

## Carte blanche

Daniel Dumont

Aspirant du FNRS, Facultés universitaires Saint-Louis

Cet été encore, la rubrique Forum de *Soir* ouvre ses colonnes à de jeunes chercheurs de toutes disciplines et de toutes facultés.

Honnêtement, cela ne fonctionne pas très bien. » (Frank Vandembroucke dans *La Libre Belgique*, week-end du 16 et 17 février 2008, à propos du plan d'activation des chômeurs instauré en 2004 sous sa houlette, lorsqu'il était ministre fédéral de l'Emploi).

L. a 24 ans et habite près de Verriers. Sans diplôme de l'enseignement secondaire, il est au chômage depuis qu'il a 18 ans. Dans le cadre de la procédure d'activation du comportement de recherche d'emploi » initiée en 2004, l'Onem (Office national de l'emploi) convoque L. afin d'évaluer les efforts qu'il accomplit pour trouver un travail. Lors de l'entretien d'évaluation, l'agent de l'Onem estime que les efforts fournis par L. pour s'insérer sur le marché de l'emploi sont insuffisants. Par conséquent, L. est invité à signer un plan d'action lui enjoignant de s'inscrire auprès de quatre bureaux d'intérim, de répondre à huit offres d'emploi à raison de deux offres par mois au moins et de postuler auprès de sa commune pour un emploi d'ouvrier communal.

Quelques mois plus tard, l'Onem convoque à nouveau L. pour examiner s'il a bien respecté les différents engagements auxquels il avait souscrit au terme du précédent entretien.

Lors de ce nouvel entretien d'évaluation, il apparaît que L. s'est inscrit auprès de deux agences d'intérim seulement, et non quatre, parce que les agences lui ont conseillé d'améliorer d'abord sa formation avant de poursuivre cette démarche – pour l'heure vaine. En ce qui concerne l'engagement à répondre à huit offres d'emploi, L. explique avoir consul-

té les offres répertoriées sur le site du Forem mais n'avoir pu postuler qu'à l'une d'entre elles, parce qu'il n'a pas trouvé d'autres offres correspondant à ses possibilités. Enfin, L. n'a pas été s'inscrire à la commune pour un emploi d'ouvrier communal parce qu'il s'apprête à déménager hors de cette commune et avait donc peu de chance d'être engagé. En revanche, L. s'est acheté une mobylette et a demandé au Forem à pouvoir suivre une formation, afin de renforcer ses chances de trouver un emploi. Nonobstant toutes ces explications, l'Onem décide d'exclure L. du bénéfice des allocations de chômage pour une durée de quatre mois, au motif qu'il n'a pas respecté (à la lettre) ses différents engagements.

L'examen de la jurisprudence relative au plan d'activation des chômeurs regorge de récits de ce type. La scène est récurrente : d'un côté, on voit un chômeur de longue durée, peu qualifié, qui n'a jamais véritablement intégré le marché du travail mais qui n'a pas non plus bénéficié de la moindre aide dans ses éventuelles démarches de réinsertion ; en face, on trouve un agent de l'Onem dont le « sui-

**Les demandeurs peu et très peu qualifiés sont en moyenne ceux qui augmentent le plus leurs efforts pour trouver un emploi**

vi » se réduit trop souvent – en raison de contraintes réglementaires et administratives sur lesquelles il a peu de prise – à imposer au chômeur une série d'engagements standardisés déconnectés de sa situation particulière et à en contrôler ultérieurement le respect avec un formalisme parfois tatillon et rigide jusqu'à l'absurde, comme en témoigne l'histoire de L.

Depuis quelques semaines, une nouvelle mouture du plan d'activation des chômeurs est en gestation : les négociations entre le fédéral et les régions sont en cours. C'est dans cette perspective que le

## « Activer » les chômeurs : par la sanction ou par l'accompagnement ?

SPF Emploi s'est fendu récemment d'un rapport dans lequel il a jugé bon de résumer à l'intention du politique des recommandations émanant de cercles internationaux tels que l'OCDE. Pour l'essentiel, il y est préconisé de renforcer le contrôle des chômeurs, au motif qu'accroître la disponibilité de ceux-ci permet aux entreprises de disposer de davantage de candidats concurrents par poste et de « payer (des) salaire(s) moins élevé(s) ». Engager deviendrait ainsi « plus intéressant pour l'employeur », qui serait du coup incité à créer plus d'emplois. Mais, ce fai-

sant, ne risque-t-on pas de forcer les chômeurs à accepter des emplois plus précaires et moins bien rémunérés qu'auparavant ? Le rapport n'en fait pas mystère : il s'agit d'un « effet inévitable inhérent » à tout système de contrôle renforcé...

D'autres mesures seraient-elles alors susceptibles de contribuer à augmenter l'emploi ?

À en croire le rapport en tout cas, il serait préférable de contrôler davantage les chômeurs que d'investir dans leur formation, car un demandeur d'emploi en formation consacre son temps à cette

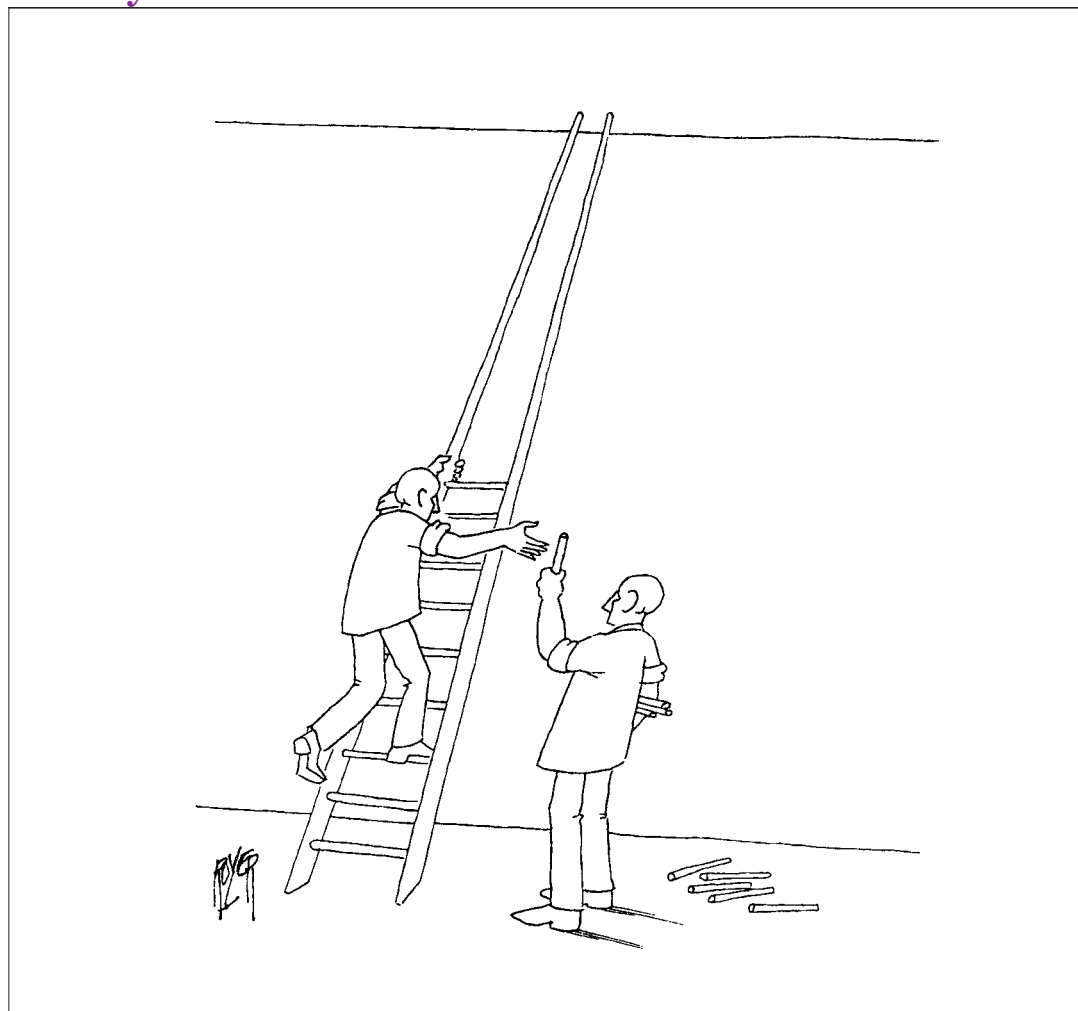
formation « et recherche donc (...) moins intensivement du travail ». De surcroît, par rapport aux autres formes d'activation envisageables, le contrôle présente l'avantage décisif de constituer « l'approche la moins chère ».

À vrai dire, les recommandations diffusées par le SPF Emploi pour alimenter la refonte du plan d'activation ne manquent pas d'interpeller. C'est que l'évaluation de la procédure d'activation qui a été réalisée par le bureau d'étude IDEA Consult – à la demande du SPF Emploi lui-même – a montré qu'actuellement les demandeurs

d'emploi peu et très peu qualifiés sont en moyenne ceux qui augmentent le plus leurs efforts pour trouver un emploi mais sont aussi ceux qui en trouvent effectivement un le moins facilement... et qui subissent proportionnellement le plus de sanctions. On peut ainsi lire dans le dernier rapport annuel de l'Onem que 90 % des chômeurs sanctionnés ont au maximum un diplôme de l'enseignement secondaire. Face à pareil constat, on peine à croire que renforcer encore le monitoring exercé sur les chômeurs contribuera à lui seul à créer de l'emploi et à faciliter l'égalité insertion des chômeurs sur le marché du travail.

Qu'il soit légitime de mettre en œuvre un contrôle systématique de la disponibilité pour l'emploi des bénéficiaires de l'assurance chômage, on ne le conteste pas ; c'est pourquoi nous ne sommes pas partisans du « retrait » pur et simple du plan d'activation demandé par certains mouvements associatifs. Il reste que les quatre années d'expérimentation de la procédure d'activation actuellement en rediscussion ont clairement fait apparaître l'urgence de doubler le contrôle de la disponibilité des demandeurs d'emploi de la mise sur pied de dispositifs d'accompagnement réellement individualisés, orientés vers la levée des obstacles psychosociaux qui empêchent un retour immédiat à l'emploi, et d'investissements plus conséquents dans la formation, tant les chômeurs aujourd'hui recalés par les agents de l'Onem sont presque systématiquement – à l'instar de L. – ceux qui ne trouvent pas de travail en raison de leur manque de qualification. Sans doute cette approche présenterait-elle aux yeux de certains le désavantage de n'être pas « la moins chère » ; on ose toutefois espérer que la ministre en charge de l'Emploi saura aussi la juger plus humaniste que la simple multiplication des sanctions qui tombent comme des couperets. ■

## Le Royer



## Carte blanche

Axel Gosseries, philosophe et juriste, chercheur qualifié du FRS Fonds de la recherche scientifique, professeur à l'UCL et aux FUSL.  
Benedek Jávör, biologiste, militant environnemental, enseignant à de l'Université catholique Peter Pazmany à Budapest.

Nous sommes à Budapest, au printemps 2000. De jeunes activistes hongrois viennent de créer l'ONG « Protéger le Futur ». Ils discutent à bâtons rompus. Andras Lanyi, l'un d'eux, propose alors de créer une institution qui serait le porte-voix des « exclus des exclus » de la représentation démocratique : les générations futures. Les mesures prises pour nos sans-abri et nos sans-papiers sont dérisoires. Mais plus rares encore sont celles visant à nous mettre à l'écoute de ceux qui, parce qu'ils ne sont pas encore nés, sont radicalement sans voix. Ils pourront certes s'exprimer plus tard. Mais ce sera souvent trop tard, parce que certains de nos actes auront déjà déployé des conséquences irréversibles ou parce que nous ne serons simplement plus là pour les entendre.

C'est Laszlo Solyom, alors membre de « Protéger le Futur » – devenu depuis le président de la répu-

blique –, qui se charge de préparer une proposition de loi. Introduite au parlement dès 2001, elle ne fut adoptée qu'en 2007. Ce ne fut d'ailleurs pas la fin de ses péripéties, le président ayant dû s'y prendre à quatre reprises pour que le parlement hongrois accepte finalement le candidat proposé. Ce 26 mai, le juriste Sándor Fülöp est devenu le premier ombudsman hongrois des générations futures.

Cette institution est unique au monde. Un certain nombre de constitutions inscrivent certes dans leur texte une préoccupation pour les générations futures, assortie dans de rares cas de la reconnaissance de droits. Les institutions qui y sont spécialement dédiées se comptent par contre sur les doigts d'une main et elles demeurent différentes du cas hongrois. Le parlement finlandais dispose ainsi en son sein depuis 1993 d'un comité pour le futur. Et la Knesset israélienne a mis en pla-

ce en 2001 une commission parlementaire pour les générations futures – une expérience qui a cependant pris fin en 2006.

L'aboutissement de la proposition hongroise est certes en partie le fruit de circonstances particulières. Mais ce qui frappe, c'est le caractère relativement étendu des pouvoirs conférés à l'ombudsman. Il peut demander à des particuliers de mettre fin à des activités menées en violation du droit de l'environnement. Il peut adresser des recommandations à diverses autorités publiques qui sont tenues d'y répondre sur le fond dans les trente jours. Il peut aussi initier des procédures de supervision concernant les décisions d'une administration publique. Il peut à cet égard « initier des mesures de suspension d'exécution, et peut prendre part à des procédures juridictionnelles ». Sur plusieurs de ces points, le commissaire de la Knesset, organe le plus abouti à ce jour dans ce domaine,

ne disposait pas de pouvoirs aussi étendus.

L'institution est riche de promesses. Elle fera peut-être même des petits. Elle s'expose cependant aussi à des écueils qu'il importera de lever. Notons-en deux. D'abord, l'ombudsman sera très seul. Pas uniquement parce qu'il n'agit pas comme membre d'une commission – contrairement au cas israélien. Mais surtout parce

**L'outil pourrait faire partie du TGV de réformes institutionnelles dont la Belgique en panne a un criant besoin**

qu'il ne peut interroger ceux qu'il représente ni être contredit par eux. Les politiciens savent combien il est commode d'invoquer les générations futures puisqu'elles sont rarement là à temps pour les démentir. Ce qui est vu par certains opportunistes comme un avantage devient ici un vrai défi.

L'ombudsman étant incapable

d'interroger les générations futures, seule une vision d'ensemble, informée par une idée claire de ce qu'exige la justice intergénérationnelle, et capable de percoler auprès de l'ensemble des acteurs de la société hongroise, pourra guider l'action de Sándor Fülöp et en assurer l'efficacité. Il devra non seulement s'imaginer le monde dans lequel les personnes futures pourraient avoir à vivre. Mais, en plus d'être un bon futurologue, l'ombudsman devra aussi déterminer non pas tant ce que les générations futures pourraient souhaiter, mais plutôt ce qu'elles seraient en droit d'exiger de nous.

L'autre difficulté a trait à la compétence matérielle de l'ombudsman. La loi met l'accent sur la protection de l'environnement. Sándor Fülöp devra donc examiner si le texte de son mandat lui laisse la latitude suffisante pour se consacrer, au fil de ses interventions, une compétence plus pleine. À défaut, il est clair que même si sa

mission devait se limiter au champ strictement environnemental, il faudra qu'il accomplisse en ayant constamment en tête les interactions possibles avec d'autres dimensions non environnementales de nos obligations intergénérationnelles. Pensons au financement des retraites, à l'état de la dette publique, à l'évolution des régimes de santé ou à celle des systèmes d'éducation.

Si la Hongrie a réussi à mettre en place un tel acteur malgré la profonde crise politique qu'elle traverse, rien n'empêche nos propres politiciens de réfléchir eux aussi à une institution analogue. Nous ne résoudrons pas nos querelles sans une vision de long terme qui dépasse – sans les ignorer – les questions linguistiques. L'outil que viennent de mettre en place les Hongrois pourrait modestement y contribuer et faire partie du TGV de réformes institutionnelles dont la Belgique en panne a un criant besoin. ■