

INSERTION SOCIALE ET PROFESSIONNELLE POLITIQUES D'ACTIVATION

**DÉVELOPPEMENTS ET LIGNES DE DÉFENSE
ANALYSES**

POUR LA FÉDÉRATION :



Publié le 12 juin 2025

Personne de contact : David BREDART (david.bredart@caips.be)

Table des matières

Table des matières	1
Résumé	2
LES POLITIQUES D'ACTIVATION : Préambule	4
Rétrospective : L'avènement de l'État social actif	9
Avant d'aller plus loin : Quelques chiffres-clés !	11
Les résultats de la conditionnalité renforcée des droits en Wallonie.....	13
Premiers éléments de discussion	16
L'ouverture du droit au chômage en Belgique est l'une des plus strictes en Europe.....	17
Les chômeurs ont des périodes de travail sans sortir des chiffres du chômage.....	18
Au-delà des chiffres, l'expérience des exclus	18
La politique de l'exclusion soutient une logique de l'assistance	19
Les dispositifs d'insertion : résultats et impacts	19
Les besoins des demandeurs d'emploi en Wallonie	22
Éléments complémentaires de discussion en lien avec le paysage de l'insertion	23
Le contrôle et l'activation n'ont de sens que si la durée de chômage dépend de décisions sur lesquelles le chômeur a une emprise.....	24
Les indicateurs de performance auxquels sont soumis les opérateurs peuvent agir au détriment de la qualité	26
Du point de vue des employeurs, les compétences comportementales apparaissent primordiales	26

Résumé

Une nécessaire réduction des dépenses est utilisée par la majorité politique faisant fonction comme un argument d'autorité laissant supposer qu'une seule voie s'ouvre à nous, celle d'une gestion financière de la chose publique. Le service public et le secteur du non-marchand sont dans le viseur. Notamment, la Directrice de la Fesefa (Fédération des Employeurs des Secteurs de l'Éducation permanente et de la Formation des Adultes) exprime clairement son inquiétude : « *Il ne s'agit plus d'une simple logique de rigueur budgétaire, mais d'une attaque organisée provoquant une asphyxie de plus en plus rapide du tissu associatif* ». Certaines catégories de citoyens sont eux-mêmes l'objet d'attaques répétées dans un narratif porté par la majorité politique empreint de déshumanisation. Prenons le chômeur réduit à l'image du tricheur, du profiteur, du fainéant mais qui, par contre, vivrait dans l'opulence.

La tonalité des propos tenus apparaît d'autant plus dure et idéologiquement ancrée si, par exemple, l'on prend en considération l'avis de la Cour des comptes sur le budget fédéral : « *La Cour des comptes est d'avis que l'estimation des effets retour n'est pas suffisamment étayée et qu'il existe un risque très élevé que ceux-ci soient largement surévalués* » ; « *Elle attire en particulier l'attention sur l'absence de justification de la trajectoire de croissance en matière d'emploi, l'incohérence méthodologique dans le calcul des effets retour et la possible surestimation des recettes par travailleur supplémentaire* ». Alors que le Gouvernement, aux niveaux de la Région et du Fédéral, affiche sa Déclaration de Politique sous l'angle de la bonne gestion et de la décision prise sur base d'une évaluation préalable rigoureuse, force est de constater qu'il s'agit trop souvent d'un effet d'annonce et non d'une réalité des faits.

Tandis que l'on assiste à un désenchantement des démocraties occidentales, il convient d'être on ne peut plus attentif dans la manière dont on réinterroge les mécanismes de solidarités, et plus largement le vivre ensemble, dans le débat public. Dans ce contexte, nous nous sommes intéressés aux politiques d'activation de façon à démêler le fait étayé de l'effet d'annonce ou de l'opinion non fondée.

L'avènement de l'État social actif : Il y a 25 ans déjà, en matière d'insertion socioprofessionnelle, la Belgique bascule. L'État social actif s'installe face à un besoin jugé criant d'augmenter le taux d'emploi. Pour y répondre, l'objectif porte sur une plus grande adaptabilité et flexibilité de celles et ceux qui sont inactifs, par défaut d'employabilité ou de motivation. Les moyens d'activation sont principalement :

- **La correction de certains mécanismes du filet de protection sociale** dont les effets pervers seraient de décourager l'activation et d'opérer comme un piège à l'emploi
- **L'accentuation de la conditionnalité des aides** vis-à-vis de leurs allocataires qui doivent faire la preuve de leur disponibilité et de leurs bonnes dispositions à s'activer
- **La création de politiques publiques centrées sur des groupes à risque** ainsi que l'individualisation et la contractualisation de l'accompagnement

Les rouages de l'État social actif se fondent sur la promesse implicite de la disponibilité et de la sécurité d'emploi.

Si l'on examine le taux d'emploi en Belgique, on constate qu'il présente une tendance légèrement haussière depuis l'an 2000. Le taux d'emploi était de 65,8% en 2000, de 67,6% en 2010 et de 70% en 2020. Il a ensuite poursuivi sa progression pour atteindre 72,3% en 2024. L'objectif du Gouvernement qui annonce un taux d'emploi à 80% en 2029 apparaît ambitieux...

La conditionnalité renforcée des droits s'est traduite par plusieurs réformes en Belgique qui n'ont pas atteints les objectifs attendus. Une certaine prudence du Gouvernement serait justifiée quant à sa capacité à anticiper les effets des politiques d'activation qu'il définit.

Si à l'échelle européenne, il y a un consensus : limiter les allocations de chômage dans le temps facilite le retour à l'emploi. L'effet sur les publics éloignés de l'emploi n'est par contre pas une évidence. Avec l'Accord de Pâque qui prévoit une limitation dans le temps des allocations de chômage prévue à partir de 2026, le Gouvernement prédit qu'environ un tiers des exclus iront à l'emploi, un tiers vers les CPAS et un tiers soit ne bénéficieront plus d'aucune allocations soit entreront dans un autre système d'aide. Cette prédiction s'appuie l'expérience de la limitation dans le temps des allocations d'insertion de 2015 pour laquelle aucun lien causal entre la mesure et le retour à l'emploi n'est démontré. La transposition du résultat est hasardeuse.

Certains éléments sont, par ailleurs, occultés du narratif, notons :

- Les allocations de chômage ne représentent que 5% des dépenses de la sécurité sociale
- L'ouverture du droit au chômage en Belgique est l'une des plus strictes d'Europe
- L'allocation moyenne du chômeur reste constamment en dessous du seuil de pauvreté
- Les chômeurs ont des périodes de travail sans sortir des chiffres du chômage

Parallèlement à la conditionnalité des droits, les politiques d'activation soutiennent des **dispositifs d'accompagnement des demandeurs d'emploi**. Peu d'évaluations des dispositifs existent en Wallonie pour en évaluer l'impact. Dans la littérature, l'effet positif sur le retour à l'emploi de l'accompagnement est démontré lorsqu'il passe par la mise en place d'une relation de confiance avec le conseiller. L'impact positif des formations professionnelles sur l'accès à l'emploi est démontré après l'effet de rétention. Les pratiques d'orientation montrent pour leur part des effets indirects via les dimensions vocationnelles et motivationnelles.

Alors que l'accompagnement systématique des chômeurs et le conditionnement à la performance des subventions s'organisent en Wallonie, notons qu'il est aussi démontré que :

- Les **procédures de contrôle de la disponibilité** qui reposent sur la fourniture de traces tangibles ont peu de sens au vu des vecteurs de recrutement du marché du travail non qualifié qui sont souvent autres que formels, et renforcent un effet de désillusion
- Les **indicateurs de performance** auxquels sont soumis les opérateurs peuvent agir au détriment de la qualité de leurs services

Enfin, l'efficacité de la stratégie adéquatiste, fer de lance du Gouvernement, est franchement remise en question dans la littérature. Des **méthodes innovantes prônent une intervention conjointe sur l'offre et la demande d'emploi**. Celles-ci apparaissent indiquées, en parallèle d'une réelle politique de création d'emplois sur les segments peu qualifiés.

LES POLITIQUES D'ACTIVATION : Préambule

Le vent de la réforme souffle.

Dans une société, questionner ponctuellement l'orientation des valeurs collectives et l'allocation des ressources publiques apparaît salubre, pour peu que cela s'inscrive dans un projet démocratique fort. Les élections en sont bien sûr un moment clé ; le rappel que le peuple est souverain et que son pouvoir s'exerce via les représentants élus. La démocratie libérale, représentative et parlementaire, telle qu'on la connaît en Belgique, et plus largement dans les démocraties occidentales, ne s'arrête pas là. Elle repose aussi sur l'État de droit, la séparation des pouvoirs et les droits humains. Les élus qui forment la majorité composent, entre l'exécutif et le législatif, avec les élus des partis d'opposition et avec un contre-pouvoir que sont, principalement, la presse et les corps intermédiaires. Leur fonction est de garantir la vitalité du débat démocratique, de porter la voix des citoyens entre deux élections, d'éviter la tyrannie et de donner à voir des alternatives.

Alors que la majorité politique en place jette régulièrement le discrédit sur l'opposition et les organes de contre-pouvoir en agitant l'argument d'avoir gagné par les urnes, il apparaît important de rappeler en introduction que cela n'est pas synonyme d'un mandat qui donne le plein pouvoir dans une démocratie libérale.



Dans un souci de transparence, les fondements de la décision politique devraient être explicités et distingués sur ce qui relève, d'une part, des choix de valeurs liés à des opinions et à une vision du monde et, d'autre part, des observations factuelles liées aux expériences de terrain et/ou de recherche. Sans faire l'apologie d'une technocratie, loin de là, il est assez étonnant de voir comment un gouvernement qui annonce : « *On va gérer le pays comme des ingénieurs, pas comme des poètes* » ([Georges-Louis Bouchez à la Libre, juin 2024](#)), ignore des données factuelles probantes, présente des certitudes là où il y a controverse, ou ne publie simplement pas les résultats de certaines évaluations. Il est difficile de ne pas y voir un tri.

La question est posée : Le résultat de l'évaluation vient-il éclairer une décision à prendre ou n'est-il bon à prendre que s'il vient appuyer la décision déjà prise ?

Alors que l'on assiste à un désenchantement des démocraties occidentales, il convient d'être on ne peut plus attentif dans la manière dont on réinterroge les mécanismes de solidarités, et plus largement le vivre ensemble, dans le débat public. Il s'agit de scruter à travers les discours voire les processus évaluatifs eux-mêmes (notamment dans la sélection des critères de l'évaluation), en fonction des valeurs prônées, des sources citées, celles mises de côté..., comment l'on visibilise ou invisibilise des personnes, des phénomènes, des groupes, des idées.

Un climat de crises successives et récurrentes donne un air inéluctable à des politiques tantôt au ton autoritaire et sécuritaire, à la faveur des majorités, où la souveraineté de l'État-nation peut primer sur des lois ou institutions supranationales, où la société ne saurait fonctionner sans autorité morale etc., tantôt où la gestion budgétaire justifie la disqualification et la précarisation de certaines franges de la population, où s'affirme le transfert des services publics d'intérêt général et du non-marchand vers du marchand et des logiques de profit etc.



Sans nier que la soutenabilité de la dette wallonne constitue un sujet de préoccupation et qu'un effort structurel a été recommandé par la Commission externe de la dette et des finances publiques, suite à l'impact économique et financier de la pandémie de COVID-19. Sans non plus nier que la Fédération Wallonie-Bruxelles connaît une situation budgétaire délicate qui fait porter un risque indirect sur la Région ou encore, que la situation n'est guère plus réjouissante du côté de l'État ou des pouvoirs locaux. Dans ce contexte, la réduction des dépenses est utilisée par la majorité politique comme un argument d'autorité laissant supposer qu'une seule voie s'ouvre à nous, celle d'une gestion financière de la chose publique.

La technicité des arguments et l'affirmation d'une absence de marge de manœuvre confisquent le débat qui est pourtant au cœur de choix de société qui nous touchent toutes et tous.

Farah ISMAÏLI alerte dans une [carte blanche](#) publiée dans le journal LE SOIR. La Directrice de la Fesefa y exprime son inquiétude on ne peut plus clairement : « ***Il ne s'agit plus d'une simple logique de rigueur budgétaire, mais d'une attaque organisée provoquant une asphyxie de plus en plus rapide du tissu associatif*** ».

Selon ses dires, que nous soutenons et partageons, derrière les mesures budgétaires, les arbitrages réalisés dans les dépenses et dans les recettes, se cache l'imposition d'une idéologie du désengagement de l'État qui disqualifie une approche humaniste des politiques publiques.



Si nous sommes favorables à une évaluation des résultats et des impacts lorsque celle-ci pense l'amélioration continue des activités en regard des besoins sociétaux, nous nous méfions par contre féroce d'un dictat de l'évaluation lorsqu'elle se résume à une revue des dépenses qui ne peut que conduire à une politique d'austérité et à des coupes budgétaires arbitraires. **La mission sociétale ne peut être évincée de l'équation et, par définition, une série de missions d'intérêt général ne génèrent pas de profit direct.**

Que signifie dès lors être efficient lorsque l'on parle de cohésion sociale ? À quelles externalités négatives la société s'expose-t-elle lorsqu'elle ne fait plus une priorité de l'accès aux droits fondamentaux pour l'ensemble de ses citoyens ?

Et comment rendre compte de ce risque dans une démarche évaluative sérieuse, avec quels contrefactuels ? Comment « mesurer » des phénomènes complexes tels que l'inclusion, l'insertion, l'intégration, l'émancipation... sans en perdre l'essence ?

Ces derniers mois, les sorties retentissantes du président du Mouvement Réformateur sont monnaie courante. Prenons l'exemple des chômeurs de longue durée.

Georges-Louis BOUCHEZ est au micro de [RTL](#). Il démarre par une donnée chiffrée que personne ne va réfuter : « Il y a plus de 170.000 fonctions qui ne trouvent pas preneur en Belgique. Donc, il y a 170.000 jobs à pourvoir ! ». Sur cette base, il tire une conclusion plus large : « On parle ici de 100.000 personnes [chômeurs de longue durée bientôt exclus du système d'allocations suite à l'accord de Pâques]. Vous savez je ne pense pas qu'il faut faire des math fortes pour se dire que peut-être une partie vont trouver ». Cette affirmation, qui repose sur une vision adéquationniste, est présentée comme une évidence. L'est-elle vraiment ? Il précise : « Parmi toutes ces personnes, on estime à un tiers qui iront au CPAS. Pourquoi ? Parce qu'il y a au moins un tiers qui va trouver un emploi, on peut l'espérer. Et il y a un tiers aussi qui n'a pas les conditions pour avoir une aide sociale ». Nous verrons plus loin (p. 13) que cette prédiction, qui semble être une extrapolation des résultats de la réforme du droit aux allocations d'insertion en 2015, se révèle franchement hasardeuse.

Ensuite, certainement dans le cas où un doute subsisterait encore dans l'esprit de l'auditeur, qu'il se rassure. La situation est incarnée par un « fait divers » : « *Et on sait aussi qu'il y en a quelques-uns, excusez-moi de le dire mais c'est une réalité, qui par exemple ont des biens à l'étranger, il y a des gens qui ont des maisons au Maroc par exemple.* » Sur 100.000 chômeurs de longue durée, sincèrement, combien ont une maison à l'étranger ? Cette affirmation entraîne un biais de généralisation hautement stigmatisant, faisant planer l'idée que le chômeur (qui ne trouve pas rapidement un nouvel emploi) est avant tout un tricheur, un profiteur, un fainéant et qu'il vit dans l'opulence. Voilà qui justifie la perte de droit, le contrôle et la sanction. Enfin, ce sont les professionnels qui sont ciblés : « *Et les CPAS, parce que j'en entends beaucoup qui ne cessent de pleurer, ils doivent travailler sur deux choses : un, lutter contre la fraude sociale et le paquet est extrêmement important [...] et deuxième élément, avec Pierre-Yves JEHOLET, il y aura une réforme globale du paysage de l'emploi [...]* ». La référence est ici faite à une réforme régionale dont les premiers éléments communiqués mettent surtout l'accent sur une rationalisation, des réductions linéaires de budget, l'intégration d'une part variable du financement lors de l'allocation des subventions...

L'on retrouve une certaine récurrence de la structure argumentaire ici mise en évidence. Le lecteur curieux peut par exemple tenter l'exercice en écoutant une autre de ses interventions au micro de [Sudinfo](#), cette fois sur les malades de longue durée. Des propos forts similaires en substance se retrouvent dans la bouche de plusieurs de nos Ministres, rendant ce discours emblématique de la ligne politique en matière d'emploi du Gouvernement faisant fonction.

« Il y a aujourd'hui toute une série de chômeurs qui sont au chômage, parfois depuis 30 ans, depuis 20 ans [...] Il y a 160.000 emplois vacants en Belgique aujourd'hui et il y a plus de 200.000 chômeurs qui pourraient prendre ces emplois mais qui ne le font pas » (le Ministre [CLARINVAL](#))

« Le chômage est un dispositif de solidarité et pas une rente à vie [...] C'est le message qu'il faut faire passer. La culture de l'excuse, l'angélisme, dire 'c'est de la faute des méchants employeurs s'il n'y a pas travail, c'est de la faute à la société, ne vous tracassez pas le PS et la FGTB sont là pour vous garantir une allocation de chômage à vie' : c'est fini ce discours-là [...] (le Ministre [JEHOLET](#)).



La tonalité des propos tenus par la majorité politique en vigueur apparaît d'autant plus dure et idéologiquement ancrée si l'on prend en considération l'avis de la Cour des comptes sur le budget fédéral.

En effet (voir [LE SOIR](#) ou [RTBF](#)) : « *La Cour des comptes est d'avis que l'estimation des effets retour n'est pas suffisamment étayée et qu'il existe un risque très élevé que ceux-ci soient largement surévalués* » ; « *Elle attire en particulier l'attention sur l'absence de justification de la trajectoire de croissance en matière d'emploi, l'incohérence méthodologique dans le calcul des effets retour et la possible surestimation des recettes par travailleur supplémentaire. Enfin, elle souligne qu'en raison de la répartition des compétences entre les différents niveaux de pouvoir et des fortes disparités régionales au niveau du taux d'emploi, il est essentiel de coordonner la politique avec les entités fédérées.* »

Également, particulièrement en matière de retour à l'emploi des chômeurs de longue durée et/ou peu qualifiés, il s'agit de considérer la nature même de ce qu'est un résultat dans la perspective de leur insertion.

Alors qu'une réforme du paysage de l'insertion se dessine au niveau de la région et que celle-ci, selon des indicateurs de performance, devrait sans doute inclure une part variable du financement de certains opérateurs subventionnés. Alors que le sujet crée déjà de la discorde lorsqu'il s'agit de calculer le taux d'insertion ou le coût moyen de l'insertion des stagiaires (le sujet fait débat pour les CISP via des articles de presse notamment dans [l'Avenir](#), il a fait l'objet d'un avis du [CESE Wallonie avis n°1614](#), il a été discuté au Parlement wallon lors de la Commission Economie, Emploi et Formation qui s'est réunie le 13 mai 2025...) :

Comment baliser l'évaluation pour qu'elle serve les missions et les publics par l'amélioration continue des activités des opérateurs subventionnés, sans qu'elle ne se transforme en un outil qui définance, pas à pas, purement et simplement, un secteur en sanctionnant les opérateurs jugés les moins performants, sans rien proposer par ailleurs ?

Dans ce contexte, nous nous sommes intéressés aux politiques d'activation et à leurs résultats connus de façon à démêler le fait étayé de l'effet d'annonce ou de l'opinion non fondée. L'idée est de nous mettre en meilleure capacité de nous défendre sur des arguments de fond, en tant que secteur de l'insertion sociale et professionnelle, lorsque nous sommes injustement attaqués. Bien sûr, nous ne ferons pas l'impasse d'une remise en question, en vue d'une amélioration continue, lorsque nos pratiques n'apparaîtraient plus suffisamment alignées aux besoins sociétaux. En outre, qui sait, certains des résultats présentés pourraient trouver échos auprès du législateur, car nous situant en accord avec ce qui a été communiqué par l'Interfédération des CISP au cabinet JEHOLET début mars 2025 : « *En effet, bien que ne partageant pas les orientations du Gouvernement, pour des raisons évidentes, nous réaffirmons toutefois notre volonté de mener un travail constructif afin que les orientations prises par le Gouvernement soient mises en œuvre de la manière la plus respectueuse possible des missions de nos centres, de leur identité et de leur savoir-faire* ».

Plus largement, cette contribution se veut une invitation à un modèle de l'évaluation qui sert l'apprentissage et une ouverture du champ des possibles. Que ce soit à l'échelle des politiques publiques ou des opérateurs, l'évaluation doit servir l'action et non l'inverse.



Pour John Dewey, la démocratie ne peut être qu'une expérimentation soumise en permanence à l'épreuve des faits – et non un ordre dogmatique ou institutionnel.

Dans cet esprit, comment réinventer la solidarité et la mettre en acte ? Comment réinventer le « commun » sans exclure ? Comment mieux intégrer le fruit de l'expérience ? Comment innover en concertation avec les professionnels de terrain, dans le respect de leur expertise, et avec les destinataires des politiques publiques, dans le respect de leur vécu ? Comment faire débat et impliquer le citoyen dans des décisions qui semblent trop souvent lui échapper ? Quel est le rôle des corps intermédiaires dans ces impératifs ? Ces questions sont ouvertes et, espérons-le, le resteront !

Rétrospective : L'avènement de l'État social actif

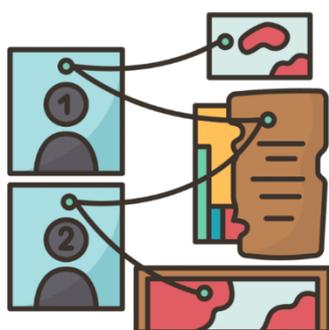
Il y a 25 ans déjà, en matière d'insertion socioprofessionnelle, la Belgique bascule vers le modèle de l'État social actif (voir à ce sujet et dont le propos est repris en synthèse ici : [FRANSSEN, 2008](#)). Le concept est introduit dans le cadre de l'accord de gouvernement fédéral conclu le 14 juillet 1999, promu par le Ministre Vandenbroucke (membre du parti socialiste flamand Vooruit) dans le Gouvernement Verhofstadt I (leader des libéraux flamands).

À l'époque, l'État social actif s'installe face à un besoin jugé criant d'augmenter le taux d'emploi. Pour y répondre, l'objectif porte sur une plus grande adaptabilité et flexibilité de celles et ceux qui sont inactifs, par défaut d'employabilité ou de motivation.

Le concept d'État social actif repose sur le principe que les individus ont des droits mais aussi des devoirs dont ils doivent être en mesure de rendre compte.

Les moyens d'activation sont principalement :

1. **La correction de certains mécanismes du filet de protection sociale** dont les effets pervers seraient de décourager l'activation et d'opérer comme un piège à l'emploi (ex : montant d'allocations trop élevé ou durable) ;
2. **L'accentuation de la conditionnalité des aides** vis-à-vis de leurs allocataires qui doivent faire la preuve de leur disponibilité et de leurs bonnes dispositions à s'activer (ex : dans quelles circonstances une personne peut-elle refuser une offre d'emploi ?) ;
3. **La création de politiques publiques centrées sur des groupes à risque** ainsi que l'individualisation et la contractualisation de l'accompagnement (et c'est bien au nom de l'autonomie du sujet lui-même, qu'est motivée la tutelle dont il fait l'objet).



Par-là, le positionnement dans la veine de l'État social actif redéfinit le risque. D'une part, les politiques publiques à l'œuvre érigent la personne inactive en responsable de sa situation (et non plus en victime d'un risque collectif). Le droit à l'aide sociale repose dès lors sur une objectivation du besoin mais aussi du mérite, évalués (contrôlés) sur base d'indications du législateur par des organismes tels que le CPAS ou le Forem et l'ONEM.

D'autre part, l'État social actif ne se limite pas à l'octroi d'allocations compensatrices. Il vise aussi à des investissements préventifs justifiés par la prévisibilité accrue des risques sociaux encourus par certaines catégories de citoyens, ex : risque de chômage en fonction de l'âge, du sexe, du niveau de formation, de la sous-région... La gestion du risque se veut dès lors ciblée, spécifique, catégorielle et individuelle en vue d'assurer l'égalité des chances de participation active de tous au sein de la société.

En matière de chômage, de soins de santé, de handicap... les politiques doivent s'individualiser par un accompagnement personnalisé et contractualisé. C'est autour de la personne, de sa situation ou du problème traité que doivent s'agencer les moyens disponibles. Pour ce faire, l'État social actif délègue. Il missionne donc une pluralité d'opérateurs spécialisés dans l'accompagnement et l'insertion de certaines catégories de citoyens « à risque ».

Au projet social global transformateur, mettant des équipements collectifs homogènes à disposition de toute la population, et visant à l'égalisation des droits et des conditions, se substitue désormais une diversité de projets et de dispositifs particuliers centrés sur les « groupes à risques ».

En continuité de ce basculement idéologique, apparaît dans les années 2000 la généralisation d'une terminologie empreinte d'une référence à l'ingénierie managériale (ex : notions d'efficacité, de qualité, de monitoring). Un appareillage techno-bureaucratique voit le jour (ex : dossier unique informatisé pour la traçabilité des individus ou indicateurs de diagnostic standardisés pour la programmation de l'offre sociale) et doit permettre cette gestion publique ciblée et préventive du risque ainsi que la responsabilisation de tous les acteurs.

Dès lors, les mécanismes de l'État social actif ne visent pas tant à empêcher le surgissement du risque qu'à en couvrir ses conséquences. Il se fonde sur la promesse implicite de la disponibilité et de la sécurité d'emploi.

En ramenant ce focus du risque à l'échelle de l'individu, l'État social actif invisibilise fortement les phénomènes macro-économiques et structurels tels que la globalisation de l'économie, la flexibilité du marché du travail, l'offre d'emplois stables qui requièrent peu de qualification, la couverture des services de transport en commun, ou encore, les conditions d'accès aux crèches et services de garderie.

Avant d'aller plus loin : Quelques chiffres-clés !

Selon [Statbel](#), si l'on examine le taux d'emploi en Belgique au fil du temps, on constate qu'il présente une tendance légèrement haussière depuis l'an 2000.

Le taux d'emploi était de 65,8% en 2000, de 67,6% en 2010 et de 70% en 2020. Il a ensuite poursuivi sa progression pour atteindre 72,3% en 2024 (notons que le taux d'emploi visé par le Gouvernement est de 80% d'ici 2029...).



Ceci est à considérer bien qu'un certain nombre de groupes vulnérables enregistrent toujours de faibles taux d'emploi en 2024. Par exemple, à peine un quart des personnes rencontrant d'importantes difficultés dans leurs activités quotidiennes en raison d'un handicap, d'une affection ou d'une maladie de longue durée travaillent, 47,5% des personnes ayant un niveau d'instruction faible et 58% des personnes ayant une nationalité d'origine non UE27.

Par contre (voir [RTBF](#), [ONEM 01/2025](#), [ONEM 01/2024](#)), le nombre de chômeurs complets indemnisés a été divisé par plus de deux en 20 ans (de plus de 700.000 dans les années 90 et 2000 à moins de 300.000 depuis 2022). Mais depuis 2022 précisément, le nombre de chômeurs, qu'ils soient demandeurs d'emploi ou non, ne baisse plus autant qu'avant et semble se stabiliser. La population de chômeurs complets indemnisés depuis plus de deux ans dépasse les 130.000 personnes. Une tendance à une diminution du chômage de longue durée (de plus de 2 ans) est observée alors que les chômages de courtes et moyennes durées augmentent. En Belgique, les données disponibles ne fournissent pas de chiffres précis sur le nombre de chômeurs complets indemnisés de plus de 10 ans. Selon une estimation de la FGTB, ils représenteraient entre 13.000 et 14.000 personnes ([RTBF](#)).

Par ailleurs, selon l'[IWEPS](#), le taux de bénéficiaires d'un Revenu d'Intégration Sociale ou d'un ERIS chez les 18-64 ans varie fortement selon les régions. La Wallonie (3,59 %) se situe dans une position intermédiaire entre Bruxelles (taux de 6,38 %), et la Flandre (1,28 %). Entre 2015 et 2020, on remarque une augmentation très importante du taux. Ce mouvement résultant de la limitation dans le temps des allocations d'insertion. Notons aussi que la [Fédération des CPAS](#) alerte concernant l'accroissement d'un nouveau public de travailleurs pauvres qui poussent la porte des CPAS. De plus ([RTBF](#)), en 2017, le nombre de malades de longue durée s'élevait à environ 400.000 personnes. Sept ans plus tard, en 2024, on en dénombre plus de 550.000. Cette augmentation significative est à considérer comme un risque dans le budget de la sécurité sociale.

Du point de vue des dépenses, selon la [Cour des comptes](#), les dépenses liées à la sécurité sociale en 2023 (les dépenses relatives aux allocations familiales et aux prestations d'aide sociale n'entrent pas dans ce cadre) s'élèvent à 130,9 milliards d'euros dont **118 milliards sont liées à des prestations qui répartissent comme suit :**

- **62,9 pour les pensions**
- **34,5 pour les soins de santé**
- **13 pour les indemnités pour incapacité de travail**
- **6,4 pour les allocations de chômage**
- **1,2 pour d'autres prestations**

(Pour une réflexion sur le mécanisme de financement des CPAS et les transferts de charges sociales du fédéral vers les communes, voir le [Coup d'Œil de l'Observatoire n° 107](#))

Enfin, selon le [rapport bisannuel 2022-2023 du Service de lutte contre la pauvreté](#), si l'on compare le montant de l'allocation au montant du seuil de pauvreté. En août 2022, le montant du revenu d'intégration pour une personne seule correspondait à 78 % du montant du seuil de pauvreté, pour l'allocation minimale de chômage à 87 %, pour la GRAPA à 93 %, pour l'allocation minimale d'invalidité à 102 % et pour la pension de retraite à 110 %. Bénéficiaire d'une allocation ne protège donc pas nécessairement de la pauvreté. En outre, globalement, le risque de pauvreté monétaire touche 13,2% de la population en Belgique et 17,8% de la population wallonne.

Plus largement, en 2024, le risque de pauvreté ou d'exclusion sociale touche 18,2% de la population belge (voir le [baromètre](#) ou [Statbel](#)). Bruxelles et certaines provinces de Wallonie comme le Hainaut et Liège présentent un risque de pauvreté ou d'exclusion sociale plus élevé.



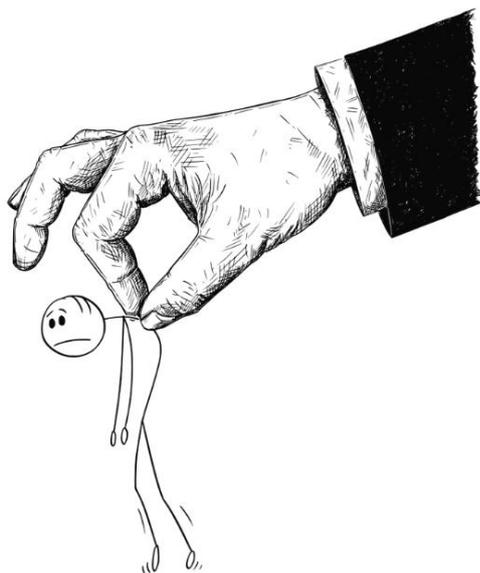
Les résultats de la conditionnalité renforcée des droits en Wallonie

Les politiques d'activation ont 25 ans en Belgique et se sont largement déployées sur la même période en Europe. Elles visent le juste équilibre entre la protection des chômeurs involontaires contre les conséquences de la perte de revenu et le maintien d'un incitant visant à faire revenir ces chômeurs sur le marché du travail et leur éviter un piège à l'emploi. Qu'en a-t-on appris ?

La limitation des allocations de chômage dans le temps : une mesure efficace ? Ainsi est titré l'article de BAYENET et al. (Décembre 2024 – [voir la publication](#)) qui propose une revue de la littérature scientifique sur le sujet en Europe.

Quel est le contexte ? Cet état des lieux est dressé en vue d'éclairer les propositions discutées dans le cadre de la formation du gouvernement fédéral issu des élections de juin 2024, où il est notamment question de modifier le dispositif d'assurance-chômage et de mettre fin au versement des indemnités après deux années de chômage (notons que la mesure a été adoptée au printemps 2025 lors de l'accord de Pâques par le gouvernement Arizona).

Quelles sont les principales constatations ? D'abord, s'il est presque certain que la réduction de la période potentielle d'indemnisation puisse faciliter le retour à l'emploi, un tel effet positif pourrait ne concerner qu'une partie des chômeurs de longue durée, en raison de leurs caractéristiques personnelles (inadéquation de compétences, problèmes d'invalidité, discriminations liées à l'âge, etc.). Ensuite, d'une étude à l'autre, les effets d'une limitation dans le temps des allocations de chômage sont contradictoires ou ambigus concernant, d'une part, l'amélioration ou la détérioration de l'emploi post-chômage ou, d'autre part, la santé.



Quelles recommandations politiques sont alors émises ? Les auteurs recommandent que les mesures à l'agenda politique belge en la matière tiennent compte de leurs externalités négatives et donc, qu'elles soient ajustées en fonction des caractéristiques des chômeurs (niveau de qualification, secteur d'activité, situation familiale...) pour éviter de trop pénaliser les demandeurs d'emploi qui peinent à retrouver un travail pour des raisons structurelles et parfois indépendantes de leur volonté. Ils alertent également sur le risque d'augmenter le taux de sortie vers les autres systèmes de protection ou d'aide sociale ; sachant que les employés sociaux des CPAS travaillent déjà à flux tendu et que le système d'invalidité pourrait connaître les mêmes difficultés.

Ensuite, si nous nous recentrons sur l'expérience belge, l'ONEM a publié ([voir la publication](#)) une **évaluation de l'impact sur les transitions vers l'emploi de dix ans de dégressivité renforcée des allocations de chômage (période 2010-2020)**.

Quel est le contexte ? Le 1^{er} novembre 2012, la dégressivité renforcée des allocations de chômage est entrée en vigueur. La réforme est à considérer dans le contexte des plaidoyers en faveur d'un assainissement des dépenses publiques, qui ont eu un accueil particulièrement favorable pendant la période de récession à la suite de la crise bancaire.

Quelles sont les principales constatations ? (1) La complexité réglementaire s'avère être un obstacle à l'efficacité des allocations de chômage sur le plan de la compréhensibilité pour les intéressés, de la faisabilité pour l'administration et des possibilités d'évaluation ; (2) **L'analyse n'indique aucune évolution à la hausse en matière de sortie du chômage en général ou de sortie spécifiquement vers l'emploi, à la suite de la réforme du profil temporel des allocations** ; (3) Si la dégressivité renforcée a été conçue et instaurée en vue de l'assainissement des dépenses publiques, la réforme a permis de réaliser des économies limitées sur les dépenses sociales que l'on ne peut pas considérer comme un changement de cap (économie de 0,5% sur environ 10 ans).

Quelles recommandations politiques sont alors émises ? (1) Les auteurs recommandent en premier lieu une simplification des allocations de chômage. Notamment, l'incidence sur la mise en œuvre administrative de ce genre de réglementation complexe a déjà été signalée depuis longtemps comme un risque en ce qui concerne le principe d'égalité. Cette complexité nécessite une spécialisation tellement poussée que la moindre divergence de point de vue au sujet de détails de la réglementation entre deux collaborateurs/implantations d'une même instance risque d'entraîner une différence de traitement des bénéficiaires ; (2) L'analyse a montré comment l'allocation moyenne du chômeur reste constamment en dessous du seuil de pauvreté. Toute réforme des allocations de chômage qui implique une diminution de l'allocation pour certains groupes – quel que soit le profil envisagé – peut donc être délicate pour le maintien de la fonction de protection des allocations de chômage ; (3) Une augmentation des allocations pendant les premiers mois de chômage porte le risque d'une augmentation des dépenses sociales en cas de modifications de la structure de chômage (en cas de conjoncture basse et lorsque la proportion du chômage de courte durée augmente).

Poursuivons, le [FOREM \(2017\)](#) s'est intéressé à ce que « **Que sont devenues les personnes arrivées en fin de droit aux allocations d'insertion ?** »

Quel est le contexte ? À partir du 1^{er} janvier 2015, l'accès aux allocations d'insertion a été limité à une période de 36 mois. Avant, ce type d'allocations, basées non pas sur la durée de travail mais sur les études, étaient illimitées dans le temps. 18.543 personnes en Wallonie sont arrivées en fin de droit aux allocations d'insertion au cours de l'année 2015, dont 84% avaient entre 25 et 49 ans. Plus de 50% des personnes avaient connu l'emploi dans les cinq ans précédant la fin de droit (mais trop brièvement ou de manière trop fractionnée pour permettre de prétendre à des allocations de chômage sur base du travail) et 40% ont au moins été en emploi un jour au cours de l'année suivant la fin de droit (durée moyenne en emploi : 96 jours).

Quelles sont les principales constatations ? Un an après la fin de droit :

- 29% occupaient un emploi ;
- 26% étaient inscrites au FOREM, dont 14% obligatoirement à la demande d'un CPAS ;
- 1% suivaient une formation ;
- 44% n'étaient ni inscrites au FOREM, ni en emploi, ni en formation.

Quelles réflexions politiques sont alors émises ? Selon [VAN DER LINDEN \(2024\)](#), ces statistiques peuvent varier d'une étude à l'autre. Et surtout : Il s'agit d'une pure description. Il n'y a donc pas de lien causal entre la fin de droit aux « A.I. » et les indicateurs ci-avant. Pour parler de lien causal, il faut bâtir un contrefactuel crédible : « ce qui serait advenu aux mêmes personnes en l'absence de fin de droit ». Selon l'auteur, les effets de la fin de droits aux « A.I. » ne sont en réalité pas connus.

(Pour une réflexion plus large autour de l'exclusion des chômeurs, voir la note de [DEFEYT \(2024\)](#) qui reprend une série de points de repère dans le cadre des réformes actuelles).

Enfin : **Priver les jeunes d’allocations d’insertion a-t-il été un remède efficace pour lutter contre l’abandon scolaire et le chômage ?** COCKX et al. (2022 – [voir la publication](#)) ont résumé les résultats de plusieurs recherches qui ont évalué dans quelle mesure les objectifs gouvernementaux ont été atteints.

Quel est le contexte ? Fin 2014, le gouvernement fédéral a décidé qu’à partir de 2015, les jeunes de plus de 25 ans n’ont plus droit à une allocation d’insertion s’ils sont au chômage un an après avoir obtenu leur diplôme. Dans le même temps, le gouvernement a imposé qu’à partir de septembre 2015, ce droit soit refusé aux jeunes de moins de 21 ans qui n’ont pas de diplôme de la sixième année de l’enseignement secondaire. Cela devait inciter les jeunes à chercher et accepter un emploi plus rapidement et encourager les personnes peu qualifiées à obtenir un diplôme et à ne pas quitter prématurément l’enseignement.



Quelles sont les principales constatations ? (1) Pour les jeunes sans diplôme de l’enseignement secondaire, la réforme passe complètement à côté de son objectif. La suppression du droit à l’allocation d’insertion n’a pas d’effet statistiquement significatif sur les chances de trouver un emploi, sur l’obtention d’un diplôme ou sur l’abandon scolaire ; (2) Pour les jeunes titulaires d’un Master universitaire, la réforme a également manqué son objectif : la réforme n’a pas favorisé la transition vers des emplois durables ; (3) L’étude révèle toutefois un avantage non intentionnel pour les jeunes de l’enseignement supérieur.

Quelles réflexions politiques sont alors émises ? (1) Les auteurs posent la question : cet avantage non intentionnel justifie-t-il le coût imposé à tous les jeunes de 25 ans ou plus qui perdent le droit à l’allocation d’insertion ? La suppression de ce droit a plongé certains jeunes dans la pauvreté et a rendu impossible pour d’autres de vivre de manière autonome sans le soutien financier de leurs parents. (2) Cette étude révèle également que les incitations financières à chercher du travail ne sont pas efficaces pour tout le monde. Les auteurs recommandent de se demander s’il n’existe pas d’autres instruments tels que la formation et l’orientation.

Premiers éléments de discussion

L’objectif est ici de mettre en perspective le discours répété de la majorité politique avec les résultats publiés d’évaluations indépendantes. Il ne s’agit pas de nier certains des éléments du narratif. La proportion d’emplois vacants est élevée, la part de chômeurs de longue durée est élevée, la manière d’indemniser les chômeurs a une part de responsabilité dans cette situation, les autres pays occidentaux ont des systèmes d’assurance chômage à durée limitée... (voir [VAN DER LINDEN, 2024](#)).

Cependant, le premier constat est que les grandes réformes menées en Belgique n'ont pas atteints les objectifs qui leur étaient assignés. Au vu des résultats mitigés des politiques d'activation des 25 dernières années, il apparaît évident que le législateur est en incapacité de prédire avec un niveau de confiance élevé les effets des politiques d'activation qu'il définit. Une gestion publique responsable nous semblerait devoir inclure un doute raisonnable sous la forme d'un effort réel pour scruter les effets inattendus et les externalités négatives de toute nouvelle politique de conditionnalité renforcée des droits.

Si à l'échelle européenne, il y a un consensus : limiter les allocations de chômage dans le temps facilite le retour à l'emploi, l'effet sur les publics plus éloignés de l'emploi n'est par contre pas une évidence. De plus, la prédiction par le politique de l'effet de la limitation dans le temps des allocations de chômage à partir de 2026 (qui devrait résulter à environ 1/3 des exclus à l'emploi, 1/3 au CPAS, 1/3 « autre ») s'appuie sur l'expérience de la limitation dans le temps des allocations d'insertion (cf. réforme de 2015) pour laquelle aucun lien causal entre la mesure et le retour à l'emploi n'est démontré. La transposition du résultat est hasardeuse.

Les réformes en cours, en particulier au niveau fédéral, peuvent aussi se considérer au regard des éléments suivants :

L'ouverture du droit au chômage en Belgique est l'une des plus strictes en Europe

Dans notre pays, pour avoir droit aux allocations de chômage, les personnes sans emploi doivent avoir travaillé un certain nombre de jours. Ce nombre varie selon différents critères, dont l'âge. Si l'on compare le rapport entre le nombre de jours de travail et la durée prise en compte, selon l'[ONEM](#), seuls les Pays-Bas demandent plus de jours travaillés pour bénéficier des allocations de chômage. Dès lors, s'il est vrai que les allocations sont versées sans limite de temps, à condition de continuer à chercher activement du travail, **l'ouverture de ce droit au chômage est l'une des plus strictes en Europe. Notons aussi (ibid.) qu'obtenir le droit aux allocations de chômage est plus difficile pour ceux qui travaillent de manière flexible.**

Ainsi, dans une [interview donnée à la RTBF qui date du 3 avril 2025](#), selon les mesures connues à cette date de la réforme qui donnera l'Accord de Pâques du 11 avril 2025, dont la teneur ne nous semble pas avoir fondamentalement changé à l'heure de rédiger ces lignes, l'économiste et professeur émérite de l'UCLouvain Bruno VAN DER LINDEN fait le constat d'une réforme déséquilibrée : « **Le modèle proposé par l'Arizona penche dangereusement d'un seul côté : celui de l'incitation financière au détriment de la protection du travailleur face au risque de perte d'emploi** ». Sans ambages : Face à la flexibilisation du marché de l'emploi, ne faudrait-il pas en contrepartie mieux protéger le travailleur et assouplir les conditions d'accès aux allocations de chômage ? Ce n'est en tout cas pas ce qui est prévu par le gouvernement Arizona. Plus de 100.000 chômeurs seront directement impactés, dès 2026.

Les chômeurs ont des périodes de travail sans sortir des chiffres du chômage

Travailler ne suppose pas une sortie automatique du chômage. Ainsi, **des chômeurs de longue durée peuvent tout à fait avoir travaillé pendant leur période de chômage, parfois même de façon répétée voire régulière, lorsqu'ils sont à l'emploi avec des contrats de courtes durées.** En effet, remettre son compteur à zéro suppose une période ininterrompue plus longue que 3 mois ([VAN DER LINDEN, 2024](#)).

Au-delà des chiffres, l'expérience des exclus

[ZUNE, DEMAZIÈRE & UGEUX \(2017\)](#) ont réalisé une enquête qualitative auprès de chômeurs radiés. Il en ressort que :

- **Les exclus du chômage ne constituent pas une catégorie sociale homogène**, pouvant être caractérisée par des traits communs et exclusifs.
- Les procédures de contrôle de la disponibilité qui reposent sur la **fourniture de traces tangibles perdent de leur sens au fur et à mesure** que les échecs s'accumulent.
- **Les vecteurs de recrutement du marché du travail non qualifié sont souvent autres que formels**, ce qui conduit à une double recherche d'emploi : l'une officielle à but de conformité, l'autre difficilement attestable, via un tissu relationnel etc.
- Les chômeurs ont des ressources (relationnelles, économiques etc.) très variées, et donc très inégales. **L'exclusion renforce ces inégalités.**
- La persistance dans le chômage produit un **effet de découragement**, et la responsabilisation devient de la culpabilisation. Or les attentes d'un accompagnement plus suivi ou d'un placement sont nombreuses.
- La dégradation de la situation rend difficile de cerner ce qui est accessible et réaliste professionnellement. **L'orientation en devient incertaine.**
- Pour la majorité, l'exclusion signifie une paupérisation immédiate et favorise une **installation dans des modes de vie dégradés.** Le CPAS est rarement une solution vécue comme en accord avec les aspirations et identifications, mais représente plutôt un éloignement vis-à-vis de l'emploi et une régression dans le statut social.



La politique de l'exclusion soutient une logique de l'assistance

[LORIAUX](#) dans un article publié en 2016 conclut avec ces propos qui résonnent de façon on ne peut plus actuelle : « *La logique d'assistance a été subrepticement réinjectée au cœur du dispositif de sécurité sociale puisque, pour des milliers chômeurs et de chômeuses exclus du système de l'assurance lors de la mise en place des nouvelles politiques d'activation, le dernier filet de protection sera dorénavant l'assistance via les CPAS dont on oublie parfois qu'elle n'est malheureusement pas automatique puisqu'elle dépend d'une évaluation de 'l'état de besoin' du bénéficiaire* ».

Les dispositifs d'insertion : résultats et impacts

Parallèlement à la conditionnalité des droits, les politiques d'activation soutiennent des dispositifs d'accompagnement des demandeurs d'emploi. Orientation, conseil et coaching en insertion, bilan de compétences, définition du projet personnel et professionnel, formation, placement... sont ainsi au cœur de l'activité d'une pluralité d'acteurs ciblant certaines catégories du public. Que peut-on en dire ?

La littérature **s'accorde sur le fait qu'un accompagnement intensif et individualisé a un impact positif sur les transitions vers l'emploi**. Par exemple, en France, [FOUGÈRE et al. \(2010\)](#) mettent en évidence le fait que le passage par une offre de service a pour effet d'augmenter, toutes choses étant égales par ailleurs, le taux de retour à l'emploi. Les auteurs montrent que plus l'intensité de l'offre de service est forte et plus le taux de retour en emploi est significativement important. De leur côté, toujours en France, [BOUDRAA & CHAKER \(2023\)](#) démontrent le rôle central de l'accompagnement fréquent et physique sur le soutien perçu, qui favorise à son tour le retour à l'emploi des demandeurs d'emploi de longue durée. Ce sentiment de soutien favorise la motivation, la confiance et la persévérance en vue de retrouver un emploi.

L'accompagnement n'établit pas de lien direct avec le retour à l'emploi. Le sentiment de soutien apparaît donc comme un facteur médiateur et met ainsi en évidence l'importance de la mise en place d'une relation de qualité et de confiance avec le conseiller.

Il ressort également un **consensus autour de l'impact positif des formations professionnelles sur l'accès à l'emploi après l'effet de rétention** (qui correspond à la durée de la formation, pendant laquelle peu de sorties du chômage sont observées). Il faut en général deux ans pour observer cet effet positif significatif ([SIRDEY & SMITH, 2024](#)). Les autrices (ibid.) analysent l'impact de la formation qualifiante sur l'emploi à Bruxelles et montrent un effet positif plus élevé pour les personnes qui sont restées plus longtemps au chômage avant d'entrer en formation. Elles observent également un lien positif fort entre les transitions vers l'emploi et les demandeurs d'emploi ayant un diplôme étranger sans équivalence, qui semblent donc particulièrement bénéficier de la formation qualifiante. [COCKX et al. \(2023\)](#), ont analysé en Flandre les effets de programmes de formation professionnelle courts (moins de 6 mois) et longs (entre 6 et 10 mois), et de la formation d'orientation. L'impact dépend des caractéristiques de la formation suivie ainsi que de celles des demandeurs d'emploi. Les effets des formations courtes sont particulièrement élevés pour les migrants récents ayant une faible maîtrise du néerlandais. Les formations longues apparaissent spécialement utiles pour les travailleurs plus âgés, ce qui est cohérent avec l'idée que ces travailleurs ont besoin d'une reconversion intensive pour leur réorientation professionnelle. Le gain direct des formations d'orientation n'est en revanche pas établi pour la plupart des chômeurs.

Ce dernier résultat peut s'expliquer par le fait que le gain des formations en orientation soit indirect (via les dimensions vocationnelles et motivationnelles). Il peut aussi s'expliquer par le fait que l'orientation bénéficierait à des catégories de publics dont la classification est autre qu'un statut administratif (et plutôt relative à un besoin d'acquisition développementale).



De fait, les effets positifs du conseil en orientation sont démontrés par ailleurs dans la littérature. Ainsi, par exemple, dans le champ de l'approche par les capacités d'Amartya Sen, différents articles soutiennent que **la formation professionnelle ne peut avoir des effets bénéfiques que si elle résulte d'un choix éclairé et s'inscrit dans un projet qui fait sens** dans le parcours des individus concernés ([IWEPS, 2016](#)).

Citons aussi le travail mené par [GAUDRON et al. \(2001\)](#) sur les effets du **bilan de compétences** : une pratique de conseil en orientation professionnelle pour adultes. L'étude longitudinale et quasi-expérimentale montre des **acquisitions développementales dont la stabilité est évidente encore six mois après** la fin de la démarche pour les critères d'auto-connaissance et d'estime de soi.

Plus globalement, [KOEN et al. \(2013\)](#) ont montré que l'employabilité favorise la recherche d'un emploi et la possibilité de trouver un réemploi chez les chômeurs de longue durée. La dimension cognitive de l'employabilité (adaptabilité : volonté de faire face et une volonté d'explorer les possibilités de carrière) favorise principalement la recherche d'emploi. La dimension de capacité de l'employabilité (capital social et humain) favorise principalement le réemploi. Les autrices y voient une manière pour les services de l'emploi de mesurer la progression des personnes et, pour les chômeurs, une manière de se fixer des objectifs accessibles là où l'emploi peut paraître inatteignable dans un premier temps.

Milieu des années 2010, plusieurs revues de la littérature ont été réalisées de manière à dégager les enseignements tirés de l'accompagnement des demandeurs d'emploi. [CARD \(2015\)](#) s'est notamment intéressé à la **temporalité de l'effet**. L'auteur retient que les dispositifs d'aide à la recherche d'emploi ont en moyenne un effet positif à court terme (dans les douze mois) et qu'à moyen terme (deux ans après la fin du programme), les résultats des formations sont plus favorables. Les programmes d'emplois subventionnés, où les institutions du secteur public sont incitées à embaucher certaines catégories de salariés pour une période donnée, obtiennent des résultats mauvais à la fois à court et à plus long terme.

[PARENT & SAUTORY \(2014\)](#) ont publié une synthèse des **effets du renforcement et de l'externalisation du suivi**. Les résultats des évaluations montrent que l'accompagnement renforcé favorise le retour à l'emploi des chômeurs. En revanche, l'externalisation de l'accompagnement via un appel d'offres est souvent moins efficace que l'accompagnement public, bien que les résultats varient selon la nature du dispositif et les incitations financières à destination des prestataires. Plusieurs risques sont mis en évidence particulièrement en lien avec les contrats de rémunération à la performance des opérateurs :

- L'écrémage lorsque les opérateurs sous-traitants ne recrutent que les chômeurs les plus employables ;
- Le parking quand les opérateurs externes concentrent leurs moyens sur les chômeurs les plus employables parmi ceux qu'ils accompagnent effectivement ;

La tarification modulée selon les types de publics ne semble pas remédier à ces risques à moins d'une différenciation fort importante. Enfin, le risque de la perte au fil du temps de l'expérience acquise par le service public structurel dans l'accompagnement des publics plus éloignés du marché du travail est aussi souligné.

Enfin, le [Conseil d'Orientation pour l'Emploi \(2016\)](#), en France, reprend 10 priorités pour favoriser la qualité de l'accompagnement dont trois relèvent **de l'évaluation et de l'innovation sociale**. La qualité de l'évaluation repose sur quatre exigences complémentaires : la mesure de la satisfaction des personnes accompagnées, la définition d'indicateurs de résultats pertinents et cohérents par rapport à des objectifs clairement définis, la transparence par la publication des résultats et l'évaluation académique. De plus, amplifier l'expérimentation sociale est essentiel pour répondre aux besoins non satisfaits et prendre en compte les besoins émergents. Elle est particulièrement intégrée par le secteur associatif.

Les besoins des demandeurs d'emploi en Wallonie

Le [FOREM \(2021\)](#) a étudié 10 domaines de compétences sur base de référentiels européens.

En Wallonie, 20 % des demandeurs d'emploi ne maîtrisent pas (ou pas suffisamment) les compétences leur permettant de s'insérer sur le marché de l'emploi.

Les « profils fragilisés » sont surreprésentés sur le territoire de Liège-Huy-Verviers : 24 %. Les profils en difficulté seraient proportionnellement plus nombreux dans les grandes villes wallonnes (Charleroi, La Louvière, Liège, Mons, Namur, Tournai, Verviers) tandis que les profils favorisés seraient surreprésentés en milieu rural ou faiblement urbanisé. Les demandeurs d'emploi issus de l'enseignement primaire et secondaire de base sont fortement surreprésentés parmi les « profils en difficulté » : 39 %. Les étrangers, surtout les non-européens : 35%, sont davantage représentés parmi les « profils fragilisés ». Enfin les personnes avec une très longue durée d'inoccupation (2 ans et plus) y sont surreprésentées (2 > 5 ans : 25% ; > 5 ans : 29%).

À titre d'illustration, pouvoir rédiger un CV et une lettre de motivation est problématique pour 34 % des demandeurs d'emploi inoccupés répondants. Extrapolé à l'ensemble de la population de demandeurs d'emploi wallon, le nombre de demandeurs d'emploi concernés représenterait entre 55.000 et 70.000 personnes. Réaliser sans erreurs des additions, des soustractions, des multiplications, des divisions et effectuer des règles de trois est problématique pour 28% des répondants. Organiser les déplacements en respectant les horaires est problématique pour 21% des répondants. Ou encore, communiquer à l'aide de courriers électroniques est problématique pour 20% des répondants. Concernant les freins à l'insertion (matériels, liés à la santé, liés à la vie privée...), seuls 34% des demandeurs d'emploi inoccupés répondants déclarent n'avoir aucun frein et 26% déclarent en avoir plusieurs.



Pour terminer ce point en échos avec une actualité, [Frédéric PANIER](#), administrateur délégué d'AKT for Wallonia, le nouveau nom de l'Union wallonne des entreprises, était l'invité de l'émission Jeudi en Prime du 15 mai 2025. Il dira en lien avec la réforme du tronc commun dans l'enseignement : « *On a interrogé les employeurs, on leur a demandé principalement qu'est-ce qui vous manque avec les jeunes qui sortent de l'enseignement secondaire ? La première réponse, c'est quoi ? Ce sont les savoirs de base* ». En effet, « *Pour bien faire un métier technique, il faut avoir les savoirs de base* », explique-t-il. Notons que ces savoirs qui ne sont pas toujours suffisamment acquis dans l'enseignement secondaire, sont dès lors aussi au programme de la formation des adultes à destination des demandeurs d'emploi.

Éléments complémentaires de discussion en lien avec le paysage de l'insertion

Nous ne nions bien sûr pas, comme le résume [MANÇO \(2024\)](#) que les rapports qui ont porté sur les pratiques d'insertion à l'emploi en Wallonie décrivent un système de dispositifs nombreux et coûteux dont, d'une part, la cohérence interne et, d'autre, part, la pertinence par rapport aux besoins du marché et des chercheurs d'emploi sont faibles (Banque Nationale de Belgique, 2020 ; Conseil supérieur de l'emploi, 2018 ; Cour des compte, 2017 ; OCDE, 2020).

Découlant de ces constats et des recommandations de l'[OCDE](#) pour renforcer la reconnaissance des compétences acquises en CISP, le Plan de Relance de la Wallonie 2021-2024 a porté plusieurs projets visant la fluidification des parcours de formation des demandeurs d'emploi et la meilleure reconnaissance entre opérateurs de l'insertion et de la formation qualifiante. Ceci est notamment passé par l'assurance Qualité, la mutualisation des profils et référentiels ou encore, le renforcement de la Validation Des Compétences sur les 1^{ers} niveaux de qualification.



Ces projets, comme l'ensemble du PRW, ont fait l'objet d'une évaluation réalisée par l'[IWEPS](#) sur demande du Gouvernement actuel, reposant sur deux critères définis en vue du resserrage du programme : la productivité et l'emploi. Les projets ici mentionnés obtiennent un score de 2 – effet modéré du projet sur la composante – sur une échelle allant de 0 à 4 sur le critère « emploi ».

Peu d'évaluations des dispositifs de formation et d'accompagnement existent en Wallonie pour en évaluer l'impact. Les méthodes qui incluent un contrefactuel manquent, ce qui réduit encore la possibilité de comprendre ce qu'il serait advenu en leur absence. Certaines évaluations commanditées par le politique ne sont, parfois, tout simplement pas publiées (cela a par exemple été le cas dernièrement concernant le DigiStart évalué dans le cadre du Plan d'Inclusion Numérique par le Haut Conseil Stratégique).

Rappelons que les profils plus fragilisés pour l'insertion, dont il s'agit ici, sont les personnes d'origine étrangère hors U.E., les personnes en situation de handicap, faiblement diplômées ou ayant un diplôme non reconnu dans l'UE, ayant une durée d'inoccupation longue et/ou ayant un niveau de connexité sociale faible et un faible accès à la mobilité, ou encore en vulnérabilité digitale.

Nous ne pouvons ignorer que dans la littérature, l'effet positif sur le retour à l'emploi de l'accompagnement est démontré lorsqu'il passe par la mise en place d'une relation de confiance avec le conseiller. L'impact positif des formations professionnelles et qualifiantes sur l'accès à l'emploi est également démontré après l'effet de rétention. Les pratiques d'orientation montrent pour leur part des effets indirects.

Les réformes annoncées, en particulier celle du paysage de l'insertion au niveau régional et la façon dont elle s'articule avec les mesures fédérales, peuvent aussi se considérer au regard des éléments suivants :

Le contrôle et l'activation n'ont de sens que si la durée de chômage dépend de décisions sur lesquelles le chômeur a une emprise

Une enquête menée par l'UCL ([IWEPS, 2016](#)) réaffirme des aspects déjà analysés, dont la valeur fondamentale accordée au travail et **l'effet néfaste de la stigmatisation**. L'enquête met en évidence le réalisme désenchanté des chômeurs face à leurs perspectives professionnelles. Les politiques d'activation intensifient le face à face entre le chômeur et le marché du travail. La persistance dans le non-emploi et la confrontation répétée à des **sollicitations qui n'aboutissent pas produisent une désillusion** qui conduit à un pessimisme. Ceci est corroboré par les conclusions de [ZUNE, DEMAZIÈRE & UGEUX \(2017\)](#).

Par ailleurs, [COCKX et al. \(2007\)](#) ont évalué dans quelle mesure le Plan d'Accompagnement et de Suivi des chômeurs favorise l'insertion. Les auteurs dégagent des recommandations sur base de leur étude.

La responsabilisation (contrôle de l'effort de recherche d'emploi et d'acceptation d'offres d'emploi, incitants financiers par une couverture incomplète du risque et/ou par la dégressivité) n'a de sens que dans la mesure où la durée de chômage dépend de décisions sur lesquelles le chômeur a une certaine emprise. Un système de **responsabilisation modulée selon le degré d'emprise pourrait s'avérer pertinent, par exemple, où la responsabilisation est moins importante pour les chômeurs faiblement qualifiés**.

Dans le cadre du contrôle, les auteurs constatent la difficulté fondamentale de vérifier l'intensité réelle de la prospection d'emploi et recommandent de supprimer le contrôle administratif de l'effort pour se centrer sur des actions vérifiables comme le refus d'offres d'emploi convenable. Le sens de la notion d'emploi *convenable* demanderait une définition plus précise de la notion sous peine d'arbitraire. De plus, **la recommandation est d'éviter d'intervenir trop tôt dans l'épisode de chômage – avant 6 mois de chômage – car on risque alors de gaspiller des ressources** en ne laissant pas le temps à ceux qui le peuvent de sortir seuls du chômage.

Ensuite, **la procédure de contrôle ne s'appliquerait qu'aux chômeurs indemnisés jugés autonomes dans leur recherche d'emploi. Les autres deviendraient concernés par la procédure de contrôle au terme de leur programme d'accompagnement.** Notons en lien avec ce dernier élément que les services publics de l'emploi ont généralement du mal à orienter les chômeurs vers les dispositifs appropriés et donc qu'une amélioration de l'appariement serait attendue.

[ZUNE, DEMAZIÈRE & UGEUX \(2017\)](#), 10 ans plus tard, dans une recherche touchant à l'exclusion des chômeurs en lien avec leur vécu, arrivent à des enseignements et des recommandations qui viennent en continuité. Considérant **l'accompagnement assuré par les services publics de l'emploi**, les principaux **constats** sont les suivants :

- Le renforcement du contrôle ne corrige pas la trajectoire vers l'exclusion ;
- L'accompagnement est trop centré sur la seule recherche d'emploi ;
- L'accompagnement est enfermé dans une relation duelle ;
- L'absence de référent stable dessert l'accompagnement ;
- L'accompagnement se construit autour de normes d'emploi et de recrutement qui considèrent peu le fonctionnement réel du marché du travail non qualifié ;
- L'Art. 60 est une expérience peu porteuse d'avenir (effet tourniquet).

Les auteurs dégagent un bouquet d'une trentaine de **recommandations** afin de corriger les effets les plus délétères des politiques d'activation. Nous retenons en particulier :

- Construire un accompagnement global et personnalisé ;
- Habilitier une conception du travail qui déborde les limites de l'emploi en reconnaissant des petits boulots, des engagements divers dont le bénévolat... qui façonnent et enrichissent les expériences des chômeurs ;
- Insérer des acteurs tiers, associatifs par exemple, et des intermédiaires de confiance pourvoyeurs de recommandations auprès des employeurs ;
- Développer une politique de création d'emplois sur les segments peu qualifiés et organiser de nouveaux trajets de retour vers le chômage et l'emploi.

Ce type de recommandations, pour la mise en œuvre, doit également inclure une réflexion quant à la manière dont les services publics de l'emploi, et les partenaires à qui sont délégués certaines missions publiques en la matière, sont eux-mêmes évalués.

Les indicateurs de performance auxquels sont soumis les opérateurs peuvent agir au détriment de la qualité

En France par exemple, au nom de la qualité du service rendu, les services de Pôle emploi et le travail de ses conseillers ont fait **l'objet d'une rationalisation et d'une mesure via des indicateurs de performance**. Paradoxalement, l'étude de [LAVITRY \(2018\)](#) montre que **l'activité statistique et gestionnaire prend le pas sur le travail relationnel, n'étant dès lors pas toujours compatible avec un accompagnement de qualité**. L'auteur met en évidence l'ambivalence des politiques d'individualisation où ce sont précisément les nouveaux critères de mesure de l'individualisation qui limitent le travail relationnel. Ainsi, des dispositifs de suivi mensuel personnalisé ou de profilage destiné à repérer dès l'inscription les risques de chômage de longue durée, qui se traduisent par un suivi plus fréquent et plus personnalisé par un conseiller référent unique, réduisent dans les faits les aspects relationnels à des dimensions plus fonctionnelles où la notion d'accompagnement s'estompe au profit du suivi d'actions. Ce suivi vient en parallèle d'un durcissement du contrôle et d'une nouvelle catégorie de sanction, l'absence à convocation. Pour préserver la qualité de leur travail, les conseillers en arrivent à élaborer des stratégies de contournement de manière à respecter les normes prescrites tout en exerçant leurs marges de manœuvre, par exemple, dans l'espace oral et confidentiel du face à face.

Du point de vue des employeurs, les compétences comportementales apparaissent primordiales

Selon un tout autre angle, une enquête a été menée à grande échelle par [DE LARQUIER & MARCHAL \(2020\)](#) sur les **critères de sélection des candidats par les employeurs**. 3 registres de sélection sont identifiés : les capacités à « s'investir dans son travail » ; à « évoluer dans l'entreprise » et à « interagir avec autrui ». Les résultats soulignent l'importance des contextes de recrutement en matière de **compétences comportementales** ou de soft skills. Par exemple, la recherche de compétences relationnelles ne recouvre pas les mêmes exigences lorsqu'elle a pour but de s'assurer que le candidat saura faire équipe avec ses collègues ou lorsqu'elle est destinée à tester sa capacité à faire bonne figure face à des clients mécontents. De plus, 35% des recruteurs manifestent une **forme d'indifférence au diplôme** du candidat.



Cette observation remet en cause la perspective adéquationniste des politiques publiques focalisées sur l'augmentation des niveaux de formation des populations les moins dotées dans le but de les faire davantage correspondre aux besoins des employeurs.

Alors que l'efficacité d'une stratégie adéquationniste d'appariement est franchement mise en question, des **méthodes innovantes prônent une intervention conjointe sur l'offre et la demande d'emploi.**

Ces méthodes supposent l'abandon du principe d'inemployabilité des personnes non qualifiées. Ceci inverse la logique selon laquelle l'insertion professionnelle ne peut être envisagée qu'une fois l'insertion sociale suffisamment solide. Ceci questionne aussi un modèle de l'insertion centré sur les chômeurs qui doivent se doter des ressources nécessaires pour pouvoir trouver une issue positive dans leur quête ; sans remettre en cause les procédures de recrutement, les mécanismes de sélection ni agir sur le nombre de postes disponibles.

Plusieurs principes se retrouvent dans ces méthodes, dont :

- Ne pas mettre en concurrence les candidats ;
- Offrir d'entrée un contrat suffisamment stable ;
- Valoriser et reconnaître les capacités existantes de la personne ;
- Soutenir le placement par de l'accompagnement et de la formation de la personne lorsqu'elle est en poste.

Cette façon de procéder bouscule le métier du conseiller en insertion socioprofessionnelle tout comme celui du recruteur (voir [DOCK \(2020\)](#) pour un aperçu de la méthode IOD ou [MANÇO \(2024\)](#) pour un exemple d'insertion des personnes migrantes peu qualifiées dans le secteur hospitalier belge).

De telles démarches apparaissent vraiment opportunes, en parallèle du développement jugé nécessaire d'une réelle politique de création d'emplois sur les segments peu qualifiés.