

*L'« activation du comportement de recherche d'emploi » :
symbole d'une modernisation
ou d'une déconstruction du droit du chômage en Belgique ?*

par Michaël Lebrun, Assistant ULB (Institut des Sciences du Travail) - miclebru@ulb.ac.be

Pour le Colloque du 1^{er} février 2008 à Beez
« ...Activation des chômeurs... bien agités et toujours sans emploi »

I. Préambule

L'élaboration en 2003, puis l'entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2004, de l'AR portant modification de la réglementation du chômage à l'égard des chômeurs complets qui doivent rechercher activement un emploi, a suscité et suscite toujours, non sans raison, de nombreuses prises de position et réactions de la part d'acteurs sociaux diversifiés, qu'il s'agisse de personnalités politiques, d'organisations syndicales et patronales, d'agents de l'ONEm ou des services régionaux de placement, d'universitaires, d'acteurs de l'ISP, d'associations de défense des TSE et, bien entendu, des TSE eux-mêmes.

Dans le cadre de nos recherches, nous nous sommes attachés à retracer la genèse de cette réforme et à en évaluer les effets, tant à partir des données chiffrées publiées, qu'à partir de la perception qu'en ont les agents qui accompagnent et/ou contrôlent les chômeurs en Belgique, et ce dans le but de comprendre le hiatus qui se dresse entre ceux qui, d'une part, présentent la réforme comme une modernisation heureuse d'une sécurité sociale au bord de la déliquescence, et ceux qui, d'autre part, y voient une nouvelle offensive contre les droits sociaux.

Nous retracerons, sur une ligne du temps, les grandes étapes de l'évolution du droit au chômage en Belgique, avant d'examiner les effets du dispositif d'activations du comportement de recherche d'emploi.

II. De la charité privée au concept moderne de sécurité sociale

La sécurité sociale belge s'est progressivement mise en place à partir de la 1^{ère} révolution industrielle, du développement du capitalisme et de la salarisation du travail. Auparavant, les risques liés à l'existence n'étaient gérés qu'au sein de la famille ou par le biais d'aumônes. Dans le courant du 19^{ème} siècle apparaissent, aux côtés de la charité privée, les premières formes de réponse institutionnelle¹ : Bureaux de Bienfaisance², Hospices Civils³, Monts-de-Piété⁴, Asiles d'aliénés⁵ et

¹ Les citations entre parenthèses dans les notes de fin de document 16 à 22 sont toutes issues de VLOEBERGHES C., *Belgique Charitable*, Bruxelles, Librairie Nationale, Albert Dewit Éditeur, 1904, pp. 2-11. A noter que cet ouvrage est une édition remaniée, sous le patronage du Ministre de la Justice de l'époque, d'un précédent ouvrage rédigé par

Dépôts de mendicité⁶ constituaient l'arsenal socio-répressif que les puissances publiques déployèrent face aux laissés-pour-compte de la révolution industrielle en nombre croissant. Peu après les grèves de 1886, la loi du 27 novembre 1891 sur l'Assistance Publique affirme que la « rébellion contre la loi du travail, l'oisiveté habituelle et volontaire⁷ », justifient des mesures de coercition sévère, mais que la société doit venir en aide, par des secours charitables, à ceux que des circonstances accidentelles ou indépendantes de leur volonté empêchent temporairement de se livrer au travail. Les figures du pauvre méritant et du parasite prenaient corps dans les modalités d'octroi d'aides, l'association "classes laborieuses-classes dangereuses" justifiant la répression d'individus « sans feux ni lieux ».

Fin 19^e- début 20^{ème}, l'assistance publique commençait à prendre la forme d'un réservoir groupant toutes sortes d'individus et de couches sociales. S'impose la nécessité, pour le patronat, de « séparer le bon grain de l'ivraie », en recourant aux assurances sociales. « Bref, le marché de l'emploi, toujours plus complexe, avait "besoin" d'une antichambre où la main-d'œuvre temporairement inutilisée pourrait être conservée à un niveau acceptable, sans être exclue définitivement du circuit de production et sans que le patron dût lui-même subvenir (du moins pas totalement) aux frais d'entretien.⁸ »

L'assurance-chômage belge trouve son origine dans les caisses de chômage que les organisations ouvrières (et parfois certains employeurs) créent durant la 2nde moitié du 19^{ème} s.; il s'agit donc au départ d'initiatives privées. Ces caisses d'assurance mutuelle libres, visant généralement à couvrir les risques de maladie, d'invalidité et de chômage des travailleurs affiliés, s'épuisent rapidement en cas de crises économiques prolongées, vu que le volume des cotisations des travailleurs actifs devient alors souvent insuffisant pour couvrir un volume d'indemnités en forte augmentation. Ces crises économiques se transforment souvent en conflits sociaux, qui acculent l'Etat, fin 19^{ème} s., à une subsidiation des mutualités.

En bref, le système de solidarité sociale émerge fin 19^{ème} siècle, sous la forme d'une combinaison d'aides sociales conditionnées et de sanctions sociales fortes, combinaison évoluant petit à petit vers une simple assurance contre certains risques sociaux, avant de viser la garantie de sécurité d'existence pour chacun.

Ludovic Saint-Vincent, vicomtesse de Spoelbergh de Lovenjoul née d'Ursel, indice de la main-mise de la noblesse et du clergé sur les œuvres de charité instituée à l'époque.

² Les Bureaux de Bienfaisance, « chargés de répartir et de distribuer aux pauvres les secours », furent institués sous Napoléon, puis réorganisés par la loi du 27 novembre 1981 sur l'Assistance Publique. On peut légitimement les considérer comme les ancêtres institutionnels des Commissions d'Assistance Publique (1925), devenus Centres Publics d'Aide Sociale (1976), puis Centres Publics d'Action Sociale en 2004.

³ Les Hospices Civils avaient « à pourvoir à l'assistance des malades dans les hôpitaux, des vieillards, des infirmes, des enfants trouvés et abandonnés et des orphelins dans les hospices, des sourds-muets et des aveugles placés dans les instituts spéciaux, des mendiants et des *vagabonds invalides* internés dans les maisons de refuge ».

⁴ Les Monts-de-Piété ont été « créés pour venir en aide aux classes peu aisées par des prêts sur nantissements ou sur gages », les premiers en Belgique datant de 1534 et de 1572, respectivement à Ypres et à Bruges.

⁵ « Jusqu'à la fin du siècle dernier, à peu d'exceptions près, les aliénés n'étaient pas reçus dans les hôpitaux. On les enfermait dans des châteaux, des maisons religieuses, des maisons de force, de police ou d'autres prisons. (...) L'Arrêté royal du 11 avril 1818 est la première mesure administrative prise pour l'organisation des établissements d'aliénés. L'insuffisance des ressources financières ne permit pas de s'y conformer. »

⁶ Les Dépôts de mendicité étaient affectés aux « individus valides qui, au lieu de demander au travail les moyens de leur subsistance, exploitent la charité comme mendiants de profession », aux « individus qui, par fainéantise, ivrognerie ou dérèglement des mœurs, vivent en état de vagabondage, et les souteneurs de filles publiques » (« la durée de l'internement est de 2 à 7 ans »).

⁷ VLOEBERGHS C., *Belgique Charitable*, Bruxelles, Librairie Nationale, Albert Dewit Éditeur, 1904, p. 11.

⁸ VANTHEMSCHÉ G., *Le chômage en Belgique de 1929 à 1940. Son histoire, son actualité*, Bruxelles, Labor, 1994, pp. 31-32.

En 1900 est votée une première loi sur les pensions⁹ et en 1903, la première loi d'assurance obligatoire contre les accidents de travail. Durant l'entre-deux-guerres, le système obligatoire s'étend aux pensions, aux maladies professionnelles, aux prestations familiales et aux vacances annuelles. La maladie, l'invalidité et le chômage sont restés dans la sphère privée subventionnée (mutualités et syndicats), jusqu'en 1944, date de la signature du "projet d'accord pour une solidarité sociale", qui, dans l'échange "paix sociale" contre "solidarité", a rendu obligatoires toutes les assurances sociales pour tous les travailleurs salariés, augmenté les allocations, confié à l'Office Nationale de Sécurité Sociale (ONSS) la perception des cotisations sociales et institué une gestion paritaire de la sécurité sociale. Avant une progressive extension de la protection aux travailleurs indépendants.

La période de l'entre-deux-guerres est d'une haute importance dans la construction du droit au chômage. La crise économique des années 30 a pour conséquence l'extension du chômage qui frappe durement l'ensemble de la population active. La "crise de chômage" (1930-32), répercussion du krach économique de 29, aboutit à une incapacité des communes et provinces à faire face aux subsides, qui furent avancés par l'Etat contre une réorganisation du système en 1933 (→ AR du 31/5/33 modifiant le régime du chômage involontaire).

La position du patronat de l'époque nous est rendue par Goldschmidt et Velter (1934¹⁰), chercheurs du Comité Central Industriel de Belgique, ancêtre de la FEB actuelle. Regrettant le caractère largement syndical de l'institution, bien qu'ils n'entendent « diminuer en rien le mérite que les organisations ouvrières se sont acquis en prenant à l'origine des initiatives sur lesquelles repose le régime », les auteurs se disent « conduits, en raison du grave danger qu'elles présentent, à faire état de la tentation que certaines dispositions réglementaires peuvent exercer sur les chômeurs en énervant leur désir de reprendre le travail ou en favorisant la fraude et les dépenses massives qui peuvent en résulter. » Est appréciée par contre l'apparition de moyens de « contrôle, des moyens extrêmement précieux ». Le patronat se montre donc inquiet face au renforcement des syndicats et à leur mainmise sur l'assurance-chômage, syndicats devenant ainsi susceptibles d'influencer le marché de l'emploi et notamment les niveaux de salaire.

Il est intéressant de noter, comme l'ont fait Vanthemsche et Levy, la position ambivalente et inconfortable des syndicats à l'époque sur cette question. « A l'origine, les syndicats socialistes n'étaient pas toujours très favorables au développement des caisses de chômage : elles endormiraient les ouvriers et elles détourneraient les syndicats de la lutte des classes, en consacrant trop d'attention à l'octroi d'un soutien purement matériel. Ces objections ne firent pas le poids face aux résultats pratiques enregistrés (...). Par l'assurance-chômage, les syndicats augmentaient le nombre de membres¹¹ et les liaient plus étroitement à l'organisation.¹² »

« Le poids de cette administration chargée de la distribution d'allocations alourdissait l'action syndicale, ce qui conduisait de plus en plus de dirigeants syndicaux socialistes à souhaiter s'en débarrasser. Le syndicalisme chrétien s'opposa, bien entendu, à cette idée, parce qu'il y voyait le risque d'une disparition importante de ses ressources et la décroissance du nombre d'affiliés. En

⁹ La loi attribuait des subventions aux personnes qui épargnaient à la Caisse Générale d'Epargne et de Retraite (CGER), ce qui ressemble étrangement au concept d'épargne-pension vanté par les gouvernements actuels.

¹⁰ GOLDSCHMIDT P. & VELTER G., *L'évolution du régime belge du soutien des chômeurs*, Bruxelles, Éditions du Comité Central Industriel de Belgique, 1934, 432 p.

¹¹ « Les caisses de secours mutuel contre la maladie et le chômage gagnaient de plus en plus d'affiliés : de 54.870 membres en 1891, elles passaient à 196.487 en 1900 puis, en moins d'une année, à 510.252. Près de la moitié de la population active s'était donc socialement assurée contre le chômage et la maladie au début de ce (20^{ème}) siècle. » (LEVY C. (sous la coord.), *Europe vue d'en bas. Europe seen from below. Minima sociaux & condition salariale. Rapport intermédiaire « état des lieux »*, recherche réalisée dans le cadre du programme TSER – DGXII (contrat n° CT98-3071), 2001, p. 36).

¹² VANTHEMSCHE G., *Le chômage en Belgique de 1929 à 1940. Son histoire, son actualité*, Bruxelles, Labor, 1994, p. 33.

effet, depuis 1919, les effectifs syndicaux avaient doublé¹³. » Petit à petit instrumentalisés par les pouvoirs publics, les syndicats se sont retrouvés paralysés entre la volonté d'indépendance vis-à-vis de l'Etat, la volonté de désaffiliation de travailleurs actifs cotisant pour des chômeurs toujours plus nombreux, et la nécessité de servir ces chômeurs pour constituer une force réellement représentative des travailleurs, tout en les maintenant sous contrôle. « Pas de mouvements sauvages des chômeurs : il faut avoir les chômeurs en main de façon permanente.¹⁴ »

En 1933, les conditions d'assurabilité sont les suivantes : « appartenir à la profession et à la région auxquelles l'activité de la caisse est circonscrite par les statuts » ; avoir entre 15 et 65 ans ; avoir travaillé régulièrement pendant un an (6 mois pour les moins de 18 ans) ; « être domicilié en Belgique » ; « être de nationalité belge, sous réserve de l'observation des conventions internationales » (F, L, NL \ étrangers : émergence du permis de travail). Ces conditions peuvent sembler souples, eu égard au fait que le stage durant lequel le chômeur doit avoir payé sa cotisation, est limité à un an. Hormis pour les femmes¹⁵, la liste des exclusions ne semble pas beaucoup plus stricte non plus¹⁶ : on relèvera la possibilité déjà l'époque d'exclure le chômeur s'il refuse un emploi ou s'il a perdu son travail pour « une circonstance dépendant de la volonté » (il devra alors prouver sa disposition au travail durant un mois pour rouvrir le droit à une allocation).

Les propos de Goldschmidt et Velter sur l'« interdépendance du régime de l'assurance-chômage et du système de placement des chômeurs » sont particulièrement instructifs, de par leur proximité, on le verra dans la suite, avec les thèses développées par l'OCDE et les institutions européennes : « S'il est important de ne pas laisser sans moyens d'existence l'ouvrier involontairement écarté de l'exercice du métier qui lui valait sa subsistance et celle des siens, il est plus important encore de mettre tout en œuvre pour que cette inactivité ne dure pas une heure de plus que de raison. Au besoin, le chômeur changera, fût-ce temporairement, de métier ; il se déplacera. Mais ce qui est essentiel, c'est qu'aucun emploi ne puisse rester vacant tant qu'il existe des hommes valides pour l'occuper. D'autre part, il est de la plus haute importance qu'un chômeur secouru par l'assurance ne soit pas seul juge de l'opportunité qu'il y a pour lui de rechercher un emploi ou d'accepter celui qui lui est offert. Soit que le secours qui lui est alloué corresponde au niveau de ses besoins, soit que l'une ou l'autre besogne d'appoint aide à lui procurer des ressources suffisantes, soit encore que d'autres membres de son ménage aient un travail rémunérateur, ce chômeur pourrait être enclin à ne faire aucun effort pour surmonter l'épreuve (...). Dès lors, il est nécessaire, non seulement que le service du placement soit bien organisé, mais qu'il fonctionne en étroite liaison avec les organismes qui, dans le cadre de l'assurance-chômage, sont chargés de la surveillance et du contrôle des assurés ».

¹³ LEVY C. (sous la coord.), *Europe vue d'en bas. Europe seen from below. Minima sociaux & condition salariale. Rapport intermédiaire « état des lieux »*, recherche réalisée dans le cadre du programme TSER – DGXII (contrat n° CT98-3071), 2001, p. 38.

¹⁴ Journal Le Peuple des 23/1/36 et 3/12/39, cité par VANTHEMSCHE G. *Le chômage en Belgique de 1929 à 1940. Son histoire, son actualité*, Bruxelles, Labor, 1994, p. 73.

¹⁵ Sont en effet exclues « les femmes mariées chômeuses complètes » (« C'étaient d'ailleurs elles qui focalisaient les campagnes en termes d'abus et étaient désignées comme "faux chômeurs" », précise ALALUF M. dans la préface de VANTHEMSCHE G. *Le chômage en Belgique de 1929 à 1940. Son histoire, son actualité*, Bruxelles, Labor, 1994, p. 12)

¹⁶ Celle-ci comprend les artistes, intérimaires et petits indépendants, encore nombreux à l'époque, « ceux de leurs assurés qui se trouvent en état de grève ou de lock-out », « les chômeurs qui, définitivement congédiés de leur emploi antérieur, refusent d'accepter un emploi nouveau auquel ils sont aptes, lorsque les conditions de travail et de rémunération offertes correspondent aux conditions usuelles de la région » (à interpréter, selon les auteurs, au sens de tarif minimum, étant jugée abusive la tendance des fonds de chômage « à envisager, comme salaire usuel, le salaire moyen »), « tous les cas où le chômage a pour cause une circonstance dépendant de la volonté de l'assuré, son droit (...) ne peut être rouvert que lorsque depuis un mois au moins, son intention de reprendre le travail a été établie. Il doit être notamment inscrit comme demandeur de travail dans un office officiel de placement », les personnes en incapacité de travail, les personnes en service militaire, « les enfants de 15 à 18 ans qui n'ont pas satisfait à certaines conditions relatives à leur occupation antérieure au travail ou à la fréquentation des cours. »

A la veille de la 2^{ème} guerre mondiale, la participation des travailleurs au système était toujours laissée à leur libre appréciation. Les points de vue syndicaux et patronaux lors des premières discussions parlementaires en 1936-37 reflètent la sensibilité de la question du chômage obligatoire : « L'attitude du mouvement ouvrier chrétien était la plus simple (...) L'assurance-chômage obligatoire devrait être basée sur les caisses de chômage syndicales. (...) Cette thèse était totalement inadmissible pour le patronat. (...) Les caisses primaires devraient être séparées des syndicats de façon rigoureuse ; elles devraient être dirigées paritairement par les patrons et les ouvriers. (...) Le syndicat socialiste, quant à lui, eut les plus grandes peines à formuler un avis (...). Les divergences d'opinion antérieures à 1936 se perpétuaient. De nombreuses centrales professionnelles se trouvaient divisées en deux blocs opposés. Le congrès national le fut aussi. La direction nationale défendait l'assurance-chômage obligatoire "directe" (étatisée)¹⁷ », ce qui fut rejeté par le congrès « par 329 voix contre 138 » vu le risque de concurrence accrue entre syndicats, le renvoi des chômeurs vers l'administration et le risque d'écroulement des effectifs syndicaux.

Les débats parlementaires furent houleux, vu la représentation politique des intérêts patronaux et syndicaux (représentation parfois infidèle) : en juillet 1938, la Chambre adopte néanmoins le projet de loi concernant l'assurance-chômage obligatoire, avec contribution du patronat au financement et maintien des caisses syndicales libres. « Le patronat en était véritablement ulcéré : "Disons-le tout net : si le Sénat adoptait cette loi, il en résulterait un désastre pour la paix sociale et l'économie du pays"¹⁸, vu que cela signifiait le maintien du système syndical, gonflé d'un million de travailleurs non encore assurés. « On assisterait fatalement à l'écrasement d'une classe sociale par l'autre. Nous verrions d'un côté une masse importante de 2 millions d'hommes, et de l'autre le patronat déchu.¹⁹ » Le Comité Central Industriel fit jouer ses relais au Sénat pour bloquer le projet de loi et « la question s'enlisa dans d'interminables palabres. (...) Lorsque la guerre éclata en mai 1940, la Belgique n'était toujours pas dotée d'une assurance-chômage obligatoire²⁰ », ce qui perdurera d'ailleurs jusqu'au projet d'accord de solidarité nationale signé en 1944, date à laquelle l'Etat se chargera de l'organisation d'un système d'assurance-chômage obligatoire pour tous les travailleurs salariés, alimenté par une partie des cotisations de sécurité sociale. La redistribution se fera dès lors en cascade de l'Office Nationale de Sécurité Sociale à l'Office National de l'Emploi, puis aux caisses de paiement des allocations de chômage organisées par les syndicats ou par l'Etat (dans le cas de la Caisse Auxiliaire de Paiement des Allocations de Chômage, destinée aux travailleurs non syndiqués).

Mr Vanthemsche conclut que la crise des années 30, décennie de l'"invention du chômage", marque le passage d'une politique de soutien aux chômeurs à l'assurance-chômage en tant que telle, devenue instrument de séparation des ouvriers et des indigents. Elle constitue également le début des politiques de lutte contre le chômage, qui prit des formes aussi diverses que la politique de commandes et de travaux publics, l'aide financière publique directe aux firmes privées et la réduction du temps de travail, comme outils de stimulation de la demande de main-d'œuvre, l'exclusion de groupes spécifiques de main-d'œuvre pour réduire l'offre (exclusion de la main-d'œuvre étrangère et féminine, prolongation de la scolarité et abaissement de l'âge de la retraite) et l'assouplissement interne du marché de l'emploi par des tentatives de réquisition de chômeurs et le recyclage professionnel obligatoire. Bref, les années 30 inauguraient également l'ère des politiques d'activation, bien qu'elles n'en portaient pas encore le nom.

¹⁷ VANTHEMSCHE G., *Le chômage en Belgique de 1929 à 1940. Son histoire, son actualité*, Bruxelles, Labor, 1994, p. 143-144.

¹⁸ Bulletin officiel hebdomadaire de la Chambre de Commerce de Bruxelles, 23 octobre 1938, p. 709, cité par VANTHEMSCHE G., *Le chômage en Belgique de 1929 à 1940. Son histoire, son actualité*, Bruxelles, Labor, 1994, p. 144.

¹⁹ Ibidem.

²⁰ Ibidem.

Mr Alaluf, dans la préface de l'ouvrage de Mr Vanthemsche, souligne justement la symétrie des débats politiques et syndicaux dans les années 30 avec ceux d'aujourd'hui, en matière de chômage. « Certes, tout comme maintenant, on s'affrontait continuellement à propos du montant et de la durée des indemnités. Mais on s'accordait sur le fait que l'assurance-chômage devait servir à conserver le chômeur en "bon état", éviter qu'il ne soit "découragé". (...) De plus, soutenait-on, le chômage fausse "les lois naturelles" de l'offre et de la demande. En effet, l'assurance-chômage, en bloquant à un certain plancher la déflation des salaires, considérée comme unique politique d'issue à la crise, constitue une "rigidité", dirions-nous aujourd'hui, qui hypothèque lourdement tout stimulant au travail et toute reprise économique. (...) En menant des campagnes contre les "abus du chômage", dénonçant les cas extrêmes d'une part, et en soulignant les besoins des entreprises, mettant en exergue "les pénuries de main-d'œuvre" d'autre part, les employeurs veulent démontrer le montant "insensé" de l'indemnité et mettre en cause le système d'assurance.²¹ »

III. Evolutions des politiques de l'emploi depuis la mi-70's

Faisons un bond dans le temps jusqu'au milieu des 70's. « Au couple sécurité sociale et plein emploi (...) a succédé à présent celui des mesures pour l'emploi et pour l'activation du chômage.²² » A l'origine de l'édification du système de sécurité sociale actuelle, « le modèle de relation salariale (était) marqué par un emploi non seulement à temps plein, mais aussi par un emploi généralement assuré tout au long de la vie professionnelle²³ » (modèle du « breadwinner masculin unique »). La crise qui débuta dans le milieu des années 70 réside dans la remise en question de ce modèle. L'ensemble de la « société salariale » est ébranlée par les efforts de flexibilisation du patronat, reléguant le plein emploi au rang de « lointain souvenir ». Cette remise en question se traduit par le développement de contrats atypiques (temps partiel, CDD, interim), la flexibilisation de l'emploi (heures supplémentaires et complémentaires) et des processus de production (just in time, sous-traitance,...). Les processus de mobilité interne à l'entreprise deviennent incertains et « les trajectoires professionnelles deviennent (...) plus chaotiques, entrecoupées de périodes d'inactivités plus ou moins longues. A tel point que, « aujourd'hui déjà, 1 salarié sur 3 occupe un emploi qui s'écarte de la "semaine normale de travail"²⁴. » A cela s'ajoute la « participation accrue des femmes au marché du travail », mais bien souvent dans ses segments précaires (ex : surreprésentation dans le temps partiel, mais aussi, dans les statistiques du chômage par genre). Le nombre de personnes actives mises à la marge de l'emploi serait encore plus important si l'âge de la scolarité obligatoire et le nombre d'étudiants poursuivant des études supérieures n'avaient pas augmenté.

Face à cette déstabilisation du marché du travail des pays occidentaux, les gouvernements mettent en place une multitude de plans, de programmes, de conventions, afin d'agir de manière toujours plus ciblée sur les groupes sociaux les plus vulnérables, agissant toujours plus à la périphérie du marché du travail, alors que les causes de déstructuration du modèle salarial se situent en son centre. Parallèlement à la segmentation croissante du marché du travail (global ou interne à l'entreprise)²⁵ se développe la segmentation toujours plus poussée des politiques « sociales ».

²¹ ALALUF M., *Préface*, in VANTHEMSCHE G. *Le chômage en Belgique de 1929 à 1940. Son histoire, son actualité*, Bruxelles, Labor, 1994, p. 10.

²² ALALUF M., *Dictionnaire du prêt-à-penser. Emploi, protection sociale et immigration. Les mots du pouvoir*, Bruxelles, Éditions Vie Ouvrière, 2000, p. 9.

²³ Ibidem, p. 11.

²⁴ VANHEERSWYNGHELIS A., « Les grandes options en matière de politique de l'emploi », *L'Année Sociale 1999*, Bruxelles, Université Libre de Bruxelles, 2000, p. 144.

²⁵ Nous invitons le lecteur intéressé par l'évolution de la segmentation du marché du travail à entamer ses lectures par la synthèse de MICHON F., *Marchés du travail, inégalités et insécurité. 50 ans de Socio- Economie du Travail en France*, in *Colloque « Cinquante ans d'évolutions du travail ». 50 ans de l'Institut des Sciences du Travail de l'ULB*, Bruxelles, Université Libre de Bruxelles, 2006, pp. 65-97.

On voit ainsi se succéder en Belgique, outre les nombreux plans de réductions de cotisations sociales (du style Plan +1, Plan +2, Plan+3, Plan d'embauche), les initiatives d'insertion (de type EFT, OISP) et les plans régionaux d'accompagnement des chômeurs (ex : PAC en région Wallonne dès 1993) : les Chômeurs Mis au Travail (CMT) de 1963 à 1986, les Contrats « art. 60§7 » et « 61 » dès 1976, le Cadre Spécial Temporaire (CST) de 1977 à 1986, le Troisième Circuit de Travail (TCT) dès 1982, le Fonds Budgétaire Interdépartemental de promotion de l'Emploi (F.B.I.E.) dès 1982, le PRIME en 1990 (qui remplace le TCT en région Wallonne), les Agents Contractuels Subventionnés (ACS) dès 1986 à Bruxelles, les Programmes de Transition Professionnelle (PTP) dès 1999, les Emplois Service, la Convention de 1^{er} emploi (plan Rosetta), le Plan Activa, la Réinsertion des chômeurs dans l'économie d'insertion sociale (SINE), les Titres-Services, les Agences Locales pour l'Emploi (ALE), les Aides à la Promotion de l'Emploi (APE), etc.

En juin 2003, le Conseil Supérieur de l'Emploi publiait pour la première fois un "Inventaire des mesures en faveur de l'emploi"²⁶ compilant l'ensemble des mesures prises par les pouvoirs fédéraux, régionaux et communautaires en cette matière, en vigueur à la mi-2002. Y sont recensées 220 mesures, « véritable parcours du combattant » tant pour les employeurs que pour les travailleurs.

a) OCDE : passer des politiques passives aux politiques actives

Dès les années 1970, l'OCDE saisit « toutes les occasions possibles pour critiquer l'importance des dépenses passives et mettre l'accent sur l'intérêt des dépenses actives²⁷ » en matière d'emploi et de chômage : « à la base de ces développements, on retrouve l'idée qu'il vaut mieux pour un chômeur être "actif" que "passif" en se contentant de percevoir simplement des indemnités.²⁸ » Le thème de l'activation est donc antérieur au concept d'Etat social actif théorisé par Anthony Giddens.

Dans la plupart des pays européens, « les écarts entre taux d'emploi²⁹ ont servi de point de départ pour un plaidoyer de plus en plus intense en faveur des politiques actives. Mais sans créations d'emploi, ces politiques actives ont pour effet principal d'intensifier la concurrence des demandeurs d'emploi, pour un nombre encore insuffisant de postes de travail.³⁰ » En 2004, l'OCDE recommandait aux Etats « de maintenir un certain niveau de chômage structurel pour entretenir une certaine pression sur la marché du travail, afin de contenir le coût du travail, de promouvoir la compétitivité des entreprises et d'accroître la richesse nationale.³¹ » Ce qui fait dire à certains chercheurs que cette intensification de la concurrence entre actifs qu'elle n'a d'autre but que de créer une pression vers le bas sur les salaires (et donc, à prix de vente inchangé, un accroissement des plus-values).

²⁶ CONSEIL SUPERIEUR DE L'EMPLOI, *Inventaire des mesures en faveur de l'emploi*, [<http://meta.fgov.be/pd/pdf/frdf27.htm>], Dernière consultation le 15/10/05.

²⁷ OUZIEL Jacques, *Les politiques actives sur le marché du travail*, in BODART M. (dir.), *L'activation des allocations sociales. Actes du colloque organisé à la Faculté de Droit des Facultés Universitaires Notre Dame de la Paix les 25 et 26 novembre 1999*, Bruxelles, La Chartre, 2000, p. 71.

²⁸ Ibidem.

²⁹ Défini ici, selon l'auteur, comme la « proportion de la population active par rapport à la population en âge de travailler. »

³⁰ LEVY C. (sous la coord.), *Europe vue d'en bas. Europe seen from below. Minima sociaux & condition salariale. Rapport intermédiaire « état des lieux »*, recherche réalisée dans le cadre du programme TSER – DGXII (contrat n° CT98-3071), 2001, p. 180.

³¹ HUBERT H.-O., *L'Etat social actif : changer les individus à défaut de changer la réalité socio-économique*, in FCSS, *L'Etat social actif, un concept libéral pour un Social à la marge ?*, Actes de la journée d'étude organisée par la Fédération des Centres de Service social et par le Fédération des Centres de Service social Bicommunautaires le 19/09/02, [http://www.lucpire.be/ebooks/fcss/ebooks4/fcss_04_a4.html], Dernière consultation le 15/01/05.

Le premier argument avancé par les partisans de l'activation est économique : « c'est la constatation du déplacement de la courbe de Beveridge³² qui a servi d'amorce pour cette orientation.³³ » La courbe de Beveridge est une représentation graphique de la relation entre taux de chômage et taux de vacances de poste (appariement entre offre et demande de travail). Alors que de nombreux facteurs expliquent le mismatch « chômeurs-postes vacants » (non-correspondance qualification-demandes de travail, inadéquations d'ordre géographique ou professionnel, caractéristiques du poste proposé et conditions de travail et de salaire, discriminations à l'embauche, progrès technique, mobilité professionnelle restreinte et délocalisations), des économistes libéraux britanniques (Layard, Nickell et Jackmans, 1991) mettent surtout l'accent sur le degré d'intensité de la recherche d'emploi, des coûts de recherche d'emploi, et d'embauche et de l'efficacité des organismes de placement. Le « mismatch » ou l'appariement difficile traduirait notamment un manque de disponibilité des chômeurs, leur enfermement dans les systèmes de prestations (pièges à l'emploi) trop élevées eu égard aux rémunérations salariales.³⁴ »

Vanderlinden résume le modèle des économistes Layard, Nickell et Jackmans de la manière suivante : « si l'indemnisation du chômage affaiblit l'intensité de la recherche d'emploi, elle pousse *in fine* le chômage à la hausse. A l'inverse, si les politiques dites actives stimulent la recherche d'emploi ou procurent un meilleur profil aux chômeurs, elles abaissent *in fine* le niveau du chômage.³⁵ » Sur base de recherches complémentaires, Vanderlinden confirme l'impact positif des politiques actives de formation et d'aide à la recherche d'emploi mais il réfute qu'une diminution du montant ou de la durée de l'indemnisation augmente les chances de réinsertion. Or, c'est précisément ce que recommande la Stratégie pour l'Emploi de l'OCDE pour la Belgique : « la limitation de la durée d'indemnisation contribuerait à faire baisser les taux élevés de chômage en Wallonie et à Bruxelles. (...) L'application plus stricte des sanctions en cas de non-respect des obligations de recherche d'emploi, envisagée par les agences pour l'emploi, pourrait également contribuer à faire baisser le niveau très élevé des taux régionaux de chômage.³⁶ » Nous aurions plutôt tendance à rejoindre Vanderlinden quand il dit que « la baisse tendancielle de la fréquence de sortie du chômage en Belgique est d'abord attribuable à [la] rareté des offres d'emploi.³⁷ ».

Qu'en est-il en matière de financements de politiques d'emploi actives dans notre pays ? Différentes sources montrent une augmentation annuelle des dépenses publiques consacrées à l'emploi, et au sein de celles-ci, une progression constante de la part consacrée aux mesures actives. Ainsi, Jacques Ouziel³⁸ indique que le « taux d'activation de la politique de l'emploi », soit le rapport "mesures actives/mesures passives", est passé de 26,4% en 1985 à 35,2 % en 1996.

³² Cette courbe établit une relation de dépendance négative entre le nombre d'offres d'emploi non satisfaites et le taux de chômage.

³³ LEVY C. (sous la coord.), *Europe vue d'en bas. Europe seen from below. Minima sociaux & condition salariale. Rapport intermédiaire « état des lieux »*, recherche réalisée dans le cadre du programme TSER – DGXII (contrat n° CT98-3071), 2001, p. 181.

³⁴ Ibidem.

³⁵ VAN DER LINDEN B., *Quand l'indemnisation change de visage...*, Bruxelles, Fondation Roi Baudouin, 1996, p. 7.

³⁶ OCDE, *Étude économique de la Belgique 2003*, [<http://www.oecd.org/dataoecd/39/16/2492407.pdf>], Dernière consultation le 25/07/05. Il est vrai que ces solutions, cumulées par exemple à la suppression du salaire minimum légal, devrait sensiblement faire baisser le taux de chômage en Belgique. Mais quid du taux de pauvreté ?

³⁷ Ibid., p. 14.

³⁸ OUZIEL Jacques, *Les politiques actives sur le marché du travail*, in BODART M. (dir.), *L'activation des allocations sociales. Actes du colloque organisé à la Faculté de Droit des Facultés Universitaires Notre Dame de la Paix les 25 et 26 novembre 1999*, Bruxelles, La Chartre, 2000, p. 81.

Le SPF Emploi, Travail et Concertation sociale³⁹ nous éclaire sur la situation actuelle, avec une typologie sensiblement différente : la croissance des budgets consacrés aux mesures actives de 2000 à 2004, niveaux fédéral et régional confondus, se poursuit, le budget le plus élevé étant alloué à la création directe d'emploi (1.332,9 millions EUR en 2004), suivi de celui de la formation professionnelle. La plus forte progression 2003-2004 est celle du budget « plans d'action individuels », passant de 71,4 millions EUR en 2003 à 189,53 millions EUR en 2004. Ces montants, bien qu'en augmentation, apparaissent comme dérisoires par rapport aux dépenses consacrées à la réduction des charges patronales (de 3.175,97 millions d'EUR en 2002 à 4.073,51 millions d'EUR en 2004), soit plus de la moitié du budget total affecté à l'emploi en Belgique pour 2004, mais aussi, à titre de comparaison, 59 % de la moitié des dépenses de l'ONEm pour le chômage hors dépenses d'activation (6.905,35 millions EUR en 2004⁴⁰), la part de ces dépenses allouées aux seuls chômeurs complets indemnisés demandeurs d'emploi étant de 3.718,87 millions d'EUR en 2004.

Dernière remarque à ce niveau : l'Etat fédéral reste le principal investisseur dans les politiques de l'emploi, même si la participation financière de la Flandre tend à devenir équivalente pour les mesures actives.

b) Du Livre blanc à la Stratégie Européenne pour l'Emploi

Sans rentrer dans les détails, nous souhaitons seulement ici pointer quelques modalités des préoccupations des instances européennes pour l'emploi depuis la publication, en juin 1993, du Livre blanc sur la Croissance, la Compétitivité et l'Emploi de Jacques Delors, intimant les pays membres à modifier profondément les politiques nationales de l'emploi en déployant des stratégies communes.

Depuis 1995, la Commission publie des communiqués sur la « nécessité » d'une modernisation de la protection sociale et des services publics de l'emploi (SPE) : « L'avenir de la protection sociale » en 1995, « Moderniser et améliorer la sécurité sociale » adoptée 1997, « Une stratégie concertée pour moderniser la protection sociale » en juillet 1999.

« De façon très révélatrice, le (...) Rapport de la Commission de janvier 1999 exprime la préférence d'un renforcement des sanctions individuelles (suspensions ou réduction temporaire des allocations en cas de refus d'un travail ou de participation à des mesures d'intégration) plutôt que la réduction du niveau des revenus minima considérés comme seuil de subsistance plancher. A ces sanctions s'adressant aux bénéficiaires des prestations s'ajoute ensuite le développement de parcours d'insertion, basés sur des contrats individuels engageant les signataires à élaborer des projets personnels (Job Seekers Allowance G.-B., Gesamtplan du Sozialhilfe en Allemagne et Autriche, contrats d'insertion en France ou projets individualisés d'intégration sociale en Belgique).⁴¹ »

En établissant un agenda pour la politique sociale, la volonté de la Commission est claire : « moderniser et améliorer le modèle social européen (...) en instaurant un Etat social actif. [Cet

³⁹ SPF EMPLOI, TRAVAIL ET CONCERTATION SOCIALE, *Stratégie européenne pour l'emploi. Evaluation de la politique de l'emploi 2003-2005. Belgique*, Bruxelles, 2005, p. 112 (cf. PowerPoint présenté au colloque du 1^{er} février 2008).

⁴⁰ Ce montant correspond à l'addition des budgets ONEM (issus du Rapport ONEM 2005) consacrés aux chômeurs complets indemnisés, aux chômeurs temporaires, aux travailleurs à temps partiel avec maintien des droits et aux bénéficiaires d'une allocation de garantie de revenus.

⁴¹ LEVY C. (sous la coord.), *Europe vue d'en bas. Europe seen from below. Minima sociaux & condition salariale. Rapport intermédiaire « état des lieux »*, recherche réalisée dans le cadre du programme TSER – DGXII (contrat n° CT98-3071), 2001, p. 182.

agenda social] devrait contribuer à atteindre l'objectif stratégique fixé par le Conseil européen de Lisbonne en mars 2000.⁴² »

« Sans attendre la ratification du Traité, et à la suite du Conseil européen extraordinaire sur l'emploi, qui s'est tenu à Luxembourg les 20 et 21 novembre 1997, la Commission européenne adopte une proposition relative aux lignes directrices pour la politique de l'emploi des États membres pour 1998. Les lignes directrices sont fondées sur quatre grandes priorités stratégiques (quatre "piliers") : la capacité d'insertion professionnelle ou "employabilité", l'esprit d'entreprise, la capacité d'adaptation et l'égalité des chances. (...) Les lignes directrices pour l'emploi (LDE) ont dû être intégrées dans des plans d'action nationaux pour l'emploi (PANs) élaborés, sous forme d'objectifs nationaux, par les États membres⁴³ : ces plans sont toutefois corsetés par l'obligation de conformité avec le pacte de stabilité et avec les Grandes Orientations des Politiques Économiques (GOPE) élaborées chaque année au sein de l'ECOFIN (Conseil des Ministres des Finances et de l'Économie). C'est le démarrage officiel du "processus de Luxembourg" et de la Stratégie Européenne pour l'Emploi (SEE), toujours sur base annuelle. Des recommandations sont adressées aux États membres afin de se conformer aux LDE : à titre d'exemple, la recommandation COM 12/07/99 invitait la Belgique à réduire, dans l'assurance-chômage la durée des indemnités et les critères d'éligibilité, notamment pour les femmes et les travailleurs plus âgés.

C'est dans le PAN 2004 que le gouvernement belge présente l'« accompagnement et l'activation des demandeurs d'emploi » comme premier objectif mis en œuvre pour réaliser la LDE 1, « pour que les efforts d'accompagnement des chômeurs des Communautés et Régions soient le plus efficace possible et pour souligner l'obligation de ces derniers d'être disponibles sur le marché du travail. (...) Sans soutien, de nombreux demandeurs d'emploi, et certainement les jeunes, ne trouvent pas facilement le chemin du marché du travail – même si des emplois sont disponibles. (...) Ce système remplace l'ancien permettant d'exclure certains groupes de chômeurs de longue durée sur la base d'un chômage d'une durée anormalement longue. En outre, les autorités belges sont convaincues qu'une plus grande disponibilité des demandeurs d'emploi contribue à un meilleur fonctionnement du marché du travail et contribue ainsi à un taux d'emploi plus élevé. Bien que l'accent soit mis sur une assistance et un accompagnement renforcés des demandeurs d'emploi, un élément de contrôle de la disponibilité a été introduit.⁴⁴ »

En 1998, puis en 2000, les Directeurs de SPE adoptent une "Déclaration de mission commune" : « un service public de l'emploi modernisé fait partie intégrante de la stratégie de prévention et d'activation de l'U.E. », identifiée comme « moins de "welfare" et plus de "workfare"⁴⁵ ». Dans la déclaration commune suivante⁴⁶, les auteurs citent, parmi les 3 objectifs qu'ils se fixent en application des LDE 2000 : « le suivi de la recherche active d'un emploi dont le but est de vérifier si le chômeur peut toujours prétendre aux allocations de chômage. (...) Tous les SPE doivent s'assurer que les demandeurs d'emploi percevant des allocations de chômage sont effectivement à la recherche d'un emploi et se préparent à réintégrer le monde professionnel ».

⁴² COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, *Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen et au Comité des Régions – Tableau de bord de la mise en œuvre de l'agenda pour la politique sociale*, COM(2003) 57 final, 6/02/03, [http://europa.eu/eur-lex/fr/com/cnc/2003/com2003_0057fr01.pdf], Dernière consultation le 17/08/05.

⁴³ LANOTTE G., « L'insertion socioprofessionnelle des jeunes, du plan global au plan Rosetta », *L'Année Sociale 1999*, Bruxelles, Université Libre de Bruxelles, 2000, p. 157 + note de fin n° 30 p. 184.

⁴⁴ SPF EMPLOI, TRAVAIL ET CONCERTATION SOCIALE, *Stratégie européenne pour l'emploi. Plan d'action national pour l'emploi 2004. Belgique*, Bruxelles, p. 21.

⁴⁵ *Déclarations communes des Services Publics de l'Emploi européens (SPE) concernant leur rôle dans le marché du travail*, [http://ec.europa.eu/employment_social/publications/2001/ke4001400_fr.pdf], Dernière consultation le 17/08/05.

⁴⁶ Intitulée "Le modèle des services publics de l'emploi (SPE) en soutien à la lutte contre le chômage de longue durée" (source : *ibidem*).

c) L'Etat social actif selon les sociaux-démocrates

« L'émergence du concept d'Etat social actif est un phénomène dynamique et pluriel aux origines multiples.⁴⁷ » Sans chercher à retracer la genèse de ce nouveau paradigme, synthétisé à merveille par Georges Matagne, il importe de remarquer qu'il structure l'énoncé de bon nombre de réformes politiques actuelles et vise à légitimer *in fine* l'action publique, et en particulier les politiques sociales.

La rhétorique de l'activation de l'Etat social, les théories de la 3^{ème} voie, développées par le sociologue et conseiller de Tony Blair, Anthony Giddens dès 1994, lui-même fortement inspiré du think-tank américain Democratic Leadership Council⁴⁸, parcourent de part en part l'accord gouvernemental du 7 juillet 1999 (intitulé "La voie vers le XXIème siècle") et la déclaration prononcée devant le Parlement le 14 juillet de la même année par le Premier Ministre libéral Guy Verhofstadt. « Y figure que le développement de l'Etat social actif sera l'objectif central de la politique économique et sociale du nouveau gouvernement⁴⁹ ».

Cependant, lorsqu'il s'agit d'aborder précisément les contours de cet Etat social actif, les interprétations des partenaires politiques sont très divergentes. « Le concept est neuf et flou. Au point qu'il est permis d'en faire une lecture progressiste ou néolibérale.⁵⁰ » Mais il est efficace vu qu'il sera à nouveau utilisé par le gouvernement fédéral de 2003, dont la composition sera pratiquement inchangée.

La paternité du dispositif d'"activation du comportement de recherche d'emploi" est attribuée à Frank Vandebroucke, ministre fédéral SP-A des Affaires sociales, des Pensions et de l'Emploi dans le gouvernement de coalition "arc-en-ciel" sorti des urnes en juin 1999, peu après son retour de Oxford, qui s'affirme comme « le plus inspiré de la Troisième Voie dans une perspective concrète en Belgique⁵¹ ». A noter donc l'insigne filiation sociale-démocrate (et flamande) du dispositif dont hériteront, le 20 juillet 2004 (soit 20 jour après son entrée en vigueur) Freya Van Den Bossche, puis, à partir du 17 octobre 2005, de Peter Vanvelthoven, tous deux membres du SP-A⁵².

d) Le droit du chômage belge avant le 1^{er} juillet 2004⁵³

Le principe de base, au sortir de la 2^{ème} guerre mondiale, repris dans l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage, est le suivant : le droit aux allocations de chômage, en principe accessible à tous les travailleurs salariés, est soumis au respect de conditions

⁴⁷ MATAGNE Geoffroy, « De l'"Etat social actif" à la politique belge de l'emploi », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 1737-1738, 2001, p. 7.

⁴⁸ Think-tank dont le premier président fut, en 1985, Bill Clinton.

⁴⁹ MATAGNE Geoffroy, « De l'"Etat social actif" à la politique belge de l'emploi », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 1737-1738, 2001, p. 8.

⁵⁰ LAVIOLETTE P., « Chômeurs et minimexés : bougez-vous », in *Traverses*, n° 165, mai 2001, p. 3.

⁵¹ MATAGNE Geoffroy, « De l'"Etat social actif" à la politique belge de l'emploi », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 1737-1738, 2001, p. 13.

⁵² Tous deux descendants directs d'anciens ministres socialistes flamands également.

⁵³ Avant la promulgation de l'arrêté royal instaurant l'activation du comportement de recherche d'emploi (soit avant 2004), l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs en matière de chômage a été modifié en 1951, 1961, 1963, 1967 (2 fois), 1978, 1982, 1985, 1988, 1992, 1994, 1996, 1997, 1998 (deux fois), 1999 (deux fois) et 2003. L'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage a été modifié quant à lui en 1992 (deux fois), en 1995 (trois fois), en 1996 (deux fois), 1997 et 1999. Nous ne sommes malheureusement pas en mesure de présenter ici le but recherché de toutes ces modifications, mais nous bornerons à constater que, tel le réchauffement climatique, elles semblent s'accélérer au fil du temps sans que la situation ne s'améliore véritablement.

d'admissibilité (conditions d'accès au régime de l'assurance-chômage) et d'octroi (à respecter durant toute la période de bénéfice des allocations).

Conditions d'admissibilité

Sans rentrer dans les détails (ex : calcul des périodes de référence, ...), l'indemnisation du chômage est, dans son fondement, un système d'assurance : en principe, un travailleur est admissible au bénéfice des allocations de chômages sur la base de son travail salarié exercé antérieurement, lui ayant permis de percevoir une rémunération donnant lieu à des retenues de cotisations de sécurité sociale (travail assujéti à la sécurité sociale). Ce principe connaît une importante dérogation : les jeunes peuvent être admis, sur la base de leurs études, au bénéfice d'allocations de transition⁵⁴.

Conditions d'octroi

Une fois réunies les conditions d'admissibilité, l'ONEm examine si, au moment de la demande d'allocations, le demandeur remplit les conditions d'octroi. Ces conditions devront être respectées durant toute la durée d'indemnisation, sous peine de sanctions.

Ces conditions indiquent l'objet de l'assurance-chômage et les limites de son intervention. La couverture vise la perte d'un emploi (et donc du revenu qui en découle) par suite de circonstances indépendantes de la volonté du travailleur (art. 44), et ce pendant le temps nécessaire à la recherche d'un nouvel emploi : le chômeur devra donc rester disponible⁵⁵ pour accepter les emplois qui s'offrent à lui (c-à-d. surtout être inscrit comme demandeur d'emploi auprès d'un SPE régional) et être physiquement apte à les exercer.

Concrètement, la privation involontaire de travail et de rémunération signifie que :

- sont interdites, sauf dérogation, au chômeur 2 types d'activité : l'activité effectuée pour son propre compte intégrable dans le circuit des échanges économiques classiques et qui n'est pas limitée à la gestion normale des biens propres⁵⁶, et l'activité effectuée pour un tiers⁵⁷ en échange d'une rémunération ou d'un avantage matériel (art. 45-46);
- les hypothèses dans lesquelles l'attitude du travailleur traduit son intention de devenir ou de rester au chômage sont définies (art. 51⁵⁸) : l'abandon d'un emploi sans motif légitime, que ce soit par démission ou de commun accord (à noter le flou de la notion de "motif légitime"), le licenciement pour raison fautive (ex : motif grave), le refus explicite d'une offre d'emploi réelle et convenable (à noter à nouveau l'ambiguïté du terme "convenable" malgré une ébauche de délimitation

⁵⁴ L'art. 36 prévoit que 6 conditions doivent être réunies : ne plus être soumis à l'obligation scolaire, avoir terminé des études ou un apprentissage ou avoir suivi une formation, avoir mis fin à toutes les activités imposées par le programme d'études, accomplir un stage d'attente (155 jours pour les moins de 18 ans au moment de la demande, 233 entre 18 et 26 ans et 310 jours entre 26 et 30 ans), être âgé de moins de 30 ans et ne pas être devenu chômeur plus de 3 fois pour une raison dépendant de sa volonté.

⁵⁵ Le chômeur considéré comme indisponible est exclu du bénéfice des allocations pour toute la période durant laquelle cette indisponibilité existe.

⁵⁶ Une modification introduite par arrêté royal du 26 mars 1996 précise que 3 conditions doivent être réunies simultanément : l'activité ne doit pas être exercée dans un but lucratif, ne permettre que de conserver ou d'accroître modérément la valeur des biens et ne pas compromettre la recherche ou l'exercice d'un emploi.

⁵⁷ L'arrêté royal du 31 décembre 1992 a introduit une présomption de rémunération ou d'avantage matériel pour tout travail exécuté pour autrui et l'art. 18 de l'arrêté ministériel du 26 novembre 1991 portant les modalités d'application de la réglementation du chômage stipule que cette présomption ne peut être renversée que si le caractère bénévole de l'activité a été au préalable reconnue par le directeur du bureau de chômage.

⁵⁸ C'est précisément cet article qui subit une modification par l'arrêté royal du 4 juillet 2004.

dans les art. 22 à 32 de l'arrêté ministériel du 26 novembre 1991⁵⁹), l'absence à des convocations du service de l'emploi ou de la formation, le refus ou la mise en échec d'un plan d'accompagnement (pour les demandeurs d'emploi depuis plus de 10 mois, âgés de moins de 46 ans et non titulaires d'un diplôme de l'enseignement secondaire supérieur) ;

- le chômeur considéré comme « volontaire » n'est pas définitivement exclu du droit aux allocations mais il subira une exclusion temporaire, parfois longue (de 4 à 52 semaines).

En ce qui concerne l'âge, les allocations de chômage ne sont pas dues jusqu'à la fin de la période d'obligation scolaire et cessent d'être dues lorsque le travailleur atteint l'âge de la retraite (65 ans pour les hommes, 64 ans pour les femmes entre le 1^{er} janvier 2006 et le 31 décembre 2008 et 65 ans au-delà).

En matière de résidence, le principe selon lequel l'intéressé doit résider en Belgique connaît plusieurs exceptions⁶⁰.

Le chômeur ne peut suivre des études ou une formation pendant la période durant laquelle il perçoit des allocations, à moins que le directeur du bureau de chômage estime préalablement que celles-ci permettent au chômeur d'augmenter ses potentialités pour l'obtention d'un emploi, moyennant le respect de conditions particulières énoncées aux art. 92-93.

Enfin, avant le 15 décembre 2005, le chômeur devait se soumettre au contrôle communal, c'est-à-dire présenter en principe deux fois par mois à l'administration communale en vue de faire estampiller sa carte de contrôle. Cette condition a été supprimée en application d'une décision de la conférence interministérielle Emploi du 3 juin 2005.

A noter que, contrairement à ce qui se passe dans bon nombre de pays européens, le paiement des allocations de chômage n'est en principe pas limité dans le temps, tant que les conditions d'octroi des allocations restent remplies. Une seule exception : les cas de chômage de « longue durée » (exclusion sur base de l'art. 80), c'est-à-dire les chômeurs (dans les faits, surtout les chômeuses) percevant une allocation de chômage au taux « cohabitant », âgés de moins de 50 ans et dont la durée de chômage dépasse d'1,5 fois la durée moyenne du chômage dans la région où ils résident. Cette exception a également subi un bouleversement avec l'entrée en vigueur de l'arrêté royal du 4 juillet 2004⁶¹.

⁵⁹ Nous invitons le lecteur à lire l'intéressante contribution de DE LOOZE K., « Emploi convenable versus État social actif : analyse réglementaire et jurisprudentielle 1970-2003 », *Revue belge de sécurité sociale*, n° 1, Bruxelles, 2004, pp. 179-200. Ainsi, le caractère "convenable" sera entre autres jugé selon la nature du travail (adapté aux qualifications durant les 6 premiers mois de chômage, dans une autre profession ensuite) ou selon les conditions de travail (emploi donnant droit à une rémunération légale supérieure au montant des allocations de chômage, permettant une absence de la résidence inférieure à 12 heures, avec des temps de déplacement inférieurs à 4 h/jour, le départ et le retour du lieu de travail ne présentant pas de danger pour la sécurité du travailleur, respectant les règles concernant la durée du travail, a priori pas de nuit). A noter que l'art. 32 précise que « sont sans influence (...) les considérations d'ordre familial hormis les cas de force majeure (ex : s'occuper d'un parent gravement malade). Rien n'est prévu pour les convictions politiques, religieuses ou philosophiques (controverse juridique). L'inaptitude physique du travailleur peut être acceptée si le travailleur en fait la déclaration à l'ONEm qui fait procéder à un examen médical.

⁶⁰ Le chômeur a droit à des vacances à l'étranger pendant 4 semaines maximum. Le chômeur peut résider pendant 3 mois au maximum sur le territoire d'un Etat membre de l'Union européenne en vue de chercher un emploi (en vertu de l'art.69 du règlement CEE n° 1408/71 du 14 juin 1971). Il peut être autorisé à séjourner à l'étranger en vue d'accomplir une formation qui augmente ses possibilités de retrouver du travail. Une instruction de l'ONEm (071.NA.04) assimilation de l'inscription des sans-abri en adresse de référence à une résidence habituelle.

⁶¹ La revendication de la suppression de cette procédure était portée par les syndicats et les associations de défense des chômeurs, au motif que seuls étaient convoqués les demandeurs d'emploi dont le conjoint cohabitant disposait

IV. Un nouveau dispositif: l'« activation du comportement de recherche d'emploi »

Le 3 mars 2003, la FEB⁶² se fend d'un communiqué de presse faisant écho aux réponses de 250 chefs d'entreprise récoltées dans le cadre de son baromètre politique annuel d'automne 2002 : on y apprend qu'à la question « A quoi le gouvernement fédéral doit œuvrer prioritairement ? », la 7^{ème} priorité a été accordée à l'"accroissement du contrôle de la disponibilité au travail des chômeurs".⁶³ »

Pointons ensuite la publication, en juin 2003, soit plus d'un an avant la publication de l'arrêté royal du 4 juillet 2004, de la position commune de la Fédération des Entreprises de Belgique, de l'Union Wallonne des Entreprises, du Vlaams Economisch Verbond et de l'Union des Entreprises de Bruxelles, intitulée "Contrôle et Disponibilité des chômeurs demandeurs d'emploi"⁶⁴.

Après avoir souligné l'insuffisance du contrôle de la disponibilité des chômeurs, eu égard aux objectifs européens énoncés dans la Stratégie de Lisbonne, au caractère illimité dans le temps du système belges d'allocations de chômage, insuffisance notamment expliqués par une mauvaise collaboration des services régionaux de placement et une trop faible propension de l'ONEm à la sanction, les 4 organisations patronales se proposent de « résoudre ce problème en collaboration avec les partenaires concernés », en rendant ce contrôle effectif, d'une part, par « une meilleure transmission des données détenues par les régions vers l'ONEm » et, d'autre part, par un « rôle accru de l'ONEm dans les contrôles, en lui donnant la compétence de convoquer lui-même les chômeurs pour évaluer leurs efforts en matière de recherche d'un emploi », introduisant de la sorte « une obligation de chercher du travail, dont la charge de la preuve incomberait au chômeur », obligation absente de la législation en vigueur en 2003, à la différence de l'obligation d'accepter un emploi convenable ou une proposition d'accompagnement et d'insertion.

Voici un extrait de cette position, copie conforme des présupposés moralisateurs de Goldschmidt & Velter : « on peut légitimement se demander si les chômeurs supposés être

de revenus (donc majoritairement des femmes) et que les personnes concernées ne pouvaient pas prévoir le moment où la durée de leur chômage dépassait d'1,5 fois la durée moyenne du chômage dans la sous-région. D'après De Lathouwer, en 2000, près de la moitié des chômeurs sont cohabitants et, depuis 1994, ce sont plus de 200000 chômeurs cohabitants qui se sont vus supprimer leur allocation de chômage de la sorte. Les chercheurs ont constaté que « plus de 60 % des chômeuses de longue durée suspendues et 50 % des non suspendues n'étaient pas à la recherche d'un emploi à la fin des années nonante », bénéficiant ainsi de manière « abusive » d'allocations de chômage. Aussi, le constat d'une utilisation abusive de l'assurance-chômage, la sélectivité de l'art.80, et des recherches indiquant l'augmentation du taux d'emploi après la fin du droit à l'indemnisation ont motivé le gouvernement à suspendre la procédure de suspension pour chômage de longue durée à l'égard des chômeurs qui se voient appliquer la nouvelle procédure de suivi du comportement de recherche d'emploi (cfr. DE LATHOUWER L. (dir.), *Exclusion de l'assurance-chômage et réinsertion sur le marché du travail*, Bruxelles, Services fédéraux des affaires scientifiques, techniques et culturelles, 2000).

⁶² Communiqué de presse de la FEB du 3 mars 2003, *En route vers le Forum de l'entreprise du 12 mars. La FEB monte au créneau pour défendre les chefs d'entreprise*, <http://www.vbo-feb.be/index.html?page=37&lang=fr&idx=287>, Dernière consultation le 23/03/05. Cette source électronique n'est plus en ligne actuellement.

⁶³ L'assertion a remporté un score de 7,48 sur une échelle de 1 (le moins prioritaire) à 10 (le plus prioritaire). Les 6 premières priorités étaient la réduction des charges fiscales et parafiscales sur le travail avec un score de 8,14, l'accroissement de l'attractivité du travail par rapport au chômage (8,04), la diminution de la pression fiscale sur les entreprises (8,02), l'amélioration de la compétitivité des entreprises (7,94), la réduction des charges administratives (7,90) et l'amélioration du climat d'entreprise pour les PME (7,67).

⁶⁴ FEB, UWE, VEV, UEB, *Contrôle et disponibilité des chômeurs demandeurs d'emploi. Position commune FEB-UWE-VEV-UEB*. <http://www.stopchasseauxchomeurs.be/uc/apps/pnupcase/index>, Dernière consultation le 15/10/2005.

demandeurs d'emploi sont effectivement à la recherche d'un emploi. (...) Dans un état social actif, il est purement logique qu'un chômeur ne se contente pas de percevoir ses allocations dans la plus grande passivité, mais que lui-même recherche activement un emploi et fournisse des efforts pour augmenter sa disponibilité pour le marché du travail (obligation de chercher un emploi). Attestant par-là même de l'adhésion des organisations patronales au concept d'État social actif, cette position est justifiée par l'existence de « déficits quantitatifs » sur le marché du travail (« profusion de postes vacants »), par l'inscription dans les lignes directrices communautaires (éviter le chômage de longue durée) et par une recherche⁶⁵ démontrant qu'un « contrôle effectif assorti de sanctions a pour conséquence que les chômeurs recherchent mieux du travail et en trouvent plus rapidement. » La nécessité d'un contrôle est encore motivée par la faiblesse du nombre d'allocataires sanctionnés en Belgique en raison de « labour market behavioural conditions » par rapport à l'Allemagne, au Danemark, au Royaume-Uni, à la Norvège, à la Suède et à la Finlande (sur base d'un rapport de l'OCDE).

Pour conclure, les auteurs se réjouissent du « premier pas » que constitue la proposition de suppression du bénéfice des allocations d'attente émise par une majorité du Comité de Gestion de l'ONEm.

14 juillet 2003 : dans l'accord gouvernemental « Du souffle pour le Pays, une Belgique créative et solidaire », un chapitre est consacré à l'« accompagnement plus actif des demandeurs d'emploi » et « au suivi intensif par l'ONEm de la disponibilité des demandeurs d'emploi à l'égard du marché du travail ». Extrait de la Déclaration de Gouvernement devant la Chambre : « on ne peut dès lors plus accepter que de l'argent soit gaspillé pour des personnes dont il s'avère clairement qu'elles n'ont absolument aucune envie de chercher un emploi ».

Octobre 2003 : autorité fédérale et entités fédérées réunies dans le cadre de la Conférence Nationale pour l'Emploi, concluent à la nécessité de consacrer « de plus gros efforts à l'accompagnement des chômeurs » et d'organiser « un contrôle plus correct de la disponibilité des chômeurs ».

1er janvier 2004 : la FEB remet la pression avec un nouveau communiqué de presse intitulé "Message de Nouvel An du président Luc Vansteenkiste : il est urgent que la Belgique vise le long terme". « La Belgique est aussi le seul pays à connaître des allocations de chômage illimitées dans le temps, ainsi qu'une admission dans le régime du chômage dès la fin des études, même sans prestations de travail. Il en résulte un abus considérable des allocations de chômage, parce que la porte d'accès au chômage est grande ouverte et que le contrôle de la disponibilité des chômeurs est défaillant. (...) Il faudra enfin s'attaquer de manière drastique à la disponibilité des chômeurs sur le marché de l'emploi et à la problématique de la fin de carrière. »

16 et 17 janvier 2004 : lors du Conseil des Ministres tenu à Petit-Leez, Vandenbroucke, présente à ses collègues du Gouvernement Fédéral un plan d'« activation du comportement de recherche d'emploi » venant concrétiser la logique des engagements conclus lors de l'accord gouvernemental de juillet 2003. « Le régime existant de suspension des allocations (le fameux "article 80") sera abrogé. (...) Le ministre de l'Emploi et des Pensions Frank Vandenbroucke a préparé un régime plus étendu et plus progressif.⁶⁶ » Lapsus ou abandon de la langue de bois : le gouvernement semble reconnaître ici que la suppression de l'art.80, revendiquée avec force par les organisations de défense des sans emploi, fera place à son extension à l'ensemble des catégories de chômeurs indemnisés.

⁶⁵ On peut se demander quel est le degré de scientificité de cette assertion quand elle est explicitement fondée sur deux pages d'une seule étude : BOONE J. et VAN OURS J., *Modeling financial incentives to get unemployed back to work*, 2000, p. 32-33.

⁶⁶ Déclaration du Conseil des Ministres sur le « meilleur suivi des chômeurs » : <http://www.belgium.be/eportal/application?languageParameter=fr&pageid=contentPage&docId=33112>, Dernière consultation le 17/07/05.

6 février 2004 : adoption par le gouvernement fédéral du projet d'activation du comportement de recherche d'emploi.

17 février 2004 : différentes personnes, dont certaines issues du secteur associatif et de section syndicale, participent à une conférence organisée par le Collectif Solidarité Contre l'Exclusion à Bruxelles sous le titre "Juillet 2004 : ouverture de la chasse aux chômeurs?". La volonté des participants va aboutir à la constitution d'une "Plate-forme contre la chasse aux chômeurs" qui soumettra un manifeste à la signature d'individus et d'organisations. A l'automne 2004, 15000 personnes et 100 organisations (partis politiques comme Ecolo ou le PTB, associations comme la Ligue des Droits de l'Homme ou des groupes locaux de défense de chômeurs ou de minimexés, et sections syndicales telles que la CSC de Bruxelles ou la FGTB de Liège-Huy-Waremme) ont adhéré à la plate-forme.

Le texte du manifeste est clair : la volonté première est de refuser de faire porter la responsabilité du chômage sur les chômeurs et de répandre le constat que le dispositif d'activation du comportement de recherche d'emploi est créé avant tout pour faire pression sur les salaires et les conditions de travail, transformer le droit du chômage en une forme d'assistance publique arbitraire. L'appel vise à construire un front progressiste aussi large que possible, en vue du rejet du projet par toutes les voies utiles.

« Distribution de tracts et récolte de signatures en vue de conscientiser la population et d'élargir le soutien apporté à la plate-forme constituent les principales activités de (la plate-forme), outre ses assemblées générales. Mais ce groupe va également participer à quelques manifestations et en organiser lui-même.⁶⁷ » La plate-forme interpellera aussi plusieurs mandataires politiques et tiendra différentes conférences de presse. « Symboliquement, elle a élaboré une proposition de loi prévoyant qu'aucune sanction ne pourrait intervenir si le chômeur convoqué n'avait pas reçu une proposition concrète d'emploi dans le mois précédent.⁶⁸ »

30 avril 2004 : conclusion d'un accord de coopération entre l'État Fédéral, les régions et les Communautés relatif à l'accompagnement et au suivi des chômeurs dont l'objectif est de renforcer l'accompagnement et le suivi des chômeurs afin de lutter contre le chômage et en particulier contre le chômage de longue durée.

5 mai 2004 : le Ministre Franck Vandenbroucke publie une note intitulée « Question et réponses sur le "suivi des chômeurs" » qui précise le dispositif, en terme de groupe-cible et de méthodologie.

1^{er} juillet 2004 : la nouvelle législation sur le contrôle de la disponibilité des chômeurs entre en vigueur, et ce malgré que l'arrêté royal l'instituant ne date que du 4 juillet 2004 et qu'il ne soit publié qu'au Moniteur Belge du 9 juillet 2004.

25 octobre 2004 : les premiers entretiens visant le comportement de recherche active d'emploi des chômeurs démarrent à l'ONEm. Premier public concerné par ces mesures, les jeunes chômeurs de moins de 30 ans.

a) Ambivalence des positions syndicales

⁶⁷ FANIEL J., « Réactions syndicales et associatives face au "contrôle de la disponibilité des chômeurs" », *L'Année Sociale 2004*, Bruxelles, Université Libre de Bruxelles, 2005, p. 144.

⁶⁸ Ibidem.

« A la différence de la CGSLB (syndicat libéral) qui soutient le plan du ministre Vandembroucke, la CSC et la FGTB dénoncent (d'abord) le nouveau système de contrôle des chômeurs. Elles critiquent l'opprobre que celui-ci jette sur l'ensemble des chômeurs, le manque de moyens affectés à l'accompagnement de ceux-ci et soulignent que le problème majeur à résoudre est l'emploi et non le manque de disponibilité des chômeurs⁶⁹. » Les syndicats insistent ainsi sur la nécessaire dissociation de cette problématique de celle de la fraude sociale (travail au noir et travail illégal), de même que sur le nécessaire respect des droits de la défense du chômeur. L'opposition (essentiellement des ailes francophones de la FGTB et de la CSC) ne se manifesterait que rarement par une mobilisation des affiliés, notamment parce que « les 2 syndicats n'adoptent (...) pas une position dure et nette de refus du plan. » Dès janvier 2004, les directions nationales des 2 grands syndicats se concertent avec le ministre Vandembroucke pour tenter d'obtenir quelques amendements du projet : phasage de son entrée en vigueur (accordé par réalisme politique vu les moyens insuffisants de l'ONem pour contrôler d'emblée l'ensemble des chômeurs), dispense pour les travailleurs à temps partiel ou en ALE, exclusion des chômeurs de plus de 50 ans, possibilité d'un accompagnement syndical des chômeurs lors des entretiens. « A l'issue de la concertation, les directions nationales de la FGTB et de la CSC mettent en avant les résultats obtenus (...). Le syndicat socialiste proclame même que « l'aide aux chômeurs précède (...) le contrôle ! » (...) Si les deux organisations syndicales déclarent maintenir leur vigilance, il semble cependant bien que, en ce qui concerne du moins le niveau national interprofessionnel, la page soit tournée.⁷⁰ » Elle ne s'opposera plus dès lors au projet et participera même à son exécution via le Comité de Gestion de l'ONem où elles siègent.

Une franche contestation émane par contre de la base syndicale. Avant et après la concertation mentionnée ci-dessus, diverses manifestations se produisent, « devant des lieux symboliques tels que des bureaux régionaux de l'ONem, le siège bruxellois du PS où celui de l'Union des Classes Moyennes à Liège, ou courte occupation du cabinet du Ministre Vandembroucke⁷¹. » Essentiellement l'œuvre d'affiliés « travailleurs sans emploi », diverses manifestations se dérouleront encore en mars 2004. Les buts poursuivis sont divers : du retrait pur et simple du projet à l'interpellation des pouvoirs publics régionaux bruxellois et wallons pour qu'ils intègrent dans leur budget les fonds nécessaires à l'accompagnement des chômeurs. Nombreuses seront les sections syndicales francophones CSC et FGTB à adhérer à la Plate-forme contre la chasse aux chômeurs initiée par l'asbl Collectif Solidarité contre l'Exclusion.

b) Evaluation qualitative des effets du dispositif⁷²

Postulant qu'une grande majorité d'entre vous connaissent la procédure de suivi telle qu'instituée par l'Arrêté royal du 4 juillet 2004 et l'arrêté ministériel du 5 juillet 2004, nous n'avons pas jugé utile de nous étendre sur la description du dispositif afin de laisser plus de place à une ébauche d'évaluation à partir des entretiens que nous avons menés et des études réalisées par d'autres chercheurs. Je tiens néanmoins à rappeler qu'au 1^{er} février 2008, nous sommes toujours en attente de l'évaluation globale promise pour la mi-2007 par Vandembroucke dès 2004.

Quelques acteurs du champ de l'insertion socioprofessionnelle mettent en exergue que ce nouveau dispositif a un effet positif dans le sens où il pousse certains chômeurs totalement déconnectés du marché du travail à « sortir de l'ombre », ce qui est attesté par l'accroissement du volume de demandeurs d'emploi poussant les portes de structures de type « Mission Locale pour l'Emploi ».

⁶⁹ Ibidem, p. 139.

⁷⁰ Ibidem, pp. 140-141.

⁷¹ Ibidem, p. 140.

⁷² Nous renvoyons le lecteur désireux d'obtenir des données chiffrées de se référer aux rapports annuels de l'ONEM et à la présentation PowerPoint présentée par Philippe Borsu lors du colloque du 1^{er} février 2008.

Deux recherches récentes sont souvent mobilisées pour attester de la pertinence du dispositif. D'une part, en janvier 2007, une équipe de l'IRES-UCL⁷³ pointe un effet positif de sortie du chômage vers l'emploi pour certaines catégories de chômeurs seulement (chômeurs très éduqués, chômeurs qui ont connu une expérience récente d'emploi, chômeurs résidant dans une sous-région où le chômage est plus faible, femmes). Il convient de garder à l'esprit que ces résultats proviennent seulement d'une évaluation de l'impact de la lettre d'avertissement communiquée par l'ONEM, et non de l'ensemble de la procédure. D'autre part, le Forem a publié en novembre 2007 une étude⁷⁴ économétrique tendant à démontrer des effets positifs en terme de participation à des actions d'accompagnement (accroissement de 1,6 à 69,7 % dans les 3 mois suivant la lettre d'avertissement de l'ONEM) et de formation (progression relative de 132 %, soit en terme absolus, 413 demandeurs d'emploi de plus, sur un échantillon de 12443 individus observés) et en terme d'insertion à l'emploi (21,8 % des 12443 demandeurs d'emploi ont trouvé un emploi dans le cadre du Plan d'Accompagnement des Chômeurs, au lieu de 13,6 % en l'absence de ce dispositif). Il convient ici aussi de « prendre des pincettes » dans l'interprétation des résultats : en effet, il s'agit ici d'une évaluation du Plan d'Accompagnement des Chômeurs mis en place par le Forem, et non d'une évaluation du dispositif fédéral de contrôle de la disponibilité des chômeurs. De plus, aucune des 2 recherches précitées n'étudient la question de la qualité et de la durabilité des emplois auxquels ont accédé les chômeurs.

Ces quelques maigres « effets positifs » apparaissent fortement contrebalancés par la longue liste des effets négatifs, des effets pervers et des dérives potentielles déduits de l'analyse des premières données chiffrées publiées par l'ONEM et des témoignages récoltés auprès des acteurs de terrain.

Il convient tout d'abord de remarquer que les sanctions ONEM ne se limitent pas aux suspensions limitées d'allocations et aux exclusions du droit aux allocations de chômage résultant d'une évaluation négative de la part des facilitateurs ONEM. Les chômeurs sont également susceptibles de voir leurs allocations suspendues pour non-présentation aux entretiens (« article 70 ») et de se voir appliquer des sanctions (suspension des allocations de 4 à 52 semaines) sur base des informations transmises par les services régionaux de l'emploi, et suite à la communication au service Litiges de l'ONEM, par le facilitateur, de comportements non respectueux de la législation. Ainsi, par exemple, un jeune, pour démontrer ses efforts en matière de recherche d'emploi, explique au facilitateur qu'il a entrepris une licence universitaire pour accroître son employabilité ; ce chômeur n'ayant pas demandé préalablement l'accord du directeur du bureau de chômage, le facilitateur peut évaluer positivement ses efforts tout en communiquant l'information au service Litiges qui prendra la sanction appropriée. Il en est de même pour les actions bénévoles réalisées comme volontaire dans une asbl.

⁷³ COCKX B. et alii, *Le nouveau système de suivi des chômeurs : une évaluation*, IRES-FNRS (rapport final), Louvain-la-Neuve, janvier 2007, <http://www2.econ.ucl.ac.be/Users/b.cockx/rapportwebPolFed.pdf>, Dernière consultation le 15 décembre 2007.

⁷⁴ FOREM-ULB, *Évaluation de la deuxième phase du Plan d'Accompagnement des Chômeurs (PAC). Analyse descriptive et évaluation de l'efficacité*, FOREM, novembre 2007.

Les premiers chiffres publiés par l'ONEM⁷⁵ font apparaître que, pour la tranche 20-29 ans, ce sont surtout les jeunes hommes sous-qualifiés admis sur base des études qui sont touchés, ce qui ravit les organisations patronales désireuses de voir supprimer l'allocation d'attente. Sous réserve de données plus approfondies concernant le profil des sanctionnés, il y a fort à parier qu'entre les personnes bien intégrées, qui tentent par tous les moyens de retrouver un emploi et gardent les preuves de leurs efforts⁷⁶, et ceux qui assument leur condition de chômeur comme un choix de vie, qui leur permet de s'adonner à une multitude d'autres activités, tout en répondant aux attentes formelles de l'administration, les personnes les plus précarisées cumulant des vulnérabilités en terme de logement, de santé physique et psychologique, de capital culturel et relationnel, seront les principales victimes de ce système basé sur une culture de l'écrit. Catherine Levy⁷⁷, citant Pierre Bourdieu⁷⁸, précise que la projection du sujet dans le temps, particulièrement l'intériorisation d'un « *avenir objectif* », dépend de « *conditions matérielles d'existence* » suffisantes que pour pouvoir s'arracher à l'incertitude d'un présent précaire (« *culture de l'aléatoire*⁷⁹ »). Certains n'hésitent dès lors pas à parler de « double peine », voire de « triple » ou « quadruple peine », vu que les personnes précarisées sur les plans sociaux, économiques et/ou culturels, ont pour une bonne part déjà souffert de conditions socio-économiques défavorables, de l'exclusion scolaire, d'une intégration imparfaite sur le marché du travail, etc. Inutile de préciser que ces personnes seront plus enclines à manquer à une série trop importante d'obligations.

Nos recherches nous ont permis de mesurer les risques potentiels de détournement de l'outil contractuel et de traitement arbitraire. Deux variables exercent une influence à ce niveau : d'une part, la qualité des conditions de travail des facilitateurs détermine la qualité de l'accueil du demandeur, l'utilisation qui sera faite du contrat, les modalités de sa négociation et la qualité de son évaluation ; d'autre part, les représentations sociales subjectives des facilitateurs déterminent également l'utilisation faite de l'outil contractuel. Comme le souligne Myriam Bodart, « *entre la responsabilisation des individus et leur culpabilisation, la frontière s'avère tenue et l'équilibre difficile à tenir. Sans y prendre garde, on basculerait vite dans l'accusation démobilisante*⁸⁰ ». Les risques de traitement arbitraire sont renforcés, d'après les acteurs rencontrés, par l'absence de critères objectifs pour la définition des « efforts suffisants de recherche d'emploi ». Nous collaborons d'ailleurs avec le CEPAG afin d'objectiver ce phénomène, à partir de l'analyse d'un échantillon de contrats ONEM.

⁷⁵ Premières données chiffrées concernant la situation et le profil des premiers sanctionnés, publiées en février 2006 sur le site Internet de l'ONEM sous le titre « Activation du comportement de recherche d'emploi. Exécution de l'accord de coopération. Rapport au Comité d'évaluation. Situation au 31 décembre 2005 », puis retiré du site sans doute par crainte des manipulations "insolentes" qu'en ont fait les associations de défense des chômeurs. Parmi les 850 sanctionnés comptabilisées par l'ONEM (pour les 3 séries d'entretiens confondus), 61 % sont des hommes, 96 % des chômeurs sur base des études, 78 % des personnes ne disposant au mieux que d'un diplôme d'enseignement primaire ou secondaire inférieur (et 0 % des étudiants ayant un diplôme de l'enseignement supérieur), 46 % des cohabitants (contre 31 % de "chef de ménage" et 23 % d'"isolé").

⁷⁶ « Je suis tombé sur quelqu'un de très sympa. En fait, c'est simple, si tu n'as rien à te reprocher et que tu cherches réellement du boulot, aucun stress à avoir ! Je n'ai pas eu l'impression de me faire agresser. Pour les conseils : apporte un max de documents pouvant prouver toute recherche d'emploi ou de formation. » Extrait d'un forum centré sur le contrôle de l'Onem [http://www.guidesocial.be/_forumpro/viewtopic.php?pid=25046].

⁷⁷ LEVY C. (sous la coord.), *Europe vue d'en bas. Europe seen from below. Minima sociaux & condition salariale. Rapport intermédiaire « état des lieux »*, recherche réalisée dans le cadre du programme TSER – DGXII (contrat n° CT98-3071), 2001, p. 101.

⁷⁸ LÉVY C., op. cit., pp.101-102, citant BOURDIEU P., *Travail et travailleurs en Algérie*, Mouton, Paris-La Haye, 1963.

⁷⁹ CASTEL R., *Les métamorphoses de la question sociale*, Paris, Gallimard, 1995., p. 665, citant ROULEAU –BERGER L., *La Ville intervalle*, Paris, Méridiens-Klincksieck, 1992.

⁸⁰ BODART M., « L'activation du comportement de recherche d'emploi ou le contrôle de la disposition au travail », in HUBERT H.-O. (sous la dir.), *Un nouveau passeport pour l'accès aux droits sociaux: le contrat*, Bruxelles, La Charte, Collection Droit en Mouvement, 2006, p. 43.

La contractualisation des allocations sociales pose, à l'évidence, la question d'une véritable liberté contractuelle dans le chef des bénéficiaires. La situation parfois d'extrême détresse des allocataires les place dans une situation vécue d'infériorité et de soumission par rapport à l'institution. Cette inégalité se traduit, dans les témoignages récoltés, par une certaine appréhension vis-à-vis de l'institution, par un stress important, avant même le premier contact. L'inquiétude paraît légitime dès lors que se joue au-delà de l'acte administratif une confrontation de valeurs et de représentations différentes, sources potentielles tant de malentendus que de jugements arbitraires dommageables à la partie la plus faible dans l'« échange ». A l'issue des entretiens, nombreux sont les chômeurs à évaluer les démarches comme inutiles ou vexatoires.

De nombreux acteurs perçoivent le renversement de la charge la preuve qu'opère ce contrôle des preuves de recherche d'emploi. « Ce que refuse catégoriquement et énergiquement la FGTB de Bruxelles, c'est que l'on stigmatise l'ensemble des chômeurs au nom de cette lutte contre une petite minorité de chômeurs. Les fraudeurs doivent être sanctionnés. Il existe d'ailleurs, depuis longtemps, des mécanismes de contrôle au sein de la législation chômage, et ceux-ci sont bel et bien appliqués par l'ONEM. (...) Ce qu'introduit le nouveau système, c'est un renversement de la charge de la preuve. Auparavant, l'ONEM devait prouver la faute du chômeur. Désormais, le chômeur doit prouver... qu'il n'a pas fraudé. Ce renversement est pour nous inacceptable⁸¹ ».

En ce qui concerne les conditions de travail des « facilitateurs », elles sont évaluées tant par les agents ONEM que par les accompagnateurs syndicaux rencontrés comme se dégradant continuellement depuis l'instauration du dispositif. Au départ, il semble que certains bureaux de chômage permettaient l'exercice d'une certaine marge de manœuvre dans l'appréciation des efforts fournis par le chômeur. « J'ai sans doute été le premier à l'ONEM à proposer une exclusion de moins de 4 semaines à un jeune négligent, en argumentant qu'une période plus grande le jetait à coup sûr dans le circuit du travail en noir. (...) Nous avons les 6 premiers mois cette créativité qui était tolérée dans notre rôle de juges », nous dit un ex-facilitateur, qui poursuit par l'émergence progressive d'une pression au contrôle pur et simple du respect de toutes les obligations précisées dans les contrats ONEM : « le tournant constitue la sortie de Vandebroucke (...) sur l'accompagnement différent en Wallonie vers avril (2005). J'estime qu'il a gardé le contrôle à distance de son "bébé". En effet, l'ONEM se devait de garder sa neutralité fédérale par rapport aux régions : conséquence, tour de vis et perte de notre indépendance comme juges, surtout pour les 2^{èmes} entretiens ». Constatant une accélération de la cadence de travail dès juillet 2005, l'ex-facilitateur « remarque que les contrôleurs actuels ne dispose pas de la même expérience et on se dirige vers l'interrogatoire de police face à des gens précarisés ». C'est cette dégradation des conditions de travail qui l'a amené à démissionner.

Est également pointée l'insuffisance des structures externes pour permettre un réel accompagnement des chômeurs contrôlés par l'ONEM. Ce qui amène certaines sections syndicales à revendiquer non pas un retrait du plan mais le refus des sanctions pour les chômeurs en l'absence d'un investissement massif dans la formation, l'enseignement, les structures d'insertion socioprofessionnelle et les équipements collectifs (de type crèche). Se développe ainsi un « effet en cascade », comme le rapporte ce conseiller en Mission Locale : « Tout d'abord il a fallu intégrer dans nos pratiques l'encodage des actions entreprises avec notre public dans le Réseau Pour l'Emploi, et à présent, il faut encore ajouter à cette charge administrative tout le suivi des CPP (contrats de projet professionnel), de plus en plus nombreux. On peut clairement dire qu'à présent nous avons moins de temps à consacrer à notre public. De plus, nous avons moins de liberté dans le choix de nos interventions, celles-ci étant recommandées par les coachs de l'ORBEM et les facilitateurs de

⁸¹ Témoignage d'un accompagnateur syndical de la FGTB Bruxelles.

l'ONEm qui ne passent pas plus d'une demi-heure par candidat pour déterminer quelles sont les démarches qu'il faut réaliser pour retrouver un travail. »

De plus, certains acteurs de l'ISP au sens large, tels des responsables d'EFT, ressentent une pression de l'ONEM pour les intégrer dans la logique de contrôle, notamment quand l'ONEM les contacte pour connaître les raisons d'un abandon de stage de formation. La nécessité de collaborer avec d'autres acteurs publics ou associatifs pose les questions plus générales du respect de la vie privée et du respect du secret professionnel, qui apparaissent comme violées par de tels procédés.

Enfin, les acteurs nous ont fait part de quelques craintes quant à l'évolution future du dispositif. Sont notamment exprimés la peur de voir s'étendre le dispositif aux chômeurs complets indemnisés âgés de 50 à 58 ans⁸², la crainte syndicale de voir à terme 10 % des affiliés syndicaux exclus⁸³, une appréhension quant à une intensification des exigences de l'ONEm et le postulat d'un accroissement de la fraude sociale, les personnes exclues du droit aux allocations de chômage n'ayant comme possibilités que de trouver un emploi, déclaré ou non (sans être en mesure de bénéficier d'aides à l'embauche de type ACS ou Activa), de bénéficier de l'aide des CPAS (sous réserve de la décision du Conseil de l'Action Sociale du CPAS concerné) ou de se voir contraints de recourir à la mendicité.

V. Conclusion

La perte d'un emploi, et des revenus qu'il procure, est un puissant facteur de précarisation des individus. L'analyse historique nous a montré que c'est contre ce risque de dénuement et sur base d'une forte notion de solidarité que se sont constituées les premières caisses mutuelles qui seront à la base des grandes organisations syndicales actuelles. L'Histoire nous apprend également que du début du XXème siècle à la 2^{ème} guerre mondiale se sont écoulées près de 50 années d'hésitation à reconnaître ce risque d'existence comme social (et non individuel) et à l'intégrer dans le système assurantiel de la sécurité sociale : hésitations et tensions entre libéraux, chrétiens et socialistes, au niveau politique, à la Chambre des Représentants et au Sénat, tensions entre de pareilles idéologies au niveau syndical, et tensions au sein des syndicats eux-mêmes. Hésitations suscitées également par un patronat aux abois face à la montée en puissance des syndicats et convaincu déjà de la fourberie de chômeurs tentés malignement par l'oisiveté.

Dans la société d'"abondance" des années 45 à 75, les hésitations et tensions se sont tues au sujet de la légitimité et du financement de la sécurité sociale, alors même que le niveau des richesses produites était de loin inférieur à celui d'aujourd'hui. L'« État social-national⁸⁴ » s'est bâti sur « un compromis entre classes pour le partage des fruits d'une croissance pilotée par l'État⁸⁵ ». Mais la "crise" est arrivée : crise pétrolière pour le patronat, crise de l'emploi pour les gouvernements (puis crise de la sécurité sociale), crise de légitimité du système politique pour le citoyen lambda et crise provoquée par l'offensive néolibérale pour les radicaux de gauche. Outre les chocs pétroliers des années 70, il est certain que la dérégulation des marchés financiers, suite à la fin du régime de Bretton Woods et à l'émergence du consensus de Washington, à la base de la mondialisation, a lancé les Etats, auparavant maîtres de leurs politiques sociales, dans une concurrence effrénée, se

⁸² Recommandé par le Conseil Supérieur de l'Emploi dans son rapport 2005 et initialement prévu dans la déclaration gouvernementale de la défunte Organe bleue.

⁸³ On peut légitimement craindre que soient sanctionnées à terme un nombre encore plus élevé de chômeurs non syndiqués (CAPAC), non accompagnés lors de leurs entretiens à l'ONEM.

⁸⁴ CASTEL R., *L'insécurité sociale. Qu'est-ce qu'être protégé ?*, s.l., Editions du Seuil et La République des Idées, 2003, p. 40.

⁸⁵ CASSIERS I., « De l'Etat providence à l'Etat social actif : quelles mutations sous-jacentes ? », *Regards économiques*, n° 36, novembre 2005, p. 3.

dépossédant de leurs capacités de régulation du monde économique, et, *in fine*, du monde social. Les effets se font sentir rapidement : effritement du modèle salarial, financiarisation de l'économie, montée du chômage et du travail atypique et volée en éclat du compromis sur lequel se fondait la redistribution des richesses.

Dès les années 70, une pression de plus en plus forte, alimentée par les travaux de l'OCDE, par les visions programmatiques de la Commission Européenne et par le besoin de re-légitimation des pouvoirs publics nationaux, s'est constituée et dirigée vers la « nécessaire modernisation de la sécurité sociale » et le passage, présenté comme inéluctable, de politiques sociales "passives" à des politiques sociales "actives" : ainsi naissait dans les pensées, avant d'entrer dans les discours et dans les actes, le concept d'Etat social actif.

Ce concept, placé au fronton du programme politique d'un gouvernement hétéroclite en 1999, et repris tel quel dans le gouvernement quasi identique de 2003, a notamment servi à légitimer l'instauration du dispositif d'activation du comportement de recherche d'emploi (psychologisation) coïncidant parfaitement avec les desiderata du patronat belge, des institutions européennes et de l'OCDE : aussi pensons-nous être en présence d'une « activation de la politique sociale comme mise en conformité des personnes vis-à-vis des exigences du marché⁸⁶ » au sens de Pascale Vielle⁸⁷ :

- « remise en cause du principe de démarchandisation » dans le sens où l'on oriente ainsi les dépenses de la sécurité sociale vers des dispositifs axés sur la réinsertion dans la vie active des inactifs, le tout enrobé dans un discours (récurrent depuis le bas Moyen-Age) vantant la dignité des travailleurs par rapport aux "indigents plus ou moins valides" ;
- « remise en cause du principe assurantiel » : à la présomption de bénéficier d'une allocation en vertu d'un droit résultant de la survenue involontaire d'un risque succède la présomption de perception frauduleuse d'une allocation et de manipulation du système pour ne pas intégrer le marché du travail ;
- « remise en cause des garanties collectives » : la définition collective des droits et garanties, visant une objectivité des conditions d'accès aux prestations sociales est remplacée par un traitement individualisant, une « naturalisation et personnalisation d'un risque⁸⁸ », par le biais notamment de « contractualisations propres au droit civil ».

Pour les chômeurs, privés involontairement d'un travail, prouver continuellement sa bonne foi constitue dès lors une "double peine", un nouveau facteur de « production institutionnelle de l'invalidation⁸⁹ » au sens de Detyre et Zediri-Corniou : « individualisation » (malgré que la possibilité d'un accompagnement aux entretiens, tout se passe entre le chômeur et le facilitateur), « objectivation » et arbitraire emmêlés (les efforts du chômeur, bien que subjectifs, sont appelés à être prouvés « par toutes voies de droit » et intégrés, par un facilitateur lui non plus non dénué de subjectivité, dans un rapport formel), « tracasseries administratives » (constitution d'un dossier de pièces justificatives, obtention d'attestation d'employeurs, présentation en temps voulu aux entretiens), « ère du soupçon » lié au « renversement la preuve », « absence de représentation » des

⁸⁶ Ibidem, p. 11.

⁸⁷ Cf. VIELLE P., *Repères pour comprendre l'Etat social actif : Historique de la Sécurité Sociale*, in FCSS, *L'Etat social actif, un concept libéral pour un Social à la marge ?*, Actes de la journée d'étude organisée par la Fédération des Centres de Service social et par le Fédération des Centres de Service social Bicommunautaires le 19/09/02, http://www.lucpire.be/ebooks/fcss/ebooks4/fcss_04_a4.html, Dernière consultation le 15/01/05.

⁸⁸ PIERRU E., *Guerre aux chômeurs ou guerre au chômage*, Bellecombe-en-Bauges, Éditions du Croquant, coll. Savoir/Agir, 2005, p. 70.

⁸⁹ DETHYRE R. & ZEDIRI-CORNIU, *La révolte des chômeurs*, Paris, Robert Laffont, 1992, p. 123.

chômeurs en tant que tel dans le Comité de Gestion de l'ONEm, « primat de la logique bureaucratique » (contrôle on-line, entretiens circonscrits).

En conclusion, nous considérons donc, par rapport à notre question de départ, que le dispositif d'activation du comportement de recherche d'emploi constitue, en l'état actuel des choses, une régression du droit social belge, pour la simple raison qu'il accroît les obligations des demandeurs d'emploi sans contrepartie de la part des pouvoirs publics qui n'apportent aucune garantie en terme de créations d'emploi ou d'investissement dans la formation, les chômeurs étant dès lors forcés de rendre compte de leurs efforts solitaires de réinsertion et des résultats de leur mise en concurrence avec l'ensemble des actifs dans une économie mondialisée.