



Note d'éducation permanente
de l'ASBL Fondation Travail-Université (FTU)
N° 2015 – 13, septembre 2015
www.ftu.be/ep

LA LONGUE HISTOIRE DES PROGRAMMES DE RESORPTION DU CHOMAGE

Replacer les événements récents dans une trajectoire longue

Les premiers programmes de résorption du chômage ont été créés à une époque où le problème était la gestion d'un faible taux de chômage. Ils ont pris ampleur et diversité avec la crise. Les pouvoirs publics ont d'abord cru que celle-ci n'était qu'un mauvais moment à passer : ils investissaient sans vocation à pérenniser. Puis, il a été admis que la crise allait durer, et on a changé le fusil d'épaule. Depuis lors, une tension traverse systématiquement le champ : s'agit-il de remettre à l'emploi des chômeurs qui en sont éloignés ou d'aider les secteurs non marchands à rencontrer une foultitude de besoins nouveaux ? L'exhaustivité est impossible dans le présent cadre et format. On circonscrit l'exposé à ce qu'on imagine être l'intérêt principal du lectorat d'une publication associative : ce qui concerne le plus directement les ASBL, à Bruxelles bien sûr où le dossier des ACS est en pleine actualité, mais aussi en Wallonie car ... il va arriver dans l'actualité suite à la régionalisation récente de nouveaux outils de politiques d'emploi – il ne fait guère de doute que ce sera l'occasion d'une révision incluant aussi les APE. Enfin, il ne faut pas perdre de vue que, via les agréments de la Communauté française, il existe de nombreuses associations où coexistent les régimes des deux Régions.

On trouve les premières traces des programmes de résorption du chômage (PRC) dès 1963, avec la création des chômeurs mis au travail (CMT). L'Etat encore unitaire paye un montant équivalent à l'allocation de chômage à la personne engagée par un pouvoir public ou une asbl. Le promoteur quant à lui paye un montant permettant au chômeur de percevoir au total l'équivalent d'un salaire net. Il s'agissait donc d'un petit coup de pouce de l'Etat, et une opération budgétairement neutre pour lui, pour résorber un peu du chômage résiduel de l'époque.

CADRES SPÉCIAUX TEMPORAIRES (CST)

En 1977, changement de contexte, la crise est là. L'Etat ne pense pas qu'il en a pour très longtemps. L'optique est clairement de gestion « keynesienne » de la crise : il s'engage de manière très volontariste, en lançant un programme dont il assume entièrement la charge. Il veut répondre à la crise en faisant d'une pierre deux coups : engager des chômeurs en permettant que s'expérimentent de nouveaux projets rencontrant des besoins non couverts. L'aide était temporaire : les nouveaux besoins étaient réputés être ensuite pris en charge structurellement par leurs départements de tutelle.

La mesure a connu un très gros succès... et ses effets d'aubaine : les pouvoirs publics qui employaient des CMT se sont empressés de les transformer en CST, puisque ces derniers ne leur coûtaient plus rien! Pour sa part, le mouvement associatif a trouvé une formidable opportunité de développement de nouveaux projets.

Face au succès, dérapage budgétaire : le Gouvernement installe rapidement différents freins. L'un d'entre eux a été la naissance du principe de la rétrocession.

TROISIÈME CIRCUIT DE TRAVAIL (TCT)

Dès 1982 apparaît le TCT. Celui-ci s'origine dans un triple constat.

- ❖ La crise n'a rien de temporaire. Il faut prendre des dispositions de plus longue durée qu'une seule année.
- ❖ Les pouvoirs publics n'assurent nullement les relais espérés pour pérenniser les projets révélés par les CST. A défaut, le TCT peut s'y substituer.
- ❖ Les chômeurs faiblement qualifiés bénéficient peu du programme CST. Il convient de rééquilibrer les choses en leur faveur.

Le TCT a d'abord consisté en une opération de vases communicants avec le CST (qui disparaît en 1987). Cela n'a cependant pas été sans problème : la nature des projets CST nécessitait souvent un personnel plus qualifié que celui visé par le dispositif TCT.

On met ainsi le doigt sur ce qui a été le problème majeur de la plupart des PRC, le mélange de deux objectifs légitimes en une unique mesure. Le soutien à des projets culturels et sociaux est extrêmement difficile à concilier avec une volonté d'offrir des emplois aux peu qualifiés.

LE FONDS BUDGÉTAIRE INTERDÉPARTEMENTAL DE PROMOTION DE L'EMPLOI (FBI)¹

Créé en même temps que le TCT, en 1982, le dispositif part quant à lui du constat qu'il existe des secteurs d'activités faisant l'objet de législations prévoyant des subventions en personnel. Malheureusement, les budgets pour appliquer la loi ne suivent pas. Le FBI est une intervention correctrice. Pour formuler les choses dans notre langage contemporain : le fédéral conclut des conventions qui aident différents départements fonctionnels des Communautés et des Régions à compenser partiellement leur incapacité à appliquer complètement le volet « budget emploi » de

¹ L'acronyme FBIE est également utilisé.

leurs propres législations. Pas de surprise, c'est surtout la Communauté française qui a trouvé dans cette disposition de quoi pallier sa légendaire impécuniosité. Le statut du travailleur est normal (contrat à durée indéterminée dans une entreprise), contrairement à celui des CST et TCT, pour lesquels le contrat associe aussi le service public du placement (du coup, les CST et TCT sont intégrés dans les cadres de la fonction publique, alors qu'ils sont mis au travail dans des ASBL dont les travailleurs relèvent des normes de leurs commissions paritaires spécifiques).

Problème : la subvention est nettement inférieure au coût salarial, et par ailleurs elle n'évolue quasiment pas au fil du temps. C'est dire que le « cadeau » peut être empoisonné.

AGENTS CONTRACTUELS SUBVENTIONNÉS (ACS)

En 1986, le système ACS recrée celui des CMT, sous un autre nom. A l'époque, la logique était de dissocier radicalement les PRC selon qu'ils sont utilisés par les pouvoirs locaux (ACS) ou par les ASBL (TCT, FBI). L'employeur est dispensé de cotisations patronales de sécurité sociale, et reçoit une prime réputée correspondre au coût moyen d'une allocation de chômage.

Puis, une série de CMT dits « enseignants » ont été recréés en 1987, en résultat d'une négociation entre la Communauté française et l'Etat fédéral : il s'agissait cette fois de mettre des enseignants chômeurs à disposition d'écoles, du FOREM et d'initiatives associatives d'insertion socio-professionnelle. La subvention est de 100 % mais dans le cadre de conventions de courte durée.

Enfin, tout à la fin de 1988, la mesure ACS a été rendue accessible à d'autres pouvoirs publics que locaux, aux ASBL et à l'enseignement, via une loi-programme d'où leur dénomination « ACS loi-programme », qui les distingue de la 1^{ère} vague désormais dite des « ACS pouvoirs locaux ».

RÉGIONALISATION

1989 marque un grand tournant : les compétences PRC sont régionalisées.

Le système prévoit que, pour tout chômeur complet indemnisé remis au travail par le pouvoir régional, l'Etat verse à la Région un montant équivalent à celui de l'indemnité de chômage dont il faisait l'économie : en d'autres termes, mettre un chômeur au travail crée un « droit de tirage » pour la Région.

De fortes réductions de cotisations sociales patronales (donc un financement du fédéral) accompagnent le dispositif.

WALLONIE : TRANSFORMATION DES TCT EN PRIME

Immédiatement, dès 1990, la Région wallonne entreprend de transformer ses TCT en « Projets régionaux d'insertion dans le marché de l'emploi » (PRIME). A nouveau, le Gouvernement utilise l'argument : il s'agit de donner à un maximum de chômeurs la possibilité d'acquérir une expérience professionnelle par l'organisation de rotations sur les emplois. Après une expérience de trois ans en PRIME, on devenait interdit d'un tel programme, car on était supposé s'intégrer dans le marché normal de l'emploi. L'erreur était évidente : croire que le marché de l'emploi allait « suivre ».

Des temps horribles se sont ouverts pour les promoteurs. Car l'opération camouflait un vaste règlement de comptes hostile à des pans entiers du secteur associatif wallon : on y est passé de 10.000 TCT à 6.000 PRIME !

La suite des événements a été plus douce ; en quelques années, le volume de l'emploi PRIME a retrouvé celui de l'emploi TCT.

WALLONIE : TOUS LES PRC REGROUPÉS EN UN UNIQUE PROGRAMME APE

En 2002, la Wallonie transforme à nouveau radicalement les choses. Elle fusionne tous les PRC en un unique programme APE. Il s'agit désormais de subventionner les associations par des points. Un projet accepté = un volume d'emploi et un volume de points. Chaque chômeur de son côté, en fonction de son profil, « vaut » un certain nombre de points. Les associations ont une certaine marge de manœuvre dans l'affectation de leurs points : à condition de respecter le minimum d'emplois à créer, on est encouragé à répartir ses points en sorte d'en créer plus !

La gestion de cette affaire est objectivement très compliquée ! En même temps, contrairement à la précédente, cette nouvelle réforme s'est faite dans un cadre non hostile : grosso modo, les projets, les emplois et les personnes ont été préservés.

BRUXELLES : TRANSFORMATION DES TCT EN ACS

Au démarrage de la régionalisation, la Région bruxelloise a d'abord géré la coexistence de ses parts d'ACS, TCT et FBI. En 2002, elle a réorganisé le système en fondant les TCT et FBI dans le dispositif des « ACS loi-programme », selon une formule qui a garanti au promoteur la conservation d'une subvention d'un montant équivalent à celle que représentait le TCT.

De manière générale, la transformation a représenté un progrès pour les travailleurs : les ACS – tout comme d'ailleurs les APE wallons - sont désormais directement sur les payroll des associations : ils sont dans le même régime (même commission paritaire) que les autres travailleurs de l'ASBL ; leur couverture de sécurité sociale est complète ; il n'y a plus, dans l'entreprise, cette dissociation malsaine entre « eux » et « nous ».

RETOUR DU FÉDÉRAL DANS LE JEU DES PRC : PROGRAMMES DE TRANSITION PROFESSIONNELLE (PTP)

Entretemps, en 1997, le PTP a inauguré le retour du fédéral dans les PRC. Il met en effet de l'argent pour engager à durée déterminée des personnes aux situations particulièrement difficiles. Une série de conventions sont passées entre le fédéral et les entités fédérées. Des engagements peuvent dès lors se faire dans tout le non marchand, quel que soit son pouvoir de tutelle. Lorsqu'il s'agit de projets dans les compétences des Communautés ou des Régions, un argent complémentaire est investi par ces dernières. Le promoteur peut ainsi recevoir une aide pour un temps plein, ainsi qu'une exonération de cotisations sociales patronales.

Le PTP ne souffre pas de confusion : il est exclusivement là pour mettre à l'emploi des personnes aux situations difficiles, en organisant de la rotation sur les postes.

Le PTP fait partie du « paquet » des matières que vient de transférer vers les Régions la 6^{ème} réforme de l'Etat.

ACS BRUXELLOIS : AVIS DE TURBULENCE

Avec la nouvelle législature², le dispositif ACS en Région de Bruxelles-Capitale se retrouve au cœur de l'actualité non marchande.

Un des facteurs explicatifs majeurs réside précisément dans la 6^{ème} réforme de l'Etat, qui transfère aussi vers les Régions le financement des réductions de cotisation sociale ! Jusque-là, avec leur budget, les Régions pouvaient multiplier la création de l'emploi en renvoyant la « facture cotisations sociales » au fédéral qui, pour sa part, n'avait aucune possibilité de maîtrise budgétaire ! Désormais, les Régions doivent assumer elles-mêmes leur générosité. Elles trouvent là un puissant adjuvant à leurs désirs de réforme.

Par ailleurs, la déclaration de politique régionale évoque une éventuelle réaffectation des moyens budgétaires vers la politique plus générale d'activation. Elle indique qu'à l'avenir, les ACS seront avant tout une politique d'activation des chômeurs. L'intérêt du Gouvernement est de pouvoir retrouver des marges pour créer des emplois pour les jeunes ; c'est une autre des raisons de la tension actuelle sur le dispositif ACS.

Ainsi la séquence actuelle est-elle un « remake » de la question perpétuelle : que faut-il faire des PRC ? De nombreux acteurs sont dès lors montés au créneau pour au moins tirer la sonnette d'alarme : des secteurs comme l'insertion socio-professionnelle et l'éducation permanente ont la moitié de leur personnel dans un des statuts PRC³. Les politiques d'activation ne créent pas de « bons emplois ». Par contre, le soutien au non marchand oui, qui peut offrir une stabilité bienvenue ! On sait par ailleurs que les besoins sociaux sont en constante augmentation : interculturalité, logement, vieillissement de la population, santé...

L'émotion créée, le Ministre a calmé le jeu : il n'est pas question, a-t-il expliqué, de démanteler les secteurs. Il est par contre question d'appliquer strictement les règles, et de procéder à une évaluation. On en escompte la récupération d'une marge de manœuvre financière, qui pourra être recyclée dans la politique d'activation. Cela, c'est pour le court terme.

Mais cela s'accompagne d'un travail d'évaluation dont l'objet est double : récupérer des marges escomptées plus significatives pour la mise à l'emploi et (peut-être) préparer une réforme du dispositif.

VIGILANCE

On voit bien que toute l'Histoire des PRC, chaque tentation de réforme, est traversée par un dilemme : aider les secteurs non marchands ou mettre à l'emploi des chômeurs difficile à placer. La réforme mise sur rail, elle peut constituer un moment de guerre ouverte entre les associations et le Ministre (le cas de la réforme PRIME en Wallonie en est une illustration flagrante). Mais il n'y a pas

² Elections législatives fédérale et régionales de juin 2014.

³ Sources : FEBISP (pour l'ISP) et FESEFA (pour l'éducation permanente).

de fatalité : cela peut aussi se passer correctement. A tout le moins, la vigilance reste de mise face aux désirs de réformes, ainsi que les revendications de stabilisation des personnels des secteurs non profit et la concertation avec les fédérations représentatives.

Pierre GEORIS

Texte également publié dans « Le Chou de Bruxelles », périodique du CIEP-MOC, fédération de Bruxelles

Protection de la propriété intellectuelle : la FTU utilise le système de licences et de partage des connaissances Creative Commons
<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/2.0/be/deed.fr>



Les notes d'éducation permanente sont mises à disposition selon les termes de la [licence Creative Commons Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale - Partage à l'Identique 3.0 non transposé](#).

Les autorisations au-delà du champ de cette licence peuvent être obtenues à gvalenduc@ftu-namur.org.

FTU – Association pour une Fondation Travail-Université

Rue de l'Arsenal, 5 – 5000 Namur
 +32-81-725122
 Chaussée de Haecht, 579 – 1030 Bruxelles
 +32-2-2463851

Site éducation permanente : www.ftu.be/ep
 Site recherche : www.ftu-namur.org

Éditeur responsable : Pierre Georis



Avec le soutien de la Communauté française / Fédération Wallonie Bruxelles