

NUMERO 10

LA CATÉGORIE DES CHÔMEURS MMPP,
BOÎTE AUX TRÉSORS OU
BOÎTE DE PANDORE ?

VANESSA DE GREEF

PAUVÉRITÉ

Le trimestriel du Forum bruxellois
de lutte contre la pauvreté

Le Forum bruxellois de lutte contre la pauvreté 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.fblp.be



Préambule

En 2014, les autorités fédérales ont consacré, dans le cadre de la réforme des allocations de chômage et d'insertion, une catégorie juridique particulière : celle des chômeurs dits « MMPP », pour « médical, mental, psychique et psychiatrique ». Ce statut a le mérite de mettre en lumière les problématiques, longtemps ignorées des pouvoirs publics, auxquelles font face les personnes sans emploi confrontées à la maladie.

On aurait tort, cependant, de ne voir dans la création de la catégorie MMPP qu'une mesure de protection destinée au public le plus fragilisé. Depuis sa position de juriste, Vanessa De Greef en expose, en effet, le caractère stigmatisant et les graves conséquences potentielles. La catégorie MMPP tend à médicaliser une question sociale. En imposant des trajets d'accompagnement spécifiques aux allocataires souffrant de troubles psychiques, elle dessine une zone trouble qui flirte dangereusement avec le travail forcé.

Cette contribution de Vanessa De Greef questionne également le caractère idéologique des nouvelles politiques d'inclusion sur le marché de l'emploi. Ce faisant, elle nous invite à repenser la notion même de droit au travail qui, plutôt qu'une obligation conditionnant la protection sociale, se doit d'être un instrument d'émancipation.

1. LA CATÉGORIE MMPP : CONTOURS ET SIGNIFICATIONS

La catégorie des chômeurs souffrant d'un problème « de nature mentale, médicale, psychique ou psychiatrique » (MMPP) fait parler d'elle depuis près de dix ans. Mise en place en 2006 au sein du service régional flamand de l'emploi (le VDAB), elle est expérimentée brièvement en 2009 par le service régional wallon (le Forem) avant d'y être considérée comme « taboue ». En Région bruxelloise, ce nouveau statut a surtout soulevé inquiétudes et interrogations auprès des acteurs de terrain.

En 2014, la catégorie MMPP est consacrée par les autorités fédérales dans le cadre du système des allocations d'insertion. Construite initialement dans un système assurantiel (assurance chômage), la catégorie MMPP se propage progressivement dans le système assistanciel (aide sociale): elle est déjà mise en œuvre dans les centres publics d'action sociale en Flandre.

L'introduction de la catégorie MMPP soulève de multiples questions. Quels en sont les contours? Peut-on la décrire comme une boîte aux trésors ouverte par des autorités publiques ayant, pendant plusieurs décennies, négligé l'existence de problèmes psychiques chez les demandeurs d'emploi ? Ou, au contraire, faut-il y voir la boîte de Pandore conduisant à une psychiatisation du social et contribuant à une stigmatisation, toujours plus marquée, des sans emploi¹?

¹/ Cet article présente une partie des recherches de notre thèse de doctorat, consacrée aux liens entre droit au travail et troubles mentaux, soutenue à l'Université libre de Bruxelles en avril 2015. La thèse paraîtra en 2016 chez *la Charte* dans la collection de l'« Association belge pour le droit du travail et de la sécurité sociale ». L'article mentionne certains extraits d'interviews qui proviennent de cette recherche doctorale. L'auteure remercie Daniel Dumont et Daniel Zamora pour leurs commentaires sur une version antérieure du présent texte.

LES PREMIÈRES EXPÉRIMENTATIONS RÉGIONALES

La catégorie des sans-emploi dits MMPP possède plusieurs bases légales et réglementaires. Le découpage des compétences entre différents niveaux de pouvoir dans le contexte du système fédéral belge engendre des trajectoires normatives distinctes dans l'accompagnement des personnes souffrant de troubles mentaux.

La catégorie MMPP apparaît pour la première fois en Flandre dans une note du 21 juillet 2006 établie par les ministres flamands de l'Emploi F. Vandenbroucke (SP.A) et de l'Economie sociale K. Van Brempt (SP.A). Cette catégorie a été consacrée légalement le 25 avril 2014 dans le cadre d'un décret flamand portant les parcours de travail et de soins qui a pour but de proposer une offre sur mesure aux personnes MMPP et aux personnes en situation de pauvreté dans la mesure où elles ne peuvent pas participer au marché de l'emploi². L'objectif du décret est, entre autres, d'articuler les différents trajets d'accompagnement pour les personnes MMPP autour d'une « échelle de participation » en vue de garantir aux allocataires une participation optimale à la société, si possible par le travail³.

A l'heure actuelle, ce décret n'est pas encore entré en vigueur et les personnes MMPP sont dirigées en Flandre vers cinq trajets d'accompagnement spécifique dont plusieurs sont orientés vers le travail, y compris, nous le verrons, le travail non rémunéré. Les personnes MMPP sont considérées comme des « clients » particuliers devant suivre un parcours d'activation spécifique⁴. Dans certains cas, ces « clients » doivent, pour avoir droit aux allocations de chômage, signer avec le service régional de l'emploi flamand « une convention

2/ Décret flamand du 25 avril 2014 portant les parcours de travail et de soins, *M.B.*, 14 août 2014.

3/ Proposition de décret portant les trajets de travail et de soins, *Doc. parl.*, Parlement flamand, 31 janvier 2014, n°2442-1, p. 2.

4/ Voyez le document « werkdocument W² » du 7 juin 2013.

d'*empowerment* ». Celle-ci a pour objet de développer les compétences de l'allocataire et de supprimer les obstacles qu'il rencontre dans sa réinsertion professionnelle.

En Wallonie, la classification MMPP a été expérimentée de façon plus informelle en 2009. Il s'agissait, par là, de prendre en compte les problèmes spécifiques de la personne souffrant de troubles mentaux et de s'assurer qu'elle puisse maintenir ses allocations sans, pour autant, devoir chercher un emploi. Plutôt qu'un objectif de réintégration sur le marché de l'emploi, c'est un objectif de protection ou de solidarité qui prévalait. Ainsi, une assistante sociale du Forem estimait que la prise en charge des « MMPP » permettait de créer un cadre qui évitait que la personne soit radiée par l'ONEm lorsque, en raison de ses problèmes de santé, elle ne respectait pas le contrat d'activation ou ne se rendait pas aux convocations. Elle insistait sur le fait que la création de la catégorie MMPP n'avait pas pour but d'exclure les personnes de l'assurance chômage mais, au contraire, de leur permettre de « *rester au chômage plutôt que d'aller au CPAS* ».

En Région bruxelloise, ainsi qu'en Communauté germanophone, la catégorie MMPP n'existait pas avant la réforme des allocations d'insertion de 2014. Ce silence des autorités publiques n'empêchait pas certains travailleurs sociaux et certaines administrations d'y faire référence, particulièrement les CPAS. A titre d'exemple, un agent d'insertion socioprofessionnelle d'un CPAS bruxellois soulignait en 2011 qu'« *on est quasi obligés de créer les MMPP car sinon, la personne n'a plus d'aide* ». La consécration fédérale.

La classification des demandeurs d'emploi MMPP a finalement été consacrée par les autorités fédérales belges dans l'arrêté royal du 28 mars 2014. Cet arrêté modifie l'article 63 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage dans le cadre de l'adaptation de la nouvelle réglementation des allocations d'insertion. Depuis, la catégorie MMPP désigne celui ou celle qui « est considéré(e)

par le service régional de l'emploi compétent comme un demandeur d'emploi ayant des problèmes sérieux, aigus ou chroniques de nature médicale, mentale, psychique ou psychiatrique, le cas échéant combiné avec des problèmes sociaux ». Ce statut fait temporairement échec à la limitation dans le temps des allocations d'insertion - pendant une durée de deux ans en plus des trois premières années - si les personnes concernées collaborent « positivement à un trajet approprié, organisé ou reconnu » par le service public de l'emploi compétent.

Avec la réforme du 28 mars 2014, le gouvernement fédéral a poursuivi plusieurs objectifs. Après avoir limité la durée des allocations d'insertion à trois ans, le gouvernement fédéral a tout d'abord souhaité

La catégorie MMPP montre que la représentation de la personne en incapacité partielle de travail et souffrant de troubles mentaux a évolué. Elle est désormais un allocataire bénéficiant d'un accompagnement spécifique et, simultanément, un potentiel travailleur.

- de façon certes restreinte - limiter la « casse » pour quatre catégories de jeunes chômeurs, dont ceux reconnus comme MMPP. La création de la catégorie MMPP témoigne, dès lors, d'un souci de protection des droits sociaux de la part des autorités fédérales. Il s'agissait de s'assurer que ces allocataires « vulnérables » continueraient à bénéficier d'allocations d'insertion. Mais ce n'est pas le seul objectif de la réforme. Il s'agit également, pour

les services régionaux de l'emploi, de prodiguer un accompagnement spécifique aux allocataires MMPP. Ces allocataires, qualifiés, de façon peu adroite, par l'ancienne ministre fédérale de l'Emploi M. De Coninck d'« *inadaptés sociaux* »⁵, doivent collaborer « positivement » à des trajets spécifiques s'ils souhaitent conserver leurs allocations d'insertion.

5/ GERARD L., ROCOUR V., « Monica De Coninck : contrats flexibles pour chômeurs de longue durée », publié le 24 janvier 2012 sur le site du journal *La Libre*.

On a donc assisté à un compromis implicite entre différentes valeurs et sensibilités politiques. Ce compromis constitue une des forces de la catégorie MMPP. Ainsi, l'idée de protection des allocataires sociaux permet d'expliquer que certains acteurs de terrain en cautionnent la création sans s'interroger sur ses potentiels effets négatifs. La position des syndicats est, à cet égard, intéressante. Si, en 2012, la FGTB et la CSC s'opposaient formellement à la catégorie MMPP, qu'ils jugeaient individualisante et stigmatisante, la CGSLB en revendiquait le maintien pour s'assurer que les personnes concernées ne se voient pas appliquer la dégressivité des allocations de chômage. A l'heure actuelle, les syndicats veillent davantage à vérifier que la personne maintienne ses allocations d'insertion et soit, par conséquent, reconnue comme MMPP.

La création de la catégorie MMPP montre également que la représentation dominante de la personne en incapacité partielle de travail et souffrant de troubles mentaux a évolué. Elle est désormais devenue un allocataire bénéficiant d'un accompagnement spécifique et, simultanément, un potentiel travailleur.

2. LA QUESTION DU DIAGNOSTIC : VERS UNE MÉDICALISATION DU SOCIAL ?

La définition de la catégorie MMPP, et la manière de diagnostiquer les personnes qui en relèvent, ont soulevé nombre de critiques dans la mesure où elles médicalisent une question sociale.

LES TENTATIVES DE DIAGNOSTIC ET LEURS CRITIQUES

En Flandre, le processus de diagnostic de la personne MMPP est mis en œuvre depuis quelques années⁶. L'allocataire est tout d'abord reçu par le conseiller du VDAB, également appelé *trajectbegeleider* (accompagnateur de parcours). Le conseiller du VDAB utilise le *kwalificerende intake* ou instrument d'admission. Il s'agit de l'outil standard pour mesurer la distance séparant le demandeur d'emploi du marché du travail. Tout allocataire qui relève de l'assurance chômage fait, en Flandre, l'objet d'un *screening* général. Si le conseiller soupçonne un problème MMPP ou qu'un obstacle apparaît dans le cadre de la poursuite du processus d'accompagnement, il peut envoyer l'allocataire chez le psychologue du VDAB qui procède alors au *screening* spécialisé de la personne. Le psychologue détermine les aptitudes au travail de la personne en recourant à différents outils de détection, qui sont eux-mêmes régulièrement évalués. Il peut également s'aider d'une « échelle de fonctionnement général de la personne », réalisée

6/ Voir STEENSSENS K., SANNEN L., ORY G. et NICAISE I, *W²: Werk- en Welzijnstrajecten op maat. Een totaalconcept*, Louvain, Katholieke Universiteit Leuven. Hoger Instituut voor de Arbeid, 2008, pp. 5-11.

actuellement à partir des outils de classification des troubles mentaux les plus répandus⁷. Dans le cadre de situations médicales complexes, le psychologue peut également faire appel au Service spécialisé d'études de l'emploi (GA). Ce service, financé depuis 2006 par le VDAB, est composé de médecins, de psychologues, d'assistants sociaux, d'ergologues et d'orthopédagogues⁸.

Bref, en Flandre, la personne peut, dans certains cas, être considérée comme relevant ou non de la catégorie MMPP sur la seule base d'un entretien avec le conseiller de première ligne, sans qu'un réel diagnostic soit posé par un psychiatre. À notre estime, il est très délicat de déterminer l'aptitude au travail d'une personne sans qu'un médecin n'évalue la présence d'un problème médical et son impact économique⁹ sur la capacité à exercer un travail. En effet, si l'expertise médicale n'est pas suffisante à elle seule pour déterminer l'orientation professionnelle de la personne, elle est en tout cas nécessaire pour qu'un diagnostic puisse être posé.

Du côté francophone, les « évidences » qui fondent la catégorie MMPP ont été critiquées par la psychiatre Frédérique Van Leuven. Ces évidences aboutissent à considérer les personnes malades mentales comme des êtres profondément différents. Pour cette psychiatre, « il est certain que si le Forem s'emparait d'un manuel de DSM [*Manuel diagnostique et statistique des troubles mentaux*], il pourrait trouver au moins une pathologie pour chaque demandeur d'emploi ! »¹⁰. Elle

7/ Voyez not. la fiche du MEA sur le site du VDAB, partners.vdab.be/cvs/documenten/mea.doc. Les manuels les plus répandus sont le *Manuel diagnostique et statistique des troubles mentaux* (DSM) et la *Classification statistique internationale des maladies et des problèmes de santé connexes* (CIM). Utilisés mondialement, ces manuels sont cependant fort critiqués. Le VDAB teste également d'autres instruments, comme la *Classification internationale du fonctionnement, du handicap et de la santé* (CIF)

8/ En 2012, la Flandre comptait 17 centres qui fournissaient un service spécialisé d'études de l'emploi (GA). Depuis le 1^{er} juillet 2014, ces centres, tout en maintenant leur appellation, ont été intégrés à la structure du GTB pour une meilleure efficacité et une économie de coûts.

9/ Il s'agit de mesurer non pas la capacité de travail de la personne mais sa « capacité de gain », à savoir le fait d'être apte à se procurer des revenus par le fruit de son travail sur le marché de l'emploi.

10/ VAN LEUVEN F., « MMPP : médicaliser le chômage pour mieux exclure », disponible sur le site de l'association des psychologues praticiens d'orientation psychanalytique, novembre 2011, p. 7.

Il est très délicat de déterminer l'aptitude au travail d'une personne sans qu'un médecin n'évalue la présence d'un problème médical et son impact économique sur la capacité à exercer un travail.

critique également le fait que le service régional puisse diagnostiquer un problème médical sans recourir à l'aide d'un médecin et s'interroge sur les difficultés à différencier un « problème médical d'un problème mental, un problème psychique d'un problème psychiatrique »¹¹. Enfin, en adressant la question sociale, Frédérique Van Leuven expose que

la catégorie MMPP fait fi des difficultés socio-économiques des personnes : « être malade mental et pauvre reste sans doute la situation la plus à risque dans notre société »¹².

LES FACTEURS PSYCHO-MÉDICO-SOCIAUX

Techniquement, la catégorie MMPP n'a pas été définie dans le code du chômage lui-même. Il est seulement précisé, à son article 63, qu'il revient au collège des fonctionnaires dirigeants¹³ de déterminer, après avis du comité de gestion et à l'unanimité des voix, ce qu'il faut entendre par demandeur d'emploi ayant des problèmes MMPP. Cette délégation au collège des fonctionnaires dirigeants - dont les travaux ne sont par ailleurs pas publiés - pose question en termes de légitimité dans une démocratie représentative¹⁴.

11/ *Ibid.*, p. 4.

12/ *Ibid.*, p. 8.

13/ Les fonctionnaires dirigeants de l'ONEm et des services régionaux de l'emploi sont réunis en « collège » en vertu du protocole du 22 décembre 1998 réglant les relations entre les institutions nées de la restructuration de l'Office national de l'emploi et de son comité de gestion.

14/ La section de législation du Conseil d'Etat n'a pas manqué de soulever qu'il était problématique que la définition ne soit pas plutôt élaborée par le collège pour ensuite être adoptée par le gouvernement. De manière générale, il est inquiétant que les réflexions dans le domaine de l'assurance chômage et en fin de compte les décisions relatives à toute modification de la réglementation demeurent pour ainsi dire occultes, que ce soit en raison d'une délégation du législateur au gouvernement ou d'une délégation du gouvernement au collège en question.

D'après les informations que nous avons reçues de l'ONEM, le collège des fonctionnaires dirigeants a décidé d'élargir la notion de demandeur d'emploi ayant des problèmes MMPP à celle de « demandeur d'emploi éloigné du marché de l'emploi ». Cette notion de « demandeur d'emploi éloigné du marché de l'emploi » renvoie à celle du chômeur dit PMS présentant « une combinaison de facteurs psychomédico-sociaux qui affectent durablement sa santé et/ou son intégration sociale et, de ce fait, son intégration professionnelle avec comme conséquence que le chômeur n'est pas en mesure de travailler dans le circuit économique normal ou dans le cadre d'un travail adapté et encadré, rémunéré ou non, dans les 12 mois qui suivent ».

Cette définition - qui se base sur les travaux du collège de 2010 - est celle qui a été retenue dans l'accord de coopération du 6 novembre 2013 entre l'Etat fédéral, les régions et les communautés relatif à l'accompagnement et au suivi actifs des chômeurs. Le processus d'assentiment de cet accord¹⁵ n'est pas encore finalisé ; à ce jour seule la Communauté germanophone a adopté un décret portant assentiment à l'accord. Cette réalité n'a pas empêché les différents services publics concernés de déjà l'appliquer en partie et le gouvernement fédéral d'y faire référence dans le code du chômage.¹⁶

En pratique, ce renvoi vers l'accord de coopération signifie donc que le chômeur MMPP est diagnostiqué en référence au chômeur PMS. Ce dernier type de chômeur a également sa place, depuis le 26 juin 2014, dans le code du chômage en ce qui concerne la suspension de la procédure d'activation du comportement de recherche d'emploi. Les chômeurs dits PMS devront, pour maintenir leurs allocations, collaborer positivement au trajet spécifique qui leur est proposé par le service régional de l'emploi. Cette « collaboration » leur permet d'être

15/ Décret de la Communauté germanophone du 24 novembre 2014 portant assentiment à l'accord de coopération du 6 novembre 2013 entre l'Etat fédéral, les Régions et les Communautés relatif à l'accompagnement et au suivi actifs des chômeurs, *Moniteur belge*, 29 décembre 2014.

16/ Voyez not. l'article 94, §1er, 4° de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage.

La dimension sociale du problème psycho-médico-social n'est pas seulement d'ordre individuel. Elle est, avant tout, le reflet d'une question sociale. Il y a peu de sens à détecter des problèmes d'inadaptation sociale chez des allocataires sans s'interroger sur les structures qui créent ces problèmes.

dispensés de la procédure de suivi à laquelle sont soumis les demandeurs d'emploi « ordinaires ».

D'un point de vue technique, l'étiquette PMS est plus claire que celle de MMPP dans la mesure où cette dernière ne précise pas clairement que le problème de santé doit engendrer une inaptitude au travail. De même, la catégorie MMPP ne mentionne pas la dimension sociale des problèmes mentaux. À notre sens, la nouvelle catégorie est plus réaliste car elle prend en compte la coexistence des troubles mentaux avec

d'autres types de problèmes, notamment sociaux. Il existe toutefois un risque qu'on ne peut passer sous silence. La dimension sociale du problème PMS n'est, en effet, pas seulement d'ordre individuel. Elle est, avant tout, le reflet d'une question sociale. Pour le dire autrement, il y a peu de sens à détecter un problème d'inadaptation sociale chez un certain nombre d'allocataires sans s'interroger sur les dispositifs macro et les structures qui créent ces problèmes. À cet égard, il aurait été plus juste encore de faire référence aux déterminants socio-économiques de la maladie mentale. La catégorie PMS est donc perfectible car elle maintient une conception individualisée des problèmes de santé des allocataires. Elle vise exclusivement à détecter le chômeur PMS et à lui proposer un traitement individuel.

Par ailleurs, plusieurs questions méritent d'être approfondies. Ainsi, que signifie le « durablement » lorsqu'il est précisé que les facteurs PMS doivent affecter durablement la santé ou l'intégration sociale ? Cette question sera essentielle pour comprendre quels troubles mentaux sont admis dans la catégorie « PMS » et il reviendra à chaque région de définir ce qu'elle entend par là. Nos autres interrogations

ont principalement trait à l'accompagnement que recevront ces chômeurs et auquel ils devront collaborer positivement pour maintenir leurs allocations.

3. L'ACCOMPAGNEMENT ET LES DÉBOUCHÉS

La question des débouchés de la catégorie MMPP, définie par rapport aux problèmes dits PMS », est cruciale. Afin de pouvoir dresser les contours exacts et les fonctions remplies par la catégorie MMPP, il importe de savoir comment les autorités ont circonscrit l'accompagnement destiné à ce public.

UNE MESURE DISCRIMINATOIRE ?

À nouveau, le code du chômage prévoit que c'est le collègue des fonctionnaires dirigeants qui détermine ce qu'il faut entendre par « trajet approprié, organisé ou reconnu par ce service »¹⁷. Ici aussi, le cadre général pour les trajets spécifiques a été déterminé en référence au trajet d'accompagnement pour les chômeurs PMS tel qu'il est prévu dans l'accord de coopération du 6 novembre 2013¹⁸. L'article 6 de l'accord prévoit que le trajet spécifique au chômeur doit faire l'objet d'un engagement mutuel des parties et que le service régional de l'emploi peut recourir à la collaboration de tiers. Cette disposition prévoit également, au niveau de la région ou de la communauté, un maximum de 15% du nombre total de chômeurs complets de moins de 55 ans, indemnisés ou en stage d'insertion professionnelle pouvant bénéficier d'un premier trajet spécifique. Ce trajet comporte « une phase exploratoire d'identification des facteurs qui entravent l'insertion sur le marché du travail, suivie d'un ensemble d'actions intensives visant à en réduire l'impact et à favoriser l'insertion socio-professionnelle ».

17/ Article 63 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991.

18/ Dans le cadre de la procédure d'activation, les modalités prévues dans l'accord ont été reprises aux articles 59bis et 59bis/1 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage.

Le trajet doit avoir « une durée limitée à ce qui est strictement nécessaire à la remédiation psycho-médico-sociale, dans une perspective d'insertion professionnelle, ne dépassant en aucun cas 21 mois, phase exploratoire incluse ». Un deuxième trajet spécifique de 18 mois maximum est possible mais il ne peut, cette fois, concerner que 4% de ce même nombre total de chômeurs.

Selon nous, l'accord de coopération du 6 novembre 2013 pourrait s'avérer discriminatoire. Il est susceptible de créer une inégalité de traitement entre l'ensemble des chômeurs souffrant d'un problème PMS et une partie d'entre eux qui seraient seuls à bénéficier d'un accompagnement spécifique. En effet, la catégorisation en tant que chômeur PMS ne donne pas accès automatiquement aux trajets d'accompagnement spécifique définis par les autorités publiques. Pourquoi avoir, dans ce projet, limité le pourcentage de personnes qui pourront avoir accès à ces trajets ? S'agit-il de limiter le succès d'une telle catégorie en raison des moyens financiers que ces trajets nécessitent ? Il est pour le moins particulier que les autorités publiques reconnaissent qu'une catégorie spécifique de demandeurs d'emploi a besoin d'un suivi spécifique en vue de retravailler et reconnaissent simultanément qu'elles n'auront pas les moyens d'assurer ce suivi ou, du moins, qu'il n'existera que pour seulement une partie des chômeurs concernés.

L'ARBEIDSZORG : ASSISTANCE PAR LE TRAVAIL OU TRAVAIL FORCÉ ?

Le cadre général des accompagnements spécifiques proposés aux personnes MMPP soulève d'autres questions : comment le service régional de l'emploi va-t-il s'assurer que la personne comprenne le trajet et comment vérifie-t-on qu'il y a bien un « engagement mutuel » entre parties ? La personne MMPP ou PMS pourrait-elle être obligée de se soumettre à un traitement médical lors de ce trajet spécifique pour ne pas être déclarée indisponible pour le marché de l'emploi, et

donc rayée ? En cas de refus du trajet, quel est l'impact concret sur l'appréciation du caractère involontaire du chômage ?

Ces questions méritent d'être étudiées, particulièrement au regard de certains dispositifs mis en œuvre par les services régionaux de l'emploi. Ainsi, parmi les différents accompagnements accessibles à la personne MMPP en Flandre, un dispositif, dénommé *arbeidszorg* (« soin du travail » ou « assistance par le travail »), consiste en du travail accompagné non rémunéré. Ce dispositif est de plus en plus souvent obligatoire : l'allocataire au chômage doit accepter ce travail « accompagné » non rémunéré en échange d'allocations de chômage. L'application de ce dispositif vient modifier substantiellement les contours de la disponibilité pour le marché de l'emploi pour les allocataires MMPP. En effet, le fait que, dans le cadre de ces nouveaux trajets, la personne souffrant de troubles psychiques puisse n'avoir d'autre choix que d'accepter un travail non rémunéré démontre que se dessine un glissement de la disponibilité pour le marché de l'emploi vers une obligation positive de travailler bénévolement. Avec le dispositif d'*arbeidszorg*, il faut, pour avoir droit aux allocations de chômage, être disposé à accepter tout emploi convenable, en rechercher activement un, mais également travailler de façon non rémunérée. A l'heure actuelle, ce système nous semble totalement illégal, notamment en raison de l'interdiction du travail forcé¹⁹.

Le dispositif de l'*arbeidszorg* ne s'arrête pas aux portes de la Flandre : il est possible que l'allocataire bruxellois puisse être inséré dans une initiative d'*arbeidszorg*. En effet, Actiris a conclu une convention de partenariat avec l'Atelier *Groot Eiland*, un partenaire néerlandophone qui a établi un dispositif d'*arbeidszorg*. Ce partenaire s'inscrit dans l'« accompagnement de publics spécifiques ». En pratique, Actiris ne décide pas toujours lui-même du parcours de ses allocataires car il peut les orienter vers un partenaire qui décide ensuite des possibilités

19/ Voyez DE GREEF V., « Les chômeurs 'MMPP' : la trouvaille d'un arbre pour cacher la forêt. Quelles limites à l'insertion professionnelle des sans-emploi ? », *Chr. D.S.*, 2013, n°1, pp. 1-14.

d'accompagnement. En 2013, huit demandeurs d'emploi ont été envoyés par Actiris à l'Atelier mais nous ne pouvons établir que, pour autant, ils ont travaillé en *arbeidszorg*. Quoiqu'il en soit, plusieurs travailleurs sociaux de chez Actiris portent un regard critique sur ces initiatives. Un conseiller nous a expliqué que malgré le fait que la personne fabrique des emballages pour les rasoirs BIC, elle n'était pas rémunérée. Ce conseiller estimait que le demandeur d'emploi qui retravaille devrait au moins avoir « le statut de travailleur » et poursuivait « je trouve que cet *arbeidszorg*, c'est entre le travailleur, l'assisté, la mutuelle, enfin je [ne] sais pas très bien où ça se trouve ».

Le propos de ce conseiller est, selon nous, illustratif d'autres types d'accompagnement, qui sont présentés comme des « alternatives au travail » mais qui s'apparentent de facto à du « travail » sans que la législation du travail s'applique. Certaines formations instaurent en effet un statut de travailleur de « seconde zone » en ne soumettant pas le travailleur à la législation du travail. Il faut cependant noter qu'une certaine jurisprudence requalifie des contrats dits « d'immersion professionnelle » ou de « stage en entreprise » en un contrat de travail en bonne et due forme²⁰. La même question se pose avec le bénévolat. Si cette option semble parfois attractive, il faut toutefois être attentif au fait qu'elle soit l'option désirée par la personne et ne serve pas de substitut à un travail rémunéré.

20/ Voyez par ex. Cour trav. Bruxelles, 23 avril 2014, R.G. n° 2012/AB/718 et Cour trav. Bruxelles, 9 juillet 2014, R.G. n° 2012/AB/1.247.

4. BOÎTE AUX TRÉSORS OU BOÎTE DE PANDORE ?

Il est possible que la catégorie MMPP puisse accroître le droit au travail des personnes malades mentales. Elle permet, une fois que le trouble mental est apparu et qu'il a des répercussions sur l'activité professionnelle, de prendre en compte leurs problématiques spécifiques. À cet égard, la catégorie MMPP a le mérite de sortir de l'ombre des problématiques qui étaient jusqu'alors tues. Il est positif qu'une réflexion sur les problèmes rencontrés par les personnes souffrant de troubles mentaux ait été engagée par les autorités publiques et que celles-ci aient parfois revu leurs programmes et leurs structures d'accompagnement afin de mieux prendre en considération ces allocataires. A l'heure actuelle, la question de l'accès de ces derniers à un emploi reste entière et il faudra évaluer les dispositifs mis en place dans chaque région.

Nous avons toutefois des réserves sérieuses quant à la catégorie MMPP. Tout d'abord, c'est sa construction insuffisamment rigoureuse qui retient l'attention. Cette catégorie omet de prendre en compte le fait que le chômage ou la pauvreté ne se résument pas à un problème individuel à traiter. L'impact de la stigmatisation résultant de l'étiquette MMPP ou PMS demeure également un problème qui n'est pas pris en considération par les autorités publiques. Il importe de « rendre visibles les vies invisibles »²¹, celles des personnes souffrant de troubles mentaux et de parvenir à une meilleure prise en compte des troubles psychiques. À notre sens, pourtant, la solution ne réside pas dans la création d'un statut spécifique pouvant engendrer un risque accru de stigmatisation. À cet égard, il semble parfois plus opportun de ne pas tenter à tout prix de caractériser la personne et,

21/ LE BLANC G., *L'invisibilité sociale*, Paris, Presses Universitaires de France, 2009, p. 2.

au contraire, d'essayer de déceler les situations à risque et les conditions de travail problématiques²².

Ensuite, l'évolution du « droit » au travail ne doit pas se faire à n'importe quel prix. Les personnes souffrant de troubles mentaux sont désormais soumises, dans le cadre de la procédure MMPP, à l'obligation de suivre un trajet d'accompagnement spécifique pour maintenir leurs allocations. Au-delà du fait que leur protection sociale est conditionnée autrement, leur droit au travail est donc une obligation autant - si pas plus - qu'un droit.

Enfin, il ne faudrait pas réduire le droit au travail à l'« accès au travail ». Le droit au travail est constitué d'autres droits tels que le droit

à une rémunération dite « équitable » et le droit au libre choix d'une activité professionnelle. Pourtant, l'évolution du droit au travail de la personne souffrant de troubles mentaux révèle que les autorités publiques ont tendance à privilégier la dimension « accès au travail ». En particulier, le droit au travail est progressivement présenté comme le droit de l'« inclusion ». Dans cette vision, on travaillerait avant tout pour être inclus dans la société et non, par exemple, dans le but d'obtenir nécessairement une rémunération. Tel semble en tout cas être le nouveau *leitmotiv* - pour ne pas dire

Il est plus que temps de mener une réflexion en profondeur sur les conditions et le type d'organisation du travail qui permettent de ne pas aggraver l'état de santé mentale des travailleurs mais, au contraire, d'accroître leur bien-être et de mettre en place les conditions de leur émancipation.

22/ Voyez en ce sens FLOHIMONT V., van der PLANCKE V., « Travail et protection sociale au prisme du « handicap psychique » » in F. DEGRAVE, D. DESMETTE, E. MANGEZ, M. NYSSSENS, P. REMAN (dir.), *Transformations et innovations économiques et sociales en Europe : quelles sorties de crise ? Regards interdisciplinaires*, Cahier du Cirtes, Presses Universitaires de Louvain, vol. 4, 2010, p. 421.

le nouveau projet de société - de plusieurs autorités publiques. Ainsi, les autorités publiques flamandes - et, plus récemment, fédérales - promeuvent progressivement l'idée qu'en échange de prestations sociales, le travail puisse être forcé, c'est-à-dire à la fois non rémunéré et contraint.

Face à de telles mesures, l'intégration ne serait-elle qu'un « alibi de la précarisation »²³ ayant pour effet d'enfermer la personne « dans une situation de précarité et de vulnérabilité qui, à coup sûr, fera obstacle à toute véritable intégration »²⁴ ? Les nouvelles politiques d'inclusion sur le marché de l'emploi des allocataires souffrant de troubles mentaux ne pourraient-elles pas générer, au final, de nouvelles exclusions ? Les formations, qui sont peu qualifiantes ou qui aboutissent à l'exercice d'un travail non rémunéré, ne sont-elles pas en train de contribuer - même involontairement - au développement d'un monde parallèle du travail qui n'est plus soumis aux règles « ordinaires » du droit du travail ? Cette dérive ne devrait-elle pas nous conduire à réinvestir le droit au travail dans toutes ses dimensions ?

Ainsi, il est plus que temps de mener une réflexion en profondeur sur les conditions de travail et le type d'organisation du travail qui permettent de ne pas aggraver l'état de santé mentale des travailleurs mais, au contraire, d'accroître leur bien-être et de mettre en place les conditions de leur émancipation. Ces questions sont cruciales pour promouvoir un réel droit à la santé, un droit au travail émancipateur, un système de sécurité sociale fort et efficace ainsi qu'un droit du travail « universaliste ». Il s'agira d'y être particulièrement attentif si nous voulons éviter que la catégorie MMPP ne se résume à une seule boîte de Pandore ●

23/ LOCHAK D., « L'intégration, alibi de la précarisation », *Plein droit*, 2004/1 n° 59-60, pp. 3-6.

24/ *Ibid.*, p. 6.



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

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

Numéro **10**, Décembre **2015**.

PRÉSENTATION

La catégorie des chômeurs MMPP – pour « médical, mental, psychique et psychiatrique » – a été expérimentée une première fois en Flandre en 2006 avant d'être consacrée par les autorités fédérales en 2014. Ce statut, destiné aux personnes identifiées comme les plus éloignées du marché de l'emploi, n'a cessé de faire parler de lui. Pour certains, la catégorie MMPP contribue à aggraver la stigmatisation sociale attachée à la maladie. Pour d'autres il s'agit, dans le cadre de la refonte des allocations de chômage, du dernier garde-fou protégeant les demandeurs d'emploi les plus vulnérables. Dans cette contribution, Vanessa De Greef explore minutieusement les contours de cette catégorie juridique controversée. Elle en démontre les dangers, les ambiguïtés mais aussi la force potentielle. La catégorie de chômeur MMPP est-elle une boîte aux trésors ouverte par des autorités publiques ayant trop longtemps négligé l'existence de problèmes psychiques chez les demandeurs d'emploi ? Ou, au contraire, faut-il y voir la boîte de Pandore conduisant à une psychiatrisation du social et à une stigmatisation, toujours plus marquée, des sans-emploi.

L'AUTEUR

Vanessa De Greef est collaboratrice scientifique du FNRS auprès du Centre de droit public de l'ULB et maître d'enseignement à l'ULB. Ses travaux portent sur le droit public au sens large et principalement le droit de la sécurité sociale.