

POUR OU CONTRE L'ACTIVATION DES CHOMEURS? UNE ANALYSE CRITIQUE DU DEBAT

Daniel DUMONT,
*Chargé de cours à l'Université libre de Bruxelles,
Chargé de cours invité aux Facultés universitaires Saint-Louis*

SOMMAIRE

INTRODUCTION	358
I. UNE REFORME PARTICULIEREMENT CONTROVERSEE	359
II. EVALUER LA PORTEE DE LA REFORME AU REGARD DE L'EVOLUTION HISTORIQUE DU SYSTEME BELGE D'ASSURANCE CHOMAGE	365
III. EVALUER L'EQUITE DE LA REFORME A PARTIR DE SON ARCHITECTURE JURIDIQUE	371
IV. EVALUER LES EFFETS SOCIAUX DE LA REFORME A PARTIR DE SA MISE EN ŒUVRE CONCRETE	377
EN GUISE DE CONCLUSION : QUAND ON MET LA CHARRUE AVANT LES BŒUFS ...	384

INTRODUCTION

En 2004, deux ans après le remplacement du droit à un minimum de moyens d'existence – ou minimex – par le droit à l'intégration sociale (1), le gouvernement fédéral belge remettait le couvert de l'Etat social actif (2), en introduisant, dans la réglementation du chômage, une nouvelle procédure dite d'«activation du comportement de recherche d'emploi» (3). Après le revenu minimum résiduaire accordé par les CPAS aux personnes en situation de grande pauvreté, c'est à un autre symbole de taille que touchait la seconde grande réforme du système belge de sécurité sociale labellisée «Etat social actif»: l'assurance chômage. Dans un pays qui compte depuis plus de deux décennies approximativement un demi-million de personnes au chômage pour dix millions d'habitants, modifier le statut juridique des chômeurs constitue toujours une entreprise sensible et manque rarement de susciter des remous. Le gouvernement s'avancait donc en terrain miné. Précisément, l'activation des chômeurs a suscité – en tout cas du côté francophone – une véritable levée de boucliers dans les cénacles académiques, associatifs et syndicaux. Aujourd'hui encore, plus de cinq années après son entrée en vigueur, elle demeure particulièrement controversée.

Le présent article n'a pas pour objet de fournir une description technique détaillée de la réforme, pas davantage que de recenser la jurisprudence y relative, dans la mesure où ces deux aspects sont déjà relativement bien documentés (4). Pour éviter de répéter ce qui a déjà été fait, cette étude poursuit

-
- (1) Loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale, *M.B.*, 31 juillet 2002.
 - (2) Sur le concept d'Etat social actif et ses traductions juridiques, voy. notamment J. VAN LANGENDONCK, «De 'actieve' welvaartsstaat», *Hoe dichtbij is de toekomst ?* (dir. B. RAYMAEKERS et G. VAN RIEL), Louvain, Universitaire Pers Leuven, coll. «Lessen voor de eenentwintigste eeuw», 2005, p. 241-254; P. SICHEN, «De activeringsfunctie van de sociale zekerheid: een juridische analyse. De sociale zekerheid : hangmat, vangnet of springplank?», *Jura Falc.*, vol. 42, n° 2, 2005-2006, p. 243-274; D. DUMONT, «Vers un Etat social 'actif?', *J.T.*, 2008, p. 133-139; *id.*, «Activation rime-t-elle nécessairement avec stigmatisation?», *Droit et société*, n° 78, 2011, à paraître.
 - (3) Arrêté royal du 4 juillet 2004 portant modification de la réglementation du chômage à l'égard des chômeurs complets qui doivent rechercher activement un emploi, *M.B.*, 9 juillet 2004, 2e éd.
 - (4) Pour un commentaire détaillé du dispositif juridique, voy. l'étude très complète de B. GRAULICH et P. PALSTERMAN, «Le 'contrôle des chômeurs'. Commentaire de l'arrêté royal du 4 juillet 2004 portant modification de la réglementation du chômage à l'égard des chômeurs complets qui doivent rechercher activement un emploi», *Chron. D.S.*, 2004, p. 489-499 ; voy. également V. VAN GOETHEM, «Overzicht reglementaire wijzigingen 2001-2005: werkloosheid», *R.D.S.*, n° spécial «Ontwikkelingen van de sociale zekerheid 2001-2006», 2006, p. 587 à 596; ONEm, «Feuille info: l'activation du comportement de recherche d'emploi», dernière mise à jour le 1er septembre 2010, 13 p., www.onem.be/D_Opdracht_W/Werknemers/T83/InfoFR.pdf. Sur le contentieux judiciaire suscité par la procédure d'activation du comportement

plutôt l'objectif de jeter un regard critique sur le débat de société suscité, en Belgique, par le plan d'activation des chômeurs – certainement la réforme la plus importante qu'ait connue le système belge d'assurance chômage au cours de ces vingt dernières années. A cet effet, nous nous proposons de passer en revue (I.), puis de discuter (II., III. et IV.) les arguments qui sont le plus souvent avancés à l'encontre du plan d'activation. Par le biais de cette relecture critique du débat, on espère apporter à celui-ci une contribution susceptible, non pas de le clore évidemment, mais de l'alimenter et peut-être de permettre aux personnes intéressées d'y voir un peu plus clair.

I. UNE REFORME PARTICULIEREMENT CONTROVERSEE

En guise de remise en contexte, rappelons d'abord très sommairement en quoi consiste la procédure d'activation des chômeurs, avant d'en venir à la polémique persistante dont elle fait l'objet. De quoi s'agit-il? Comment a-t-elle été légitimée?

En tant que ministre en charge de l'Emploi au sein du gouvernement libéral-socialiste dirigé par Guy Verhofstadt (2003-2007), c'est Frank Vandenbroucke en personne, le père du concept d'Etat social actif (5), qui a été directement à la manœuvre. D'ailleurs, les arguments avancés et le vocabulaire mobilisé par le gouvernement pour justifier la mise sur pied du nouveau système de contrôle du comportement de recherche active d'emploi des chômeurs – tout un programme ... – portent à l'évidence la trace du projet d'Etat social actif. Il a été dit que la réglementation en place faisait trop la part belle aux «formes passives de disponibilité» pour le marché de l'emploi, et qu'il convenait d'adopter une approche plus «active» à l'égard des chômeurs, afin d'assurer un meilleur «suivi» de ceux-ci. La philosophie qui a présidé à la réforme est relativement simple: «celui qui reçoit des allocations en tant que demandeur d'emploi doit effectivement rechercher du travail»; corrélativement, «celui qui refuse constamment de suivre une formation ou de rechercher du travail perdra progressivement ses allocations de chômage» (6).

de recherche d'emploi, voy. J.-F. NEVEN et E. DERMINE, «Le contrôle de l'obligation pour les chômeurs de rechercher activement un emploi», *Actualités de droit social. Revenu d'intégration sociale, activation chômage et règlement collectif de dettes* (dir. J. CLESSE et M. DUMONT), Liège, Anthemis, coll. «Commission Université-Palais», 2010, p. 45-136.

- (5) F. VANDENBROUCKE, «De actieve welvaartsstaat: een Europees perspectief», *Op zoek naar een redelijke utopie. De actieve welvaartsstaat in perspectief*, Louvain-Apeldoorn, Garant, 2000, p. 149-168.
- (6) Conseil des ministres, «Meilleur suivi des chômeurs», Gembloux, Petit-Leez, communiqué de presse, 16 et 17 janvier 2004.

Comment ces intentions ont-elles été concrétisées? De quelle manière les chômeurs sont-ils désormais amenés à «s'activer»? Le Code du chômage a été modifié de manière telle que, pour bénéficier des allocations, il est à présent expressément demandé au chômeur non plus seulement d'être «disponible» pour le marché de l'emploi, mais aussi et en outre de «rechercher activement» du travail par lui-même. Le respect de cette obligation nouvelle par les chômeurs âgés de moins de 50 ans est vérifié par l'Office national de l'emploi (ONEm) au moyen d'une procédure de «suivi» systématique et périodique relativement complexe, dont on résume ici les principales étapes en quelques mots (7).

Après six ou douze mois de chômage – selon que le chômeur est âgé ou non de moins de 25 ans –, une «lettre d'avertissement» est envoyée à l'intéressé par l'ONEm pour lui rappeler qu'il est tenu de rechercher activement un emploi. Quelques mois plus tard, l'office convoque chaque chômeur individuellement à un «entretien d'évaluation», lors duquel un agent dit «facilitateur» évalue les efforts que le chômeur a fournis pour «s'insérer» sur le marché de l'emploi. En cas d'évaluation négative, le chômeur est «invité» à souscrire un «contrat» écrit – ou, pour être plus précis, un «contrat d'activation du comportement de recherche d'emploi» –, dans lequel il doit s'engager «à mener les actions concrètes qui sont attendues de lui au cours des mois suivants». Quatre mois plus tard, a lieu un second entretien d'évaluation; si, à cette occasion, le facilitateur estime que le chômeur n'a pas respecté les termes du contrat, son allocation de chômage est temporairement réduite ou suspendue au titre d'«avertissement», et un nouveau contrat «plus intensif» doit être conclu. Le respect de ce second contrat est évalué quatre mois plus tard à nouveau, lors d'un troisième et dernier entretien; en cas de nouvelle évaluation négative, le chômeur est cette fois définitivement exclu du bénéfice des allocations.

A l'instar de la plupart des réformes étiquetées «Etat social actif», la mise en place de la procédure d'activation du comportement de recherche d'emploi des chômeurs a suscité un abondant flot de critiques – à Bruxelles et en Wallonie à tout le moins (8).

C'est ainsi que dès après les toutes premières déclarations d'intention du gouvernement fédéral, en 2004, se constituait une plate-forme associative et syndicale baptisée «Stop chasse aux chômeurs» (9). Son opposition à l'activation

(7) Voy. l'article 58, § 1er, alinéa 1er, ainsi que les articles 59bis à 59decies de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage, *M.B.*, 31 décembre 1991 (noté ci-après: Code du chômage).

(8) Pour une analyse des mobilisations syndicales et associatives suscitées par le «plan Vandembroucke», voy. J. FANIEL, «Réactions syndicales et associatives face au 'contrôle de la disponibilité des chômeurs'», *L'année sociale*, 2004, p. 133-148, particulièrement p. 138 à 146.

(9) www.stopchasseauxchomeurs.be.

est toute entière résumée par le slogan «ce ne sont pas les chômeurs qui sont indisponibles, mais bien l'emploi». L'argumentaire de la plate-forme – toujours en activité aujourd'hui – s'ouvre ainsi: «Nous refusons de faire porter sur les chômeurs la responsabilité du chômage. Exclure les chômeurs, sous prétexte qu'ils ne trouvent pas ce qui n'existe pas, ce serait punir une seconde fois les victimes du chômage». Un peu plus loin, on lit encore: «Nous refusons que le gouvernement transforme le droit au chômage en une forme caritative d'assistance publique, arbitrairement octroyée ou retirée d'après le critère vague des 'efforts suffisants pour trouver un emploi'». Membre fondateur de la plate-forme, la Ligue des droits de l'homme diffusait de surcroît un document dans lequel elle dressait un inventaire des violations par la nouvelle procédure d'activation des chômeurs des «droits économiques et sociaux fondamentaux consacrés par le droit interne et international» (10). Dans le sillage, elle se décidait même à introduire auprès du Conseil d'Etat un recours en annulation de l'arrêté royal qui portait la réforme ... mais la haute juridiction administrative a dû constater que ce recours devait être déclaré tardif, et donc irrecevable, pour avoir été introduit le soixante et unième jour de la publication de l'arrêté royal attaqué au *Moniteur belge* (11).

Pendant ce temps, le sociologue Andrea Rea critiquait «un système coercitif qui vise à suspendre la possibilité laissée au demandeur d'emploi de pouvoir refuser un emploi». Avec l'Etat social actif, on passerait, de manière plus générale, «d'un modèle où l'exclu est perçu comme victime d'un mal social (par exemple le chômage) à celui où il devient en partie responsable de son sort» (12). Mateo Alaluf, Jean Faniel, Olivier Paye et Pierre Verjans ajoutaient qu'en entendant «forcer les demandeurs d'emploi à montrer qu'ils cherchent activement et constamment du travail ... qui n'existe pas», le plan «de contrôle renforcé des chômeurs» poursuit en réalité l'objectif de «faire porter aux chômeurs la responsabilité de leur situation». A leur sens, cette «stigmatisation» et cette «culpabilis[ation]» des exclus de l'emploi, non seulement abandonnés à eux-mêmes mais à présent en plus ouvertement suspectés d'être «des fainéants et des profiteurs», risquait fort d'alimenter le vote d'extrême droite (13). Dans un article destiné à rendre compte des évolutions récentes de notre système d'assurance chômage, Jean Faniel a ensuite expliqué dans une revue française que le «nouveau plan de contrôle» des chômeurs établi en Belgique en 2004 obéit à «une volonté accrue du gouvernement

(10) Ligue des droits de l'homme, «Etat social actif: Etat socialement plus actif ou Etat social réservé aux seuls actifs? L'activation du comportement de recherche d'emploi à l'aune des droits de l'homme», 2005, 24 p., www.comitedevigilance.be/IMG/pdf/ArgumentaireLDH.pdf.

(11) C.E. (6e ch.), 4 mars 2005, Ligue des droits de l'homme c. Etat belge, n° 141.566.

(12) A. REA, «En attendant les 200 000 emplois ... les chômeurs trinquent», *L'année sociale*, 2003, p. 8.

(13) M. ALALUF, J. FANIEL, O. PAYE et P. VERJANS, «La stigmatisation des chômeurs, elle aussi, nourrit l'extrême droite», *Le Soir*, 21 juin 2004.

fédéral belge (...) d'augmenter l'insécurité que vivent les chômeurs», avant d'ajouter que ce plan consiste en «une politique de contrôle social servant d'instrument de politique économique en vue de précariser l'ensemble du salariat» (14).

La situation allait-elle se décanter avec le temps? L'épreuve des faits allait-elle prêter à l'apaisement? Aucunement. L'opposition à l'activation des chômeurs demeure très vive dans le milieu associatif et syndical et reste partagée par de nombreux observateurs.

En 2006, deux ans après l'entrée en vigueur de la mesure, Jean-François Funck rappelait ainsi que nombreux sont ceux qui voient en elle «une manière de transférer sur les chômeurs la responsabilité de leur situation, alors que le manque d'emplois est une réalité économique» (15). Peu de temps après, le porte-parole de la plate-forme «Stop chasse aux chômeurs» avançait que, à l'expérience, l'ONEm «mérite bien son surnom d'Office national de l'exclusion massive» (16). En 2009, à l'occasion du premier lustre d'existence de la réforme, le même dénonçait à nouveau, sous le titre «Cinq ans de chasse aux chômeurs: arrêter le massacre!», «une mesure qui sape le principe de l'assurance chômage et pousse vers l'exclusion ou le travail précaire forcé des milliers de sans-emploi» (17).

Parallèlement, Elise Dermine concluait, au terme d'une longue étude comparative de la manière dont l'activation est mise en œuvre dans les systèmes d'assurance chômage belge, britannique et danois, que le plan d'activation des chômeurs belge constitue «une politique de retranchement, c'est-à-dire une politique qui diminue la qualité et l'étendue de la protection sociale». En raison de «la conditionnalisation du droit aux prestations d'assurance chômage», ledit plan ne serait rien d'autre qu'un «instrument de contrôle et de sanctions permettant de contourner le principe de la durée illimitée des allocations» (18). De son côté, une chercheuse française expliquait dans un ouvrage collectif publié par le CNRS que l'irruption en Belgique du concept d'Etat social actif a entraîné un véritable «changement de logique» au sein de

(14) J. FANIEL, «Le contrôle des chômeurs en Belgique. Objectifs et résistances», *Informations sociales*, n° 126, «Actualité des contrôles», 2005, p. 89 et 91.

(15) J.-F. FUNCK, *Droit de la sécurité sociale*, Bruxelles, Larcier, coll. «Droit actuel», 2006, n° 182, p. 219.

(16) Y. MARTENS, «Le contrôle des chômeurs est bel et bien une machine à exclure!», *Journal du collectif Solidarité contre l'exclusion*, n° 60-61, 2008, p. 12.

(17) Id., «5 ans de chasse aux chômeurs : stop au massacre!», *Ensemble. Pour la solidarité, contre l'exclusion*, n° 65, dossier «Cinq ans de chasse aux chômeurs: arrêter le massacre!», 2009, p. 31.

(18) E. DERMINE, «La contrepartie dans l'assurance chômage: retranchement ou restructuration de la protection sociale?», *Annales de droit de Louvain*, vol. 68, n° 1, 2008, p. 59, 63 et 65.

notre système d'assurance chômage, dans le sens où, depuis «l'introduction en 2004 d'un contrôle accru du comportement de recherche des chômeurs», «l'indemnisation du chômage n'est plus seulement un droit obtenu grâce à un travail exercé antérieurement»: «elle peut [désormais] être conditionnée à des actions de recherches d'emploi ou de formation futures» (19). Enfin, Corinne Gobin et Mateo Alaluf eux aussi se sont insurgés contre la contractualisation du droit aux allocations de chômage introduite en 2004, au motif que cette contractualisation serait en passe de faire basculer «un système de droit fondamental» vers «un système de faveurs, accordées par contrat, arbitrairement dépendantes d'un placeur lui-même mis sous pression d'une administration qui veut du chiffre». Ils y ont vu une confirmation que «le 'plan Vandembroucke' (...) a modifié la philosophie même de l'assurance chômage, en vigueur en Belgique depuis 1945». Et d'avertir: «la chasse est [aujourd'hui] plus que jamais ouverte» (20).

A rebrousse-poil de la mobilisation associative, syndicale et intellectuelle contre la «chasse aux chômeurs», les (nombreux) ministres fédéraux de l'Emploi qui se sont succédés à ce poste depuis 2004 ont tous eu à cœur de multiplier les communiqués de presse apaisants, voire enthousiastes, dans lesquels ils assuraient tour à tour avec vigueur que le nombre de sanctions prononcées par l'ONEm contre les chômeurs activés n'atteignait en rien les pics redoutés et que l'on n'assistait donc pas au bain de sang social pronostiqué, mais qu'en revanche la mise en œuvre de la procédure d'activation du comportement de recherche d'emploi accroissait dans des proportions tout à fait appréciables le retour à l'emploi des chômeurs. De son côté, la Fédération des entreprises de Belgique (FEB) a eu l'occasion de se réjouir du fait que, grâce au nouveau système d'activation des chômeurs, la Belgique se serait enfin engagée «sur la bonne voie». Elle a également tenu à souligner le rôle important joué par l'ONEm pour «exercer une pression» sur les chômeurs. Cela étant, l'organisation patronale a ajouté que le système belge d'assurance chômage demeure à son goût encore malgré tout l'un des régimes «les plus onéreux et les plus passifs d'Europe». C'est pourquoi elle a appelé le gouvernement à «mener une politique du chômage plus active encore», expliquant que les employeurs pourraient en retour bénéficier d'«une offre de main-d'œuvre plus nombreuse, adaptée et motivée» (21).

(19) M. CAZENAVE, «Europe continentale et politique de *making work pay*: les expériences belge et française», *Travailler pour être intégré? Mutations des relations entre emploi et protection sociale* (dir. A.-T. DANG, J.-L. OUTIN et H. ZAJDELA), Paris, CNRS, coll. «Economie», 2006, p. 59, 60 et 64.

(20) C. GOBIN et A. ALALUF, «La chasse est plus que jamais ouverte», *La Libre Belgique*, 30 mai 2008.

(21) FEB, «Evaluation du comportement de recherche d'emploi des chômeurs: la Belgique doit mener une politique du chômage plus active encore», communiqué de presse, Bruxelles, 1^{er} mars 2007, www.feb.be/index.html?file=2528.

Nous pourrions encore multiplier les exemples, mais on l'aura compris: l'activation des chômeurs ne fait pas vraiment l'unanimité. Face à ce constat, la question sur laquelle nous nous proposons de prendre position est la suivante: le plan d'activation des chômeurs de 2004 mérite-t-il effectivement d'être dénoncé comme une véritable «chasse aux chômeurs», ainsi que le pensent ses nombreux détracteurs?

Pour clarifier les enjeux du débat et structurer la discussion, l'on peut dire, au vu des différents types d'arguments avancés à l'encontre du plan d'activation, que ces arguments s'inscrivent dans trois registres complémentaires mais conceptuellement distincts: si la réforme de 2004 est qualifiée par ses adversaires d'entreprise régressive de culpabilisation des exclus de l'emploi, c'est pour trois raisons, qui se situent à différents niveaux. C'est en premier lieu parce que, en soi, dans sa conception même, l'activation trahirait un retournement de la philosophie au fondement de notre système d'assurance chômage. Avec l'activation, on quitterait un système fondé sur une logique protectrice de «droit acquis», pour glisser vers un système dans lequel le chômeur – rebaptisé chercheur actif d'emploi – est présumé responsable, voire coupable, de sa situation. Ce retournement serait accrédité par la «conditionnalisation» du droit à un revenu de remplacement. C'est en second lieu parce que, sur le plan technique, le dispositif juridique mis en place en 2004 revêtirait un caractère exclusivement coercitif, qui ne mettrait l'accent que sur les devoirs des chômeurs, au détriment de leurs «droits fondamentaux». Le plan d'activation ne serait rien d'autre qu'un plan «de contrôle renforcé». C'est en troisième et dernier lieu parce que, dans sa mise en œuvre effective, sur le terrain, l'activation conduirait à l'exclusion injuste d'un nombre croissant de personnes, pourtant privées d'emploi bien malgré elles. Dans les faits, l'activation induirait une forme de pénalisation accrue de la précarité sociale.

Dans le sillage de l'analyse du plan d'activation que nous avons eu l'occasion de réaliser dans notre thèse de doctorat (22), nous voudrions, pour alimenter le débat, faire part des principales raisons pour lesquelles nous ne partageons pas les deux premières de ces trois lignes argumentatives récurrentes,

(22) D. DUMONT, *La responsabilisation des personnes sans emploi en question. Une étude critique de la contractualisation des prestations sociales en droit belge de l'assurance chômage et de l'aide sociale*, thèse, Bruxelles, Facultés universitaires Saint-Louis, 2010, chapitre IV, «Le plan d'accompagnement et de suivi actifs des chômeurs». Les grands axes et les principales conclusions de l'ensemble de cette recherche doctorale sont présentés succinctement dans idem, «De Tocqueville à Lucky Bunny: la (dé) responsabilisation des personnes sans emploi en question», *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, n° 65, 2010, p. 1-18, sous presse. On renvoie à la thèse – et plus particulièrement au chapitre indiqué – le lecteur désireux de consulter les (longs) développements qui soutiennent les prises de position conclusives présentées ici de manière plus elliptique.

tandis que nous souscrivons en revanche largement à la troisième d'entre elles. A cet effet, nous nous tournerons successivement vers les fondements et l'évolution historique des fondements du régime belge d'assurance chômage, puis vers l'architecture juridique de la réforme de 2004, et enfin vers sa mise en œuvre effective. En jetant ainsi sur le plan d'activation des chômeurs un regard alternativement généalogique, juridique et sociologique, nous serons amené à soutenir tour à tour trois positions distinctes. Premièrement, l'activation participe bien plus d'un retour à la philosophie originaire de notre système d'assurance chômage – lequel était à maints égards en attente d'une réforme de fond – que d'une rupture avec cette philosophie (II.). Deuxièmement, le plan d'activation constituait, «sur papier», un compromis relativement équilibré entre les dimensions de contrôle et d'aide, compromis susceptible de répondre à une série de difficultés préexistantes (III.). Mais, troisièmement, l'opérationnalisation concrète de ce plan soulève aujourd'hui malheureusement au moins autant de difficultés sociales qu'elle en résout (IV.).

II. EVALUER LA PORTEE DE LA REFORME AU REGARD DE L'EVOLUTION HISTORIQUE DU SYSTEME BELGE D'ASSURANCE CHOMAGE

Nous l'avons montré: on a beaucoup entendu dire qu'en raison de l'adoption du plan d'activation des chômeurs, l'on aurait assisté à une «conditionnalisation» du droit aux allocations de chômage, et que cette conditionnalisation attesterait d'un retournement de la responsabilité du manque d'emploi, de la collectivité vers les chômeurs. A notre sens, l'étude de l'histoire du système belge d'assurance chômage invite à faire un sort assez net à cette analyse, pour la bonne et simple raison que les allocations de chômage n'ont jamais été inconditionnelles: jamais le revenu de remplacement octroyé aux personnes sans emploi n'a-t-il été un jour accordé sans conditions, ni même sans conditions autres que le versement préalable de cotisations sociales et l'absence de travail.

Comme le savent bien les spécialistes de la matière, avoir presté dans le passé un certain nombre de journées de travail comme travailleur salarié, et avoir participé par ce biais au financement de la sécurité sociale, constitue une condition d'admissibilité à l'assurance chômage, mais pas une condition d'octroi des allocations. En cotisant, le travailleur s'acquitte en quelque sorte des primes grâce au versement desquelles il entre dans le cercle des personnes couvertes par l'assurance contre le risque de chômage; il devient ainsi indemnisable. Pour autant, avoir cotisé n'a jamais constitué un titre de nature à fonder le droit à percevoir les indemnités de chômage proprement dites. Car pour cela, encore faut-il que le risque couvert se réalise. Or, le risque pris en charge par l'assurance chômage est le chômage *involontaire*,

et lui seul, et non la seule absence d'emploi et de rémunération en elle-même.

Depuis les caisses de chômage syndicales autogérées par le mouvement ouvrier à la fin du 19^e siècle (23) jusqu'au Code du chômage de 1991 (24), siècle actuel de la matière, en passant par l'arrêté organique du Régent de 1945 adopté à la Libération (25), le travailleur en ordre de cotisations a toujours dû, pour avoir droit aux allocations de chômage, satisfaire à une batterie de conditions d'octroi, qui tournent autour de la double idée qu'il faut avoir été et rester involontairement privé d'emploi. *A contrario*, le chômeur jugé responsable de la survenance ou de la persistance de son chômage n'a à aucune époque pu prétendre au bénéfice d'un revenu de remplacement – sinon moyennant une période de carence destinée à le sanctionner. Depuis toujours, sont seules prises en charge solidairement les conséquences d'une privation jugée non voulue de la rémunération salariale, tandis que les conséquences d'une privation présumée fautive excèdent les limites du périmètre du risque socialisé.

Si le principe est clair et constant dans le temps – il n'y a été explicitement dérogé que pendant les deux guerres mondiales, durant lesquelles les chômeurs ont été assimilés aux «indigents» dépendant de la bienfaisance publique, puis de l'assistance publique –, ce n'est pas à dire pour autant que sa concrétisation soit chose aisée. Tout au contraire, au vu des innombrables tâtonnements qu'a connus la réglementation du chômage en l'espace d'un peu plus d'un siècle, tracer la ligne de démarcation entre le chômage volontaire et le chômage involontaire a manifestement tout d'une véritable quête du Saint-Graal. A n'en pas douter, il est extrêmement difficile, voire proprement aporétique, de distinguer entre les situations dans lesquelles l'intéressé est présumé être à l'origine de son chômage ou de la prolongation de celui-ci, d'une part, et les situations dans lesquelles ce même intéressé est considéré comme n'ayant eu prise ni sur ce chômage ni sur la persistance de celui-ci, d'autre part. Voilà pourquoi Bernadette Graulich et Paul Palsterman ont parfaitement raison d'écrire que la notion de chômage involontaire constitue à la fois le «concept de base» et la «principale pierre d'achoppement» du régime juridique de l'assurance chômage (26).

(23) G. VANTHEMSCHÉ, «De oorsprong van de werkloosheidsverzekering in België: vakbondskassen en gemeentelijke fondsen (1890-1914)», *Tijdschrift voor sociale geschiedenis*, vol. 11, n° 2, 1985, p. 130-164.

(24) J. PUT, «Naar een nieuwe definitie van het begrip onvrijwillige werkloosheid?», *Chron. D.S.*, 1992, p. 239-250.

(25) F. VAN GOETHEM, W. LEËN et R. GEYSEN, *Droit de la sécurité sociale*, Bruxelles, Erasme, s.d. (1954?), p. 157 à 185; P. HORION, *Précis de droit social belge*, Liège, De-soer, 1958, p. 284 à 290.

(26) B. GRAULICH et P. PALSTERMAN, «Le 'contrôle des chômeurs'», *op. cit.*, n° 1, p. 489. Ce point est développé de manière plus systématique dans la remarquable étude

Cette mise en évidence du rôle central joué par le concept-pivot de chômage involontaire dans l'histoire de l'assurance chômage suffit à faire comprendre que l'octroi des allocations de chômage n'a absolument jamais été juridiquement inconditionnel. A la lecture des réglementations qui se sont succédées au fil du temps et à l'analyse des constructions jurisprudentielles auxquelles ces réglementations ont donné lieu, on ne peut même qu'être frappé par la relative sévérité juridique des conditions au respect desquelles l'octroi des indemnités de chômage est subordonné et par la gravité de l'arsenal des sanctions qui fait corps, ou a pu faire corps, avec ces conditions. Sociologiquement, le risque de chômage se distingue des autres risques couverts par la sécurité sociale par son caractère «onsympathiek» aux yeux de l'opinion publique, comme le disent Jef Van Langendonck et Johan Put; d'où cette méfiance constante de la réglementation à l'endroit des chômeurs (27).

Ceci étant dit, où la ligne de partage entre le chômage volontaire et le chômage involontaire avait-elle fini par se stabiliser en Belgique? Pour faire bref, la philosophie à la base de la réglementation a longtemps été que les allocations de chômage sont illimitées dans le temps mais que, en contrepartie, les chômeurs indemnisés sont tenus de rechercher activement un emploi et qu'ils bénéficient à cet effet de l'aide des services publics de placement et de formation professionnelle. Cela signifie qu'une fois le chômeur admis au bénéfice des allocations, la prolongation de son chômage était présumée involontaire, mais que cette présomption se renversait si l'intéressé ne fournissait aucun effort pour trouver du travail, d'une part, et qu'il devait être épaulé dans cette tâche de recherche proactive d'emploi, d'autre part.

Certes, l'obligation de rechercher activement du travail n'était pas inscrite formellement dans le Code du chômage, mais son existence avait été déduite par la jurisprudence de la présence dans la réglementation d'un mécanisme de sanction du chômage «anormalement» long ou répété, introduit par étapes au cours des années 1950 pour compenser la suppression en 1944 de toute limitation préétablie à la durée dans le temps de l'indemnisation (28). Le défaut de recherche active d'emploi était sanctionné par

que Paul Palsterman a consacrée à l'évolution du système belge d'assurance chômage au cours de la seconde moitié du 20^e siècle: P. PALSTERMAN, «La notion de chômage involontaire (1945-2003)», *C.H. CRISP*, n° 1806, 2003, 48 p.

(27) J. VAN LANGENDONCK et J. PUT, *Handboek socialezekerheidsrecht*, 7^{ème} éd., Anvers-Oxford, Intersentia, 2006, n° 1448, p. 567.

(28) Sur la genèse de la procédure d'exclusion pour chômage anormalement long ou fréquent et ses nombreux réaménagements successifs, voy. E. LAYON, «L'exclusion du bénéfice des allocations pour chômage de longue durée: l'article 143 de l'arrêté royal du 20 décembre 1963», *C.H. CRISP*, n° 799, 1978, 35 p. ; sur la jurisprudence y relative, voy. l'essai de synthèse de P. GOSSERIES, «Le chômage anormal de l'article 143 de l'arrêté royal du 20 décembre 1963. Analyse de l'évolution de la réglementation, de la jurisprudence et de la doctrine», *J.T.T.*, 1985, n° 37 à 98, p. 229 à 239.

l'ONEm et les cours et tribunaux au titre d'indice d'un chômage d'une durée ou d'une fréquence «anormale», propre à justifier la perte des allocations. Par conséquent, le chômage involontaire ne se réduisait pas à l'absence de refus d'une offre d'emploi convenable et à l'absence de réserves de nature à rendre le chômeur indisponible de manière générale pour le marché de l'emploi; il supposait également que l'intéressé fournisse de son propre chef des efforts en vue de sortir du chômage.

L'équilibre progressivement stabilisé au cours des années d'après-guerre a été complètement chamboulé au milieu des années 1980. A la suite du déluge des révisions successives de la réglementation et des réajustements corrélatifs des pratiques administratives intervenus dans le contexte de la grande crise politico-économique consécutive aux chocs pétroliers, le système assurantiel en place a peu à peu, de manière incrémentale, changé de physionomie globale, pour se muer progressivement en un système de garantie d'un minimum socio-vital de fait peu conditionné. Alors qu'était élargie l'étendue de la population couverte contre le risque de chômage et alors qu'était maintenue la non-limitation dans le temps de l'octroi des allocations – il s'agit assurément de deux des caractéristiques les plus marquantes du système belge –, une série d'évolutions acquises par touches successives, sans obéir à aucun plan d'ensemble préétabli (29), ont concouru à déléster le système de ses traits assurantiers originaires. Sans évidemment pouvoir inventorier ici tous les méandres de cette inflexion assistancielle, on peut à tout le moins en signaler deux des principaux aspects – qui s'ajoutent à la dégradation généralisée du montant moyen des allocations.

D'une part, au terme d'une succession de remaniements réglementaires pour le moins chaotique, les chômeurs ont été soudainement libérés de l'obligation principielle de rechercher activement du travail, tandis que les chômeurs cohabitants dont les revenus du ménage étaient supérieurs à un certain seuil, et eux seuls, se sont vus appliquer un mécanisme de fin de droits – il est vrai tempéré par la possibilité (marginale) d'échapper à la sanction en apportant la preuve d'efforts «exceptionnels et continus» pendant toute la durée de son chômage pour trouver du travail (30). Devenu célèbre sous le nom de régime des articles 80 et suivants du Code du chômage, ce mécanisme de sanction du chômage de longue durée des cohabitants constituait une véritable exception au principe souvent mis en avant selon lequel,

(29) Cet aspect a été relevé notamment par C. DENEVE, «De ontwikkelingen van de sociale zekerheid, sector arbeidsvoorziening en werkloosheid van 1975 tot en met 1985», *J.T.T.*, 1986, p. 288.

(30) Sur l'enchaînement des modifications qui a abouti à ce résultat, voy. P. PALSTERMAN, «La sanction du chômage anormalement long et fréquent après les modifications de l'été», *Chron. D.S.*, 1985, p. 259-262 et B. GRAULICH et P. PALSTERMAN, «Le chômage de longue durée: une nouvelle version», *Chron. D.S.*, 1988, p. 237-241.

en Belgique, l'octroi des allocations de chômage n'est pas limité dans le temps. L'économie des droits et des devoirs des chômeurs s'en est trouvée substantiellement reconfigurée. L'on a basculé d'un système dans lequel les allocations étaient accordées *a priori* aussi longtemps que le chômage se prolonge mais où, en échange, tous les chômeurs étaient tenus d'accomplir des démarches pour trouver du travail, à un système dans lequel plus aucune proactivité ne leur est demandée mais où, en contrepartie, certains sont mécaniquement déchus de leurs allocations en raison du simple écoulement du temps – sans que l'on ne cherche plus à établir le caractère «anormal», et donc présumé volontaire, de leur maintien dans le chômage.

D'autre part, et corrélativement, les services publics chargés du placement et de la formation professionnelle des demandeurs d'emploi ont dans les faits pratiquement cessé de s'occuper de la majorité des chômeurs, décriés à demi-mot «non reclassables», pour concentrer leurs efforts sur les chômeurs les plus proches du marché de l'emploi. Complètement submergés face à l'explosion des chiffres du chômage – le nombre de chômeurs a fait plus que quintupler en l'espace de dix ans (31) –, les services de l'emploi se sont peu à peu désintéressés des chômeurs qui ne retrouvaient pas un emploi dans les semaines qui suivaient leur inscription au chômage, de sorte qu'après six mois sans travail, le chômeur était pratiquement assuré d'être définitivement «oublié» (32). Autrement dit, l'inscription comme demandeur d'emploi représentait pour beaucoup une simple formalité administrative, déconnectée de tout accompagnement effectif.

La conjonction des préoccupations d'ordre budgétaire, de la volonté de garantir à l'ensemble de la population confrontée au sous-emploi une forme de revenu minimum et du sentiment diffus que beaucoup de chômeurs sont perdus à jamais pour le marché de l'emploi a contribué – sans procéder pour autant, encore une fois, d'une volonté délibérée et mûrement réfléchie – à rapprocher considérablement l'assurance chômage belge d'un régime de nature assistancielle. Le système n'était plus trop regardant, voire même plus du tout, vis-à-vis des efforts fournis par les chômeurs, mais en échange, ceux-ci étaient plus ou moins abandonnés à eux-mêmes *ad vitam* et certains d'entre eux étaient même privés de leurs allocations du jour au lendemain en raison de la composition de leur ménage. Les chômeurs en sont ainsi venus à n'être plus réellement contrôlés, pas plus que vraiment aidés. Au regard de la logique même qui fonde tous les systèmes de protection contre le risque de chômage involontaire – procurer un revenu de remplacement aux travailleurs involontairement privés d'emploi en attendant qu'ils retrou-

(31) P. BLAISE, «Le chômage en Belgique», *C.H. CRISP*, n° 1182-1183, 1987, p. 5 à 23.

(32) J. VAN LANGENDONCK, «Le chômage volontaire», *J.T.T.*, 1982, p. 267, qui cite à l'appui de son propos une thèse de doctorat en économie consacrée au rôle joué par l'ONEm dans la politique de l'emploi au moment de la crise.

vent du travail –, on doit bien dire que cette déconnexion entre le droit à l'indemnité, la condition de «faire des efforts» en vue de réintégrer le marché de l'emploi et le soutien des services publics de placement n'avait rien d'évident, fût-elle devenue une tradition qui n'étonnait plus en Belgique.

Pour en revenir à la polémique suscitée par le plan d'activation des chômeurs de 2004, que nous apprend ce détour par l'histoire? A l'instar de Paul Palsterman, il nous semble qu'à supposer que l'activation induise aujourd'hui une rupture avec le passé, en (re)liant plus nettement l'octroi des allocations de chômage à l'accomplissement de démarches en vue de trouver un emploi, ce n'est en réalité pas tant au regard des fondements historiques de notre système d'assurance chômage mais bien davantage par rapport au «changement de paradigme» qui a eu lieu dans les années 1980 (33). Lorsque l'on réinscrit la philosophie contemporaine de l'activation dans une perspective diachronique de long terme, il apparaît en effet que ce n'est pas la réforme actuelle mais bien plutôt le glissement de l'assurance vers l'assistance observé dans les années 1980 qui plaçait le système belge d'assurance chômage en net porte-à-faux par rapport au paradigme originaire du chômage involontaire.

Plus, sur le plan de l'évaluation critique, il nous paraît difficilement contestable que le système tel qu'il était globalement configuré avant la réforme de 2004 n'était plus guère tenable, tant il semblait avoir perdu toute cohérence, voire toute équité, au gré des retouches éparses venues se superposer les unes aux autres au fil du temps – les difficultés n'avaient d'ailleurs fait que s'accroître au cours des années 1990. Qui pouvait se réjouir d'un régime de protection contre le risque de chômage qui n'imposait dans les faits presque plus aucune exigence aux chômeurs bénéficiant des allocations – sinon d'aller «pointer» à la commune le 3 et le 26 de chaque mois, et pour le reste d'attendre avec résignation – mais qui, en contrepartie, avait définitivement renoncé à procurer à la toute grande majorité d'entre eux une quelconque aide positive à la réinsertion et frappait certains par des exclusions pures et simples hors de l'assurance chômage, comme s'ils devaient «payer» pour tous les autres? En réalité, verser au demi-million de chômeurs indemnisés formellement inscrits comme demandeurs d'emploi un maigre viatique déconnecté de toute véritable prise en charge, tout en punissant périodiquement l'un ou l'autre d'entre eux pour son statut de cohabitant, ne constituait-il pas pour les pouvoirs publics le meilleur moyen de

(33) Voy. P. PALSTERMAN, «Contrôle des chômeurs: chasse aux sorcières ou réforme nécessaire?», *La revue nouvelle*, 2004, n° 4, p. 13; id., «Evolution de la notion de chômage involontaire dans l'assurance chômage belge (1945-2004)», *L'Etat social actif. Vers un changement de paradigme?* (dir. P. VIELLE, P. POCHET et I. CASSIERS), Bruxelles, P.I.E.-Peter Lang, coll. «Travail & société», 2005, p. 178.

ne pas avoir à affronter sérieusement la dramatique réalité du sous-emploi, et d'ainsi s'en dédouaner à peu de frais?

Au vu de la situation qui prévalait au début des années 2000, au terme de vingt années d'errements affranchis de toute vision d'ensemble un tant soit peu cohérente, il nous paraît donc un peu court de mettre le plan d'activation de 2004 sur le compte de la prétendue conversion au néolibéralisme anglo-saxon du ministre socialiste flamand de l'Emploi qui y a associé son nom – ou d'en attribuer la paternité aux «pressions» exercées par l'Union européenne (34). Le plan de 2004 ne vient pas de nulle part: à maints égards, le système en place était en attente d'une réforme de fond. Reste bien sûr à décortiquer le contenu de ladite réforme pour pouvoir se prononcer plus avant.

III. EVALUER L'EQUITE DE LA REFORME A PARTIR DE SON ARCHITECTURE JURIDIQUE

Appuyé sur l'arrière-fond historique dont on vient de restituer rapidement la trame, de quelle manière le plan d'activation des chômeurs adopté en 2004 a-t-il prétendu s'emparer du problème? A ce propos, en ce qui concerne donc le *design* juridique de la réforme, il est fréquemment avancé que le plan revêt un caractère avant tout, si pas exclusivement, coercitif, voire répressif, de sorte qu'il se réduirait à une mesure «de contrôle renforcé» des demandeurs d'emploi. Au vu de l'ensemble des composantes du plan et de ses diverses modalités techniques, nous ne pouvons pas non plus partager cette seconde critique récurrente. Juridiquement, le plan d'activation ne se réduit en effet pas à un simple mécanisme de contrôle. En réalité, il se compose de deux volets complémentaires, qui ne peuvent être dissociés l'un de l'autre – à peine de caricaturer la réforme réalisée: un volet régional et communautaire d'«accompagnement» des chômeurs, d'une part, et un volet fédéral de «suivi» de ces mêmes chômeurs, d'autre part. L'ensemble, dénommé «plan d'accompagnement et de suivi actifs des chômeurs», fait l'objet d'un accord de coopération, conclu en 2004 entre l'Etat fédéral et les collectivités fédérées (35). Cet accord de coopération précise les objectifs di-

(34) A propos de l'influence exercée par la construction européenne sur l'évolution des systèmes nationaux d'assurance chômage et d'aide sociale, on se permet de renvoyer à D. DUMONT, «Les traductions de l'activation'. La douce européanisation des systèmes nationaux de protection sociale», *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, n° 63, 2009, p. 1-94.

(35) L'accord de coopération est reproduit en annexe de la loi du 17 septembre 2005 portant assentiment à l'accord de coopération du 30 avril 2004 entre l'Etat fédéral, les régions et les communautés relatifs à l'accompagnement et au suivi actifs des chômeurs, *M.B.*, 25 juillet 2007.

recteurs du plan et énumère les engagements pris par les différents acteurs impliqués en fonction de leurs compétences respectives.

D'un côté, les différents services régionaux et communautaires de l'emploi et de la formation – soit le Forem, le VDAB, Actiris et l'ADG – se sont engagés à fournir aux demandeurs d'emploi un accompagnement beaucoup plus systématique qu'auparavant. Là où jusqu'alors seule une petite minorité des chômeurs entretenait des contacts réguliers avec les services publics chargés du placement et de la formation professionnelle, tandis que les autres n'en entendaient généralement plus jamais parler une fois accomplie la formalité de l'inscription comme demandeur d'emploi, l'action de ces services a été appelée à s'étendre considérablement. Désormais, tous les chômeurs concernés doivent être au minimum informés de leurs droits et de leurs obligations, ainsi que des types d'aide à la réinsertion à leur disposition. Les services de l'emploi ont également été amenés à ouvrir la palette de leurs « parcours » d'accompagnement à des publics beaucoup plus vastes qu'autrefois. A cette fin, les moyens financiers et humains qui leur sont octroyés ont été augmentés (36). Parallèlement, le devoir d'information qui incombe aux organismes de paiement des allocations de chômage – c'est-à-dire aux trois caisses syndicales et à la caisse publique, la CAPAC – a lui aussi été étendu (37). Par le biais des séances collectives d'information qu'ils ont mises sur pied, les trois organismes de paiement syndicaux rencontrent aujourd'hui beaucoup plus systématiquement qu'auparavant leurs affiliés, qu'ils ne voyaient plus guère.

D'un autre côté, du côté fédéral, le Code du chômage a été modifié concomitamment, de manière, on le sait, à ajouter parmi les conditions d'octroi pré-existantes des allocations de chômage l'obligation pour tous les chômeurs complets de rechercher activement du travail. Si c'est la première fois que la réglementation prescrit explicitement aux chômeurs de réaliser par eux-mêmes des efforts en vue de réintégrer le marché de l'emploi, la nouveauté ne doit pas être exagérée pour autant. D'une certaine manière, il ne s'agit que de la restauration et de la codification d'une obligation que la jurisprudence – on l'a expliqué – a longtemps mise à la charge des chômeurs, avant qu'il y soit mis fin au milieu des années 1980. Du reste, on ajoutera qu'en droit social international contemporain, la convention de référence de l'OIT en matière de protection contre le chômage prévoit que les personnes cou-

(36) Sur la manière dont l'ORBEm (devenu depuis Actiris), le VDAB et le Forem ont concrètement ajusté leur offre d'accompagnement respective à la suite de la conclusion de l'accord de coopération du 30 avril 2004, voy. B. COCKX, A. DEFOURNY, M. DEJEMEPPE et B. VAN DER LINDEN, *Le nouveau système de suivi des chômeurs: une évaluation*, rapport de recherche pour la politique scientifique fédérale, Louvain-la-Neuve, U.C.L., département des sciences économiques, 2007, p. 26 à 52.

(37) Code du chômage, article 24, § 1er, alinéa 3, 5° et 6°.

vertes par les systèmes nationaux d'assurance contre le risque de chômage involontaire doivent être non seulement «disponibles pour le travail» mais aussi «effectivement en quête d'emploi» (38). Pour en revenir à l'horizon belge, l'ONEm a été chargé d'évaluer à intervalles périodiques le respect par les chômeurs âgés de moins de 50 ans de leur obligation «nouvelle» de rechercher activement un emploi. Il s'agit du volet «suivi» du plan, dont la dénomination précise est l'«activation du comportement de recherche d'emploi». Celle-ci ne constitue donc bien que l'un des deux volets d'un plan bicéphale plus vaste.

Sans entrer ici dans toutes les modalités, passablement compliquées, de la procédure d'évaluation du «comportement» de recherche active d'emploi, deux points importants nous semblent devoir être soulignés à son propos.

Premièrement, le texte réglementaire dispose très clairement que, lors de l'évaluation des efforts fournis par le chômeur pour trouver du travail, le facilitateur de l'ONEm doit tenir compte, «notamment», de l'âge de l'intéressé, de son niveau de formation, de ses aptitudes, de sa situation sociale et familiale, de ses possibilités de déplacement, d'éventuels éléments de discrimination ainsi que de la situation du marché sous-régional de l'emploi (39). Si l'évaluation est négative, le chômeur doit signer un contrat dans lequel est mentionnée une série d'«actions concrètes» à entreprendre au cours des quatre mois suivants. A ce second stade également, celui de la détermination du contenu du contrat qui fait suite à une évaluation négative, le texte prend soin de préciser que le facilitateur doit tenir compte de la situation spécifique du chômeur (40).

A l'analyse du texte réglementaire, il apparaît donc que le respect de l'obligation de rechercher activement un emploi doit être évalué par l'ONEm en tenant compte de toute une série de données sociobiographiques relatives à la situation concrète de chaque chômeur et en tenant compte du contexte socio-économique qui l'entoure. Il apparaît également que les démarches attendues du chômeur à la suite d'une première évaluation négative ne peuvent pas se réduire à des injonctions unilatérales de l'ONEm, mais doivent au contraire résulter d'une véritable concertation avec l'intéressé. Manifestement, l'«esprit» qui, en droit, anime l'ensemble de la procédure d'activation du comportement de recherche d'emploi n'est pas de forcer le chômeur à trouver du travail le plus vite possible et à n'importe quel prix, quelles que soient les difficultés qu'il éprouve et quel que soit son environnement social et économique, mais bien de demander à ce chômeur de mettre en œuvre

(38) OIT, convention n° 168 sur la promotion de l'emploi et la protection contre le chômage, 1988, article 10.

(39) Code du chômage, article 59*quater*, § 3, alinéa 4.

(40) Code du chômage, articles 59*quater*, § 5, alinéa 2, et 59*quinquies*, § 5, alinéa 2.

tout ce qui est en ses moyens pour essayer, compte tenu de sa situation personnelle, de trouver un emploi convenable. En un mot, chercher activement un emploi constitue bien une obligation de moyen, et non une obligation de résultat. De surcroît, le chômeur convoqué par l'ONEm à un entretien d'évaluation dispose de la possibilité de se faire accompagner par un tiers, et la charge de la preuve des démarches de recherche d'emploi est partagée entre lui et l'office.

Deuxièmement, la procédure d'activation du comportement de recherche d'emploi s'est substituée à deux ensembles de mesures préexistants, qui ont été l'un et l'autre abrogés. Le premier est le «pointage» communal (41). Après avoir été quotidienne pendant près d'un siècle, l'exigence d'aller faire estampiller sa carte de contrôle à un guichet de l'administration communale n'était déjà plus que bimensuelle depuis le début des années 1990; désormais, les chômeurs en sont définitivement libérés. Le second dispositif coercitif qui a disparu de la réglementation est le système d'exclusion des cohabitants pour chômage de longue durée, qui était consigné dans les fameux articles 80 et suivants du Code du chômage (42). On l'a rappelé, ce système privait du jour au lendemain de leurs allocations les chômeurs cohabitants dont les revenus du ménage étaient supérieurs à un certain niveau et dont la durée du chômage dépassait un seuil temporel qui faisait office de couperet. Appliquée aux seuls chômeurs cohabitants, cette mesure sélective de fin de droits basée sur le simple écoulement du temps a toujours frappé très majoritairement des femmes (43). A la suite de l'entrée en vigueur du plan d'activation, elle a été rayée de l'arsenal des sanctions à la disposition de l'ONEm.

A peine de travestir la réalité juridique, la nouvelle procédure de contrôle de la disponibilité «active» des chômeurs pour le marché de l'emploi ne peut être isolée de l'ensemble des autres changements réglementaires qui ont accompagné son entrée en vigueur, aux niveaux tant fédéré que fédéral, pas davantage que de ses propres modalités techniques, tant c'est bien l'architecture globale de la réforme qui donne à celle-ci son vrai visage. De ce point de vue, il faut oser dire, nous semble-t-il, que le plan d'accompagnement et de suivi actifs des chômeurs mis en place en 2004 n'avait *a priori* rien d'une sombre machination destinée à traquer les chômeurs, compte tenu de

(41) Arrêté royal du 5 mars 2006 modifiant l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage dans le cadre de la suppression du contrôle de pointage, *M.B.*, 15 mars 2006, 2e éd.

(42) Arrêté royal du 4 juillet 2004 portant modification de la réglementation du chômage à l'égard des chômeurs complets qui doivent rechercher activement un emploi, *M.B.*, 9 juillet 2004, 2e éd., article 9, § 1er.

(43) L. DE LATHOUWER, «Vingt années d'évolution de la politique menée en Belgique dans le domaine de l'assurance-chômage», *Rev. b. séc. soc.*, vol. 39, n° 3-4, 1997, p. 814.

l'ensemble des réaménagements opérés concomitamment au sein de l'assurance chômage et compte tenu de l'ensemble des garanties protectrices offertes aux chômeurs «activés». Sur papier, les aspects coercitifs du plan d'activation ne nous paraissent pas du tout aussi marqués que ne le disent habituellement ses adversaires. Au regard de l'état antérieur du système – il faut replacer la réforme dans son contexte historique et juridique si on veut l'évaluer autrement qu'à coup de slogans –, il nous semble même qu'elle contenait des avancées intéressantes.

Ainsi, du côté de l'«accompagnement» des demandeurs d'emploi, le système antérieur ne proposait de sa propre initiative pas la moindre aide aux chômeurs découragés ou confrontés à des difficultés diverses de nature à handicaper plus ou moins sérieusement leur réinsertion socioprofessionnelle. En réalité, il n'était même tout simplement pas en mesure de détecter ce découragement ou ces difficultés éventuels, puisque l'aide accordée à la toute grande majorité des chômeurs se réduisait au petit millier d'euros – voire, dans beaucoup de cas, aux quelques centaines d'euros – versés mensuellement sur leur compte. Au regard de cette situation, le seul fait que les services régionaux et communautaires de l'emploi et de la formation se soient engagés à contacter systématiquement tous les demandeurs d'emploi pour les informer de leurs droits et de leurs obligations, pour analyser avec eux leurs besoins et pour leur donner un interlocuteur de référence constitue un progrès plus qu'appréciable – même s'il peut paraître élémentaire. Si l'on admet parfaitement que culpabiliser et stigmatiser injustement les chômeurs peut avoir pour effet collatéral de venir grossir le flot des votes protestataires – c'est une critique qui avait été formulée lors de la mise sur pied du plan –, on n'est pas certain que la situation préexistante, c'est-à-dire le total abandon des chômeurs à eux-mêmes, n'y contribuait pas déjà dans des proportions non négligeables. En ce sens, on nous permettra de relever que le vote d'extrême droite ne date pas vraiment de l'entrée en vigueur du plan d'activation des chômeurs ...

Du côté du «suivi» des chômeurs, ensuite, la double abolition du pointage communal et du régime de suspension des allocations pour chômage de longue durée a rencontré deux très vieilles revendications syndicales. On ne pleurera pas la disparition des files de pointage bimensuelles, cet archaïsme moyenâgeux et humiliant parfaitement inutile. On ne regrettera pas non plus la disparition de la sanction «article 80», qui conduisait à déchoir brutalement de leurs allocations les chômeurs – ou plutôt les chômeuses – cohabitant(e)s, au terme de plusieurs années passées sans se voir demander de comptes par qui que ce soit, ni sans avoir reçu la moindre possibilité préalable de se ressaisir. Compte tenu de l'abrogation des articles 80 et suivants du Code du chômage, il faut même bien constater que, juridiquement à tout le moins, le principe de l'illimitation dans le temps des allocations de chômage est sorti renforcé de la réforme. Quant à la nouvelle procédure

d'activation du comportement de recherche d'emploi proprement dite, qui s'est substituée au pointage et au système de fin de droits des chômeurs cohabitants de longue durée, on doit bien dire qu'à l'analyse du texte réglementaire et au vu des garde-fous qu'il contient, on n'y voit pas de quoi se lancer en mâles dénonciations d'une entreprise de répression organisée des chômeurs. Si ce n'était sa sémantique behavioriste malheureuse – «activation du comportement de recherche» ... – et son excessive complexité, la nouvelle procédure ne nous paraît dans l'ensemble rien avoir d'inique.

Tel qu'il résultait du passage par la concertation sociale et des négociations entre le gouvernement fédéral et les entités fédérées, le plan d'accompagnement et de suivi actifs des chômeurs adopté en 2004 constituait à notre sens un compromis équilibré et, somme toute, pas si mal pensé entre les dimensions d'aide aux demandeurs d'emploi et de contrôle des chômeurs indemnisés. A l'analyse de l'économie du dispositif juridique, il nous semble même qu'il faut faire crédit au ministre fédéral en charge du dossier à l'époque de s'être attaqué à un problème particulièrement délicat, avec – pour la première fois depuis très longtemps dans cette matière – un projet d'ensemble volontariste, cohérent et relativement bien agencé.

Plus encore, loin de rompre avec la philosophie originelle de notre système d'assurance chômage, le plan d'activation – on l'a déjà suggéré – renoue à maints égards avec celle-ci, dont il avait lentement mais sûrement dérivé au cours des années 1980 et 1990. Les chômeurs inscrits comme demandeurs d'emploi peuvent maintenant en principe compter sur le soutien des services publics de l'emploi et de la formation, d'un côté, tandis que, de l'autre, tous sont dorénavant tenus de faire des efforts en vue de trouver un emploi convenable. N'y a-t-il pas là des signes manifestes d'une forme de retour aux sources, c'est-à-dire d'une certaine restauration du paradigme assurantiel des origines? Pour notre part, nous sommes en tout cas enclin à penser que la réforme de 2004 constitue avant tout une tentative de réponse aux déséquilibres internes manifestes qui affectaient le système belge d'assurance chômage au regard de ses propres fondements historiques. En ce sens, on relèvera encore que deux observateurs des tribulations de l'assurance chômage aussi avertis que Paul Palsterman et Jef Van Langendonck avaient l'un et l'autre suggéré, respectivement à la fin des années 1990 et au début des années 2000, une refonte du système étonnamment proche du plan adopté en 2004, sur la base d'un inventaire des difficultés existantes (44).

(44) P. PALSTERMAN, «Vers une redéfinition du chômage involontaire?», *Chron. D.S.*, 1999, p. 53-59; J. VAN LANGENDONCK, «Werkloosheid en recht op vrij gekozen arbeid», *Sociale grondrechten als bakens voor een vernieuwd sociaal recht. Liber amicorum Maxime Stroobant* (dir. G. VAN LIMBERGHEN et K. SALOMEZ), Gand, Mys & Breesch, 2001, p. 403-412.

IV. EVALUER LES EFFETS SOCIAUX DE LA REFORME A PARTIR DE SA MISE EN ŒUVRE CONCRETE

Jusqu'ici tout allait bien, si l'on peut dire. Par contre, la suite de l'histoire est moins heureuse. De quelle manière le plan d'accompagnement et de suivi actifs des chômeurs est-il concrètement mis en œuvre par les administrations qui en ont la charge? A cet égard, c'est-à-dire en ce qui concerne l'opérationnalisation effective de la réforme et ses effets les plus tangibles pour les premiers intéressés, la mouvance associative et syndicale opposée à l'activation des chômeurs n'a eu de cesse de dénoncer les «dégâts sociaux» engendrés par celle-ci. Malgré les zones d'ombre qui demeurent et interdisent les jugements trop définitifs, nous sommes cette fois plutôt porté à abonder dans le même sens, au vu des éléments d'information qui se dégagent par recoupements des décisions jurisprudentielles que nous avons pu consulter – une septantaine, pour la plupart inédites (45) –, des données statistiques compilées par l'ONEm dans ses rapports annuels (46), des deux rapports d'évaluation «officielle» rédigés par ou à la demande du service public fédéral Emploi (47), et des témoignages – largement convergents – de nombreux acteurs de terrain (48).

(45) Au 1^{er} juillet 2010, à peine six décisions relatives au contrôle de l'obligation de rechercher activement un emploi avaient été publiées. L'échantillon de décisions inédites que nous avons dépouillé n'a pu être constitué que grâce à l'amabilité de différents magistrats et avocats.

(46) Désormais, l'ONEm consacre systématiquement un passage de son rapport annuel à la mise en œuvre de l'accord de coopération du 30 avril 2004: ONEm, *Rapport annuel 2006*, Bruxelles, Office national de l'emploi, 2007, p. 86 à 103; id., *Rapport annuel 2007*, Bruxelles, Office national de l'emploi, 2008, p. 78 à 110; id., *Rapport annuel 2008*, Bruxelles, Office national de l'emploi, 2009, p. 75 à 101; id., *Rapport annuel 2009*, Bruxelles, Office national de l'emploi, 2010, p. 82 à 106.

(47) SPF Emploi, travail et concertation sociale, DG Emploi et marché du travail, *Accord de coopération du 30 avril 2004 relatif à l'accompagnement et au suivi actifs des chômeurs. Evaluation*, mars 2008, 86 p., www.emploi.belgique.be/WorkArea/showcontent.aspx?id=18916; IDEA Consult, *Evaluation du nouveau système de suivi des demandeurs d'emploi. Rapport final*, avril 2008, 62 p., www.emploi.belgique.be/WorkArea/showcontent.aspx?id=18844.

(48) Nous nous sommes principalement référé aux renseignements fournis par Karel Baeck, l'ancien administrateur général de l'ONEm, lors d'un débat parlementaire relatif à la procédure d'activation qui s'est tenu à la commission des Affaires sociales de la Chambre en 2005 (Evaluation du plan d'activation du comportement de recherche d'emploi, rapport du 6 janvier 2006 fait au nom de la commission des Affaires sociales par A. Turtelboom, *Doc. parl.*, Chambre, sess. ord. 2005-2006, n° 51, 2195/001), au petit livre-pamphlet publié par un accompagnateur syndical, qui relate le travail qu'il accomplit au quotidien avec les chômeurs convoqués à l'ONEm (V. DE RAEVE, *Carnets d'un garde-chasse*, Bruxelles, Couleur livres, coll. «Je», 2007), aux informations rapportées dans un numéro spécial consacré par la revue *Alter échos* au plan d'activation (*Alter échos*, n° 228, dossier «Plan d'accompagnement des chômeurs», 2007, p. 31-53), à un travail de fin d'études en sciences du travail rédigé par

Que peut-on dire, de manière synthétique, à propos du fonctionnement effectif du plan d'accompagnement et de suivi actifs des chômeurs? Distinguons ses deux aspects, celui de l'accompagnement et celui du suivi.

Pour ce qui concerne le volet de l'accompagnement des demandeurs d'emploi, les informations disponibles laissent entrevoir un bilan provisoire en demi-teinte.

D'un côté, l'entrée en vigueur du plan d'activation a manifestement eu pour effet de ramener progressivement dans le «radar» des services chargés du placement et de la formation professionnelle toute une «population» qui en était dans les faits complètement sortie, parfois depuis de très longues années. Par ricochet, la mise en place au niveau fédéral d'une formule de contrôle systématique et permanent de la disponibilité active des chômeurs pour le marché du travail a exercé un effet de levier sur les services régionaux et communautaires de l'emploi, en forçant ceux-ci à renouer le fil avec des dizaines de milliers de chômeurs jusqu'alors totalement abandonnés à eux-mêmes. Il y a sans doute là une évolution salubre.

Mais d'un autre côté, des doutes persistants pèsent sur l'efficacité des modalités concrètes de prise en charge des demandeurs d'emploi développées par les services régionaux, à tout le moins en Wallonie et à Bruxelles. Si ces services informent aujourd'hui mieux les chômeurs, leur prodiguent des encouragements et leur dispensent éventuellement des conseils, ils ne semblent par contre pas toujours en mesure de les aider à surmonter les

une facilitatrice de l'ONEm, qui a interviewé d'autres facilitateurs ainsi que des accompagnateurs syndicaux (E. BLEYENHEUFT, «L'Etat social actif en Belgique: analyse de la mise en œuvre de l'activation du comportement de recherche d'emploi depuis 2004», travail de fin d'études, Louvain-la-Neuve, U.C.L., Institut des sciences du travail, 2008, 36 p.), à une note dans laquelle la Fédération bruxelloise des organismes d'insertion socioprofessionnelle fait état d'un certain nombre de constats récurrents posés par ses membres (FeBISP, «Accompagnement et suivi actifs des chômeurs: du parcours d'insertion au parcours d'obstacles. Note de position de la FeBISP sur la politique d'activation des chômeurs», Bruxelles, mars 2009, 16 p., www.febisp.be/ressource/static/files/Note_sur_l_activation_de_la_FeBISP.pdf), et au passage consacré à l'activation dans le dernier rapport bisannuel en date du Service de lutte contre la pauvreté (Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, *Lutte contre la pauvreté. Rapport 2008-2009*, partie 1, *Une contribution au débat et à l'action politiques*, Bruxelles, Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, décembre 2009, p. 100 à 103). Nous avons en outre assisté à une matinée d'échanges organisée par l'association bruxelloise «La voix des femmes» sur les difficultés rencontrées par les demandeuses d'emploi – et les demandeuses d'emploi issues de l'immigration en particulier – dans leur recherche d'un travail. Enfin, nous avons également pu interroger à diverses reprises Yves Martens, l'ancien porte-parole de la plate-forme «Stop chasse aux chômeurs», qui a accompagné de nombreux chômeurs à l'ONEm dans le cadre de la procédure d'activation.

véritables obstacles qui empêchent leur retour à l'emploi. Pour trouver du boulot, il ne suffit pas d'être «motivé» et «coaché»; encore faut-il pouvoir répondre aux exigences des employeurs en termes de niveau de qualification, parvenir à trouver une solution pour la garde de ses enfants, disposer d'une mobilité suffisante, résoudre d'éventuels problèmes d'assuétude ou d'instabilité du logement, etc. Or, les difficultés de cet ordre-là paraissent encore trop souvent laissées sans réponse par le Forem et Actiris – tandis que le VDAB semble en revanche avoir développé un plus grand savoir-faire sur ces questions.

Bref, l'on observe une systématisation progressive de l'accompagnement des demandeurs d'emploi, mais la pertinence et l'efficacité de cet accompagnement demeurent encore sujettes à caution.

Si l'on se tourne vers le volet du suivi des chômeurs, c'est-à-dire vers la manière dont est mise en œuvre la procédure d'activation du comportement de recherche d'emploi, il faut bien constater que, malheureusement, les facilitateurs de l'ONEm ne facilitent ... pas grand-chose, ou plus exactement qu'ils ne sont pas en mesure de faciliter grand-chose.

La jurisprudence ainsi que les témoignages de terrain laissent en effet apparaître que, par manque de temps et de formation, les facilitateurs sont régulièrement amenés à passer outre les diverses balises protectrices inscrites dans le texte réglementaire. Aussi l'évaluation des efforts fournis par les chômeurs pour trouver un emploi comme le choix des démarches à accomplir qui sont consignées dans un contrat à la suite d'une évaluation négative sont-ils trop souvent largement déconnectés de leur situation personnelle. Le «suivi» effectué par les facilitateurs se réduit alors concrètement à faire signer par les chômeurs évalués négativement, au terme d'entretiens expédiés en quelques minutes, un formulaire préimprimé qui contient une série de clauses stéréotypées non négociées, telles que: envoyer dix CV, consulter douze offres d'emploi sur internet, s'inscrire dans quatre agences d'intérim, ou encore, mais si l'on est une femme seulement, aller se présenter aux titres-services. Au stade ultérieur de l'évaluation du respect du (soi-disant) contrat qui a été conclu (49), on observe de la même manière qu'un non-respect à la lettre des différentes démarches prescrites tend à entraîner la perte

(49) Nous n'aborderons pas ici la délicate question de la qualification juridique exacte à donner aux «contrats d'activation du comportement de recherche d'emploi». A ce propos, voy. les réponses convergentes – dans le sens du rejet de la nature contractuelle desdits «contrats» – d'A.-V. MICHAUX, «Intégration sociale et recherche d'emploi: l'illusion du contrat?», *Un nouveau passeport pour l'accès aux droits sociaux: le contrat* (dir. H.-O. HUBERT), Bruxelles, La Charte, coll. «Droit en mouvement», 2006, p. 161-182; D. SIMOENS, «Zin en onzin van de contractualisering binnen de wettelijke sociale zekerheid. Onderzoek met als vertrekpunt de RMI-integratiecontracten en de RVA-opvolgingscontracten», *R.D.S.*, 2009, p. 391-423; J.-F. NEVEN et E. DER-

– temporaire, puis définitive – des allocations. Ainsi, il n'est pas rare qu'un chômeur à qui il a été demandé d'envoyer seize candidatures spontanées à raison de quatre candidatures par mois se fasse sanctionner pour en avoir envoyé au total une vingtaine mais sans avoir respecté scrupuleusement la fréquence mensuelle imposée ...

Au fil des affaires et des récits, on voit la même scène se répéter à l'en-
vi: d'un côté, se trouve un chômeur de longue durée, (très) peu qualifié, confronté à diverses difficultés plus ou moins importantes, qui cherche «un peu mais pas beaucoup», qui n'a jamais véritablement intégré le marché de l'emploi mais qui n'a par le passé pas non plus bénéficié de la moindre aide dans ses démarches de réinsertion; en face, se trouve un agent de l'ONEm dont le suivi se limite, en raison de contraintes administratives et logistiques sur lesquelles il a peu prise, à imposer au chômeur une série d'engagements standardisés et à en contrôler ultérieurement le respect avec un formalisme parfois tatillon et rigide jusqu'à l'absurde. Lors d'un débat parlementaire relatif à la procédure d'activation qui s'est tenu à la commission des Affaires sociales de la Chambre, l'ancien administrateur général de l'ONEm lui-même n'a pas vraiment fait mystère des limites des compétences de ses agents facilitateurs. Concernant par exemple la question de savoir si les facilitateurs tiennent bien compte de la situation du marché sous-régional de l'emploi pour évaluer les efforts fournis par les chômeurs, ainsi que le Code du chômage le leur prescrit, il a admis sans détour que «la complexité [des] statistiques [nécessaires à cette appréciation] est (...) telle que les facilitateurs n'en ont que peu d'usage» (50)...

De surcroît, alors que la preuve par toutes voies de droit des démarches accomplies est expressément admise par la réglementation (51), certains facilitateurs rechignent dans les faits à prendre en considération les déclarations sur l'honneur, comme en attestent encore une fois la jurisprudence et les témoignages des acteurs de terrain. Ce faisant, l'ONEm en vient à exiger indirectement des chômeurs «activés» qu'ils songent prioritairement à se constituer d'épaisses fardes de preuves écrites, plutôt qu'à mettre avant tout en œuvre une stratégie globale cohérente en vue de sortir du chômage. Reconvertis en chercheurs de preuve, les demandeurs d'emploi sont du coup

MINE, «Le contrôle de l'obligation pour les chômeurs de rechercher activement un emploi», *op. cit.*, n° 65, p. 99 et 100.

(50) Evaluation du plan d'activation du comportement de recherche d'emploi, rapport du 6 janvier 2006 fait au nom de la commission des Affaires sociales par A. Turtelboom, *Doc. parl.*, Chambre, sess. ord. 2005-2006, n° 51, 2195/001, p. 77. Sur le manque de compétences des facilitateurs, voy. aussi les critiques émises par Fons Leroy, l'administrateur délégué du VDAB: F. LEROY, «Onze knelpunteconomie vereist andere accenten», entretien avec P. Vander Weyden, *Samenleving en politiek*, vol. 16, n° 7, 2009, p. 18.

(51) Code du chômage, article 59*quater*, § 3, alinéa 1er, 2°.

parfois davantage incités à développer des stratagèmes dont le seul objectif est de les mettre à l'abri de la sanction – en partant à la collecte de leur quota mensuel d'attestations écrites diverses –, plutôt qu'à faire les choses dans le bon ordre, c'est-à-dire à tenter d'abord de surmonter les obstacles qui, à court terme, rendent parfois illusoire leur retour durable à l'emploi, puis à crédibiliser un projet professionnel adapté à leurs possibilités et à leurs attentes, et ensuite à entreprendre un ensemble de démarches pertinentes au regard dudit projet.

A l'heure actuelle, le chômeur qui se contente de respecter à la virgule près les quelques engagements-types décontextualisés qui lui ont été prescrits d'autorité par l'ONEm, fussent ces engagements inadéquats ou sans grande utilité, est bien plus assuré de conserver ses allocations que le chômeur qui, sans trop s'en tenir au «contrat» qui lui a été imposé et dont il ne perçoit guère le sens, accomplit avec les moyens dont il dispose diverses démarches dont l'efficacité peut pourtant s'avérer supérieure à moyen terme.

Comme si tout cela ne suffisait pas, la chambre sociale de la Cour de cassation semble avoir voulu mettre un coup d'arrêt à la jurisprudence plutôt protectrice qu'avaient développée dans un premier temps les juridictions du travail. Prenant au sérieux les garde-fous fixés par la réglementation ainsi que son «esprit», et exerçant comme de coutume sur les décisions prises par l'ONEm un contrôle de pleine juridiction, les cours et tribunaux étaient régulièrement amenés à rappeler à l'ordre l'Office, en annulant la sanction, lorsque les démarches prescrites par la voie contractuelle étaient manifestement inappropriés ou lorsque le facilitateur avait procédé à une évaluation excessivement formaliste et rigide des efforts fournis par le chômeur (52). Dans un arrêt rendu en juin 2008 sur pourvoi de l'ONEm, notre cour suprême a enjoint aux juridictions de fond de limiter dorénavant leur contrôle à la seule exécution par le chômeur du contenu du contrat signé, sans plus pouvoir remettre en cause le contenu de ce contrat et sans plus pouvoir faire droit aux éventuels éléments de fait justifiant un non-respect à la lettre de celui-ci (53). Malheureusement motivé de manière pour le moins laconique, cet arrêt paraît difficilement compréhensible au regard des principes qui régissent traditionnellement la problématique de l'étendue des pouvoirs du juge dans le contentieux de l'assurance chômage (54). En attendant de voir le sort qui sera réservé par la Cour aux tentatives subséquentes de certaines

(52) Sur cette jurisprudence, voy. J.-F. NEVEN et E. DERMINE, «Le contrôle de l'obligation pour les chômeurs de rechercher activement un emploi», *op. cit.*, n° 56 à 58, p. 93 à 95.

(53) Cass. (3e ch.), 9 juin 2008, ONEm c. G.L., R.G. n° S.07.0082.F; *J.T.T.*, 2008, p. 446 (extraits); *Chron. D.S.*, 2009, p. 141 (extraits).

(54) Voy. en effet M. DELANGE, «Les mesures d'exclusion en matière de chômage après l'arrêté royal du 29 juin 2000 sur la réforme des sanctions administratives», *Chron. D.S.*, 2002, p. 471-488.

juridictions de fond de ne pas abdiquer tout pouvoir de contrôle sur les décisions de l'ONEm, en se référant notamment à l'exigence civiliste de l'exécution de bonne foi des conventions (55), le chômeur activé est aujourd'hui encore un peu plus seul face au bon vouloir et à l'éthique personnelle de l'agent facilitateur de l'ONEm sur lequel il «tombe».

Ceci étant, il nous faut malgré tout nuancer le propos développé jusqu'ici. Même si la frontière entre suivre et poursuivre est étroite (56), même si le «suivi» des chômeurs mis en œuvre par l'ONEm contribue parfois effectivement davantage à enfoncer qu'à soutenir les intéressés, en raison du manque de savoir-faire de l'Office et de ses agents facilitateurs en matière d'insertion socioprofessionnelle, on ne semble à ce jour malgré tout pas pouvoir dire qu'activer rime avec pourchasser ou traquer. C'est que, dans l'absolu, les démarches prescrites dans les simulacres de contrat sont rarement insurmontables, fussent-elles, on l'a dit, trop souvent inadéquates ou peu utiles. En réalité, il est même notoire que les chômeurs les plus débrouillards n'éprouvent guère de peine à passer entre les mailles du filet. Le problème le plus aigu soulevé par un lustre d'activation du comportement de recherche d'emploi n'est donc pas que l'ONEm chercherait délibérément et systématiquement à piéger les chômeurs, afin de pouvoir les exclure de l'assurance chômage. Il est plutôt qu'en raison à la fois de son manque de compétences humaines et logistiques et des problèmes personnels divers que rencontrent nombre des chômeurs concernés, beaucoup parmi ceux-ci subissent manifestement le processus sans y comprendre grand-chose.

C'est dans ce contexte que le nombre de sanctions temporaires et définitives n'a pas cessé d'augmenter chaque année depuis l'entrée en vigueur de la réforme, jusqu'à dépasser le nombre d'exclusions pour chômage de longue durée qui étaient auparavant prononcées sur la base du défunt régime des articles 80 et suivants du Code du chômage. Ainsi, près de 14 500 chômeurs ont été suspendus ou exclus dans le cadre de la procédure d'activation du comportement de recherche d'emploi au cours de la seule année 2009 (57). Comme l'écrit l'ONEm lui-même, avec une pointe d'autosatisfaction d'un goût douteux, les sanctions sont à présent entrées en «régime de croisière» (58). L'analyse du profil des chômeurs sanctionnés confirme à satiété – et tel est sans doute l'enseignement le plus marquant qui se dégage au terme des cinq premières années d'expérimentation du «contrôle

(55) A ce propos, voy. à nouveau J.-F. NEVEN et E. DERMINE, « Le contrôle de l'obligation pour les chômeurs de rechercher activement un emploi », *op. cit.*, n° 79 à 88, p. 109 à 120.

(56) Cette suggestion est empruntée à L. VANNESTE, «Opvolgen of vervolgen van werklozen?», *Samenleving en politiek*, vol. 15, n° 9, 2008, p. 46-49.

(57) ONEm, *Rapport annuel 2009*, *op. cit.*, p. 89.

(58) *Id.*, *Rapport annuel 2008*, *op. cit.*, p. 75.

du comportement de recherche actif d'emploi» – que ce sont avant tout des personnes particulièrement peu qualifiées et confrontées à une accumulation de difficultés psychosociales diverses qui «écopent» des sanctions prononcées par l'ONEm. Un seul chiffre saisissant, pour ne pas dire glaçant, résume à lui seul toute la problématique: 90 % des chômeurs sanctionnés dans le cadre de la procédure d'activation disposent au mieux d'un diplôme de l'enseignement secondaire (59). De toute évidence, l'activation conduit à déchoir de leurs allocations les chômeurs qui présentent déjà les caractéristiques personnelles les plus défavorables sur le plan de l'embauche, ceux que les acteurs de terrain appellent parfois les «cas sociaux» (60).

Dans le même geste, le plan d'activation refoule *de facto* une proportion importante de ces chômeurs sanctionnés vers les CPAS – surtout s'ils sont chefs de ménage ou isolés. Ce processus contribue à transférer le poids financier de la précarité sociale de l'assurance chômage fédérale vers les communes, qui assument sur fonds propres entre 35 et 50 % du montant des revenus minimums accordés dans le cadre du droit à l'intégration sociale. D'après la fédération des CPAS de Wallonie, plus de 10 % de l'ensemble des personnes prises en charge par les CPAS wallons à la fin de l'année 2009 étaient des demandeurs d'emploi ayant subi une sanction dans le cadre du plan d'accompagnement et de suivi actifs des chômeurs. De l'avis des travailleurs sociaux qui sont amenés à prendre en charge ces nouveaux usagers, nombreux parmi ces derniers sont ceux qui ne savent toujours pas en quoi consiste le plan d'activation et qui ne comprennent manifestement pas ce que l'ONEm attendait d'eux (61). Ce système de vases communicants soulève la question de savoir ... si tout cela a un sens, finalement.

En définitive, autant la réforme nous paraissait constituer sur papier une réponse cohérente et potentiellement prometteuse à toute une série d'anomalies persistantes qui affectaient le système belge d'assurance chômage, autant l'activation «en action» est loin de répondre aux attentes. Alors que ses bienfaits pour les premiers concernés tardent à se manifester, les motifs

(59) *Id.*, *Rapport annuel 2007, op. cit.*, p. 110. Étonnamment, cette donnée statistique ne figure plus dans les éditions ultérieures du rapport annuel de l'ONEm: était-elle trop dérangementante?

(60) P. PALSTERMAN, «'Activation' du chômage. Une première évaluation», *Démocratie*, n° 13, 2007, p. 4.

(61) R. CHERENTI, «Les sanctions ONEm. Les implications pour les CPAS», Namur, UVCW, Fédération des CPAS, mars 2010, 20 p., www.uvcw.be/no_index/cpas/Exclusion-chomage-Etude-10.pdf. Sur la problématique, voy. également l'étude interuniversitaire – mais dont les résultats sont arrêtés à 2007 – de V. HEYLEN, J. BOLLENS, P. CENICCOLA et A. VANHEERSWYNGHELIS, *Flux potentiels des sanctionnés vers les CPAS*, recherche réalisée à la demande du SPP Intégration sociale, Louvain-Bruxelles, K.U.Leuven (HIVA) – U.L.B. (Metices), septembre 2009, 175 p., http://cpas.fgov.be/be_fr/07/studies/content/Eindrapport_sanctie_volledig_FR.pdf.

de doléance, eux, sont nombreux et sérieux. A la décharge des administrations publiques qui doivent assumer la responsabilité des différents volets du dispositif mis en place, il faut reconnaître que leur tâche est tout sauf facile, compte tenu du très lourd héritage qui leur a été légué par deux décennies d'incurie. D'une certaine manière, tout se passe d'ailleurs précisément comme si les travers actuels de l'activation des chômeurs invitaient surtout à prendre la mesure de la gravité de cet héritage, au sens où, sans être pour l'heure en mesure d'y apporter de réponse satisfaisante, l'activation fait aujourd'hui « remonter à la surface » toute une précarité sociale et économique restée trop longtemps enfouie et refoulée. Le problème est que, telle qu'il est actuellement mis en œuvre, le plan d'activation conduit parfois à aggraver cette précarité plutôt qu'à la résorber.

EN GUISE DE CONCLUSION : QUAND ON MET LA CHARRUE AVANT LES BŒUFS ...

«Honnêtement, cela ne fonctionne pas très bien.»
Frank Vandembroucke, ancien ministre fédéral de l'Emploi,
à propos de la mise en œuvre du plan d'accompagnement et de suivi actifs
des chômeurs
(*La Libre Belgique*, 16 et 17 février 2008, p. 9)

Ainsi s'achève notre analyse critique de la seconde réforme majeure du système belge de sécurité sociale légitimée par le concept d'Etat social actif, et de la polémique qui l'accompagne. Là où la première traduction juridique de ce même Etat social actif – le remplacement du minimex par le droit à l'intégration sociale en 2002 – constitue à notre sens avant tout une entreprise de *marketing* politique, assortie dans les marges d'une série d'avancées intéressantes, et réappropriée de manière globalement volontariste par les acteurs de terrain (62), le plan d'accompagnement et de suivi actifs des chômeurs, lui, nous paraît devoir faire l'objet d'un bilan exactement inverse. En premier lieu, le diagnostic implicite qui a inspiré la réforme nous semble parfaitement fondé: au vu de l'évolution du système belge d'assurance chômage au cours des années 1980 et 1990, une réforme était nécessaire. En second lieu, la réforme paraissait *a priori* relativement bien conçue: au vu de ses modalités juridiques, elle permettait d'espérer qu'une solution soit apportée à toute une série de problèmes préexistants. En revanche, en troi-

(62) Voy. D. DUMONT, «Du minimex au droit à l'intégration sociale: beaucoup de bruit pour rien?», *Droits sociaux fondamentaux et pauvreté* (dir. V. VAN DER PLANCKE), Bruxelles, La Chartre, coll. «Droit en mouvement», 2010, à paraître, qui mobilise la même grille d'analyse tridimensionnelle (historique, juridique et empirique) que la présente étude.

sième et dernier lieu, l'opérationnalisation concrète de la réforme apparaît à maints égards particulièrement problématique.

De ce dernier point de vue, s'il ne fallait retenir du plan d'accompagnement et de suivi actifs des chômeurs qu'un seul mérite, peut-être serait-ce celui d'avoir projeté enfin au grand jour une réalité sociale assez dramatique et brutale, que l'on avait presque fini par oublier tant elle était refoulée, voire «cachée», par le système préexistant. Cette réalité, c'est celle du chômage d'exclusion qui frappe de plein fouet certaines régions et certaines catégories sociales; c'est celle de tous ces chômeurs à qui la collectivité ne demandait rien, ou si peu – aller pointer deux fois par mois –, mais à l'égard du sort desquels elle demeurait en retour passablement indifférente. Toutefois, l'on s'empresse d'ajouter qu'il y a pour l'heure plutôt lieu de s'indigner que de se réjouir de la manière dont le plan tel qu'il est effectivement mis en œuvre affronte concrètement ce chômage d'exclusion qu'on lui faisait à l'instant crédit d'avoir ramené sur le devant de la scène. Parce que l'intensité du contrôle administratif des démarches de recherche d'emploi s'est intensifiée avant que les dispositifs d'aide et d'accompagnement soient réellement au point, on peut se demander si les pouvoirs publics n'ont pas mis la charrue avant les bœufs. Tout se passe en effet comme si l'on avait «oublié» de réparer les dégâts sociaux et culturels considérables causés par vingt ans de total abandon des chômeurs à eux-mêmes avant de commencer à tester leur empressement à se précipiter dans les agences d'intérim et auprès des entreprises agréées titres-services, à découper avec enthousiasme huit offres d'emploi dans trois journaux différents toutes les semaines et à inonder les entreprises de leur région de leur CV trop peu garni, le tout à peine d'être exclus non plus seulement du marché de l'emploi mais aussi de l'assurance chômage.

A l'heure où est annoncée une importante réforme du plan d'accompagnement et de suivi actifs des chômeurs (63), reste à espérer que les responsables politiques et les partenaires sociaux ne feront pas l'impasse sur cette problématique particulièrement aiguë. C'est que, comme l'a écrit Frank Vandebroucke, «la dignité d'une société se mesure à la manière dont elle vient en aide aux personnes les plus faibles» (64).

(63) Voy. le document programmatique diffusé par la ministre fédérale de l'Emploi Joëlle Milquet peu de temps avant la chute du gouvernement: «Une politique d'accompagnement des demandeurs d'emploi plus personnalisée et plus efficace», 22 mars 2010, 9 p., http://milquet.belgium.be/files/100322-accord_activation.pdf, dans lequel est présentée une série de propositions de réforme élaborées par les fonctionnaires dirigeants de l'ONEm et des services régionaux de l'emploi, avec l'aval du conseil des ministres.

(64) F. VANDENBROUCKE, «De actieve welvaartsstaat: een Europees perspectief», *op. cit.*, p. 166.