

L'activation des chômeurs par les allocations de chômage

Felipe Van Keirsbilck, service d'étude de la CNE.

Le 8 octobre, l'atelier « Réduction du temps de travail et création d'emplois » a invité Felipe Van Keirsbilck, pour nous aider à mieux comprendre les différents mécanismes d'activation des allocations de chômage, et à en avoir une analyse critique. Felipe nous a repris ci-dessous le contenu de son exposé sous forme d'article.

(1) En réalité, beaucoup de mesures « pour l'emploi » comportent une part d'activation des allocations, que ce soit le prêt subordonné chômeur ou les multiples subsides à l'embauche. Les 2 mesures citées ci-dessus se distinguent parce que l'essentiel du « revenu » des personnes occupées dans ces activités provient de l'ONEm.

A lire... A débattre

Le concept d'« **Activation des allocations de chômage** », importé initialement par les institutions financières internationales, a donné lieu en Belgique à 2 dispositifs légaux récents (ALE & PRP ou « Emplois Smet »), qui s'ajoutent à d'autres plus anciens¹ (voir tableau en annexe).

Cette note vise à bien distinguer « l'activation des allocations » des autres mesures qui utilisent également l'argent précédemment payé sous forme d'allocations pour créer des emplois (point 2).

Elle examine ensuite principalement cinq questions :

- pourquoi ces nouvelles politiques ?
- activer les chômeurs ou les entreprises ?
- le danger de la substitution ;
- le lien entre « activation » et RDTT ;
- la question de la distinction entre activité et emploi.

Mais avant de commencer, il faut une définition précise, car l'expression même « activation des allocations » comporte une erreur de langage qui n'est pas étrangère aux énormes malentendus qui pourrissent le débat. En effet, on entend que c'est l'allocation qui est activée. Qu'est-ce que cela veut dire ? Rien. L'allocation est payée, mais elle l'était déjà ...

En réalité, c'est l'allocation qui active le chômeur, et l'expression correcte devrait donc être « activation (des chômeurs) par les allocations de chômage ».

D'où la proposition de définition ci-dessous :
On parle d'activation des allocations de chômage quand une partie ou la totalité de l'allocation due à un chômeur est payée sous condition d'activité (travail ou formation), soit directement au chômeur, soit à l'organisme ou à l'entreprise qui l'occupe.

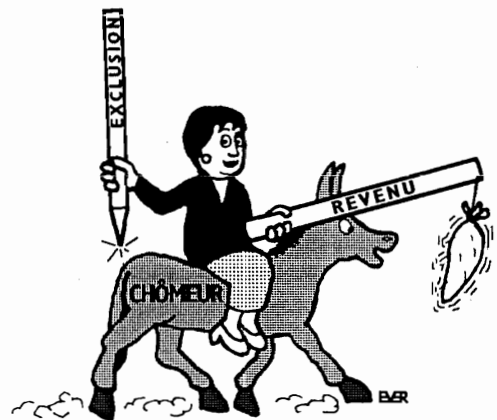
Il vaudrait donc mieux dire : « activation des chômeurs ».

1 - Pourquoi une telle politique ?

Ce paiement d'allocations conditionné à l'activité peut être mis au service d'objectifs divers :

- réduire le chômage (par ex. réduire le nombre de cci) ;
- créer de l'emploi ;
- répondre à des besoins sociaux non rencontrés ;
- blanchir le travail en noir ;
- lutter contre les conséquences de l'inactivité prolongée (déprime, perte de qualification, « inemployabilité ») ;
- réaliser des économies dans le budget de la Sécu.

Un dernier objectif, évidemment inavoué mais néanmoins vraisemblable, est de pousser à la dérégulation salariale en introduisant dans les entreprises des travailleurs totalement atypiques et ne coûtant quasi rien à l'employeur.



Pour atteindre ces objectifs, les moyens disponibles sont les suivants :

- il faut d'abord une personne (le chômeur ...) susceptible d'entrer en activité ; cela demande du temps, de la disponibilité ... et

des compétences correspondant à l'activité envisagée ;

- il faut aussi qu'il y ait une demande pour cette activité, qu'elle soit privée (un ménage ou une entreprise) ou publique (une commune par ex.) ; encore faudra-t-il voir si cette demande est solvable ou pas... ;
- il faut faire se rencontrer la demande et la personne « inactive » ;
- il faut ensuite des incitants pour que cette personne entre effectivement en activité ; ce sera principalement la menace sur les allocations précédemment versées, plus un complément de revenu qui peut provenir de l'ONEm et/ou de l'utilisateur ;
- enfin, il faut un cadre juridique qui mette le chômeur et l'utilisateur à l'abri de l'illégalité et des responsabilités civiles liées à l'exercice d'un travail.

2. Activation d'un chômeur ou d'une entreprise ?

C'est ici la distinction essentielle, qui sera bien illustrée par la comparaison entre deux exemples : l'**ALE** et le **Maribel Social**.

Dans le cas de l'ALE, une allocation supplémentaire est versée au chômeur à condition qu'il preste x heures chez les clients de l'ALE. Dans le cas du Maribel Social, une allocation (sous forme de réduction de cotisations sociales) est versée à une institution du non marchand à condition qu'elle embauche x personnes supplémentaires.

Autrement dit, dans les deux cas l'ONEm (ou l'ONSS) utilise une somme (versée ou ristournée) comme levier pour convaincre quelqu'un de « s'activer », mais dans un cas c'est sur un chômeur que s'exerce cette pression, et dans l'autre cas sur une « entreprise » (au sens large).

Pourquoi cette distinction est-elle essentielle ?

1. Pour une raison éthique. Il est évident que pour faire cesser une situation inacceptable (ici, le chômage), c'est sur le responsable, et non sur la victime, que la pression du « pouvoir » doit s'exercer². Bien sûr, il y a

des chômeurs sans scrupules qui abusent, et il y a des patrons au grand cœur. Il n'empêche que tout le droit social repose sur l'option de défendre le travailleur face à la puissance de l'entreprise, et qu'il faudrait pas mal d'inconscience pour prétendre que les 180.000 c.c.i. de longue durée le sont « de leur faute »...

2. Parce que si le premier modèle peut (peut-être) diminuer le chômage, il ne peut pas créer d'emploi. Il laisse ses « bénéficiaires » au milieu du gué, entre chômage indemnisé et emploi, dans le vide des statistiques et l'ornière d'un sous-statut. A l'inverse, le modèle « collectif » oblige l'entreprise à créer des emplois dans le plein sens du terme (sous réserve de non-substitution: voir point 3).

3. Parce que le fait d'être « activé », donc dans un statut particulier, de dépendance vis-à-vis de l'ONEm ou de l'ONSS, constitue un lourd handicap pour le chômeur « mis au travail », alors que si c'est l'entreprise qui est « activée », c'est pour elle un léger inconvénient. Le travailleur PRP se distingue (négativement) de ses collègues par de nombreux aspects très concrets : son horaire, son revenu, son contrat et la durée de ce contrat, les tâches qu'il peut effectuer... L'entreprise « Maribel Social » se distingue d'une autre par une convention collective qu'elle a signée en C.P., et par le montant des cotisations qu'elle verse à l'ONSS...

3. Le problème de la substitution

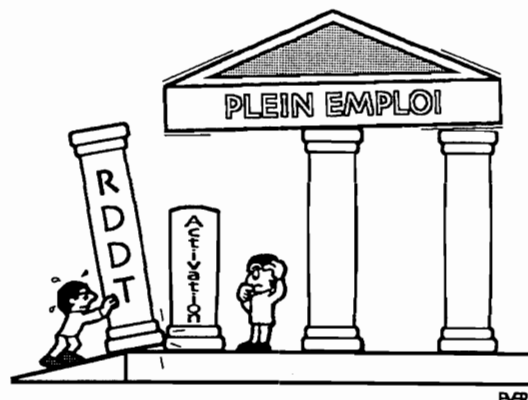
Que le dispositif soit **individuel** (chômeur mis au travail) ou **collectif** (entreprise subventionnée pour créer des emplois) est déterminant pour le statut des personnes mises au travail, mais ne règle pas le problème de la substitution, dont dépend l'efficacité réelle en terme de création nette d'emplois. Il faut donc bien insister sur deux dangers distincts : celui des sous-statuts pour les chômeurs « activés » individuellement, et celui de la substitution d'emploi.

En effet, toutes les formes d'activation

(2) *Au Proche-Orient, les pressions américaines sur les Palestiniens donnent un contre-exemple éloquent de cette règle éthique élémentaire.*

conduisent à permettre à une entreprise d'augmenter ses effectifs sans augmenter beaucoup sa masse salariale. La collectivité paie (pendant un certain temps) la différence entre le prix « normal » du travail et ce salaire au rabais. Cela se justifie si des emplois supplémentaires ont été créés.

Mais comment garantir que, par licenciements, départs non remplacés ou autres, le volume de l'emploi ne va pas rapidement retomber au niveau initial ?



En gros, deux types de moyens sont mis en oeuvre :

- des contraintes sur le volume de l'emploi (obligation de maintenir le niveau de l'emploi durant x années ; interdiction de licencier, etc.) ;
- des contraintes sur les tâches autorisées (par ex. des tâches non encore exécutées, de nouveaux services à la clientèle etc.)

Il est cependant assez clair que ces deux types de contraintes sont, dans les faits, facilement et massivement contournées, sauf là où jouent des normes d'encadrement, dans certains services du secteur public ou du non-marchand subventionné. Ceci conduit à se pencher sur une sous-question : l'activation de chômeurs est-elle plus acceptable dans le public que dans le privé ?

Secteur public ou privé ?

La création du dernier des programmes d'activation (« PRP ») a pour principale caractéristique de s'appliquer à tout le secteur privé. Ceci est présenté comme une simple « extension », mais pourrait bien changer les choses en profondeur :

- le contrôle sur le volume de l'emploi sera beaucoup plus difficile ;
- la recherche du profit exercera une pression importante à la substitution ;
- l'utilité sociale des activités subventionnées sera sans doute plus discutable.

Pour ces trois raisons, il semble qu'il faille être beaucoup plus prudent dès lors qu'on envisage de actions « d'activation » dans le secteur privé. Il reste néanmoins que la frontière entre « public » et « privé » devient parfois difficile à tracer ... (par ex. des hôpitaux privés dépendant largement de l'argent de la Sécu ...)

4. RDDT contre activation ?

L'activation des allocations peut, selon la forme qu'elle prend et la capacité ou pas de faire respecter certains critères, être un allié important ou un concurrent dangereux pour un projet de RDDT³ collective. De son côté, la RDDT peut aider à garantir que l'activation crée vraiment des emplois.

Allié : le coût de la RDDT consiste quasi uniquement en embauches compensatoires. Si la RDDT se négocie dans une seule entreprise, c'est elle qui devra supporter ce coût ... alors qu'elle permet à la collectivité de réaliser des économies (approx. 900.000 fb/an pour chaque « vrai » emploi offert à un C.C.I.⁴). C'est ce qui justifie les mesures d'incitation par des subventions publiques, du type « Robien » en France ou Vande Lanotte en Belgique. Sur un plan plus ambitieux, si la RDDT est généralisée, toutes les entreprises devront créer des emplois... et occasionneront des économies aux finances publiques. Dans ces deux cas, il est donc légitime et indispensable de compenser une partie du coût des embauches nouvelles en « activant » les entreprises qui appliquent la RDDT, c'est-à-dire en leur accordant une certaine réduction de cotisations, par ex.

De son côté, la RDDT est la seule réponse radicale au problème de la substitution là où il n'existe pas de normes d'encadrement... et même là où elles existent mais ont une tendance naturelle à être contournées. En effet, supposons les besoins en main d'oeuvre plus ou moins constants ; avec la RDDT, il ne sera pas possible à l'entreprise qui bénéficierait d'activation d'allocations de chômage pour x

(3) RDDT = réduction du temps de travail

(4) CCI = chômeur complet indemnisé.

nouvelles embauches, de se débarrasser discrètement de x autres anciens employés : il y aura donc bien création de x emplois durables. Ce qui signifie aussi que c'est avec la RDTT bien appliquée que les finances publiques ont le plus de chances de s'y retrouver vraiment après une opération d'activation.

A l'inverse, l'activation au sens individuel du terme, c'est-à-dire la mise au travail plus ou moins contrainte de chômeurs en dehors de véritables emplois, est sans doute le pire obstacle qui soit à la réalisation de la RDTT ; en effet, les subventions consenties une fois aux entreprises, au titre d'activation, ne pourront plus être demandées une seconde fois pour encourager la RDTT.

Par ailleurs, la mise en oeuvre de la RDTT ne se fera nulle part sans lutte décidée, ce qui suppose que les travailleurs soient dans les conditions objectives d'une certaine unité ; ce n'est déjà plus tellement le cas avec la multiplication des statuts précaires, mais l'introduction de « chômeurs travaillant » dans les entreprises aggraverait encore énormément cette situation ...

On peut donc conclure que l'expression de critères rigoureux sur les formes acceptables de l'activation est d'une importance capitale pour la RDTT, pour le statut des actifs, et pour l'accès des chômeurs à de vrais emplois.

5. Huit éléments qui distinguent un emploi d'une « activité »

Pour pouvoir parler d'un emploi au sens fort du terme, il faut que plusieurs conditions soient vérifiées, qui ne le sont pas - ou pas toujours - dans différentes formes d'activités (bénévolat, sous-statuts, travail indépendant, travail en noir...).

Bien sûr, une activité qui ne correspond pas à un emploi pour l'une ou plusieurs de ces conditions peut très bien être respectable, utile ou agréable. Il ne s'agit donc pas de juger, mais de se donner les moyens de discerner ce qui est un emploi, ce qui l'est presque et ce qui ne l'est pas du tout. Discernement vraiment utile, lorsqu'on examine des « mesures pour l'emploi » !

Condition :

- Un revenu régulier et suffisant pour vivre (« salaire direct ») ;
- L'affiliation à un système d'assurance sociale (« salaire indirect ») ;
- Droit de sécurité juridique ;
- Identité et reconnaissance sociales ;
- Reconnaissance d'une qualification ; entretien et développement de compétences ;
- Sens et fierté de ce qu'on produit ;
- Insertion sociale dans un collectif de travail ;
- Structuration de son temps.

Principales mesures d'activation des allocations de chômage en Belgique

	PRC [Prime TCT ACS FBI]	ALE [Agence Locale pour l'Emploi]	PTP [Programme de Transition Professionnelle]	PRP [Programme de Réinsertion Professionnelle]
Origine	depuis 1980	depuis 1987 généralisé en 1994 modifié fin 1997	depuis juin 1997	paru au MB le 8/9/97 pas encore en application concrète
Pouvoir compétent	Régions (droit de tirage sur le fédéral)	Fédéral Gestion = communes	Accords détaillés entre fédéral et communautés ou régions	Fédéral
Chômeurs cible	CCI (depuis 1 jour min. à 2 ans max selon les cas)	inscription obligatoire si CCI 2 ans ou minimex 2 ans. Prestation en principe sur base volontaire	CCI 2 ans alloc attente 1 an minimex 1 an	CCI 5 ans peu qualifié et CCI 2 ans Total : 190.000 personnes concernées
Employeur	pouvoirs locaux non marchand	depuis 1997, employeur formel et payeur = ALE. Utilisateurs = particuliers, associations, communes, entrepr. agri & horti.	pouvoirs locaux non marchand	pouvoirs locaux entreprises privées sauf agences d'interim entreprises publiques autonomes
Contrat (type & durée)	CDI en général	depuis 1997, contrat spécial, temps partiel variable (max 1/2 temps) sans préavis.	CDI 6 ou 12 mois jusqu'à 24 mois si « ale120 » min 1/2 temps	CDI max 3 ans min 1/2 temps
Activités reconnues	projets présentés par communes ou assoc. et agréés par Régions	toute activité acceptée par le CA de l'ALE Pratiquement : ménage, jardins, sécurité (communes) agri- et horticulture	projets d'utilité publique présentés par les communautés ou les Régions, éventuellement en lien avec associations non-marchandes	tous services qui ne sont pas ou plus rendus dans les entreprises du secteur privé. Agrément par le M.E.T.
Salaire	selon barèmes publics	150 fb/h (45 premières heures) 75 fb/h (jusqu'à 80 h) net cot soc et impôt	selon barèmes publics	selon barème secteur mais plafonné à 120 % du RMMMG, soit 54.000 fb brut pour un temps plein
Activation et avantages	De 80 à 100 % du salaire est versé à l'employeur	L'ALE paie 250 fb par heure prestée ; L'ONEm récupère 100 ou 175 fb pour porter le salaire réel à 150 ou à 75 fb/h	Allocation d'intégration versée par l'ONEm au chômeur, plafonnée au salaire net : Pour un 1/2 temps : 10.000 fb/mois ou 12.000 fb si « ALE120 » ; Pour un 3/4 temps : 12.000 fb/mois ou 14.000 fb si « ALE120 » Porté à 18.000 fb dans les communes à fort chômage Exonération Cot Patro	Allocation de réinsertion versée par l'ONEm au chômeur, plafonnée au salaire net : Pour un 1/2 temps : 17.500 fb par mois ou 23.500 fb si carte embauche ; Pour un 4/5 temps : 22.000 fb/ mois ou 28.000 fb si carte embauche Exonération Cot Patro
Coût net utilisateur, par ETP	Entre 0 et 240.000 fb/an	Entre 250 et 350 fb/h déductibles fiscalement	Entre 100.000 fb et t 200.000 fb au total	Entre 30.000 et 100.000 fb/an au total
Contrainte		Risque d'exclusion par art. 80 ou de suspension alloc.		
Effet global		Environ 3.000 ETP prestés par près de 28.000 person., dont 82,5% de femmes. Le gain mensuel moyen est d'environ 3.500 fb en plus de l'allocation normale.	Le programme escompte 8.000 emplois (dont 6.000 en Flandre et 1.500 en Wallonie) qui pourraient correspondre à environ 5.000 ETP.	On cite le chiffre de 10.000 petits boulots.