

Une nouvelle mesure de contrôle des chômeurs

Eléments d'analyse¹

Thérèse Beaupain
Membre d'ATTAC Bruxelles 2
Membre du réseau scientifique d'ATTAC W/B

1. Introduction

Le conclave ministériel de Gembloux qui s'est tenu en janvier 2004 a décidé d'une « activation du comportement de recherche des chômeurs » qui doit se décliner en deux volets : un volet « accompagnement » (à charge des régions) et un nouveau système de « suivi des chômeurs » (à charge de l'ONEM, donc du fédéral) qui se révèle plus exactement un nouveau *contrôle* des chômeurs. Ce dernier est entré en vigueur le 1^{er} juillet 2004². Il marque un tournant significatif dans l'évolution de la réglementation du chômage et, malgré les dénégations officielles, risque d'entraîner des conséquences très négatives pour les conditions de vie et les revenus de nombre de chômeurs dans un contexte où l'emploi fait cruellement défaut. L'intention affirmée est surtout de remplacer le mécanisme de l'article 80 dans la réglementation du chômage (loi du 14 juillet 1994). Schématiquement, cette dernière stipule que seuls perdent définitivement leurs allocations de chômage en raison de la durée de celui-ci les cohabitants qui, deux fois plus longtemps au chômage que ce n'est le cas pour la moyenne des chômeurs de leur région, ne peuvent prouver qu'ils recherchent activement du travail. Il semble bien qu'en pratique, l'exclusion soit quasi automatique. Dans le nouveau système, l'ensemble des demandeurs d'emploi seront suivis et devront justifier des « efforts » qu'ils fournissent pour s'insérer dans le marché du travail. Faute d'efforts suffisants et de motifs valables, ce sera, à terme, l'exclusion du droit aux allocations de chômage.

La présente note vise à expliquer dans les grandes lignes les caractéristiques de ce nouveau système, les justifications qui lui sont apportées et les critiques qui lui sont adressées. Au préalable, il est important de le replacer par rapport à quelques évolutions car une politique s'inscrit toujours dans un contexte et a des rétroactes.

¹ N'étant pas spécialiste de ces questions, j'ai bénéficié des suggestions préalables et/ou des remarques sur une première version de ce texte de Mateo Alaluf, Jean Faniel, Yves Martens et Felipe Van Keirsbilck. Je voudrais ici les remercier. Je dois aussi beaucoup à la documentation rassemblée sur le site www.stopchasseauxchomeurs.be. Il va de soi que je porte seule la responsabilité des éventuels manquements du présent texte.

² A.R. 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).

Aussi, je reviendrai d'abord brièvement sur l'origine de l'assurance chômage en Belgique, mettant en évidence ses caractéristiques de départ. Puis, nous verrons qu'un certain nombre de problèmes, communs à l'ensemble des pays occidentaux, ont influencé les processus nationaux de réforme. L'évolution belge se situe dans la même ligne. C'est ensuite que le nouveau système et ses rétroactes immédiats seront présentés. Je terminerai par les critiques qui lui sont adressées

2. Bref retour sur l'histoire³

La notion même de chômage est apparue au 19^{ème} siècle avec la grande industrie. Auparavant, les exploitants agricoles, les ouvriers à domicile ou les artisans géraient au sein de la famille les fluctuations de travail sans que ces variations prennent la forme de chômage. Avec la grande industrie, apparaît l'employeur qui, selon les nécessités de la production, embauche de nouveaux travailleurs ou licencie la main d'œuvre dont il n'a plus besoin : la catégorie du chômeur apparaît.

Pour tenir tête aux conséquences catastrophiques du chômage, le mouvement syndical belge créa dès le 19^{ème} siècle des caisses de chômage : en versant une petite contribution, l'affilié au syndicat devenait membre de la caisse au sein de l'organisation. En cas de chômage involontaire, la caisse lui versait une petite indemnité pendant une période limitée. Pendant longtemps, l'assurance chômage allait demeurer un monopole syndical. Par ailleurs, la contribution des membres se révéla rapidement insuffisante pour assurer un fonctionnement efficace. Aussi à la demande des syndicats de toutes tendances, apparut l'intervention publique communale.

L'Etat allait aussi contribuer au financement de l'assurance chômage après la Première Guerre Mondiale sous l'impulsion des socialistes entrés pour la première fois dans un gouvernement.

Dans l'entre-deux-guerres, l'idée de l'assurance chômage obligatoire progressa petit à petit mais elle ne fut instaurée – pour les ouvriers et les employés - qu'au lendemain de la Libération par l'Arrêté loi du 28 décembre 1944. Quelques caractéristiques la différencient fondamentalement du régime d'avant-guerre :

- son caractère obligatoire et non plus facultatif
- son caractère non limité dans le temps
- la couverture des jeunes à la recherche d'un premier emploi.

Cette réforme faisait partie de la sécurité sociale généralisée qui fut instauré alors, suite au Projet d'accord de solidarité sociale de 1944. Ce pacte social, qui marque un tournant essentiel dans nombre d'aspects de la vie sociale belge, fut l'aboutissement de rencontres clandestines pendant la guerre de quelques personnalités importantes issues du patronat et des syndicats ainsi que de quelques hauts fonctionnaires. Dans le domaine du chômage, plus particulièrement, il dénoue nombre de points qui n'avaient pu être résolus dans les débats d'avant-guerre.

³ Sources utilisées : M. Alaluf (1994), P.Pasterman (2003), Van Themsche (1994). Pour alléger le texte, je ne recourrai généralement pas à des citations et des références précises.

Tout ce processus de passage du soutien aux chômeurs à l'assurance chômage⁴ a des conséquences importantes sur le fonctionnement de l'économie car l'assurance chômage a un effet direct sur le marché de l'emploi et la formation des salaires. En effet, le chômeur n'a plus à accepter n'importe quel emploi pour assurer sa survie et, d'autre part, l'indemnité de chômage marque un minimum en dessous duquel les salaires ne peuvent descendre puisque le chômeur, comme le salarié, n'aurait aucun intérêt à accepter un travail en dessous de ce prix. On comprend dès lors que le patronat ait éprouvé dès le départ une grande méfiance vis-à-vis de cette assurance. Certains des aspects de cette dernière présentaient cependant des avantages pour le patronat également dans la mesure où, offrant un minimum de revenu au travailleur temporairement privé d'emploi, elle empêchait cette main d'œuvre de se « dégrader » entre deux emplois.

L'assurance chômage fait partie de l'ensemble des assurances sociales qui déterminent, à côté du salaire direct, un salaire indirect provenant en grande partie des cotisations sociales des travailleurs et qui est redistribué sous forme d'indemnités de chômage, d'indemnités de maladie et d'accident, de pension de vieillesse etc. L'emploi procure ainsi un statut qui permet l'intégration sociale des salariés.

Avec l'assurance chômage, le chômage est devenu un *droit* qui distingue le chômeur de l'indigent, ce dernier devant être secouru.

3. Le contexte actuel : chômage, politiques d'emploi, pauvreté⁵

Après les années de croissance qui ont suivi la seconde guerre mondiale et les chocs pétroliers des années 70, tous les pays de l'OCDE ont affronté le problème du chômage de masse qui s'est maintenu à un niveau élevé, mettant à mal l'idée selon laquelle le plein emploi est un objectif collectif réalisable et soutenable à plus ou moins long terme, idée qui prévalait depuis les années d'après guerre. Dès lors, les programmes d'assurance chômage se voyaient remis en cause dans le principe qui les sous-tendait : ils posaient l'absence d'emploi comme résultant d'une situation conjoncturelle, passagère donc. La responsabilité de la perte d'emploi n'était pas individuelle. La couverture du risque suppléait aux manques temporaires et accidentels de ressources causés par la rupture du lien salarial. La distinction entre pauvre et chômeur suivait une ligne de démarcation assez simple : la situation de chômage était considérée comme involontaire et transitoire et était couverte par le régime d'assurance, alors que la situation de pauvreté découlait d'un handicap ou d'une insuffisance durable, et à ce titre, relevait de l'assistance sociale (ou de la charité privée).

Dans les années 80-90, le chômage s'avère de moins en moins le résultat d'une perte temporaire et occasionnelle d'un emploi. Nombre de systèmes d'assurance chômage se retrouvent dès lors en porte-à-faux, à deux titres. D'abord, le risque lui-même a changé : la protection antérieure est devenue inopérante ou inadéquate pour un nombre croissant de personnes sans emploi, par exemple les chômeurs de longue durée dans les nombreux pays dans lesquels existe une limite dans le temps à l'octroi des allocations de chômage. Ensuite, les systèmes de protection sociale connaissent souvent des problèmes de financement, les

⁴ Précisons qu'elle n'a jamais répondu à une logique d'assurance pure.

⁵ Cette section est basée sur P. Dufour et al. (2003), M. Hamzaoui (2002) et Conseil central de l'Economie (2004), plus particulièrement, dans ce dernier, l'interview de S. Bouquin.

cotisations sociales s'amenuisant au fur et à mesure que la population de personnes en chômage augmente.

Dans les propositions de réformes qui s'ensuivent, le souci financier semble primer dans la plupart des pays de l'OCDE où l'on va dès lors prôner les restrictions budgétaires. Ceci reste à l'ordre du jour comme l'ont montré récemment les limitations importantes apportées aux droits des chômeurs en France et, plus encore, en Allemagne. Par ailleurs, au milieu des années 1990, le niveau toujours plus élevé du chômage et l'accroissement des inégalités, qui résulte au moins partiellement des désengagement de l'Etat, font apparaître un souci nouveau pour la « cohésion sociale ». La question de la gestion de l'exclusion devient centrale ce qui va entraîner des conséquences importantes pour le traitement des sans emploi.

Deuxième inflexion des politiques : au-delà de l'austérité budgétaire, s'observe dans tous les pays occidentaux la promotion de la « société active » et une nouvelle rhétorique de l'« activation ».

Dans la société salariale qui s'était construite dans l'après-guerre, la population active constituait le cœur de la société salariale. Elle comprend l'ensemble des personnes exerçant un travail rémunéré ainsi que les personnes sans emploi à la recherche d'un emploi. Les personnes inactives incluent, quant à elles, les enfants, les mères au foyer, les étudiants, les personnes handicapées, les personnes à la retraite et les personnes âgées. Les personnes inactives ne font pas directement partie de la société salariale mais leur inactivité est légitime, notamment en raison des rôles joués par la sphère domestique, l'éducation des enfants par exemple.

Dans la « société active » au contraire, le plein emploi n'est plus l'activité à temps plein des travailleurs mais *le plus d'activité possible pour tous*, indépendamment de la durée et de la qualité de l'emploi. L'inactivité devient illégitime. Même les retraites doivent être actives. Et la faiblesse du taux d'emploi⁶ apparaît alors comme la conséquence d'un comportement volontaire des chômeurs, du manque de solidarité des préretraités et des femmes au foyer et de la trop grande générosité des politiques sociales.

Corrélativement, à la différence de la période antérieure, les sans emploi se voient reconnus des droits uniquement s'ils font la preuve qu'ils prennent des mesures pour être des travailleurs. La personne est sollicitée pour se mettre en activité, prendre ses responsabilités et faire preuve d'initiative. Les prestataires des programmes sociaux sont tenus de se mettre en activité en échange de leurs prestations⁷. L'idée de *droit* à la protection sociale est ainsi concurrencée par celle de *contrepartie*, qui vient réguler les droits sociaux. Et l'octroi de cette contrepartie se fait selon les termes d'un *contrat* qui sont largement imposés au bénéficiaire de l'aide.

Les politiques « actives » d'emploi sont toutes celles qui incitent au reclassement et à l'acceptation des emplois disponibles tandis que les politiques dites « passives » - avec toute la connotation négative du terme - sont celles qui se contentent d'indemniser le chômeur. Les premières se développent au détriment des secondes et vont en premier lieu tenter d'éviter le pire : l'enlisement dans le chômage.

⁶ Taux d'emploi = nombre de personnes occupant un emploi par rapport au nombre de personnes en âge de travailler

⁷ Comme en Belgique, les projets actuels de réforme de l'indemnisation du chômage en France et en Allemagne suivent également cette logique.

Cette gestion politique du chômage s'appuie sur un axiome essentiel : le marché est la source première de satisfaction des désirs humains et des besoins, la participation au travail rémunéré étant la clé de la réalisation personnelle et de l'appartenance à la société.

Elle s'est faite avec l'encouragement de l'OCDE ainsi que des instances européennes qui recommandent aux Etats membres de transformer, entre autres, une assurance chômage palliative en une assurance dynamique d'employabilité⁸. Le Sommet européen de Lisbonne a confirmé cette orientation en avril 2000. Et les politiques de l'emploi qui s'inscrivent dans la stratégie de Lisbonne⁹, adoptées dans les plans nationaux pour l'emploi ont notamment à « améliorer l'employabilité », soit améliorer l'accès au marché du travail, développer une approche préventive pour éviter le chômage à long terme et promouvoir des politiques d'activation et de formation.

Cette évolution vers plus d'activité touche les régimes d'assurance chômage stricto sensu mais aussi, directement, les systèmes d'assistance sociale : ils n'étaient pas pensés et conçus en fonction de la problématique du manque d'emploi mais bien en fonction d'une incapacité à travailler ou de la pauvreté. De plus en plus, l'assistance est pensée de nos jours comme une assistance emploi, devant suppléer aux insuffisances des systèmes d'assurance chômage : les pays élaborent des plans d'emploi susceptibles d'améliorer « l'employabilité » des sans emploi ou, à tout le moins, de les sortir des programmes sociaux. Ici aussi, l'aide devient *conditionnelle*. On réintroduit ainsi une conception qui était en cours au 19^{ème} siècle, lorsque l'on distinguait les « bons » pauvres, dignes d'aide, et les autres.

La société active est ainsi construite sur un paradoxe : elle met au cœur de sa justification la nécessaire (économiquement) et salubre (morale) activité du plus grand nombre alors même que l'emploi traditionnel est de moins en moins disponible.

La Belgique nous a offert récemment un exemple frappant de ce renforcement de la logique de la contrepartie dans l'assistance sociale avec l'introduction en 2002 du droit à l'intégration sociale qui venait remplacer la loi de 1974 instituant le minimum de moyens d'existence : le droit au revenu des assistés sociaux est dorénavant conditionné par une politique contractuelle d'insertion (emploi, projet individualisé, revenu d'intégration).

La nouveauté des mesures actives ne réside pas ici dans une nouvelle définition des missions des CPAS mais dans un processus d'institutionnalisation des logiques de responsabilité individuelle des ayants droit à une prestation, logiques sanctionnées par l'exclusion du droit.

« Autrement dit, face à des « nouvelles figures » de précarité et d'exclusion où les luttes antérieures contre les inégalités seraient considérées comme inadéquates aux impératifs de l'efficacité économique (voir l'Exposé des motifs de la loi), on a introduit une formule intermédiaire qui conditionne le droit à une prestation sociale à une obligation de se réinsérer, ou d'accepter des emplois à des conditions que l'on refuserait sans cette obligation.¹⁰ »

⁸ L'employabilité désigne l'adéquation des compétences d'une personne donnée avec les besoins supposés du marché de l'emploi.

⁹ Voir Annexe. Notons que le nouveau Président de la Commission, M. Barroso, a décidé que cette stratégie devait être réactivée.

¹⁰ M. Hamzaoui.

Dès lors, la formulation de contrepartie opère un glissement progressif du principe du droit au travail ou du droit à un revenu minimum garanti pour tous (ou quasi tous) par la société au principe de la responsabilité qu'à chaque individu de se trouver une place dans la « société d'insertion »¹¹.

La frontière n'a jamais été étanche entre l'assistance et l'assurance mais cette politique « active » pour lutter contre l'exclusion accentue le mouvement de balancier entre la sécurité sociale et l'aide sociale : les « insérés permanents », suivant le terme de R. Castel¹², s'inscrivent dans une logique d'insertion qui renvoient ces personnes, tantôt au statut d'ayant droit de la sécurité sociale, tantôt au statut d'assisté de l'aide sociale. La distinction entre le monde du travail et le monde du non travail a perdu de sa pertinence.

Le glissement entre les deux mondes apparaît aussi crûment dans les statistiques.

En Belgique, différentes études ont bien montré qu'une bonne partie des clients des CPAS étaient auparavant bénéficiaires d'allocations de chômage. Par exemple, on a estimé que, au 1^{er} janvier 1998, plus d'un tiers des ménages de minimexés ont eu recours au minimex du fait de la diminution de certaines allocations de chômage, du renforcement des mesures de sanction et d'exclusion et du durcissement des conditions d'accès aux allocations.¹³ De même, une autre étude, menée conjointement à l'ULB et à la KUL a obtenu des résultats comparables : une personne sur trois qui s'adresse au CPAS pour bénéficier d'une aide sociale a été auparavant en relation avec l'indemnisation du chômage¹⁴.

Dans nos pays, la pauvreté augmente globalement. Et le taux de pauvreté de la population au chômage augmente. En Belgique une étude a établi récemment que la part des « chômeurs pauvres » (c'est-à-dire les chômeurs vivant sous le seuil de pauvreté – soit un revenu inférieur à la moitié du revenu moyen) a augmenté de 28% à 47% entre 1985 et 1995¹⁵. L'accroissement de cette « nouvelle pauvreté » des chômeurs est générale en Europe. Elle est liée à l'évolution du montant et des conditions d'accès aux allocations mais aussi à une logique qui tend à mobiliser l'ensemble des allocations de remplacement et des minima sociaux pour faciliter la création de certains types d'emplois. Ainsi les revenus de remplacement deviennent-ils des compléments de salaire pour des petits boulots non qualifiés n'assurant aucun avenir ni professionnel, ni personnel. Avec pour conséquence que ni les revenus procurés par un travail précaire, ni les allocations sociales ne permettent de couvrir les besoins essentiels.

Et cette politique de poursuite de la pleine activité à tout prix influence le marché du travail : les emplois précaires proposés à ceux qui bénéficient des minima sociaux sont généralement assortis de primes qui incitent à les multiplier. Et, dans bien des cas, ces emplois dérogent aux conditions de travail réglementaires. Apparaît ainsi une altération de la condition salariale telle qu'elle s'était construite précédemment, avec le statut qui s'attachait à l'emploi, fondé sur les conventions collectives et les droits sociaux. La pleine activité ne contribue donc pas,

¹¹ selon le terme de P. Rosanvallon cité par M. Hamzaoui.

¹² Cité par M. Hamzaoui.

¹³ H. Dewit et J. Wets, cité par Hamzaoui.

¹⁴ Cité par M. Alaluf (2000).

¹⁵ C. Lévy et al. (coord.), Europe vue d'en bas. Minima sociaux et condition salariale, Recherche réalisée dans le cadre du programme TSER – DG XII de la Commission des communautés économiques européennes, juin 2001. Voir pour synthèse et commentaires de S. Bouquin, l'un des coauteurs : Conseil Central de l'Economie(2004).

comme elle ambitionne de le faire à la cohésion sociale recherchée mais bien au contraire à la dualisation de la société.

A partir du début des années 80, s'est donc produite une évolution qui a d'abord pris l'aspect d'un assainissement financier. La baisse des dépenses « passives » et le passage à l'« Etat social actif » peuvent encore être considérés sous un autre angle : cette évolution a eu comme conséquence¹⁶ de faire de la sécurité sociale un instrument macroéconomique sous la forme d'un levier pour la compétitivité (réduction du coût salarial) et la flexibilité (normes d'entrée et de sorties du marché du travail plus souples). Elle vient compléter à cet égard les diverses adaptations de la réglementation du travail (par exemple en matière de travail intérimaire et de travail à temps partiel) qui favorisent, elles aussi, l'utilisation de l'emploi comme variable d'ajustement pour les entreprises.

On est loin des politiques sociales conçues en fonction d'une optique keynésienne¹⁷ dans laquelle les prestations sociales, en procurant un revenu, jouent un rôle de soutien de la demande : elle apparaissent conçues en vue de favoriser le plus possible le déploiement libre des forces du marché.

Et toute cette évolution, il faut insister là-dessus, a été impulsée au nom de la lutte contre le chômage.

4. Le contexte de la politique fédérale belge de l'emploi¹⁸

Il faut tout d'abord préciser que le système existant précédemment en matière de contrôle du chômage involontaire était de toutes façons critiquable. A côté de l'article 80, mis en cause par le Gouvernement, et qui concernait en pratique majoritairement des femmes, d'autres formes de sanction, de type administratif, ne répondaient pas non plus à des critères d'équité. Enfin, peu de sanctions étaient prononcées sur base du caractère volontaire de la prolongation dans le chômage (refus d'emploi, de formation etc.). Pour être sanctionnés, de tels refus devraient être communiqués à l'ONEM par les offices régionaux de l'emploi, en charge de la politique de formation et de placement. Mais ces organes se conçoivent comme des services d'aide et non comme des services de contrôle et seraient donc souvent peu enclins à la dénonciation. Dans la mesure où l'on accepte un système prévoyant des règles et des sanctions, celui qui existait ne répondait guère à des critères de justice sociale.¹⁹

Le nouveau système de suivi des chômeurs englobe l'exécution d'un certain nombre de dispositions contenues dans l'accord gouvernemental de juillet 2003 qui prévoyait entre autres un accompagnement plus actif des demandeurs d'emploi. Plus précisément :

« Afin d'activer les demandeurs d'emploi de longue durée et de mieux les préparer aux demandes du marché du travail, ce qui subsiste du contrôle des chômeurs sera supprimé. Avec les Régions, une médiation du travail plus active et un accompagnement plus personnel seront élaborés pour les demandeurs d'emploi qui éprouvent des difficultés à trouver du travail : selon la situation du demandeur

¹⁶ Ou faut-il y voir, comme le fait S. Bouquin, l'une des finalités de cette transformation ?

¹⁷ qui a prévalu jusqu'au années de crise.

¹⁸ Sources : www.vandenbroucke.com et www.eiro.eurofound.eu.int ainsi que les liens proposés par ces sites.

¹⁹ Sur tout ceci, voir P. Pasterman (2003).

d'emploi cet effort pourra être complété par une coopération avec d'autres acteurs tels que les CPAS. L'engagement et la disponibilité des demandeurs d'emploi à l'égard du marché du travail seront suivis intensément par l'ONEM. Dès l'entrée en vigueur du nouveau système, l'article 80 sera suspendu... »

De manière plus large, l'accord gouvernemental prévoyait la création de 200.000 emplois au cours de la législature qui doit s'achever en 2007.

Dans cet objectif, le Gouvernement fédéral convoqua une Conférence nationale pour l'emploi en septembre 2003. Cette conférence s'ouvrit sur un discours du Vice-Président du Conseil Supérieur de l'Emploi qui commença par rappeler, après la faiblesse de la croissance économique, le faible taux d'emploi en Belgique, par rapport à la moyenne européenne (60 versus 64 en 2002). Cet exposé fait de constantes références au processus de Lisbonne.

Les mesures prévues dans les conclusions²⁰ devraient permettre, selon les déclarations officielles, de créer 60.000 emplois. Dans le domaine qui nous occupe, elles sont dans la ligne de la déclaration gouvernementale :

- « De plus gros efforts pour l'accompagnement des demandeurs d'emploi : Les entités fédérées compétentes s'engagent à augmenter sensiblement les accompagnements de parcours individuels et à garantir que d'ici à 2006 tous les demandeurs d'emploi puissent y recourir. Chaque entité fédérée fera déjà des efforts supplémentaires en 2004. »
- « Un contrôle correct de l'employabilité des demandeurs d'emploi : L'autorité fédérale a l'intention de remplacer l'article 80 de l'assurance chômage par un autre système plus équitable de contrôle de l'employabilité des chômeurs. »

5. La justification de la mesure²¹

Le Ministre Vandebroucke, promoteur du projet et chaud partisan de l'«Etat social actif», insiste sur l'existence de deux piliers dans notre système de sécurité sociale présents aussi dans la réglementation du chômage : le principe d'assurance et celui de solidarité. Ce dernier tout particulièrement requiert le respect de règles. Aussi le chômeur doit-il remplir des « obligations ».

²⁰ Les autres chapitres de la conclusion portent sur : Une politique économique dynamique en vue d'une croissance forte et durable ; Augmentation qualitative et quantitative des formations : propositions des partenaires sociaux fédéraux ; Réduction des charges sur le travail : accords entre le gouvernement fédéral et les partenaires sociaux fédéraux ; Restructuration en vue de nouvelles chances ; Réduction des charges pour les emplois supplémentaires dans le secteur du non-marchand et dans les services de proximité ; Renforcement des services d'inspection et de la lutte contre la fraude fiscale ; 25.000 emplois via l'élargissement des titres - services ; 12.000 emplois dans l'économie sociale ; Plus de mobilité des demandeurs d'emploi ; Emplois d'insertion – Formation en alternance ; Diversité et lutte contre la discrimination au travail ; Simplification des plans premier emploi.

Notons que les syndicats n'étaient guère satisfaits des résultats dans lesquels on relève effectivement l'absence de toute mesure structurelle réelle.

²¹ Source : Note présentée par Frank Vandebroucke au Conseil des Ministres du 17 janvier 2004, disponible sur le site www.stopchasseauxchomeurs.be

Jusqu'ici, la condition d'obtention des allocations pour l'intéressé se limitait à une règle de base : être chômeur involontaire, c'est-à-dire une forme plutôt passive de disponibilité pour le marché de l'emploi sauf en ce qui concerne la suspension sur base de l'article 80 (chômage anormalement long).

C'est précisément cet aspect de la réglementation que le Ministre veut remplacer. Il lui adresse les critiques suivantes :

- le chômeur est soudain invité à prouver qu'il a fait des efforts soutenus et particuliers pour trouver du travail alors que, durant ces années de chômage, on ne lui a jamais signalé qu'on attendait de lui une recherche active ;
- n'importe qui peut se décourager dans sa recherche d'emploi or la réglementation en vigueur ne prévoit pas d'aide ;
- le champ d'application de l'actuel article 80 est largement axé sur une seule catégorie, les cohabitants, c'est-à-dire principalement les femmes.

Il s'agit de remplacer l'article 80 par un nouveau mécanisme. Le champ d'application sera beaucoup plus large mais le système sera aussi – selon le Ministre – plus nuancé et donc « plus juste ». Cette approche est plus nuancée car le demandeur d'emploi est évalué selon un passé récent et une sanction ne sera jamais prise « avant que le chômeur ait été « réveillé » et ait eu l'occasion de se reprendre ».

Le nouveau système se base sur l'existence de « droits » et d'« obligations ». Le droit à une allocation de chômage correspond à l'obligation de rester disponible pour le marché de l'emploi *et de rechercher activement un emploi convenable*.

6. Le contenu de la mesure²²

L'objectif de ce projet est de contrôler les « efforts » que fournit le demandeur d'emploi pour s'intégrer au marché du travail. Il aboutit à l'exclusion des demandeurs d'emploi qui ne fourniraient pas assez d'efforts, selon le jugement de l'ONEM après 3 entretiens. Les délais prévus impliquent que, non compris les périodes de dispense, de formation etc., pour un jeune chef de famille ou isolé qui quitte l'école et jugé négativement tout au long du parcours, l'exclusion pourrait avoir lieu environ 23 mois après l'inscription comme demandeur d'emploi. Pour un chômeur isolé ou chef de famille, les allocations pourraient être réduites au niveau du revenu d'insertion environ 30 mois après le premier jour de chômage indemnisé. Il serait totalement exclu du droit aux allocations de chômage 6 mois plus tard.

Plusieurs phases sont prévues avant que tous les demandeurs d'emploi ne puissent être accompagnés. La première phase concernera les jeunes de moins de 25 ans et les jeunes travailleurs adultes âgés entre 25 et 30 ans, au chômage depuis respectivement 15 et 21 mois. L'ensemble des chômeurs de moins de 50 ans devraient être couverts pour juin 2007, après quoi le système sera évalué.

Nous en reprenons ci-dessous le mécanisme général, sans entrer dans l'examen des différentes situations envisagées, ni dans celui des différents recours prévus. On notera que, après différentes concertations, le projet présenté par le Gouvernement et datant du 6/02/04 ne diffère guère dans sa conception générale de celui présenté au Conseil des Ministres par le

²² Source principale : www.vandenbroucke.com.

Ministre Vandebroucke le 17 janvier 2004. Des améliorations à la marge apparaissent au bénéfice des personnes contrôlées : c'est ainsi que, par exemple, certains délais ont été allongés, l'information sur la procédure a été renforcée, la possibilité d'une assistance lors des entretiens a été prévue. Les procédures de recours ont également été quelque peu aménagées mais le recours reste non suspensif.

Groupe cible

les personnes remplissant de façon cumulative les conditions suivantes :

- être chômeur complet, obligatoirement inscrit comme demandeur d'emploi ;
- avoir atteint une certaine durée de chômage : de 15 mois pour les jeunes qui sortent des études, calculée à partir du jour de l'inscription en tant que demandeur d'emploi ; de 21 mois pour les plus de 25 ans, calculée à partir de la première journée de chômage indemnisée ;
- ne pas être dans une large mesure en incapacité de travail;
- ne pas être en accompagnement actif (c'est-à-dire suivre un parcours d'insertion individuel d'un type agréé par le ministère de l'Emploi en tant que tel) ou ne pas l'avoir été dans un passé récent (moins de 4 mois) ;
- ne plus se trouver dans la première période de chômage. Ceci vaut notamment pour les chômeurs qui ont repris le travail en tant que travailleurs à temps plein pendant une période ininterrompue d'au moins 12 mois.

Premier entretien

Avant ce premier entretien sont prévues des informations au début du chômage et ensuite avant le premier entretien, informations qui précisent notamment l'obligation pour le chômeur de chercher activement du travail.

Objectif : dresser un bilan des « efforts » consentis par le chômeur pour s'intégrer dans le marché du travail en tenant compte de la réalité du marché de l'emploi dans la subrégion de son domicile, de son âge, de sa situation sociale et familiale, de son niveau de formation, des possibilités de déplacement et d'éventuels éléments de discrimination. ». L'ONEM peut disposer déjà de certaines informations, telles que les périodes de dispense de disponibilité. Mais c'est au chômeur à apporter la preuve de ses démarches (copies de lettres de candidature, attestations d'employeurs délivrées lors des entretiens d'embauche etc...) et autres « efforts » tels que suivre une formation.

Le chômeur a fourni suffisamment d'efforts : c'est considéré comme élément positif dans le dossier --> entretien suivant au plus tôt 16 mois + tard.

Pas d'efforts suffisants --> le chômeur a « l'obligation d'être plus actif »

- signature d'un contrat qui spécifie quels efforts concrets sont attendus du chômeur --> il sera convoqué 4 mois plus tard
- s'il ne signe pas, assimilé à chômeur n'ayant pas fourni suffisamment d'efforts après 2^{ème} entretien
- s'il ne répond pas à la convocation pour un entretien sans motif valable, ses allocations seront suspendues,

Deuxième entretien 4 mois après le premier entretien

Objectif : évaluation de la façon dont le chômeur a respecté l'engagement qu'il avait pris lors du premier entretien

Le chômeur a fourni suffisamment d'efforts : considéré comme élément positif dans le dossier--> entretien suivant au plus tôt 12 mois plus tard

Pas d'efforts suffisants, « et n'a donc pas respecté son engagement » -->

1 - double « accord » :

- 1° chômeur est averti qu'il sera reconvoqué 4 mois plus tard, qu' « il s'agit d'une dernière chance s'il veut conserver ses allocations »
- 2° signature d'un nouveau contrat dans lequel on attend des « efforts plus importants » ; le refus de signer est assimilé à un chômeur ayant fourni trop peu d'efforts a près un troisième entretien ;

2 – privation limitée des allocations de chômage « comme dernier avertissement ».

Troisième entretien, 4 mois après le 2^{ème} entretien

Objectif : évaluer la façon dont le chômeur a respecté « son engagement de la dernière chance »

Le chômeur a fourni suffisamment d'efforts, noté comme élément positif au dossier --> entretien suivant au plus tôt 12 mois plus tard

NB. Si le chômeur a commencé à travailler à temps plein sans interruption, la procédure n'est que suspendue avec des modalités différentes selon la durée de l'occupation.

Pas d'efforts suffisants : le chômeur n'a donc pas respecté son engagement --> privation totale du droit aux allocations avec des modalités différentes selon sa situation.

Si le chômeur ne répond pas à la convocation, sans motif valable, il sera assimilé à un chômeur qui n'a pas fait suffisamment d'efforts.

7. Eléments d'évaluation

Je propose d'évaluer ici cette mesure selon 3 axes : par rapport aux priorités des politiques d'emploi, par rapport aux évolutions des politiques d'aide aux plus démunis, et par rapport aux droits de la personne.

7.1 Priorités dans les politiques d'emploi

Sans doute, la mesure décidée va-t-elle effectivement « activer » certains chômeurs encore peu actifs ou devenus défaitistes. Sans doute aussi va-t-elle débusquer quelques chômeurs qui se satisfont de leur allocation, travaillent au noir ou n'ont pas vraiment besoin de leur allocation. Mais que représentent ces quelques abus par rapport au vrai problème du chômage qui est évidemment en priorité celui du manque d'emplois disponibles et non celui du peu d'efforts fournis par les chômeurs pour en sortir : selon les régions, le nombre de chômeurs est 10 à 30 fois supérieur aux emplois vacants.

Le Gouvernement promettait 200.000 nouveaux emplois dans la déclaration gouvernementale. Depuis lors, de nombreux emplois ont au contraire été supprimés et au

moment où la nouvelle mesure de contrôle des chômeurs allait entrer en vigueur, les dernières données disponibles en matière de chômage nous apprennent qu'au 30 juin 2004, il y avait au total 542.722 demandeurs d'emploi inoccupés, soit +7,1% en un an. Le taux de chômage général²³ était de 12,4%.

D'autre part, on ne sait pas encore ce que donnera l'autre vol et de la politique décidée, celui de la formation et de l'accompagnement par les Régions. Et d'ailleurs, a-t-on prévu les moyens d'offrir un accompagnement personnalisé à chaque demandeur d'emploi visé par le contrôle et qui le souhaiterait, accompagnement qui soit à même de les aider réellement à rechercher de l'emploi de façon la plus efficace possible...là où il y en a²⁴? Evidemment non : les moyens à mettre en oeuvre seraient énormes.

Et pourtant, le président du PS, Elio di Rupo affirmait en mai dernier, en réponse à l'interpellation de la plate-forme Stop chasse aux chômeurs : «...Les ministres socialistes francophones ont obtenu que l'on ait une démarche positive vis-à-vis des demandeurs d'emploi, qu'on les aide avant de les mettre en accusation. C'est pour cela que nous avons demandé et obtenu que, avant toute démarche de contrôle de disponibilité du chômeur, celui-ci se voie offrir, de la part des Régions, un accompagnement adapté à sa situation. »

Il faut ici dénoncer le discours des partis gouvernementaux qui veulent faire passer cette mesure pour autre chose que ce qu'elle est, à moins qu'ils ne l'aient pas comprise. Le MR répondait quant à lui à la plate-forme: « ... Tout demandeur d'emploi a sans aucun doute été découragé un jour dans sa quête d'emploi. Et c'est précisément à ce moment -là qu'il a besoin d'un petit coup de main pour ne pas perdre espoir... » Cette formulation tente de faire passer un contrôle pour une aide. Et pourtant, l'énoncé même de la mesure montre bien ce qu'il en est. Les moyens alloués vont dans le même sens : on a engagé 120 agents (appelés facilitateurs) pour contrôler 90.000 travailleurs, dans une première phase prévue de juillet 2004 à juillet 2005.

De même, dans sa réponse à une interpellation parlementaire d'avril 2004, la Ministre en charge de l'intégration sociale, Marie Arena niait la nécessité d'augmenter le budget des CPAS puisque la mesure est, selon elle, une mesure d'accompagnement et qu'il n'y a pas de logique de radiation des demandeurs d'emploi.²⁵

A moyens égaux, d'autres mesures visant, elles, à créer directement de l'emploi ne seraient-elles pas préférables, par exemple des emplois financés par les pouvoirs publics ? Thierry Bodson (de la FGTB Liège-Huy-Waremme) a évalué qu'avec le coût du contrôle de 2/3 des demandeurs d'emploi qui vont être visés, il serait possible de créer 17.000 emplois APE²⁶.

Finalement, et c'est le plus important, ne serait-ce pas surtout au niveau de l'ensemble des politiques économiques qu'il faudrait repenser la création d'une situation plus favorable à la création d'emplois ? Comme le notait P. Dufour et al. :

²³ Il est calculé à partir du nombre total de demandeurs d'emploi inoccupés.

²⁴ Ce qui implique au minimum l'établissement d'un bilan de compétences, d'un projet professionnel, d'une identification des disponibilités d'emploi et d'une stratégie de recherche d'emploi..

²⁵ Voir la réponse à la question de Mme Zoé Genot sur le site www.stopchasseauxchomeurs.be

²⁶ APE = Aide à la Promotion de l'Emploi. Ce terme générique est utilisé maintenant pour définir les nouvelles formes de contrats subsidiés. Le statut APE a remplacé les anciens statuts type ACS etc...

« La nouvelle approche implique aussi un renoncement par rapport à l'idée d'un rôle économique plus ambitieux pour l'Etat Providence, ses nouvelles fonctions consistant surtout à éviter le pire, c'est-à-dire l'installation dans le chômage, mais pas à agir sur le marché et ses modes de fonctionnement. »²⁷

7.2. Les évolutions des politiques d'aide aux démunis dans les pays occidentaux

Cette mesure s'inscrit directement dans la ligne des évolutions décrites plus haut en matière de lutte contre le chômage de masse:

- Aide conditionnelle et contrôle : on introduit une nouvelle condition qui est considérée comme préexistante à l'octroi de l'allocation. Les allocations peuvent être supprimées si le chômeur ne répond pas aux exigences définies avec l'Onem.
- Contractualisation : un « contrat » est défini avec l'Onem mais on notera qu'il ne s'agit pas d'un contrat au sens habituel dont les termes sont fixés librement par 2 parties : c'est l'Onem qui décide du contenu du « contrat » et le sans emploi est obligé de l'accepter.
- Moralisation : le chômeur a des droits mais ici, surtout, des « obligations », est invité à « se reprendre » et est pénalisé s'il ne fournit pas assez d' « efforts ». Ajoutons que dans l'Arrêté Royal, la notion d' « effort suffisant » n'est pas défini et l'on peut se demander quelle objectivité il peut y avoir dans l'évaluation d'un tel critère. D'où la crainte de certains que la nouvelle réglementation, consiste, de fait, à généraliser à l'ensemble des chômeurs, avec quelques aménagements, le risque d'exclusion contenu dans l'article 80.
- Politique active de l'emploi : cette mesure est bien dans la ligne du type de politique préconisé par la stratégie de Lisbonne. En effet, on améliore – ou on tente d'améliorer – « l'employabilité » des demandeurs d'emploi ; on tente d'éviter l'enlisement dans le chômage ; on opère un contrôle des flux qui devrait avoir pour résultat de diminuer le nombre de chômeurs indemnisés en tant que tels. On notera que si tel est le cas, la Belgique se trouvera comparativement en meilleure position dans les statistiques de chômage (en utilisant comme indicateur les chômeurs indemnisés).
- En effet, cette mesure s'avérera probablement une machine à exclure, bien que les partis gouvernementaux s'en défendent et que la mesure soit présentée comme un progrès par rapport à l'article 80²⁸: dans la pratique de la procédure mise en place, la marge risque d'être bien tenue entre ne pas d'avoir d'emploi et ne pas en chercher suffisamment, selon les critères fixés par le contrôleur de l'Onem – ou son arbitraire -. D'ailleurs, V. Van Quickenborne, Secrétaire d'Etat à la simplification administrative, a déclaré dans un interview : « Il y aura [probablement] beaucoup plus d'exclusions qu'avant²⁹ . »
- La ligne de partage entre bénéficiaires de la sécurité sociale (ici les chômeurs) et les assistés sociaux devient de plus en plus floue à la fois dans le domaine des statistiques et sur le plan des droits : d'abord, les exclus du régime du chômage vont se retrouver à charge des CPAS. Ces derniers s'en sont d'ailleurs émus et ont demandé avec quels moyens

²⁷ Dufour et al. (2003), p. 110.

²⁸ Qui n'est de toutes façons que suspendu : il ne sera supprimé qu'après évaluation.

²⁹ In *De Financieel Economische Tijd*, 16/07/03, cité sur www.stopchasseauxchomeurs.be.

ils allaient accueillir ces nouveaux clients. Ensuite, les chômeurs qui glissent d'un régime à l'autre vont se retrouver face au même type d'exigence lorsqu'ils deviennent clients du CPAS.

- Les mesures d'activation ont pour effet, d'une manière générale, d'inciter les sans emploi à accepter des emplois qu'ils n'auraient normalement pas acceptés et, en baissant ainsi le seuil d'acceptabilité des emplois, elles exercent une pression à la baisse sur les salaires et sur les conditions de travail.

Il est intéressant, à ce point de vue, de constater le parallélisme existant entre la mesure d'activation des chômeurs telle qu'elle a été proposée et les revendications en ce domaine de la FEB (Fédération des Entreprises de Belgique)³⁰.

7.3. Respect des droits de la personne

Le chômeur qui va être contrôlé est a priori soupçonné : on va lui demander et on va vérifier s'il a fourni les « efforts » nécessaires pour sortir du chômage, impliquant que c'est lui qui est en faute. Et cela en renversant la charge de la preuve: normalement les procédures d'accusation fournissent les éléments à charge ; ici, c'est à lui de prouver qu'il a fourni les efforts attendus. Celui dont les démarches sont jugées insuffisantes va être culpabilisé et stigmatisé : on fera porter au chômeur la responsabilité de sa situation.

Une possibilité de recours est bien prévue mais le recours n'est pas suspensif : le chômeur qui se voit exclu – à tort selon lui – ne sera entendu par l'instance de recours qu'ensuite.

Enfin, les effets délétères du chômage³¹ sont connus depuis longtemps. Au-delà de la diminution souvent dramatique des ressources financières, la personne dans toutes ses dimensions physiques, psychologiques et sociales peut s'en trouver bouleversée. Dans un monde où le travail et les valeurs qui lui sont associées est central, la situation du sans emploi est le plus souvent vécue comme dévalorisante : il peut ressentir le mépris ou la pitié dans le regard de l'autre et se sent la plupart du temps stigmatisé. Cette image de soi négative entraîne souvent elle-même des conséquences négatives telles qu'un état dépressif.

C'est ainsi que des recherches menées en Belgique ont montré que les performances intellectuelles du chômeur pouvaient être plus faibles dans une situation où son statut de chômeur est mis en évidence³². D'autres sphères risquent d'être altérées, par exemple dans le domaine de la prise d'initiatives ou de la volonté de se fixer des buts pour le futur.

Dans cette optique, la nouvelle mesure de contrôle des chômeurs apparaît particulièrement brutale : toute sa conception est basée sur le soupçon que le chômeur est souvent un fainéant qui oublie ses dettes envers la société, qui néglige ses « obligations » et qui ne fait aucun « effort » pour s'en sortir. Bref, on lui fait la morale. De plus, les convocations répétées risquent d'être ressenties comme une forme de harcèlement. Les recherches mentionnées ci-dessus permettent de penser que la méthode utilisée pourrait se situer à l'opposé du but recherché (ou plus exactement proclamé) : la mise en activité des chômeurs qui ne recherchent pas d'emploi.

³⁰ Voir note FEB sur le site www.stopchasseauxchomeurs.be

³¹ Voir, par exemple, Conseil Central de l'Economie (2004).

³² G. Herman et al., 2003.

C'est pour toutes ces raisons que s'est constituée une plate -forme *Pour le retrait du plan de chasse aux chômeurs*³³ (www.stopchasseauxchomeurs.be) soutenue par de nombreuses organisations progressistes, notamment Attac Wallonie-Bruxelles et la Ligue des Droits de l'Homme, ainsi que par des universitaires et des organisations syndicales importantes tant à la FGTB qu'à la CSC, y compris au nord du pays. Plus largement, l'opposition à cette nouvelle mesure de contrôle des chômeurs se justifie aussi parce qu'elle représente un pas de plus dans la détérioration des conditions faites à ceux qui vivent d'un salaire ou d'une allocation de remplacement et, par là, appelle à une réflexion sur une autre répartition des revenus et des richesses.

Le contrôle des chômeurs, tel qu'il se profile en Belgique, illustre parfaitement la problématique située au cœur du débat sur les politiques sociales. Comme se le demande M. Alaluf :

« Le droit à la protection sociale peut-il prendre l'aspect d'un échange marchand entre les plus démunis et la société ? Dans ce cas, l'aide devrait être contractualisée, les contreparties clairement définies et toute subvention subordonnée à la réalisation d'un projet professionnel, de formation ou d'intégration. La protection sociale ne serait plus alors un droit, qui permet à chacun d'appartenir à la société tout en le libérant précisément de sa dépendance à l'égard des communautés intermédiaires. Renoncer à cette citoyenneté n'est-ce pas accepter une régression considérable ?³⁴ »

La plate-forme s'oppose à cette « chasse aux chômeurs », estimant que c'est le chômage qu'il convient de combattre et non les chômeurs. Pour les signataires, les abus doivent être sanctionnés mais le principe doit être qu'en matière de contrôle, l'offre d'emploi doit précéder la sanction. Elle propose, à titre alternatif à la mesure du Ministre Vandembroucke :

« Aucun chômeur ne pourra être sanctionné pour manque de disponibilité ou de recherche active d'emploi si l'Onem ne peut pas démontrer que dans le mois qui précède la sanction le service régional lui a proposé une offre d'emploi de qualité et que le chômeur l'a refusée. »

Cette proposition fait l'objet d'un projet de loi qui sera déposé par Ecolo. Sans doute, est-elle irréaliste car les moyens affectés à la politique de l'emploi ne permettent pas non plus d'effectuer la recherche d'emploi pour chaque chômeur. Elle a néanmoins le mérite de déplacer la responsabilité de l'exclusion sur le manque d'emplois.

Bruxelles, 1^{er} septembre 2004

³³ Dont le secrétariat est assuré par le collectif *Solidarité contre l'Exclusion – Emploi et revenu pour tous asbl* – rue Philomène 43 à 1030 Bruxelles.

³⁴ M. Alaluf (2004).

Sources utilisées

Alaluf, Mateo (1994), Préface à Vanthemsche, Guy, *Le chômage de 1929 à 1940, son histoire, son actualité*, Bruxelles, Labor, pp. 5-23.

Alaluf, Mateo (2000), *Dictionnaire du « prêt-à-penser », Emploi, protection sociale et immigration*, Bruxelles, EVO.

Alaluf, Mateo (2004), *Les nouvelles frontières de la politique sociale dans la mondialisation*, à paraître.

Conseil Central de l'Economie (2004), « L'Europe vue d'en bas », *Lettre mensuelle socio-économique*, janvier, pp. 26-42.

Dufour, Pascale et al. (2003), *L'aide au conditionnel, La contrepartie dans les mesures envers les personnes sans emploi en Europe et en Amérique du Nord*, Montréal, Les presses de l'Université de Montréal.

Goetschy, Janine (2004), « L'apport de la méthode ouverte de coordination à l'intégration européenne. Des fondements au bilan » in Magnette, Paul (ed.), *La grande Europe*, ULB, pp. 143-165.

Hamzaoui, Mejed (2001), « Le droit à l'intégration sociale : vers une conditionalité forte », *L'Année sociale*, pp. 243-250.

Herman, Ginette (1999), « Chômage et attentes de reconnaissance : approche par la théorie de l'identité sociale », *Recherches sociologiques*, 2, pp. 139-157.

Pasterman, Paul (2003), « La notion de chômage involontaire (1945-2003) », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n°1806

Vanthemsche, Guy, *Le chômage de 1929 à 1940, son histoire, son actualité*, Bruxelles, Labor, 1994.(2)

www.eiro.eurofound.eu.int

www.metafgov.be

www.stopchasseauxchomeurs.be

www.vandenbroucke.com

ANNEXE

Le contexte de la politique européenne de l'emploi : la stratégie de Lisbonne

Comme la mesure analysée ci-dessus s'inscrit également dans les politiques européennes de l'emploi, il paraît utile de les préciser ici³⁵.

Au niveau européen, les politiques de l'emploi relèvent actuellement de « la méthode ouverte de coordination », terme inventé par le Conseil de Lisbonne (avril 2000) bien que les pratiques politiques dont elle est l'objet ont vu le jour auparavant avec la stratégie européenne pour l'emploi³⁶ (SEE) qui s'appuie sur le titre « Emploi » du traité d'Amsterdam (1997). La SEE allait être mise en oeuvre pour la première fois par le Conseil de Luxembourg (décembre 1997), premier Conseil européen entièrement consacré au problème du chômage persistant en Europe.

Dans un contexte de globalisation et de changement technologique rapide, la stratégie de Lisbonne se veut un projet cohérent à moyen terme sur 10 ans pour l'UE face au reste du monde en couvrant une multitude de domaines politiques d'ordre économique, technologique, social, éducatif. Elle a pour ambition de faire de l'UE d'ici à 2010 « l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde, capable d'une croissance économique durable, accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale ».

Plusieurs dimensions différentes traversent ce projet.

1). Il vise à renforcer l'UE et à affirmer son rôle dans l' économie mondiale. On y décèle clairement une volonté de rattrapage face aux Etats-Unis et au Japon dans des domaines où celle-ci manifeste un retard certain, tels la croissance économique, l'innovation et le changement technologique, les taux d'emploi. Lisbonne se veut un nouveau paradigme économique fondé sur l'innovation et le progrès technologique. Au demeurant en matière d'emploi, l'Europe souffre d'un taux d'emploi plus faible que ceux des Etats -Unis ou du Japon, en moyenne, mais aussi chez les femmes et les personnes plus âgées, de créations d'emplois moindres dans le secteur des services, de la persistance du chômage à long terme : autant de facteurs préjudiciables à la croissance économique. Pour ce faire, selon la stratégie de Lisbonne, et dans le droit fil de la stratégie pour l'emploi consécutive au Traité d'Amsterdam, il appartient à l'UE d'effectuer des réformes structurelles du marché du travail, c'est-à-dire de réformer les institutions du marché du travail (agences pour l'emploi ; organismes de formation...), les lois et règles encadrant l'emploi (législation sur les contrats de travail, les licenciements...), les règles régissant les indemnités de chômage, de rendre les individus plus « actifs » dans la recherche d'emploi : tous éléments visant à une fluidité et à une flexibilité plus grande des marchés et des règles.

2). En même temps, la stratégie de Lisbonne a pour mission d'accélérer la réalisation du marché intérieur qui a parfois pris du retard dans certains domaines, à la faveur de l'élimination des obstacles à la libre circulation des services, des marchés financiers, ou encore de la libéralisation des marchés des transports, des postes, de l'énergie. Il s'agit de mettre en oeuvre plus rapidement l'ensemble des réformes économiques structurelles dont les

³⁵ Cette annexe résume, pour les aspects qui nous intéressent ici, J. Goetschy (2004).

³⁶ La SEE elle-même s'inspira de dispositifs antérieurs relatifs à la coordination des politiques macro-économiques et la surveillance multilatérale qui furent introduits dans le traité de Maastricht (1992).

bienfaits attendus sont au cœur même des motivations de l'intégration économique européenne.

3). Sur un plan plus politique, la stratégie de Lisbonne cherche à promouvoir un rééquilibrage entre une intégration économique européenne fort développée d'une part et une intégration sociale européenne largement inaboutie d'autre part. Le titre sur l'emploi du Traité d'Amsterdam était déjà motivé par ce souci. Les 4 moyens suivants sont prévus :

- des objectifs quantifiés de croissance économique et d'emploi sont à atteindre d'ici 2010, notamment un taux de croissance annuel de 3%, un taux moyen d'emploi de 70% et de 60% pour les femmes, ainsi que l'objectif de plein emploi ;
- on vise à une meilleure coordination du contenu des politiques entre elles au plan européen;
- sur le plan institutionnel, le souci de mieux contrebalancer l'économique et le social allait se traduire de plusieurs façons dont consacrer un Conseil européen annuel de printemps de façon prioritaire aux questions économiques et sociales ;
- on inaugure un nouveau mode de gouvernance³⁷, la méthode ouverte de coordination. Cette dernière consiste à

- définir des lignes directrices pour l'Union assorties de calendriers spécifiques pour réaliser les objectifs à court, moyen et long terme fixés par les Etats membres,
- établir, le cas échéant, des indicateurs quantitatifs et qualitatifs et des critères d'évaluation par rapport aux meilleurs performances mondiales, adaptés aux besoins différenciés des Etats membres,
- traduire ces lignes directrices européennes en politiques nationales et régionales,
- procéder périodiquement à un suivi, évaluation et examen par les pairs...

L'adoption de cette méthode est considérée comme la percée la plus importante dans la stratégie de Lisbonne.

4). En même temps cette stratégie cherchait à affirmer l'importance et la spécificité du modèle social européen aux yeux du monde, en apportant davantage de contreponds social. Mais elle comptait un objectif supplémentaire, celui de la « modernisation » de ce même modèle social européen. Cette modernisation se matérialise notamment à travers les nouvelles orientations à donner aux politiques nationales de l'emploi (les politiques actives doivent remplacer progressivement les politiques passives ; la hausse des taux d'emploi permettant de sauvegarder financièrement la protection sociale ; des combinaisons nouvelles sont à trouver entre flexibilité et sécurité dans les contrats de travail ; le rôle accru de la formation tout au long de la vie) et à travers la réforme des politiques de protection sociale (retraites, santé, assistance). En arrêtant des objectifs communs entre Etats membres dans ces différents domaines, l'UE peut aider à légitimer de telles réformes et faciliter leur adoption dans les contextes nationaux où cela s'avère particulièrement difficile.

Quant à la méthode ouverte de coordination, elle apparut comme la seule manière réaliste disponible pour arriver à élargir l'agenda communautaire sur des thèmes à dominance souverainiste et à forte diversité nationale ; en outre cette méthode, via ses exercices d'évaluation basés sur des tableaux de bord, devait constituer un outil de gestion efficace pour faire faire à l'UE des progrès coordonnés et plus rapides dans les domaines retenus.

³⁷ Dans la « méthode communautaire » habituelle, les politiques communautaires sont adoptées par le triangle institutionnel : Conseil, Commission européenne, Parlement européen.

En ce qui concerne plus spécifiquement la stratégie européenne pour l'emploi, au niveau contenu, environ une vingtaine de lignes directrices furent émises tous les ans par le passé. Au-delà des changements, une assez grande continuité des lignes directrices a pu être notée d'une année à l'autre. Les quatre piliers autour desquels elles se distribuent sont les suivants :

- améliorer l'employabilité : il s'agit d'améliorer l'accès au marché du travail, de développer une approche préventive pour éviter le chômage à long terme et de promouvoir des politiques « d'activation » et de formation ;
- développer l'esprit d'entreprise : le but est de faciliter la création d'entreprises, de rendre la politique fiscale favorable à l'emploi, de créer des emplois dans les services ou l'économie sociale ;
- encourager l'adaptabilité pour les salariés et les entreprises : ceci concerne la recherche de nouveaux compromis autour des contrats de travail, de l'organisation du travail, du temps de travail afin d'aboutir à des accords qui exigent plus de flexibilité de la part des salariés mais leur apportent aussi plus de sécurité ;
- favoriser les politiques d'égalité des genres.

Si la Commission joue un rôle majeur de moteur, de coordination et d'évaluation dans l'ensemble du processus, ce dernier est nettement moins contraignant que ne le serait une directive. Et le contenu de la SEE représente un curieux amalgame des années d'expérience des différents Etats membres : elle entremêle par exemple principes sociaux-démocrates (des pays plus nordiques) et préceptes plus libéraux (conception britannique) de création d'emploi. Mais il faut rappeler qu'au cours des deux dernières décennies les actions structurelles en faveur de l'emploi dans les Etats membres ont souvent emprunté à différents registres idéologiques à la fois dans un même pays.

Sur la base du bilan des cinq premières années de fonctionnement et du retard pris dans la réalisation des objectifs de la stratégie de Lisbonne, la SEE a été quelque peu réformée à partir de 2003. La nouvelle SEE a été réorganisée autour d'un nombre réduit de lignes directrices clairement ciblées, plus directement articulées avec les objectifs de Lisbonne en matière d'emploi et avec les grandes orientations de politique économique. Toutefois, leur contenu thématique reste proche de celui de la SEE précédente.