être des demandeurs d'emploi suite à ces mesures d'activation. Tout d'abord, un lourd sentiment d'injustice est présent chez les individus lorsqu'ils sont exclus du chômage. Ceux-ci montrent une distance entre « une institution qui codifie le chômage et un vécu personnel qui ne peut s'y exprimer ». Ce sentiment d'injustice est présent suite à « l'absence de reconnaissance de leurs mérites, de leur situation, de leurs aspirations ». Parallèlement à cela, les individus peuvent ressentir du soulagement tel qu'un « sentiment de délivrance tant la pression exercée par le contrôle et la crainte de la sanction ont monopolisé toute leur attention, et les engage dans une normalisation, qui est un arbitraire institutionnel pour eux » (Zune, M. et al, 2017).

Ensuite, vient un profond sentiment de résignation. En effet, ce sentiment est ressenti suite à l'impuissance de contester les décisions de l'ONEm, très peu d'individu vont tenter un recours afin de faire valoir leurs droits. Ceci peut avoir comme conséquence, sur la personne exclue, qu'elle se sente isolée et qu'elle culpabilise vu que l'exclusion ne se joint pas à une opportunité de prendre la parole (Zune, M. et al, 2017).

##### a) « Une conception normative et codifiée »

Un contrôle de « la recherche active d'emploi par des démarches personnelles, régulières et diversifiées » est pointée par cette procédure DISPO, ainsi que de veiller à ce que la participation aux mesures d'accompagnement soit active et positive. La personne doit fournir des preuves de recherche d'emploi, c'est d'ailleurs essentiel pour faire face au contrôle. Cependant, l'envoi de CV, pouvant amener à obtenir un entretien, perd de son objectivité lorsque la personne accumule les échecs. Notons que cette exigence de preuve devient contraignante pour les chômeurs. Même s'ils n'approuvent plus, ils ne peuvent arrêter cette démarche sous peine d'être sanctionnés (Zune, M. et al, 2017).

Premièrement, ce contrôle est perçu comme une pression continue. Le chômeur vit constamment avec ce contrôle administratif, mais ce dernier ne peut avoir droit à l'erreur. Un découragement, par exemple, ne serait pas le bienvenu. Lors de l'entretien, le chômeur va être évalué sur la réalité de sa recherche d'emploi ainsi que sur les preuves fournies. L'individu peut également se sentir piéger à travers cette contractualisation obligatoire. De plus, en cas de contrôle négatif, le chômeur subira une sanction ainsi que de la pression supplémentaire

malgré que les exigences demandées ne soient pas adaptées à toute situation (Zune, M. et al, 2017).

Deuxièmement, il semblerait que la recherche d'emploi soit « formatée et contrainte ». En effet, les demandeurs d'emploi répondent aux contrôles dans le but de se protéger. Ils vont « jouer le jeu » et donc tenir à jour leurs éléments de preuves, faire régulièrement de la recherche d'emploi, faire de la candidature mais tout ça sans beaucoup plus d'espoir. Le demandeur d'emploi peut aussi « déconsidérer les exigences quantitatives pour préférer une recherche d'emploi significative de son point de vue ». Ou encore, voir la recherche d'emploi comme « le résultat d'une incompréhension des règles et attentes ou de situations indicibles devant le facilitateur (difficultés de la vie personnelle, etc.) » (Zune, M. et al, 2017).

*b) « De la responsabilisation à la culpabilisation »*

Être trop longtemps au chômage et subir une successivité d'échecs a pour conséquence de décourager le demandeur d'emploi. Parallèlement à cela, ce dernier doit assurer sous pression sa recherche d'emploi régulièrement. Mais sa responsabilisation a de forte chance de se transformer en culpabilisation dans le cas où le chômeur sent son espoir de réussir diminuer de plus en plus. La mesure d'accompagnement est assez similaire pour responsabiliser les demandeurs d'emploi, vu que « son caractère obligatoire et la mise à disposition d'outils et de méthodes de recherche d'emploi « standard » renvoient les échecs du côté des incapacités individuelles ». Malheureusement, les demandeurs d'emploi se sentent impuissant car leurs attentes « d'un accompagnement plus suivi, ou d'un placement, ne trouvent pas de réponse ». (Zune, M. et al, 2017)

*c) « Une recherche d'emploi encastrée dans des conditions de vie difficiles »*

Le demandeur d'emploi a comme grande préoccupation la recherche d'emploi certes, mais également ses propres conditions de vie. La recherche d'emploi n'est évidemment pas sa seule activité au quotidien, il y a aussi les problèmes de santé à gérer, les relations familiales, etc. Etre au chômage a donc pour impact d'augmenter la pression de toutes ces difficultés de la vie courante, tels que d'assurer le paiement du loyer, de veiller au bien être de sa famille,... Notons que l'exclusion renforce cette pression et trouble davantage la personne dans sa recherche d'emploi (Zune, M. et al, 2017).

Malheureusement, toutes ces difficultés ne sont pas sans conséquences sur la recherche d'emploi, elles émettent des doutes, des obligations, des imprévus. Elles vont donc à l'encontre de la « métrique de la recherche d'emploi imposée par l'ONEm supposant une préoccupation centrale et constante pour le retour à l'emploi ». Ce qui pourrait amener à des irrégularités dans la recherche et accentuer le risque de sanction (Zune, M. et al, 2017).

#### **IV. Conclusion**

Comme nous l'avons vu ci-dessus, l'élaboration des politiques actives du marché du travail a pour objectif premier de venir en aide aux demandeurs d'emploi afin qu'ils retrouvent un travail dans les moindres délais. Néanmoins, nous avons pu nous rendre compte que ces mesures d'accompagnement, de contrôle et de sanction n'engendrent pas un effet positif sur l'ensemble des demandeurs d'emploi.

D'une part, suite à la réforme de 2012 limitant le droit aux allocations d'insertion, une nette diminution des demandeurs d'emploi admis sur la base des études afin de percevoir des allocations est constatée.

Les exclusions des allocations d'insertion et de chômage ne sont pas sans conséquence, car ce statut de chômeur a du sens pour tous demandeurs d'emploi, vu qu'ils étaient associés à des travailleurs, mais sans emploi. L'exclusion les prive donc de ce statut, mais engendre aussi une détérioration de leur situation ainsi que de leur revenu.

D'autre part, suite au durcissement accru des contrôles, les demandeurs d'emploi risquent de perdre également leur statut de chômeur s'ils ne respectent pas leurs obligations convenues avec leur conseiller. Ces accompagnements, contrôles et sanctions peut engendrer beaucoup de pression sur les demandeurs d'emploi, même si pour certains d'entre eux, heureusement, cette pression génère une réelle motivation pour retrouver un travail. Cette pression n'est évidemment pas identique chez tous les demandeurs d'emploi, cela peut dépendre de leur situation familiale.

De plus, un lourd sentiment d'injustice est ressenti suite à une non-reconnaissance de la situation dans laquelle ils se trouvent. De l'injustice suite aux efforts qu'ils ont fourni pour retrouver un emploi mais malheureusement insuffisant pour continuer à percevoir des allocations-chômage.

Malgré que ces mesures d'activation puissent être bénéfiques pour une bonne partie des demandeurs d'emploi, d'autres chômeurs sont lésés par ces réformes. En effet, les politiques du marché du travail mises en place dans le cadre de l'Etat social actif ont divers impacts positifs pour le retour à l'emploi, mais ont malheureusement trop d'aspects négatifs pour les demandeurs d'emploi suite, entre autre, du fait que leur bien-être n'est pas pris en compte.

## V. Bibliographie partie II

- Arni, P. (2013), *What's in the blackbx ? A field experiment on the effect of labor market policy on search behavior and beliefs*, Technical report.
- Barbier, J-C. (2002), « La précarité de l'emploi en Europe », *Centre d'études de l'emploi (CEE)*, septembre, file:///C:/Users/User/Downloads/53-precarite-emploi-Europe.pdf.
- Behaghel, L., Crépon, B., Gurgand, M. (2009), « Evaluation d'impact de l'accompagnement des demandeurs d'emploi par les opérateurs privés de placement et le programme Cap vers l'entreprise » in *L'évaluation des expérimentations d'accompagnement renforcé des demandeurs d'emploi conduites par l'Unedic et l'ANPE en 2007*, octobre, pp. 51-118.
- Berger, N. (2014), *Les chômeurs*, Bruxelles : Centre Permanent pour la Citoyenneté et la Participation.
- Bureau international du Travail, (2013a), « Vers le centenaire de l'OIT: Réalités, renouveau et engagement tripartite », Rapport du Directeur général, Rapport 1(A), Conférence internationale du Travail, 102e session, Genève.
- Bureau international du Travail, (2015), « Les formes atypiques d'emploi », Rapport pour discussion à la Réunion d'experts sur les formes atypiques d'emploi, Genève, 16-19 février 2015.
- Boone, J., Van Ours, J. (2006), « Modelling financial incentives to get unemployed back to work », *Journal of institutional and theoretical economics*, vol.162, n°2, pp. 227-252.
- Card., D. (2014), « L'évaluation des politiques actives du marché du travail : quels enseignements ? », *Travail et Emploi*, 139, pp. 15-23.
- Cass., 8 octobre 2012, J.T.T., 2013, p. 24.
- Conseil Central de l'Economie (2009), « Note documentaire : la mobilité géographique de la main-d'œuvre », [http://www.ostbelgienstatistik.be/PortalData/22/Resources/downloads/studien\\_und\\_analysen/publikationen/cce/Mobilitaetsstudie\\_CCE\\_20009\\_doc09-1249.pdf](http://www.ostbelgienstatistik.be/PortalData/22/Resources/downloads/studien_und_analysen/publikationen/cce/Mobilitaetsstudie_CCE_20009_doc09-1249.pdf) (consulté le 28 avril 2018).

- Cockx, B., Dejemeppe, M. (2007), « Is the notification of monitoring a threat to the unemployed ? A regression discontinuity approach », *IZA Discussion paper*, n°2854.
- Cockx, B., Dejemeppe, M., Van Der Linden, B. (2011b), *Evaluation de l'activation du comportement du recherche d'emploi*, Série « Société et Avenir », Gent, Academia Press.
- « État social actif : Etat socialement plus actif ou Etat social réservé aux seuls actifs ? L'activation du comportement de recherche d'emploi à l'aune des droits de l'Homme », <http://www.comitedevigilance.be/IMG/pdf/ArgumentaireLDH.pdf> (consulté le 17 avril 2018).
- Fonder, M., Mosty, M., Van Haeperen, B. (2017) « Monde vécus et systèmes. Recueil et analyse de témoignages de personnes exclues des allocations d'insertion » Rapport de recherche de l'IWEPS, n°20.
- Fougère, D., Kamionka, T., Prieto, A. (2010) « L'efficacité des mesures d'accompagnement sur le retour à l'emploi », *Revue économique*, vol. 61, n°3, pp. 599-612.
- Georges, N. (2007), « Le profilage des demandeurs d'emploi : modèle américain versus modèle néerlandais », *Travail et Emploi*, 112, pp.7-20.
- Lalive, R., Van Ours, J., Zweimuller, J. (2005), « The effect of benefit sanction on the duration of unemployment », *Journal of the European economic association*, vol. 3, n°6, pp. 1386-1417.
- Office National de l'Emploi (2017), « L'ONEm en 2017 » *Site de l'Office National de l'Emploi*, <http://www.onem.be/fr/documentation/publications/rapports-annuels/rapport-annuel-2017> (consulté le 4 mai 2018).
- Parent, G. (2014), « Le contrôle de la recherche d'emploi et les sanctions », *Travail et Emploi*, 139, pp. 91-104.
- Parent, G., Sautory, O. (2014), « L'accompagnement des demandeurs d'emploi : effets du renforcement et de l'externalisation du suivi », *Travail et Emploi*, 139, pp. 75-89.
- Pochic, S., Bory, A. (2014), « Expériences de pertes d'emploi : la crise vue d'en bas », *Travail et Emploi*, 138, pp.5-18.

- Simonnet, V. (2014), « Evaluation des populations actives du marché du travail », *Travail et Emploi*, 139, pp. 5-14.
- Taquet, P. (2009) « Travail précaire sommes-nous tous concernés ? » Supplément à la revue Regards du MOC Liège-Huy-Waremme, N° 84, février 2009 [https://mocliege.be/IMG/pdf/reg084\\_dossier.pdf](https://mocliege.be/IMG/pdf/reg084_dossier.pdf) (consulté le 30 avril 2018).
- Van Den Berg, G. (1990), « Search behaviour, transitions to non-participation and the duration of unemployment », *The Economic Journal*, vol.100, n°402, pp. 842-865.
- Van Der Berg, G., Van Der Klaauw, B., Van Ours, J. (2004), « Punitive sanctions and the transition rate from welfare to work » *Journal of labor economics*, vol. 22, n°1, pp. 211-241.
- Van Den Berg, G., Van Der Klaauw B. (2006), « Counseling and monitoring of unemployed workers : theory and evidence from a controlled social experiment », *International economic review*, vol.47, n°3, pp. 895-936.
- Zimmer, H. (2012), « Inadéquations sur le marché du travail », *BNB Revue économique*, pp. 59-73.
- Zune, M., Demazière, D., et Ugeux, E. (2017), « Les expériences de l'exclusion du chômage : une recherche qualitative », Réalisé pour l'Observatoire bruxellois de l'emploi, avril 2017.



## **Note d'articulation**

### **1) Contexte**

Afin d'évaluer ces politiques du marché du travail mises en place dans le cadre de l'Etat social actif, il nous faut garder à l'esprit qu'en Belgique coexistent un chômage persistant et des offres d'emploi. Le marché du travail est en réalité un marché complexe, un marché où l'information n'est jamais parfaite, et où « les emplois et les travailleurs sont hétérogènes » (Zimmer, H. 2012). C'est-à-dire que l'offre de travail peut être différente suivant les aptitudes, les compétences, le niveau de diplôme, l'âge, le domicile, etc. Dès lors, le profil de certains demandeurs d'emploi ne correspond pas au profil attendu par des employeurs. De ce fait, des individus ne trouvent pas de travail malgré l'existence de postes vacants (CCE, 2009). Gardons également à l'esprit qu'aujourd'hui les politiques s'inspirent de l'Etat social actif. En effet, l'Etat social actif prône la responsabilisation des individus contrairement à l'Etat providence qui soutenait les mécanismes de solidarité sociale (Dumont, D., 2008).

L'assurance chômage a connu quelques modifications afin d'encourager les individus à retrouver un travail dans les moindres délais. Les diverses réformes du gouvernement telles qu'une limitation dans le temps des allocations d'insertion ou encore une dégressivité accrue du montant des allocations de chômage ont été établies afin de prévaloir un Etat social actif (Accord de Gouvernement, 2011).

### **2) Réforme et conséquence des allocations d'insertion**

Les allocations d'insertion ont été élaborées dans le but d'assurer la transition entre le moment où l'individu quitte l'école et le moment où il trouve un emploi (Zune, M. et al, 2017). Notons qu'être au chômage sur base des études représentait une aberration juridique mais une très bonne chose d'un point de vue social, en effet, le jeune pouvait avoir droit au chômage sans avoir cotisé.

Cependant, depuis la réforme du gouvernement Di Rupo qui prendra son cours le 1<sup>er</sup> janvier 2012, ces allocations sont limitées à 3 ans, alors qu'auparavant elles étaient illimitées dans le temps. C'est donc en janvier 2015, soit 36 mois après le 1<sup>er</sup> janvier 2012, que nous pouvons observer les conséquences de cette limitation dans le temps. Nous comptons 17.000 demandeurs d'emploi indemnisés sur base des études qui sortent du chômage en raison de ce renversement de réglementation et non en raison d'une entrée sur le marché du travail, d'un retrait volontaire ou encore d'une sanction. Le nombre d'individu en fin de droit ne fait que

s'accroître au fil du temps, soit 29.000 personnes en décembre 2015 et 37.000 personnes en décembre 2016. Notons que ces allocataires ont le devoir de rechercher activement de l'emploi tel que les individus percevant des allocations-chômage (Fonder, M., et al, 2017). En revanche, malgré les efforts fournis dans leur recherche d'emploi, une fois les trois ans écoulés, ces jeunes demandeurs d'emploi seront exclus car ils n'entrent pas dans les conditions pour pouvoir bénéficier des allocations (Zune, M. et al, 2017).

Bien que le système semble juridiquement plus correct, nous assistons sur ce point à une déconstruction des acquis sociaux au nom de l'Etat social actif. Faut-il s'inquiéter d'un point de vue économique et social ?

De plus, trouver un emploi est loin d'être une chose aisée pour tous, nombreux demandeurs d'emploi font part d'un « sentiment d'impuissance » face au marché du travail, suite, par exemple, à l'absence de diplôme recommandé par les employeurs, ou suite à l'instabilité de leur travail (CDD, intérim). Face à leurs divers échecs, viennent plusieurs justifications, une mauvaise conjoncture économique peut en être la cause pour certains, c'est-à-dire le nombre de postes vacants est inférieur au nombre de demandeurs d'emploi. Pour d'autres, cela peut s'expliquer par le fait que les emplois dans leur domaine sont saturés, ou encore par le fait qu'ils n'ont pas toutes les compétences requises pour certains postes, ou manquent simplement d'expérience souhaité par l'employeur. Notons que ne pas obtenir son permis de conduire peut également faire défaut sur le marché du travail, mais tous n'ont pas les moyens financiers pour suivre des cours d'auto-école, ou de s'acheter un véhicule (Fonder, M., et al, 2017).

### 3) Allocation chômage, recherche active d'emploi et conséquence

L'exclusion ne se limite pas aux bénéficiaires d'allocations d'insertion, nous remarquons, que les demandeurs d'emploi bénéficiant d'allocation chômage subissent également des exclusions suite aux mesures « de contrôle du comportement actif de recherche d'emploi » (Zune, M. et al, 2017). Il en ressort ici « une logique de sanction des comportements individuels ». Les allocations-chômage sont octroyées aux personnes ayant perdu leur travail pour autant qu'elles ont travaillé un certain nombre de jour sur une période de référence (Zune, M. et al, 2017).

Cependant, mentionnons que le système de calcul du montant des allocations et du temps que le chômeur pourra en bénéficier depuis la réforme du gouvernement Di Rupo montre clairement ce désir d'Etat social actif. Il existe trois périodes, la première compte 12 mois, les

demandeurs d'emploi reçoivent un pourcentage de leur dernière rémunération perçue. La deuxième dépend du salaire, de la situation familiale et du nombre de jour où l'individu a cotisé. La durée dépend donc de la durée de notre passé professionnel. En revanche, la troisième période est caractérisée par son indemnisation forfaitaire illimitée dans le temps ne prenant qu'en compte la situation familiale (ONEM fiche T67). En effet, cette réforme est marquée par une dégressivité accrue des montants d'indemnisation. Selon Daniel Dumont, malgré les calculs complexes, le principe est simple : « il s'agit de faire diminuer par paliers le montant des allocations au fur et à mesure que le chômage se prolonge dans le temps » (Dumont, D. 2013).

L'Etat social actif se fait, une fois de plus, bien ressentir à travers ce nouveau système. Ce système va, en réalité, aider plus longtemps ceux qui ont le plus longtemps travaillé. Ceux qui sont estimés les plus méritants tomberont moins vite dans la précarité. Il y a une aide différenciée, la période intermédiaire sera plus ou moins rude avant la précarité selon le passé professionnel.

Concernant la politique d'activation « du contrôle de la disponibilité au contrôle de la recherche active d'emploi », celle-ci est assurée par toutes les mesures dites d'accompagnement, de contrôle et de sanction (Zune, M. et al, 2017).

Les mesures d' « accompagnement renforcé » ont pour but d'intensifier l'accompagnement des demandeurs d'emploi dans leur recherche. Les entretiens peuvent, par exemple, durer plus longtemps, afin d'analyser en profondeur leur projet professionnel, de constater si les efforts de recherche sont suffisants, de vérifier si les informations données par les demandeurs d'emploi ne sont pas erronées, etc. (Parent, G., Sautory, O. 2014).

Le dispositif d'accompagnement s'ouvre à tous demandeurs d'emploi, ceux-ci sont aidés dans leur recherche d'emploi par des interlocuteurs (Fonder, M., et al, 2017). Ces deux partis auront, une fois le plan d'action individuel signé, des engagements réciproques à respecter (Parent, G., Sautory, O. 2014). Ce principe d'obligation mutuelle est primordial car si le chômeur n'a pas respecté sa part du contrat, c'est-à-dire son engagement de recherche d'emploi en contrepartie d'allocations-chômage, des sanctions vont être applicables. Celles-ci peuvent aller de la réduction à la suppression d'allocations, peuvent être de courtes (quelques jours) ou de longues durée (quelques semaines, voire quelques mois) (Parent, G. 2014).

Cette recherche active a toute son importance car, en effet, les demandeurs d'emploi sont tenus de rechercher un emploi activement afin de pouvoir continuer à percevoir leurs

allocations-chômage. Un contrôle est donc nécessaire afin de vérifier si les chômeurs respectent bien leur obligation quant à leur recherche. En plus de contrôler une recherche suffisante, les contrôles s'appliquent également sur la disponibilité du chômeur ainsi que des potentiels refus d'«offres raisonnables d'emploi » (Parent, G. 2014).

Ces réformes et contrôles accrus ne sont évidemment pas sans conséquences pour les individus, Marc Zune a réalisé une enquête qualitative et a relevé un lourd sentiment d'injustice chez les individus lorsqu'ils sont exclus du chômage. Ce sentiment d'injustice est présent suite à « l'absence de reconnaissance de leurs mérites, de leur situation, de leurs aspirations ». Toutefois, les individus peuvent ressentir également du soulagement tel qu'un « sentiment de délivrance tant la pression exercée par le contrôle et la crainte de la sanction ont monopolisé toute leur attention, et les engage dans une normalisation, qui est un arbitraire institutionnel pour eux » (Zune, M. et al, 2017).

Un contrôle de « la recherche active d'emploi par des démarches personnelles, régulières et diversifiées » est donc assuré. La personne doit fournir des preuves de recherche d'emploi, c'est d'ailleurs essentiel pour faire face au contrôle. Hélas, l'envoi de CV pouvant amener à obtenir un entretien perd de son objectivité lorsque la personne accumule les échecs. Cette exigence de preuve est belle et bien contraignante pour les chômeurs, car même s'ils n'approuvent plus, ils ne peuvent arrêter cette démarche sous peine d'être sanctionné (Zune, M. et al, 2017).

Ce contrôle est perçu comme une pression continue, le chômeur vit constamment avec ce contrôle administratif, mais ce dernier ne peut avoir droit à l'erreur, un découragement, par exemple, ne serait pas le bienvenu. Lors de l'entretien, le chômeur va être évalué sur la réalité de sa recherche d'emploi ainsi que sur les preuves fournies. L'individu peut également se sentir piégé à travers cette contractualisation obligatoire. De plus, en cas de contrôle négatif, le chômeur subira une sanction ainsi que de la pression supplémentaire malgré que les exigences demandées ne soient pas adaptées à toute situation (Zune, M. et al, 2017).

De plus, il semblerait que la recherche d'emploi soit « formatée et contrainte ». En effet, les demandeurs d'emploi acceptent de répondre aux contrôles dans le but de se protéger, ils vont « jouer le jeu », et donc tenir à jour leurs éléments de preuves, faire régulièrement de la recherche d'emploi, faire de la candidature mais tout ça sans beaucoup plus d'espoir. Le demandeur d'emploi peut aussi « déconsidérer les exigences quantitatives pour préférer une recherche d'emploi significative de son point de vue ». Ou encore, voir la recherche d'emploi

comme « le résultat d'une incompréhension des règles et attentes ou de situations indicibles devant le facilitateur (difficultés de la vie personnelle, etc.) » (Zune, M. et al, 2017).

Être trop longtemps au chômage et subir une successivité d'échecs a pour conséquence de décourager le demandeur d'emploi. Parallèlement à cela, ce dernier doit assurer sous pression sa recherche d'emploi régulièrement, mais sa responsabilisation a de forte chance de se transformer en culpabilisation dans le cas où le chômeur sent son espoir de réussir diminuer de plus en plus (Zune, M. et al, 2017).

N'oublions pas que le demandeur d'emploi a comme grande préoccupation la recherche d'emploi certes, mais également ses propres conditions de vie. La recherche d'emploi n'est évidemment pas sa seule activité au quotidien, il y a aussi des problèmes de santé à gérer, des relations familiales, etc. Etre au chômage a donc pour impact d'augmenter la pression de toutes ces difficultés de la vie courante, telles que d'assurer le paiement du loyer, de veiller au bien être de sa famille,... Notons que l'exclusion renforce cette pression et trouble d'avantage la personne dans sa recherche d'emploi (Zune, M. et al, 2017).

#### 4) Considérations personnelles

L'Etat social actif pourrait selon moi être bénéfique, il responsabilise, il donne la possibilité à chacun de pouvoir être l'acteur principal de sa réussite. Il récompense les plus méritants, ce qui peut sembler tout à fait juste. Malheureusement, j'estime qu'il ne prend pas en considération toute la complexité de la société, la complexité des individus eux-mêmes ainsi que de leur situation. Il ne prend pas en compte le bien être des personnes. Malgré que ces mesures d'activation puissent être bénéfiques pour une bonne partie des demandeurs d'emploi, d'autres chômeurs sont fortement lésés par ces réformes. Comment des demandeurs d'emploi, qui pourtant font ce qu'ils peuvent, peuvent garder le moral, réussir à s'en sortir et avoir la volonté de retrouver un travail si l'Etat les sanctionne de leur recherche d'emploi jugée pas suffisamment active ou parce qu'ils n'entrent plus dans telle ou telle condition?

Place des Doyens, 1 bte L2.01.04, 1348 Louvain-la-Neuve, Belgique <https://uclouvain.be/fr/facultes/espo/est>

