

## **NUMERO 33**

RÉFORMER POUR MIEUX EXCLURE ?  
L'IMPACT DE LA RÉFORME DE L'ASSURANCE  
CHÔMAGE SUR LA VIE DES GENS

**MARIE-FRANCE MONNIER**

**PAUVÉRITÉ**

Le trimestriel du Forum -  
Bruxelles contre les inégalités

Le Forum réunit une cinquantaine d'organisations actives dans le domaine de la lutte contre l'exclusion sociale en Région bruxelloise. Dialogue avec les professionnels, consultation des personnes vivant la pauvreté, aide à la décision politique et analyse transdisciplinaire. En produisant des recommandations et des solutions, notre objectif est de sensibiliser l'opinion publique et le monde politique aux problèmes de la pauvreté en ville. – [www.le-forum.org](http://www.le-forum.org)

# Introduction

La crise sanitaire que nous traversons depuis bientôt deux ans nous a tous bouleversés. Certains ont été chanceux et moins impactés, d'autres ont été touchés de plein fouet. Cette crise a fait basculer de nombreux travailleurs vers l'assurance chômage de manière temporaire, voire pour une période plus longue, le temps de retrouver un emploi.

Grâce à notre système de sécurité sociale, l'impact négatif de la crise sur les revenus des ménages a été atténué par le bénéfice du chômage temporaire, renforcé exceptionnellement par des mesures gouvernementales.

Cette logique de renforcement des mesures de protection n'a pas toujours été de mise. Souvenons-nous de la réforme de 2012 qui a touché de nombreux aspects de la réglementation et dont l'effet le plus visible a pu être quantifié en 2015, avec les premières exclusions du droit aux allocations d'insertion. Ces exclusions massives ne sont que la face visible de l'iceberg car de nombreuses autres mesures ayant un fort impact sur la vie des personnes ont été prises par la suite. Citons, par exemple, les modifications apportées aux conditions d'admissibilité pour les allocations d'insertion (abaissement de la limite d'âge pour introduire la demande d'allocations d'insertion, modification de la condition de diplôme...), la limitation à 36 mois des allocations d'insertion, la dégressivité accrue des allocations de chômage ou encore l'activation renforcée des demandeurs d'emploi.

Cette réforme de 2012 trouve son origine dans la volonté des décideurs politiques d'encourager les demandeurs d'emploi à rechercher activement un travail. En pratique, cela se traduit par une politique d'activation basée sur la normalisation, au risque de conduire à l'exclusion.

La présente contribution repose sur les observations d'assistants sociaux qui ont, sur base de leur expérience de terrain, mené une étude sur l'impact de la réforme de l'assurance chômage sur la vie des gens.<sup>1</sup> Les résultats ne portent pas sur l'objectif de la réforme, qui s'inscrit inévitablement dans les principes de l'État social actif, mais plutôt sur les impacts sociaux observables aujourd'hui, après plusieurs années de mise en application de la réforme.

## MÉTHODOLOGIE

L'étude repose sur une analyse qualitative de situations, dont la réalisation a été confiée à un groupe de travail composé d'assistants sociaux, d'experts en législation sociale ainsi que de deux sociologues. Chacune des personnes dont la situation a été relayée est passée par le Centre de service social de la mutualité Solidaris. Ce recours au service social indique donc un contexte spécifique : ces personnes rencontrent des difficultés et nécessitent une aide sociale et des conseils. Une méthode adaptée à la réalité de terrain et à l'étude entreprise a été mise en œuvre. Elle croise l'étude de cas et le focus group, et repose sur le principe de coconstruction du savoir.

---

1/ MF. MONNIER et alii, « Réformer pour mieux exclure ? Impact de la réforme chômage sur la vie des gens. Analyse qualitative de situations. », rapport d'étude de la Direction Service Social, UNMS, Bruxelles, février 2020, 102p.

# 1. CONTEXTE INSTITUTIONNEL ET ASSURANCE CHÔMAGE

## *LA SOLIDARITÉ, LE FONDEMENT DE NOTRE SÉCURITÉ SOCIALE*

*Les droits sociaux  
sont (...) soumis à des  
exigences d'insertion  
toujours plus fortes  
et des procédures  
administratives  
complexes qui conduisent  
à des exclusions.*

En Belgique, nous avons coutume de dire que notre système de sécurité sociale est un des meilleurs au monde. Et pourtant, ce système, bien que vanté par le plus grand nombre, est remis en cause et fragilisé depuis plusieurs années par une volonté d'économies sur les budgets des dépenses publiques.

Alors que notre sécurité sociale est un système universel basé sur le principe de la solidarité, ces dernières années, nous avons assisté à une régression des droits sociaux qui a eu pour conséquence d'accroître les inégalités sociales déjà existantes.

La question centrale est celle de la solidarité, de son contour, de ses limites et de sa mise en œuvre. Qu'en est-il de la solidarité aujourd'hui ? Le principe d'équité qui consiste à dire que chacun contribue en

fonction de ses moyens et reçoit en fonction de ses besoins est-il toujours respecté dans la mise en œuvre des politiques sociales ? La sécurité sociale est-elle encore la base de la solidarité qui intègre, qui est source de développement et d'épanouissement, en garantissant une société plus juste ?

Sur le terrain, cela pose question car nous constatons que les droits sociaux sont de plus en plus conditionnés, soumis à des exigences d'insertion toujours plus fortes et des procédures administratives complexes qui conduisent à des exclusions.

Les modifications réglementaires de l'assurance chômage déstabilisent les personnes indemnisées et les conduisent vers plus de pauvreté. En réaction à leurs conditions d'existence difficiles, celles-ci doivent recourir à des ressources personnelles, sociales et culturelles leur permettant de survivre. Nous parlons de « stratégies de survie », afin de mettre en avant le fait que les personnes demeurent, malgré l'adversité, actrices de leur propre vie.

### **Natou, pas de droit aux allocations d'insertion et recours à la solidarité familiale**

Natou est une jeune fille qui a suivi ses études secondaires sans problème et s'est inscrite à l'Université en faculté de droit, avant de se rediriger vers un baccalauréat en droit. Après cinq années d'études, elle décroche son diplôme à 25 ans. Lors de son inscription en tant que demandeuse d'emploi, elle apprend qu'elle n'a pas droit aux allocations d'insertion puisqu'elle n'a pu introduire sa demande d'allocations avant l'âge de 25 ans. Malgré ses recherches actives, elle ne trouve pas d'emploi. Seule et sans ressources, elle se voit obligée de retourner vivre chez ses parents, au prix de son indépendance et de son autonomie.

À la lecture de cet exemple, se dégage le fait qu'un élément essentiel permet de faire face aux difficultés rencontrées : la solidarité familiale. Ce type de solidarité démontre l'importance du rôle joué par le réseau familial pour des jeunes qui débudent dans la vie active. Sans cette solidarité des proches, ils ne pourraient pas faire face aux difficultés et le basculement dans la pauvreté serait inévitable.

Le capital social constitue un levier important dans le développement de stratégies mises en œuvre pour lutter contre la pauvreté ou l'exclusion. Ces stratégies se retrouvent dans tous les contextes et tous les milieux, mais leurs formes et modalités d'action sont différentes selon les groupes sociaux. Pour les personnes plus vulnérables les ressources mobilisables s'avèrent beaucoup plus restreintes.

### *UNE COMPLEXITÉ TOUJOURS CROISSANTE QUI CONDUIT À UN « BALLOTAGE » INSTITUTIONNEL*

#### **Joséphine, le risque de perdre ses droits à la sécurité sociale**

Joséphine a 26 ans. Ayant terminé ses études universitaires à 23 ans, elle s'inscrit comme demandeuse d'emploi et décroche quelques mois plus tard un contrat de travail dans un CPAS (CDD d'un an renouvelable). Après un certain temps, l'employeur se rend compte qu'il ne bénéficiera pas des subsides liés à la mesure d'aide pour ce type d'emploi, car la travailleuse engagée est trop qualifiée. Il procède donc à son licenciement. Joséphine se réinscrit comme demandeuse d'emploi avec introduction d'une demande d'allocations d'insertion qui lui est refusée car elle ne remplit pas la condition d'admissibilité relative à l'âge. Après analyse de la situation par l'assistante sociale de la mutualité, il s'avère que Joséphine a dépassé le délai d'introduction de sa de-

mande d'allocations d'insertion parce qu'elle était occupée par son contrat de travail. Cette situation est une dérogation à la limite d'âge de 25 ans pour introduire sa demande d'allocations. Débute alors un long parcours de prises de contacts et de démarches, afin d'obtenir une reconnaissance de son droit.

Joséphine sera finalement restée sans ressources durant près de six mois et ne pourra compter pendant cette période que sur l'aide financière de sa famille.

Pour beaucoup, la sécurité sociale apparaît comme une grande institution avec un ensemble de règlements très compliqués, difficiles à appréhender. La complexité des législations sociales rend de plus en plus difficile la maîtrise des droits, la possibilité de cumul de plusieurs statuts et le fait de pouvoir prétendre ou non à différentes allocations. Elle génère ainsi des calculs fastidieux, incompréhensibles pour beaucoup de personnes et parfois même pour les professionnels eux-mêmes.

Les situations des personnes sont rendues plus complexes notamment à cause de la confusion causée par des réglementations foisonnantes, changeantes, parfois même peu claires et donc sujettes à diverses interprétations, ainsi que par la notion de conditionnalité qui est de plus en plus présente. Le paysage institutionnel de la protection sociale est un dédale administratif dans lequel usagers et professionnels se perdent.

Ce qui se traduit concrètement par le fait que de nombreuses personnes ne vont pas faire valoir leurs droits et ne vont donc pas bénéficier d'un revenu mensuel leur permettant de vivre dignement. La complexité réglementaire doublée de la complexité administrative constituent ainsi des barrières à l'accès aux droits.

## **Jules, un véritable ping-pong institutionnel**

Jules, 43 ans, souffre de schizophrénie depuis l'âge de 21 ans. Cela l'a toujours empêché de travailler ; il perçoit donc des allocations d'insertion. Il a toujours vécu avec sa mère, qui décède en août 2018. Il est suivi par un psychiatre et son état de santé est stable. Bien encadré, Jules est en capacité d'effectuer certaines démarches.

La situation de Jules bascule lors d'un entretien avec une assistante sociale du Forem. Étant donné qu'il a été reconnu handicapé par la Direction générale personnes handicapées (SPF Sécurité sociale), l'assistante sociale du Forem lui conseille de ne plus dépendre de l'assurance chômage et le réoriente sans aucune explication vers sa mutualité. Avant de l'exclure de l'assurance chômage, l'assistante sociale fait signer à Jules, qui s'exécute, une déclaration de renonciation aux allocations d'insertion.

Après 4 mois d'attente sans plus aucune ressource, Jules s'adresse à l'assistante sociale de la mutualité. Il s'avère alors que Jules ne peut être indemnisé par la mutualité, ni par la Direction générale personnes handicapées. S'entame alors pour Jules une procédure administrative fastidieuse visant à retrouver un droit aux allocations d'insertion.

Se débattre avec les administrations, en subir les exigences trop souvent standardisées et les contrôles normalisateurs ou les sanctions aveugles à la diversité des conditions objectives d'existences individuelles, crée surtout de l'incompréhension dans le chef des intéressés.

La manière dont les administrations traitent les administrés, ainsi que les sanctions qu'elles prennent à leur égard, génèrent un sentiment de dépendance et de conformité aux attentes administratives (afin d'évi-

ter les problèmes), qui se transforme en sentiment d'injustice quand les problèmes surgissent, surtout lorsque l'on s'est conformé aux attentes.

Au-delà de la question du ballottage d'une institution à l'autre, d'un renvoi d'une branche de la sécurité sociale à l'autre, ou encore d'un rejet de la sécurité sociale vers l'assistance sociale, se pose ici la question du sens même de ce système.

### *L'ESTOMPEMENT DE LA DISTINCTION ENTRE ASSURANCE SOCIALE ET ASSISTANCE SOCIALE*

La fin de droit concerne les allocations d'insertion. Elle se distingue de l'exclusion au droit des allocations de chômage, qui résulte d'une évaluation négative de la recherche active d'emploi.

#### **Gérard, un passage vers l'aide sociale inévitable**

Gérard est âgé de 40 ans, il n'a pas travaillé suffisamment longtemps pour être indemnisé sur base d'une période de travail. Il est donc bénéficiaire d'allocations d'insertion<sup>2</sup>. Souffrant de troubles psychiatriques, il bénéficie d'une allocation complémentaire en tant que personne handicapée auprès de la Direction générale Personnes handicapées.

Arrivé à l'échéance de son droit de trois ans aux allocations d'insertion, il bénéficie de manière temporaire du revenu d'intégration sociale (RIS), le temps d'avoir droit à une allocation complète auprès de la Direction Générale Personnes Handicapées. Les dé-

---

2/ Gérard n'étant pas arrivé à cumuler le nombre de jours suffisants dans la période de référence imposée selon son âge, il n'a jamais pu prétendre à des allocations de chômage. Il a donc continué à percevoir des allocations d'insertion. Allocations qui n'étaient pas limitées dans le temps avant la réforme.

marches ont été effectuées par l'assistant social de la mutualité, sur demande de l'administrateur de Gérard, ce dernier ne s'étant pas rendu compte de son passage vers l'aide sociale.

Avec cette limitation dans le temps du droit à l'allocation, la sécurité d'existence n'est plus assurée par la sécurité sociale. La fin de droit signe l'orientation vers le régime de l'assistance. Tout comme pour Gérard, la réforme de 2012 a eu pour effet de pousser des milliers de personnes vers une profonde détresse et une plus grande précarité financière.

L'imbroglio des réglementations et de leurs interprétations variées, celui des institutions et du ballottage des usagers de l'une à l'autre conduit, tant chez les intéressés que chez les professionnels, à l'estompement de la distinction classique entre sécurité sociale et régimes résiduels. L'une étant basée sur le principe de l'assurance sociale, qui protège contre les risques de la vie professionnelle et maintient un niveau de vie, et l'autre sur le principe de l'assistance sociale qui, fondée sur le besoin, garantit théoriquement de ne pas sombrer dans la pauvreté.

A cet égard, il est important de rappeler et de bien comprendre que l'une n'est pas l'autre : si l'assurance sociale donne à l'assuré, par sa contribution ancrée dans son travail, un droit possible aux allocations sociales lui permettant de maintenir son niveau de vie lorsque le risque pour lequel il est assuré se présente, il n'en va pas de même de l'assistance sociale. Celle-ci nécessite une enquête sur l'état de besoin et les ressources financières de la personne pour accorder un droit. Ce droit étant fondé, lui, sur des notions aux contours aussi flous et mouvants que « le besoin fondamental » ou la « dignité humaine », librement interprétables par les administrations et la jurisprudence.

Lorsque la caisse de paiement d'allocations devient indifférente, tant aux ayants-droits potentiels qu'aux agents administratifs, apparaît alors, dans le chef des premiers le calcul coût/bénéfice de l'octroi d'alloca-

tions par telle ou telle caisse. Leur demande est certes sans égard pour la philosophie sous-jacente des régimes de protection sociale, mais elle est surtout sans égard pour ses éventuelles conséquences (financières ou statutaires), le calcul coût/bénéfice ne portant que sur les gains escomptés et les efforts à faire dans l'immédiat.

Il convient donc de sensibiliser à cette différence fondamentale. Ces deux concepts reposent sur des idéologies radicalement différentes, qui sont aujourd'hui masquées par des frontières de plus en plus troubles, et soumises aux mêmes logiques d'activation et de sanction. L'assistance sociale doit continuer à être perçue comme le dernier filet de sécurité pour les personnes qui passent à travers les mailles du système de sécurité sociale. La confusion entre les deux régimes et l'impact que représente le passage d'un régime à l'autre (bien que dans certaines situations sans conséquences au niveau financier) met en péril la notion même d'assurance.

## 2. QUAND ACTIVATION RIME AVEC PRIVATION

Dans le cadre de l'activation des bénéficiaires d'allocations d'insertion et des allocations de chômage, une procédure d'évaluation du comportement de recherche d'emploi de l'ayant-droit aux allocations est appliquée d'une manière plus régulière par l'Onem.

Une procédure de « contrôle de la disponibilité active » des jeunes demandeurs d'allocations d'insertion est également mise en place pendant le stage d'insertion, préalablement à l'octroi des allocations. Deux évaluations positives sont nécessaires pour ouvrir un droit aux allocations d'insertion.

### **Sidonie, l'activation à tout prix**

Sidonie, 36 ans, vit seule avec ses deux filles âgées de 16 et 9 ans, dont la cadette est gravement malade. Obligée de s'absenter fréquemment de son emploi pour accompagner son enfant régulièrement hospitalisée, elle finit par perdre son travail. Ayant une période de travail effectué suffisamment longue, elle ouvre un droit aux allocations de chômage. Sidonie est alors confrontée à l'obligation de chercher activement du travail, ce qu'elle ne peut assumer. Elle se fait exclure. Elle recourt alors à l'aide du CPAS (revenu d'intégration sociale) où elle sera toujours soumise

à un devoir d'activation via le projet individualisé d'intégration sociale (PIIS), contrat obligatoire pour toute personne recevant un RIS.

La mesure d'activation des chômeurs indemnisés a généré, dans cette situation, l'exclusion du droit aux allocations de chômage engendrant une situation économiquement et humainement difficile.

L'impact des mesures dites d'activation, lorsqu'elles conduisent soit à l'exclusion du droit aux allocations, soit à l'orientation vers l'aide sociale, et les règles de dégressivité des allocations, comme nous le verrons ci-après avec la situation de Clarence, génèrent inévitablement de la précarité.

Les situations rencontrées indiquent également une grande méfiance à l'égard du système de contrôle de la disponibilité tel qu'il est mis en place. Certaines personnes vivent dans un état de stress insupportable, éprouvées par un sentiment d'insécurité, vivant la crainte permanente d'être exclues ou suspendues pendant plusieurs semaines de leur droit aux allocations de chômage et ainsi de perdre leur seul moyen d'existence.

Aujourd'hui, nous constatons que l'assurance chômage est un droit de la sécurité sociale tellement conditionné qu'il en vient à être extrêmement restrictif. L'activation demandée est parfois irréaliste. Les contreparties font peser des exigences excessives, intenable et déconnectées des situations de vie personnelles

## *DÉGRESSIVITÉ DES ALLOCATIONS ET DIGNITÉ HUMAINE*

Dans cette législation, la dégressivité des allocations de chômage déjà existante antérieurement a été accentuée.

La règle selon laquelle les allocations de chômage diminuent après une période de chômage déterminée pour atteindre un montant forfaitaire existait déjà pour certains chômeurs, notamment pour ceux qui cohabitaient avec une personne percevant d'autres revenus. Ce principe est maintenant étendu et généralisé aux chômeurs isolés et aux chômeurs avec une famille à charge.

Ce changement de réglementation a pour effet de diminuer les ressources financières des personnes à un montant si faible qu'elles se retrouvent avec des allocations de chômage inférieures au montant du revenu d'intégration sociale.

### **Clarence, des allocations de chômage inférieures au montant du revenu d'intégration sociale**

Clarence, coiffeuse, est âgée de 31 ans. Elle vit seule et n'a pas de réseau social et familial. A la suite d'une épicondylite sévère, liée à l'exercice de son métier, elle perd son emploi. Indemnisée sur base d'un travail à temps partiel - faute d'avoir pu obtenir une proposition d'emploi à temps plein - et confrontée à la dégressivité rapide de ses allocations de chômage, elle dispose d'allocations tellement faibles que le montant de son allocation est inférieur au RIS.

Inquiète quant à sa situation financière et craignant ne plus faire face aux charges financières quotidiennes, elle rencontre une assistante sociale de la mutualité. Sur les conseils de cette dernière, elle se rend auprès du CPAS de sa commune pour introduire une

demande de complément de revenu d'intégration sociale. S'ensuit alors un parcours du combattant pour se faire entendre, par manque de temps ou méconnaissance de la législation, par le travailleur social, pour enfin bénéficier de l'aide sociale sollicitée.

Les situations analysées, qui toutes plongent les personnes soit dans la précarité, soit dans la pauvreté, indiquent à suffisance l'enjeu que représente le maintien de la sécurité d'existence des assurés et allocataires sociaux et donc celui d'une sécurité sociale forte et protectrice.

### *ACCOMPAGNEMENT PERSONNALISÉ PAR DES MESURES STANDARDISÉES*

L'analyse des situations révèle que les pratiques d'activation sont stigmatisantes, inadaptées et difficilement vécues par les personnes.

Nous constatons la dérive des effets d'évaluation des politiques sociales. En effet, la nature de l'évaluation pose problème, nous assistons à un basculement du contrôle des conditions d'accès aux droits vers le contrôle des personnes elles-mêmes. Nous observons une tendance à la méritocratie, où le comportement fait partie intégrante de la procédure d'évaluation.

Il revient aux travailleurs sociaux de prendre conscience que c'est la fonction même du contrôle effectué dans le cadre de l'accompagnement social des chômeurs qui limite l'autonomie des personnes. Dans une relation personnalisée, l'écoute active du travailleur social permet à la personne de se sentir entendue et prise en considération dans la situation singulière qui l'occupe. La flexibilité et la capacité d'adaptation sont des compétences essentielles qui permettront à l'assistant social de trouver les solutions les plus adaptées.

Les recommandations portent donc sur l'établissement de « vrais » plans d'aide personnalisés. Un accompagnement personnalisé nécessite du temps et des outils appropriés, un professionnalisme à toute épreuve afin d'éviter les dérives (infantilisation, dévalorisation), les erreurs et de permettre la mise en place d'une orientation adaptée à chaque personne. Le financement d'une telle politique doit être à la hauteur de ces besoins.

Il est évident que cela ne peut se faire qu'en respectant les capacités et le rythme de chacun, et ne peut s'inscrire dans des procédures standardisées, qui empêchent une lecture singulière de ce que vit la personne, des problèmes qu'elle rencontre, ainsi qu'une réponse adaptée à sa situation sociale.

### **Anémone, chômeuse donc malade**

Anémone est isolée suite à un divorce. Les dix dernières années ont été composées successivement de périodes de travail, de chômage et d'incapacité de travail. Secrétaire dans un cabinet d'avocat, elle perd son emploi par manque de présence au travail. Se sentant mal et anxieuse en raison de sa situation familiale et professionnelle, elle évoque son état d'esprit à son conseiller référent du FOREM, dans le cadre de son accompagnement. Ce dernier l'oriente automatiquement vers l'assistante sociale de la mutualité avec le conseil de consulter un psychologue (ou un psychiatre) au vu de sa fragilité psychique (état dépressif).

L'accompagnement des chômeurs, qui rappelons-le consisterait idéalement à leur donner davantage de capacités pour agir sur leurs conditions sociales et économiques, peut-il être résumé en une contrainte de consulter un psychologue ou un psychiatre ?

Ou devons-nous considérer que l'accompagnement tel qu'il est appliqué tend à rendre socialement acceptable la responsabilisation individuelle des victimes de problèmes de société ? Ne semble-t-il pas plus acceptable aux yeux de la société d'expliquer l'inactivité d'une personne en raison d'un problème médical plutôt que d'admettre le manque d'emplois et le durcissement des conditions de travail ?

Finalement, n'est-il pas normal pour une personne sans emploi – qui subit, par ailleurs, une pression constante et est tenue pour unique responsable de sa situation – de ne pas se sentir dans un état complet de bien-être ? Est-ce pour autant un problème de santé ?

Le manque de prise en considération des déterminants sociaux (contextes dans lesquels les individus naissent, grandissent, vivent, travaillent et vieillissent) entraîne une uniformisation des réponses qui sont apportées et dès lors, des procédures beaucoup plus standardisées. Apparaît alors un manque d'adéquation entre les besoins perçus par les personnes et les réponses institutionnelles proposées.

### **3. LA MÉDICALISATION DU CHÔMAGE, UNE RESPONSABILISATION INDIVIDUELLE**

#### *PROBLÈME INDIVIDUEL OU QUESTION DE SOCIÉTÉ ?*

Parmi les situations exposées, dont la situation d'Anémone, certaines témoignent de la médicalisation croissante des demandeurs d'emploi et de la tendance à individualiser les problématiques sociales.

Quel que soit le secteur ou encore la nature de la demande, nous sommes sans cesse triés, catégorisés, classés... Le secteur de l'assurance chômage ne fait pas exception, différentes appellations ont déjà été utilisées : les "prêts à l'emploi", ceux qui ont besoin d'un "trajet spécifique", ceux qui seraient les plus éloignés du travail, catégorisés « MMPP » et dernièrement, les « demandeurs d'emploi non mobilisables ».

Pour aborder cette problématique, revenons tout d'abord sur la définition des personnes catégorisées « MMPP ».

L'abréviation « MMPP » a été utilisé pour la première fois, en Belgique, par le Forem, en 2010, pour désigner une partie de la ca-

tégorie de chômeurs la plus éloignée du marché de l'emploi, considérée inapte à occuper un emploi. Elle est formée des initiales de « Médical », « Mental », « Psychique » et « Psychiatrique ». Il s'agit donc, en d'autres mots, de demandeurs d'emploi qui rencontrent des difficultés pour réaliser les démarches nécessaires leur permettant de s'insérer sur le marché du travail car ils connaissent des difficultés d'ordre psycho-médico-social.

Nous conviendrons d'emblée que cette catégorie de personnes est floue. Elle rassemble le psychique, le médical et le social et montre toute la confusion qu'il y a à nommer ce dont il s'agit. On devine tout au moins qu'il s'agit de situations complexes, dans lesquelles la personne est en souffrance sur de multiples plans. Lorsque cette nouvelle catégorie de chômeurs a été créée, il était question de proposer un accompagnement spécifique à ces personnes, considérées comme les plus éloignées de l'emploi. Elles verraient ainsi leurs contraintes allégées en termes de recherche active d'emploi.

Or, nous constatons que de nombreuses personnes catégorisées « MMPP » dans leur plan d'accompagnement, se voient contraintes de se soumettre à des démarches administratives incohérentes ou encore à des soins dont elles ne sont pas demandeuses, vécus comme une obligation par le demandeur d'emploi qui craint, s'il ne s'y soumet pas, de se voir sanctionné et de perdre son droit.

Avec de telles catégories, le chômage cesse d'être abordé sous l'angle collectif, en lien avec la situation globale et les causes sociétales (pénurie d'emploi, dysfonctionnements de l'enseignement...) pour être individualisé, ramené à la stricte responsabilité individuelle, en l'occurrence en lien avec la maladie ou le handicap.

## *L'ALLOCATION DE SAUVEGARDE : UNE SOLUTION POUR LE DEMANDEUR D'EMPLOI NON MOBILISABLE ?*

De qui s'agit-il ? Les demandeurs d'emploi qui souffrent de problèmes sérieux d'ordre médical, mental, psychologique ou psychiatrique « MMP » peuvent bénéficier de ce nouveau statut de demandeur d'emploi non mobilisable, depuis le 1er octobre 2020.

Ce statut est attribué par les services de l'emploi (Forem, Actiris, VDAB) qui utilisent un outil scientifique internationalement reconnu : la ICF - International Classification of Functioning, Disability and Health.

Pour bien comprendre ce dont il s'agit, un flash-back s'impose.

La problématique remonte à la réforme des anciennes allocations d'attente (allocations de chômage accordées sur la base des études, sans prestations de travail). Le gouvernement Di Rupo a réformé cette allocation en allocation d'insertion et a également introduit le principe d'une limitation des allocations dans le temps à 36 mois.

A la fin du droit de base, éventuellement prolongé, le droit aux allocations d'insertion peut encore l'être, notamment si le chômeur suit un trajet spécifique ou adapté.

Ce trajet doit avoir été proposé, avant l'expiration du droit aux allocations d'insertion, soit parce qu'il s'agit d'un demandeur d'emploi « MMP », soit parce que le médecin agréé de l'Onem a constaté une inaptitude permanente au travail d'au moins 33 %.

En 2016, les syndicats avaient interpellé le ministre compétent en vue de trouver une solution pour que ces personnes « MMPP », bénéfi-

ciant d'allocations d'insertion, ne se retrouvent pas sans allocation à l'issue du droit de base.

En 2017, le droit à cette allocation a été prolongé jusqu'à la fin 2019. Passé cette date, une solution structurelle devait être trouvée.

Le 6 mai 2019, le gouvernement a introduit dans la réglementation chômage le statut de demandeur d'emploi non mobilisable et une nouvelle allocation appelée allocation de sauvegarde.

Avec ce nouvel arrêté royal, et pour autant que le chômeur collaborait positivement au trajet spécifique, la personne continuait à bénéficier des allocations d'insertion jusqu'au 31 mars 2020 - droit finalement prolongé jusqu'au 30 septembre 2020 inclus, en raison de la pandémie. Le droit aux allocations de sauvegarde a été postposé au 1er octobre 2020.

Les demandeurs d'emploi non mobilisables sont dispensés de l'obligation de rechercher eux-mêmes activement un emploi pendant deux ans, période durant laquelle ils bénéficient de ce statut.

Au moment de la rédaction de notre rapport, la mesure n'ayant pas encore été mise en œuvre, il nous semblait acquis que ces personnes « non mobilisables » resteraient indemnisées par l'assurance chômage et nous pensions qu'il nous restait juste à nous questionner sur la manière dont ils seraient accompagnés.

Revenons sur la situation de Jules.

### **Jules, catégorisé « MMPP », demandeur d'emploi non mobilisable ?**

Au chômage, Jules touchait des allocations sur base du statut MMPP et suivait un trajet spécifique personnalisant son accompagnement.

Début de l'année 2020, le screening de Jules a été réalisé par l'assistante sociale du Forem.

Alors que l'assistante sociale de la mutualité, qui accompagne Jules dans ses démarches envers le Forem, croyait que ce statut allait inévitablement lui être accordé, quel fut son étonnement de découvrir que Jules ne remplissait pas les conditions pour en bénéficier.

Son droit aux allocations d'insertion a pris fin le 30 septembre 2020 et il bénéficie depuis le 1er octobre 2020 d'une allocation pour personnes handicapées.

Ce changement d'appellation de statut, de « MMPP » à « demandeur d'emploi non mobilisable » n'a donc pas apporté une solution structurelle pour ces personnes vulnérables mais juste un sursis de cinq ans, menant au final à de nouvelles exclusions.

Plus qu'une nouvelle terminologie, il faut une réelle perspective pour ces personnes qui remplissent leurs obligations mais qui continuent à vivre dans l'insécurité avec la crainte de perdre leur seul moyen de subsistance.

## **4. L'EFFET STANDSTILL, UN LEVIER D'ACTION CONTRE LA RÉGRESSION DES DROITS SOCIAUX**

De quoi s'agit-il ? L'anglicisme « *standstill* » signifie littéralement « rester immobile ». Ce principe interdit au législateur de diminuer significativement le niveau de protection sociale acquis, sauf en raison de motifs liés à l'intérêt général.

Il s'agit d'un véritable levier permettant de s'opposer à la régression des droits sociaux. Avancé comme argument de défense par différents allocataires sociaux ces dernières années, le principe de standstill fait maintenant partie des sources du droit belge.

Ces dernières années, les arrêts et jugements de ce type se multiplient<sup>3</sup> et entraînent ainsi une tendance lourde à la jurisprudence en la matière. En effet, celle-ci permet de considérer que l'article 23 de la Constitution engendre un effet de standstill qui interdit au législateur de diminuer significativement le niveau de protection sociale précédemment acquis.

Le Tribunal du Travail écarte, par exemple, l'application de l'arrêté royal limitant le droit aux allocations d'insertion à une période de 36

---

3/ <https://www.terralaboris.be/spip.php?rubrique3843>

mois, au motif qu'il s'agit d'un recul significatif des droits sociaux.<sup>4</sup> Le simple fait d'évoquer des motifs budgétaires, de façon globale et non précise, ne peut servir de justification « d'intérêt général » à la régression des droits sociaux. Concrètement, cela signifie une réintégration des allocataires dans l'assurance chômage.

Forts de cette jurisprudence, nous pouvons, en tant que professionnels, informer et conseiller chaque personne lésée par l'application de ces arrêtés royaux et, le cas échéant, les accompagner dans l'introduction et les démarches liées à un recours devant le Tribunal du Travail, pour demander l'arrêt de ces mesures en raison de leur illégalité et ainsi protéger les droits sociaux élémentaires.

Pour terminer, retenons que cette démarche est transposable pour tout assuré qui est victime de régression sociale engendrée par des dispositions restrictives similaires et ce quel que soit le secteur de la sécurité sociale ●

---

4/ Trib. trav. Liège (div. Liège), 18 mars 2021, R.G. 16/3.168/A

Ce texte n'engage que ses auteurs et ne reflète pas nécessairement les positions du Forum - Bruxelles contre les inégalités. Les titres, intertitres et la structure du texte relèvent de choix éditoriaux du Forum - Bruxelles contre les inégalités.

---



Avec le soutien du CPAS de Saint-Gilles  
et de la Commission communautaire française.

---

Editeur responsable: Nicolas De Kuysche - Rue Fernand Bernier  
40, 1060 Saint-Gilles - 02/600.55.66 - Graphisme: Gaëlle Grisard

---

Numéro 33, Décembre 2021.

## PRÉSENTATION

Quels sont les impacts sociaux observables de la « réforme chômage » de 2012 ? Ce trimestriel, basé sur une étude réalisée par des assistants sociaux du service social de Solidaris, apporte quelques éléments de réponse. Entre conditionnement des droits sociaux, augmentation des exigences d'insertion mais aussi complexité des démarches administratives, les exclusions du système de chômage et les arrivées dans les services sociaux se multiplient. En effet, dans un monde où le chômage n'est plus abordé sous un angle collectif et sociétal, les personnes sont davantage contrôlées et toute la responsabilité de leur situation leur est imputée. L'étude démontre qu'il existe un manque de prise en compte des déterminants sociaux propres à chaque individu, qui conduit à un manque d'adéquation entre ses besoins et les réponses institutionnelles apportées.

### *L'AUTRICE*

Assistante sociale de formation, Marie-France Monnier est référente sociale à la Direction du Service social de l'Union nationale des mutualités socialistes, Solidaris. Cette étude, menée en 2019-2020, a été réalisée dans le cadre de l'Observatoire social mis en place par la Direction service social de l'Union nationale des mutualités socialistes et les Centres de service social de Solidaris. Elle est disponible dans sa totalité, sur demande, auprès de la Direction service social de l'union nationale des mutualités socialistes – Solidaris (02/51.50.693).