

le mois

Contrôle des chômeurs : chasse aux sorcières ou réforme nécessaire ?

Paul Palsterman

Le flou des objectifs du gouvernement (faire des économies en assurance chômage ou permettre aux chômeurs de retrouver un emploi rend l'évaluation de la réforme difficile. Il faudra donc attendre de voir son application sur le terrain pour en juger.

Concrétisant les principes contenus dans la déclaration gouvernementale, le ministre fédéral de l'Emploi Frank Vandenbroucke (SP.A) est en train d'achever une réforme profonde de l'assurance chômage. Au moment où cet article est rédigé, toutes les modalités de cette réforme ne sont pas encore connues; et, à fortiori, on ne sait pas encore comment elle sera concrètement appliquée par l'Onem et vécue par les chômeurs. Cette réserve peut paraître paradoxale: en fait, les textes déjà

rédigés, et qui ont servi de base à ce commentaire, vont assez loin dans le détail du champ d'application, des nouvelles procédures, de la chronologie de mise en place du système. Mais il n'empêche que l'essentiel reste largement inconnu: qu'attendra-t-on concrètement des chômeurs? le nouveau système sera-t-il appliqué par l'Onem dans un esprit répressif, comme le craignent certains, ou dans un esprit constructif, comme le proclame le ministre? comment s'établiront les relations

entre l'Onem, organisme fédéral chargé de statuer sur les droits aux allocations de chômage, et les organismes mis en place par les Communautés et les Régions pour assurer l'accompagnement et la formation des demandeurs d'emploi?

Cette incertitude est liée au flou des objectifs ultimes du gouvernement, et donc aux critères en fonction desquels il évaluera le nouveau système. D'un côté, le ministre déclare à qui veut l'entendre que la réforme ne poursuit pas un objectif budgétaire. Mais d'un autre côté, le gouvernement compte bel et bien sur une économie dans l'assurance chômage (le chiffre de 400 millions est généralement cité), et le nouveau système est la seule mesure à pouvoir y contribuer. On suppose que cette apparente contradiction s'explique par le fait que, dans l'esprit du ministre, l'économie attendue de la réforme ne se réalisera pas grâce aux sanctions, mais grâce à la diminution naturelle du nombre de chômeurs, qui auront retrouvé un emploi grâce à la « mobilisation » qui leur est imposée. Quelles mesures prendra-t-on si cet effet ne se réalise pas, ou ne se réalise pas dans la mesure prévue?

Tout en étant prudent dans les appréciations finales, il me semble tout de même possible de

répondre à quelques questions de fond: fallait-il réformer le système en vigueur? le système en projet représente-t-il une rupture par rapport au passé? hormis les réserves quant à son application concrète, peut-il apporter une réponse aux problèmes qui se posaient, ou faut-il le récuser d'emblée et radicalement?

Avant d'apporter ma réponse à ces questions, je voudrais poser clairement deux choix méthodologiques.

Premièrement, ma réponse se situe délibérément dans le cadre belge. On n'ignore évidemment pas que la réforme belge peut être située dans un courant de pensée plus large, auquel le ministre Vandembroucke s'est frotté durant son parcours universitaire, et qui inspire notamment les « lignes directrices pour l'emploi » de l'Union européenne, les communications de la Commission européenne dans le cadre de la « méthode ouverte de coordination » des systèmes nationaux de protection sociale, ou encore les études et avis de diverses instances économiques, nationales et internationales.

Cette influence est avouée, voire revendiquée, par le ministre lui-même, qui se réfère volontiers au « modèle scandinave », alors que d'aucuns y verront un complot de la Pensée unique néolibérale.

Sans minimiser l'intérêt de cette question, j'estime qu'elle n'est pas nécessaire pour une compréhension correcte des choses. Les mouvements d'idées (celles-là et d'autres) ou les pressions internationales peuvent influencer le processus politique; au moment de la prise de décision, c'est sur l'adéquation aux enjeux et aux valeurs dans le pays concerné qu'il faut juger les responsables.

Deuxièmement, ma réponse concerne uniquement le dossier de la réforme de l'assurance chômage. Celle-ci se situe dans le cadre plus large de la politique gouvernementale, qui peut faire l'objet en tant que telle d'une évaluation globale. On peut, par exemple, mettre en balance les nouvelles modalités de contrôle des chômeurs et l'amnistie fiscale; ou le caractère concret des mesures destinées à responsabiliser les chômeurs, alors que les « objectifs ambitieux » de la déclaration gouvernementale en matière de création d'emplois se font attendre, voire sont contredits par les faits. Faire abstraction de ce contexte ne disqualifie nullement la grille de lecture qui en tient compte. Mais il faut apercevoir que la réforme en projet présente un caractère structurel: si elle est mise en place comme annoncé, et si elle est confirmée après l'évaluation, elle règlera les droits et obligations des chômeurs bien

au-delà de la durée de vie du gouvernement actuel — quelle que soit par ailleurs cette durée de vie.

CHÔMAGE INVOLONTAIRE, PARADIGME ESSENTIEL OU APORIE ?

L'assurance chômage telle que nous la connaissons a été mise en place en 1945 sous le titre nettement plus modeste de « fonds provisoire de soutien des chômeurs involontaires¹ ». Le nouveau système marquait une rupture claire par rapport au régime qui avait fonctionné pendant la guerre, qui se limitait à un soutien aux indigents. Par rapport au système d'avant-guerre, par contre, il affichait un grand souci de continuité, au point de présenter comme une évolution presque anodine ce qui représentait un réel changement de paradigme : un système obligatoire (l'assurance chômage d'avant guerre était facultative) offrant un soutien sans limite de durée et sans enquête sur les ressources (le système d'avant-

guerre comportait un volet d'assurance limité dans le temps, suivi d'un volet d'assistance au profit des chômeurs ayant épuisé leurs droits dans l'assurance). Quant au niveau de ce soutien, les textes de 1944 et 1945 s'abstiennent de parler d'« assurance² ». Les allocations mises en place furent fixées à un niveau assez bas, et essentiellement forfaitaire. À partir d'un forfait de base égal à 50 % du salaire minimum d'un manoeuvre (avec une différence entre hommes et femmes dont il subsistait encore des vestiges au début des années septante!), s'est développée une panoplie de forfaits tenant compte des charges de famille et du caractère urbanisé ou rural de la commune de résidence. Le projet d'une « assurance chômage définitive », basée davantage sur le remplacement du salaire réellement perdu, resurgit périodiquement — il fit même l'objet d'une commission royale au début des années cinquante, mais il fallut attendre 1970 pour qu'il soit réalisé — d'ailleurs très partiellement³. Entre 1945

et 1961, le système s'est mis en place par touches successives, sans révision fondamentale des principes énoncés dès 1945.

En précisant que le système indemnisait uniquement les « chômeurs involontaires », on traduisait les concepts acceptés par les textes internationaux de l'époque, notamment les conventions de l'Organisation internationale du travail et la Déclaration universelle des droits de l'homme. Même si on n'en trouve guère de trace dans les textes belges de l'époque, on ne peut pas dire que cette notion a été acceptée sans aucun débat.

La notion de chômage involontaire est au départ une catégorie statistique. Elle qualifie la situation des personnes en âge de travailler (par opposition aux jeunes en âge scolaire et aux retraités), sans emploi, mais aptes au travail (par opposition aux invalides) et désireux de travailler (par opposition aux rentiers, aux « femmes au foyer », etc.). Bref, cette catégorie statistique exprime les besoins de la politique de l'emploi.

Passer de la catégorie statistique à la vérification d'une situation individuelle conditionnant l'octroi d'allocations sociales ne va pas de soi, et plusieurs acteurs ou penseurs des débuts de l'État social ont mis en garde contre ce qu'ils considéraient comme

¹ Cette partie de l'article s'inspire largement de l'étude que j'ai publiée sous le titre « La notion de chômage involontaire (1945-2003) », Crisp, 2003, *Courrier hebdomadaire*, n° 1806

² Le terme « assurance chômage » apparut pour la première fois officiellement dans l'intitulé de l'arrêté royal du 25 novembre 1991, qui est aujourd'hui le texte de base de la réglementation.

³ En 1970, les forfaits furent abandonnés au profit d'un système inspiré des indemnités d'assurance maladie : allocation de 60 % du salaire brut pendant un an, de 40 % ensuite, seuls les « chefs de ménage » conservant l'allocation à 60 %. Mais même après cette réforme, le caractère d'assurance resta peu marqué : la rémunération prise en compte restait plafonnée à un niveau assez bas, et la tension entre l'allocation maximum qui en résultait et l'allocation plancher restait minime ; la notion de « chef de ménage » était beaucoup plus restreinte que dans le cadre de l'assurance invalidité. Et surtout, cette réforme ne résista pas longtemps à l'expansion des dépenses suite aux deux chocs pétroliers.

une véritable aporie. Beveridge, par exemple, a attaché son nom à un système qui ne se préoccupait guère de cette notion, et concentrait son attention sur la garantie d'un niveau minimal de ressources. Un intervenant aussi inattendu que Churchill refusait aussi le moralisme qui inspire souvent la pensée sociale, et plaidait pour un système basé sur l'assurance — plus précisément la cotisation —, mais il est vrai qu'il avait en vue un système offrant des allocations très basses pendant une période limitée à quelques semaines.

Ces mises en garde n'ont rien perdu de leur actualité. Mais il faut bien constater qu'elles ne suffisent pas à fonder une logique alternative. Un système de garantie des ressources ne saurait se limiter à prendre en compte les seuls revenus nets et actuels, sans aucunement tenir compte des revenus que le bénéficiaire pourrait acquérir en mettant normalement en œuvre les moyens à sa disposition. Un système d'assurance ne saurait se passer du principe, d'ailleurs contenu dans le droit positif du contrat d'assurance, selon lequel l'assuré a l'obligation de limiter, dans la mesure de ses moyens, le risque pour lequel il est couvert.

LES CHOIX BELGES

La réglementation belge a concrétisé ce principe en définissant plusieurs situations de « chômage volontaire ».

Les allocations sont refusées pour une durée plus ou moins longue, modulée en fonction des particularités du cas d'espèce, si le chômage « est dû au propre fait du travailleur ». Le « chômage dû au propre fait du travailleur » concerne un certain nombre de comportements par lesquels le chômeur est jugé responsable, soit de son entrée dans le chômage, soit de son maintien en chômage.

Le chômeur est responsable de son entrée dans le chômage s'il est licencié par sa faute, ou a abandonné un emploi convenable sans motif légitime. On ne s'attardera pas à ces situations, qui ne font pas l'objet des débats en cours, si ce n'est pour signaler que, dans la pratique actuelle de l'Onem, le nombre de sanctions prononcées pour des faits de ce type est de très loin supérieur aux sanctions de l'installation dans le chômage. Cette disproportion seule oblige déjà à se poser des questions sur l'équité du système. Elle accrédite l'idée que, une fois admis au bénéfice des allocations, les chômeurs ne sont plus guère incités à sortir du chômage; ou que, empêché de contrôler la volonté de travailler des chômeurs

après leur entrée dans le chômage, l'Onem « se rattrape » en évaluant sévèrement le caractère volontairement de l'entrée dans le chômage; au point, dans certains cas, de compromettre la liberté de choix de travailleurs insatisfaits de leur travail ou en conflit avec leur employeur. Les deux interprétations ne sont d'ailleurs pas contradictoires.

Le chômeur est responsable de la persistance de son chômage s'il refuse une offre d'emploi émanant d'un employeur ou d'un service de placement. Par la suite, le refus d'autres dispositifs de réinsertion (une formation professionnelle, un plan d'accompagnement, une occupation dans le cadre des Agences locales pour l'emploi...) a été assimilé à un refus d'emploi. Certains voient dans ces sanctions l'aspect le moins contestable du système: si le chômeur refuse des dispositifs qui lui sont offerts, n'est-il pas légitime de lui refuser des allocations? L'expérience oblige à relativiser fortement ce point de vue. Tout d'abord, la notion de « refus » génère un important contentieux. La situation où le chômeur refuse une « offre de contracter » (l'employeur lui offre un contrat que le chômeur n'aurait plus qu'à signer pour parfaire la convention) relève pratiquement du cas d'école. Dans presque tous les cas, il faut juger une attitude

qui empêche l'offre d'être faite: le chômeur ne répond pas aux convocations, il ne participe pas de façon constructive à la procédure de recrutement, il adopte une attitude ou émet des réserves (par exemple sur sa disponibilité en fonction d'obligations familiales) qui conduisent à ce que l'emploi ne lui soit pas proposé. Apprécier ces situations oblige à entrer dans une casuistique extrêmement délicate, d'où l'arbitraire n'est pas absent. Par ailleurs, les raisons pour lesquelles les chômeurs refusent une offre peuvent être extrêmement variées, et ne concernent pas toutes une volonté de « profiter du système ». La réglementation admet la légitimité du refus lorsque l'emploi offert n'est pas « convenable », en fonction de certains critères, relatifs à la qualité de l'emploi, à la capacité du travailleur à l'exercer, à l'adéquation de l'emploi au profil du demandeur d'emploi, etc. Les critères de l'emploi convenable sont définis abstraitement, et il faut bien constater que, si on mesure leur incidence sur les « efforts » requis des chômeurs ou les bouleversements qu'ils impliquent dans leur vie, tous les demandeurs d'emploi ne sont pas égaux devant ces critères. Par exemple, les raisons familiales ne sont admises qu'avec énormément de réticence. Ce choix ne résulte pas d'une appréciation

cohérente de la responsabilité individuelle, mais du fait que l'assurance chômage refuse de jouer le rôle d'allocation de la mère au foyer. Mais les chômeuses qui invoquent des raisons familiales pour refuser un emploi ne correspondent pas nécessairement à l'image de la « femme au foyer » propagée par les associations qui prétendent représenter cette catégorie sociale.

En Belgique, la situation est encore compliquée par le fait que les offres d'emploi et de formation ne sont pas faites par l'organisme chargé de statuer sur les droits aux allocations de chômage (l'Onem), mais par les services régionaux de l'emploi. Hormis le fait qu'ils dépendent d'un autre niveau de pouvoir et n'ont aucun intérêt organique à participer au contrôle des conditions d'octroi des allocations de chômage, ces services font valoir à juste titre que travailler dans une logique de contrôle polluerait fondamentalement leur relation de service vis-à-vis des demandeurs d'emploi comme vis-à-vis des entreprises. Au lieu d'offrir aux chômeurs des dispositifs réellement adaptés à leurs besoins et à leurs attentes, ils seraient tentés de leur faire des offres à la limite du convenable, dans l'espoir d'un refus donnant lieu à sanction; au lieu de présenter aux employeurs des candidats réellement aptes et

motivés pour le poste à pourvoir, ils seraient tentés de leur adresser une liste de chômeurs à contrôler. De telles dérives ne sont pas un simple risque théorique: elles étaient au cœur des critiques adressées, dans la deuxième partie des années septante, à l'Onem lorsqu'il gèrait encore les services de l'emploi et se servait de cette compétence pour exercer son contrôle. Ce sont ces critiques, plus que le mouvement de régionalisation de la politique de l'emploi, qui ont conduit à la scission, en 1979, des services subrégionaux de l'emploi et des bureaux régionaux du chômage.

Il faut pouvoir rappeler ces débats à ceux qui disent que les problèmes du système belge proviennent exclusivement de la réforme de l'État, et seraient résolus si l'on refédéralisait la politique de l'emploi — ou si l'on régionalisait l'assurance chômage.

À côté du « chômage dû au propre fait du travailleur », une sanction spécifique peut être prononcée pour « indisponibilité pour le marché de l'emploi », définie comme le fait de soumettre sa remise au travail à des conditions qui compromettent significativement l'accès au marché de l'emploi. Ce manquement entraîne l'exclusion du bénéfice des allocations de chômage jusqu'à ce que le chômeur « lève ses réser-

ves », avec une période minimale de carence de six mois. Contrairement au refus d'emploi, l'indisponibilité concerne donc l'emploi en général, ou une catégorie significative d'emploi, et non un emploi déterminé. Elle peut se manifester à l'occasion d'un refus d'emploi, mais ne suppose pas que le chômeur ait refusé une offre précise. Il s'agit plutôt d'un comportement, d'une attitude ou (le plus fréquemment) d'une déclaration dont il se déduit que, si une offre était faite, le chômeur la refuserait. Inutile de dire que l'appréciation de ce critère est encore plus délicate que le refus d'emploi. En fait, comme la seule preuve de cette infraction réside en pratique dans l'aveu du chômeur, il est possible de démontrer que cette sanction punit moins le chômage volontaire que la naïveté, ou la méconnaissance du sens des mots que l'on prononce. Dans la pratique, cette condition figure encore dans la réglementation, mais n'est plus contrôlée sur une base systématique; les sanctions pour ce motif sont devenues extrêmement rares.

LE « CHÔMAGE ANORMALEMENT LONG »

En 1951, soit six ans après l'entrée en vigueur du nouveau système, les dispositions qui précèdent ont été complétées par une exclusion pour « chômage

anormalement long ». Cette exclusion permettait de retirer les allocations aux chômeurs qui, sans avoir refusé un emploi ou manifesté leur indisponibilité pour le marché de l'emploi, se trouvent dans une situation de chômage volontaire. En fait, sinon en droit, cette exclusion a fonctionné surtout comme un renversement de la charge de la preuve. On considérait que si le chômage se prolonge un certain temps, il appartient au chômeur de prouver sa disponibilité pour le marché de l'emploi, par exemple en apportant la preuve de recherches personnelles d'emploi. Il est significatif que, lors de son introduction, le système a été limité à deux catégories de chômeurs: les femmes mariées et les chômeurs qui cohabitent avec un travailleur indépendant⁴. Non moins significatif est que les critères d'application du système, sous la forme d'un règlement adopté par le comité de gestion, insistaient sur la nécessité de prendre en compte non seulement les efforts du chômeurs, mais aussi sa situation sociale. Ainsi, il ne fallait pas inquiéter les femmes dont l'époux était invalide à la suite d'un accident du travail, ou détenu en prison.

On sera attentif au fait que la recommandation était bien d'écarter à priori ces catégories du mécanisme de contrôle, et non simplement de tenir compte de la situation sociale pour apprécier la « normalité » des efforts. Tous ces critères manifestement contraires aux principes juridiques de l'égalité de traitement ont par la suite été gommés de la réglementation, sans que la pratique administrative s'écarte fondamentalement d'un système qui combine vérification du caractère volontaire du chômage et prise en compte de la situation sociale.

Initialement, l'exclusion pour chômage anormalement long était prononcée sur avis d'une commission consultative, composée paritairement de représentants patronaux et syndicaux, et siégeant au sein du bureau régional. Même si son application a varié au cours des périodes, elle est restée relativement rare. Un changement important a été réalisé en 1976, par la suppression de l'intervention de la commission consultative. Cette réforme apparemment anodine a permis une application beaucoup plus systématique de cette exclusion. Encore plus significatif: cette réforme a été mise en œuvre à rebours de l'évolution

⁴ Le régime d'allocations de chômage au profit des jeunes qui terminent leurs études n'existait à l'époque qu'à l'état embryonnaire, ce qui peut expliquer l'omission, dans les catégories visées, des jeunes habitant chez leurs parents.

économique. Traditionnellement, l'exclusion pour chômage anormalement long était mobilisée surtout pendant les périodes de reprise de la conjoncture économique, où le système admettait moins facilement l'argument selon lequel on est victime des circonstances. Dans les années septante, la mobilisation des sanctions pour chômage involontaire, notamment celle pour « chômage anormalement long », fut la première réponse du système à l'explosion du nombre de chômeurs et des dépenses d'allocations de chômage, à la suite du premier choc pétrolier.

DE L'ASSURANCE À L'ASSISTANCE

À la fin de la décennie, on se rendit compte de l'impasse où menait cette politique. On assista alors à un changement réel de paradigme, qui a perduré jusqu'à présent. On renforça la sélectivité des allocations de chômage, pour resserrer au plus près l'« état de besoin ». L'assurance chômage continue de se distinguer d'un pur régime d'assistance, notamment en ce qu'elle ne tient pas compte des revenus mobiliers et immobiliers, de la propriété de l'habitation, etc.; mais cette distinction s'est fortement atténuée. On assouplit les conditions d'admissibilité, notamment au profit des jeunes terminant leur

scolarité, des travailleurs à temps partiel et des chômeurs interrompant leur indemnisation. On assouplit également les conditions d'octroi, notamment le fameux « contrôle des chômeurs » (pointage). L'Onem renonça à vérifier systématiquement la disponibilité pour le marché de l'emploi, et se limita à sanctionner les abus dénoncés, bon gré mal gré, par les organismes régionaux de l'emploi. On introduisit des « dispenses » de plusieurs conditions d'octroi, notamment la disponibilité pour le marché de l'emploi, au profit de diverses catégories de chômeurs (chômeurs âgés, dispense pour raison familiale, etc.) qui représentent désormais plusieurs dizaines de milliers de bénéficiaires.

En ce qui concerne le chômage anormalement long, on commença par objectiver et systématiser la procédure. En fonction des critères hérités des années soixante, on pouvait être en « chômage anormalement long » après quelques mois de chômage. Dans les années quatre-vingt, c'était le lot de la majorité des chômeurs, et il est évidemment injuste, voire contradictoire, de considérer comme « anormal » ce qui est en fait devenu la norme. On établit donc des critères précis de durée du chômage, en fonction de l'âge, du sexe et de la région de domicile, à l'issue de laquelle le chômeur pouvait faire l'objet d'une procé-

dure. Autrement dit, on restreint fortement le nombre de chômeurs potentiellement visés par la procédure. Par contre, la procédure devint systématique: tout chômeur atteignant la durée de chômage prévue était convoqué.

En 1984, survint un renversement de la logique suivie depuis 1945: le partenaire libéral de la coalition gouvernementale de l'époque obtint la rupture du « sacro-saint principe de la non-limitation des allocations dans le temps ». On a cessé de parler d'une exclusion pour chômage anormalement long rattachée à la notion de chômage volontaire, pour aboutir à un véritable régime de fin de droits, il est vrai soigneusement modulé pour éviter un transfert des charges vers les C.P.A.S.: les isolés et les chefs de ménage, par définition revenus uniques de leurs ménages, ne sont pas concernés par le système; les autres chômeurs (« cohabitants ») peuvent échapper à l'exclusion si les revenus de leur ménage ne dépassent pas un certain seuil, sensiblement supérieur aux critères d'indigence retenus dans le cadre des régimes d'assistance.

La logique d'assurance continuait d'intervenir, en ce que le passé professionnel, la reprise effective du travail, la participation effective à un processus d'insertion influencent la durée à l'issue de

laquelle la procédure d'exclusion peut être engagée, la date à partir de laquelle les droits peuvent être suspendus, ou encore le recouvrement des droits après une exclusion. Mais toutes ces dispositions représentent pour le chômeur une forme d'obligation de résultat (trouver du travail, participer effectivement à une formation...), et il faut bien admettre que le succès dans une telle obligation tient autant au hasard qu'aux efforts individuels. En dernière minute, sur l'insistance des syndicats, le système fut complété d'une certaine prise en compte du chômage involontaire: le chômeur peut encore échapper à l'exclusion s'il prouve, soit que le chômage s'explique par son état de santé, soit encore qu'il a fourni des « efforts exceptionnels et continus » pour échapper au chômage. Il s'agit cependant bien d'une clause de sauvegarde au profit de chômeurs qui prouvent qu'ils n'encourent aucune responsabilité dans la prolongation de leur chômage. En aucun cas, il s'agit d'une redéfinition des obligations de fond des chômeurs. Abstraction faite de ce que le système ne concerne que la minorité de « cohabitants » qui dépassent le seuil de revenus, et serait donc clairement discriminatoire s'il valait comme modalité de contrôle du chômage involontaire, imposer des « efforts exceptionnels » comme

norme générale de comportement est pratiquement une contradiction dans les termes.

LES CRITIQUES CONTRE LE SYSTÈME

Pendant la décennie quatre-vingt, ce système rencontra un certain consensus social: non que quiconque le trouvât fondamentalement juste et adéquat, mais tout le monde était prêt à l'accepter au titre de moindre mal. Et quoi qu'il en soit, personne n'était en capacité de définir un projet alternatif. Cette décennie, qui suivit le « deuxième choc pétrolier », fut aussi celle des restructurations massives du secteur industriel. L'idée qu'une grande partie des chômeurs indemnisés ne constituait plus l'« armée de réserve du prolétariat », mais un « stock », une génération définitivement perdue pour l'emploi, faisait partie des représentations généralement acceptées, accréditées par certaines constatations d'expérience.

La reprise de l'économie et de l'emploi, au cours de la décennie nonante, brisa ce relatif consensus.

Les critiques les plus virulentes proviennent des milieux patronaux ou des instances économiques internationales. Outre qu'il jette la suspicion sur la volonté de travail de l'ensemble des chômeurs, l'absence de contrôle systématique du caractère

involontaire du chômage serait à l'origine du paradoxe que l'économie belge (à tout le moins dans certains de ses segments) a connu au cœur des années nonante: la coexistence d'un taux de chômage élevé et de tensions sur le marché de l'emploi.

L'origine de ces critiques ferait parfois oublier le caractère profondément insatisfaisant du système d'un point de vue social.

Les allocations, qui se distinguent à peine de prestations d'assistance, sont notoirement insuffisantes si elles ne sont pas complétées par d'autres revenus: soit les revenus du partenaire, des parents ou d'autres membres du ménage, soit les revenus plus ou moins licites d'activités accessoires, soit encore des revenus mobiliers ou immobiliers.

Le système de contrôle basé sur les dénonciations des organismes de placement suscite un réel malaise sur le plan des principes généraux du droit — même si ce malaise est quelque peu occulté par le faible nombre de sanctions prononcées.

La suspension pour chômage de longue durée a tout du « compromis broleux » qui ne satisfait personne; les syndicats, en tout cas, n'ont eu de cesse de réclamer son « abrogation » ou à tout le moins sa transformation fondamentale.

Mais surtout, l'absence de responsabilisation des chômeurs a pour corollaire — on peut pour ma part y voir un réel lien de causalité, mais cette position sera peut-être controversée — une déresponsabilisation du système lui-même, qu'il s'agisse de l'exigence macroéconomique du plein emploi ou des dispositifs d'aide à l'insertion.

LE SYSTÈME EN PROJET

Il est prématuré, et sans doute inutile, de présenter dans tous ses détails le système proposé par le gouvernement.

Son trait essentiel est d'introduire dans la réglementation une obligation nouvelle: celle de « faire des efforts » en vue de sa réinsertion. Par opposition à l'obligation d'être « disponible » pour des offres émanant de tiers — l'employeur, le service de placement —, il s'agit ici de se mobiliser personnellement sans attendre de telles offres.

Cette obligation remplace l'exclusion pour chômage de longue durée. Elle remplace également le « pointage » des chômeurs aux guichets de la commune.

D'une certaine façon, cette obligation ressemble à celle qui résultait implicitement des critères en fonction desquels le « chômage anormalement long » était appré-

cié à l'origine. Mais elle présente tout de même deux différences fondamentales.

L'exclusion pour « chômage anormalement long » était prononcée à l'issue d'une période de chômage plus ou moins longue, au cours de laquelle l'obligation de chercher du travail n'était pas contrôlée, ni même rappelée. La tendance observée depuis le début des années quatre-vingt avait été de restreindre les catégories de chômeurs visées par la procédure, notamment en allongeant sensiblement la durée à partir de laquelle la procédure pouvait jouer. Cela rendait pratiquement sans objet la réflexion de fond sur la nature des obligations imposées au chômeur. Le système actuel d'appréciation des « efforts exceptionnels et continus » représente l'aboutissement caricatural de cette évolution. Avec pour conséquence qu'après avoir été durant de longues années livré à lui-même, le chômeur est brusquement appelé à s'expliquer: soit parce qu'il atteint la durée prévue par la réglementation, soit parce qu'une reprise du travail ou un changement familial le fait entrer dans les catégories passibles de l'exclusion.

Dans le cadre du nouveau système, le chômeur sera appelé à se justifier beaucoup plus tôt — je laisse de côté les explications

techniques et les diverses nuances envisagées.

Il faudra donc, beaucoup plus soigneusement qu'on l'a fait jusqu'à présent, définir ce qu'on attend concrètement d'un chômeur, ce qu'on peut lui offrir pour l'aider, et comment s'aménage la preuve des obligations réciproques. Le projet prévoit lui-même que si, à l'issue d'un premier entretien, l'Onem estime les efforts insuffisants, il proposera à l'intéressé un « contrat ».

Cela constitue une deuxième différence essentielle par rapport au passé. L'ancienne sanction du « chômage anormalement long » intervenait comme un couperet, pratiquement sans préavis. Le système actuel de suspension pour chômage de longue durée ménage diverses possibilités de préavis, mais fonctionne également comme une machinerie dont l'avance ne peut être ralentie ou arrêtée que par une reprise effective du travail ou une participation effective à un dispositif d'insertion.

Ici, la sanction éventuelle ne portera pas sur ce que le chômeur aura accompli avant la première convocation, mais seulement sur le respect du « contrat ».

Contrairement à d'autres, j'estime personnellement que la notion de contrat a tout son sens dans la po-

litique sociale actuelle. D'une part, au sens métaphorique, comme on parle de « contrat social » : que l'octroi de prestations obéisse à des conditions claires et lisibles — ce qu'elles ne sont pas dans le cadre de la réglementation actuelle. Mais même au sens juridique habituel du terme, la population en chômage est beaucoup plus nombreuse et plus hétérogène que dans les années cinquante et soixante. Définir ses droits et obligations à partir de grandes catégories abstraites, comme la notion actuelle d'emploi convenable est profondément insatisfaisant. Moduler cette notion en fonction de catégories juridiques plus fines conduirait vite à une réglementation proprement monstrueuse, dont l'actuel système de suspension pour chômage de longue durée laisse entrevoir un archétype. Il vient un moment où, à force de définir des catégories et des sous-catégories (par ailleurs perpétuellement changeantes), on perd le caractère protecteur, en termes de sécurité juridique, que peut présenter la généralité de la loi. La négociation d'une convention individuelle, par contre, peut offrir une définition satisfaisante des droits et obligations, adaptée à la situation et aux souhaits de chacun. Pour que ce concept réussisse, il faut évidemment plusieurs conditions, notamment un encadrement juridique

satisfaisant de la procédure de négociation, imposant à la partie publique le respect de principes de bonne administration, comme le « fair-play » ou l'égalité de traitement. Ces conditions me paraissent cependant parfaitement réalisables; il existe évidemment une inégalité de position entre le demandeur d'allocations et l'organisme attributeur, mais cette inégalité n'est pas fondamentalement différente de celle qui existe entre de nombreux cocontractants de la vie économique et sociale, et ne paraît pas de nature à disqualifier la notion de contrat.

Il y a donc un changement important de méthode par rapport à l'approche qui a été suivie jusqu'à présent. Mais, à mon sens, il n'y a pas changement de paradigme: c'est toujours la même notion de chômage involontaire que l'on cherche à concrétiser, le même difficile équilibre des responsabilités que l'on cherche à réaliser. Ou, si changement de paradigme il y a, ce n'est pas par rapport aux concepts originaux de l'assurance chômage, tels qu'ils ont été définis en 1945, mais par rapport à une évolution provisoire, liée à la « crise » qui s'est installée depuis le milieu de la décennie septante, et que l'on ne peut considérer comme satisfaisante, que l'on se place du point de vue du système ou du point de vue du chômeur.

REPENSER L'ACCOMPAGNEMENT?

Le projet tend également à recentrer en fonction du nouveau système l'offre d'accompagnement à partir des services régionaux de l'emploi. Il s'agit d'un amendement au projet initial du ministre, résultant de la concertation avec les partenaires sociaux et les régions. On peut comprendre cette précision sur le plan politique: il aurait été inacceptable d'instaurer un système de contrôle des chômeurs sans, dans le même temps, renforcer l'offre d'insertion. Au risque d'être qualifié d'optimiste béat, je suis d'ailleurs convaincu qu'une responsabilisation des chômeurs obligera les pouvoirs publics à prendre plus au sérieux la revendication du plein emploi. Si l'on fait disparaître le prétexte que les chômeurs, ou une partie significative d'entre eux, sont de toute façon inemployables, la persistance de plusieurs centaines de milliers de chômeurs redeviendra le scandale qu'elle était encore dans les années septante, et qu'elle n'aurait jamais dû cesser d'être.

Mais il faudra voir concrètement jusqu'où peut mener ce principe. L'aide individuelle à l'insertion n'est pas par elle-même créatrice d'emplois (sauf évidemment celui d'agents d'insertion!). L'obligation que l'on peut attendre du chômeur est de mobiliser les

moyens qu'il a à sa disposition pour sortir du chômage. Il s'agit bien d'une obligation de moyens, et non de résultat. Si les moyens font défaut — parce qu'aucun emploi n'est accessible à l'intéressé, ou faute de moyens d'aide mis à sa disposition —, il faut en tenir compte dans l'appréciation de sa propre responsabilité. Augmenter l'offre d'insertion ne se traduira donc pas nécessairement par une atténuation de la responsabilité du chômeur. Au contraire, elle peut créer la suspicion que, si le chômeur ne trouve toujours rien après avoir été aidé, c'est qu'il y met vraiment de la mauvaise volonté... Elle risque aussi de faire émerger d'autres litiges sur le caractère adéquat de l'offre d'insertion proposée. Tous les chômeurs n'ont pas besoin des dispositifs proposés par les services régionaux: certains d'entre eux se débrouillent parfaitement par eux-mêmes pour retrouver un emploi; d'autres ont besoin d'une aide, mais pas celle des organismes régionaux; certains feraient profit d'une aide régionale... mais pas de celle que l'organisme compétent est en mesure de leur fournir. Enfin, situer l'offre d'insertion dans le cadre d'un contrôle risque de confronter, soit aux dérives de la fin des années septante — des offres faites « dans l'espoir » que le chômeur les refuse, afin de

pouvoir le sanctionner —, soit plus vraisemblablement à la dérive inversée, mais non moins absurde: des offres faites dans le seul but d'éviter le risque d'une sanction, et qui n'améliorent en rien les chances de reclassement.

Il est possible que le nouveau système conduise à repenser la notion d'accompagnement.

L'Onem n'est pas en mesure de proposer au chômeur un dispositif concret d'insertion: une formation, un accompagnement, un emploi dans un programme de résorption du chômage, une offre d'emploi par un employeur privé, etc. Ce n'est pas son rôle en fonction de l'organisation actuelle de l'État, et on a développé plus haut qu'il n'est d'ailleurs pas souhaitable que l'organisme attributeur des allocations sociales joue également le rôle d'accompagnateur en ce sens du terme.

Par contre, l'Onem est parfaitement en mesure de définir les droits et les obligations du chômeur après une discussion individuelle de ses attentes et de ses possibilités, tenant compte de la situation du marché de l'emploi et de l'offre d'insertion disponible.

On peut émettre l'hypothèse qu'une telle discussion, sans offre « lourde » à la clé, suffira parfaitement à une proportion appréciable de demandeurs

d'emploi. C'est en tout cas de cette façon qu'a fonctionné ce qui a été appelé le « plan d'accompagnement des chômeurs ».

Ceux qui suivent l'évolution de l'Onem en tant qu'administration ont toutes les raisons de croire que cette institution a développé, au cours des dernières années, la « culture d'entreprise » qui lui permettrait de réussir dans ce rôle. Mais il faut admettre qu'il s'agit d'une intuition difficile à étayer, et on peut comprendre que certains en restent à l'image beaucoup plus négative et répressive héritée de la fin des années septante ou du début des années nonante.

C'est en ce sens que, malgré la minutie des textes en préparation, la réforme ne montrera son vrai visage qu'après avoir été concrètement mise en application... ●