
Contrat et allocations sociales

Aide ou menace

pour la dignité

humaine ?

Malgré les difficultés de la mettre en œuvre juridiquement, la notion que l'assuré social doit faire ce qui est en son pouvoir pour éviter ou limiter le risque qui justifie l'octroi d'une allocation reste un principe incontournable de la protection sociale. En tant qu'elle reconnaît les assurés sociaux dans la diversité de leurs besoins et de leur projet, et fait de l'assuré social un acteur de son projet, la notion de contrat est dans son principe la meilleure formulation possible de cette idée. Cela n'exclut nullement un regard critique sur la façon dont ce principe est concrétisé. Car pour être prise au sérieux, la notion de contrat suppose plusieurs conditions, à commencer par une réflexion sérieuse, et non à l'emporte-pièce, sur les objectifs de la réinsertion.

PAUL PALSTERMAN

Est-il légitime de conditionner l'octroi d'allocations sociales à la signature d'un « contrat » par lequel le bénéficiaire s'engage à certaines choses pour faciliter sa réinsertion ? Je mets provisoirement « contrat » entre guillemets, puisque le mot même est contesté. Disons pour l'instant que c'est le mot qui se trouve dans la législation.

POSITION DE LA QUESTION

Dans le vocabulaire social belge, la question concerne les allocations de chômage, le revenu d'intégration sociale (RIS) et l'aide sociale qui en tient lieu. Autrement dit, les allocations qui couvrent le risque de chômage involontaire, ou la pauvreté des personnes valides en âge d'activité.

Une des conditions d'octroi du RIS est que le bénéficiaire soit « disposé à travailler, à moins que des raisons de santé ou d'équité l'en empêchent ». Dans le cadre de cette condition, le CPAS peut imposer au bénéficiaire un « projet individualisé d'intégration sociale », dont on dit qu'il fait l'objet d'un « contrat écrit » ; « lorsqu'il négocie » ce contrat, le demandeur peut d'ailleurs se faire assister par une personne de son choix. Cette condition peut être imposée pour l'octroi de l'aide sociale financière, destinée à remplacer le RIS au profit de ceux qui n'ont pas droit à cette allocation (notamment certains étrangers), ou à compléter cette allocation lorsque, dans des cas spécifiques, elle apparaît insuffisante.

En matière de chômage, la notion de « contrat » intervient à deux niveaux.

Les services de l'emploi¹ peuvent proposer au demandeur d'emploi divers dispositifs d'insertion, notamment dans le cadre du « plan d'accompagnement des chômeurs » (PAC). Ces dispositifs ne sont pas formellement décrits comme des contrats, mais il y a au moins deux bonnes raisons de les intégrer dans notre problématique.

D'une part, ces dispositifs sont censés être définis sur mesure. On peut penser, sinon espérer, que, pour « prendre les mesures » du demandeur d'emploi, il existe une certaine forme d'implication du demandeur lui-même. La présentation de ces dispositifs sur les sites internet des organismes concernés insiste en tout cas sur cette implication personnelle et renvoie explicitement à la notion d'« engagement réciproque », donc de contrat.

D'autre part, le refus du plan d'accompagnement, ou l'inexécution des obligations qu'il comporte, est considéré comme un cas de « chômage dû au propre fait du travailleur », lequel peut donc subir une « sanction », qui peut aller du simple avertissement à l'exclusion du bénéfice des allocations de chômage.

Les obligations du chômeur vis-à-vis des services de l'emploi sont parfois qualifiées de « passives », dans la mesure où l'initiative émane du service de l'emploi lui-même. Les chômeurs sont par ailleurs tenus d'avoir un « comportement actif de recherche d'emploi ». Cette obligation fait l'objet d'une procédure de suivi par l'Onem.

Si, dans le cadre de cette procédure, l'Onem estime que le « comportement de recherche » laisse à désirer, il propose au chômeur un « contrat » par lequel celui-ci s'engage à certains efforts au cours des mois qui suivent. Si le chômeur ne respecte pas ce contrat, il subira une sanction, sous la forme d'un refus temporaire des allocations ou d'une réduction temporaire de son montant. Il se verra en outre proposer un deuxième contrat. S'il ne respecte pas non plus celui-ci, il sera exclu du bénéfice des allocations.

1 Pour rappel : le Forem en région de langue française; le VDAB en région flamande; « Actiris » (anciennement Orbem) en région de Bruxelles-capitale; l'ADG en Communauté germanophone.

AUX FONDEMENTS DE LA PROTECTION SOCIALE, LA SOLIDARITÉ

Pour évaluer la légitimité de ces dispositifs, il n'est pas inutile de retourner aux fondements de la protection sociale.

On dit généralement que la sécurité sociale est une combinaison « d'assurance et de solidarité ». La notion de chômage involontaire est souvent rattachée à la « logique d'assurance », par analogie aux dispositions qui obligent l'assuré à limiter son risque, ou à limiter le dommage si le risque survient tout de même. Mais en réalité, elle est inhérente aussi à la notion de solidarité, qui caractérise sans doute mieux des dispositifs comme le RIS.

Le mot « solidarité » provient du langage juridique. Une obligation solidaire est une obligation que plusieurs personnes doivent exécuter pour le tout, sauf leur droit de se retourner contre les autres co-obligés pour leur part et portion. Cette signification première était parfaitement comprise et assumée par les inventeurs de la notion moderne de solidarité comme valeur politique². Avant d'être posée comme valeur, la solidarité a été posée comme constat anthropologique : l'interdépendance qui existe entre les individus qui composent la société. Elle prend à rebrousse-poil certains éléments de la philosophie dite libérale, qui pose l'individu comme principe premier.

Il semble d'ailleurs bien que la première utilisation du mot « solidarité » en dehors du langage juridique vienne d'un penseur catholique conservateur français du XIX^e siècle, qui considérait la « solidarité » du genre humain dans le destin commun inauguré par le péché originel ! D'autres penseurs, plus prosaïques, et aussi plus optimistes, ont préféré voir l'interdépendance des individus en tant que membres d'une organisation (par exemple, une entreprise industrielle), partenaires d'une relation économique, et ainsi de suite, jusqu'aux grands groupes sociaux et aux classes sociales.

La solidarité s'écarte ainsi de la philosophie individualiste en ce qui concerne la gestion des risques. Selon la philosophie libérale-individualiste, qui fonde le Code civil, on peut espérer être indemnisé du dommage qui provient de la faute d'autrui, pour autant que ce dernier soit identifié — et solvable. Chaque individu assume comme il peut ce qui lui arrive par « cas fortuit ». La solidarité part, au contraire, de l'idée que si un risque, y compris le chômage et la pauvreté, échappe à la responsabilité individuelle, il y a du sens à ce que le corps social vienne en aide à ceux qui sont dans le besoin en raison de ce risque, à charge pour ceux qui en ont la possibilité de contribuer aux charges de cette solidarité. Il y va non seulement de l'intérêt de la personne qui bénéficie directement de cette solidarité, mais aussi de l'intérêt de l'ensemble du corps social.

Bien entendu, on sait que les risques sociaux ne sont pas également répartis. En fonction de certains profils statistiques relativement prévisibles, on peut déterminer que tel individu aura plus de chance de se trouver parmi les

² Lire Marie-Claude Blais, *La solidarité, histoire d'une idée*, Gallimard, NRF, coll. « Bibliothèque des Idées », 2007.

contributeurs nets, tandis que d'autres se retrouveront probablement parmi les bénéficiaires nets. On peut même considérer que certains risques sont propres à une catégorie sociale déterminée.

Le chômage tel que le définit la réglementation belge, par exemple, ne s'applique réellement qu'aux travailleurs salariés, qui dépendent pour leur activité d'un employeur ; il est donc assez logique que seuls les travailleurs salariés cotisent et soient couverts pour ce risque.

Mais l'idée même de solidarité implique l'obligation pour chacun de limiter dans la mesure de ses possibilités le risque de se trouver parmi les bénéficiaires nets et de maximiser au contraire ses chances de se retrouver parmi les contributeurs nets. C'est si on perd de vue cette notion qu'on se retrouve avec la vision d'un système social qui oppose une classe stable de payeurs et une classe non moins stable de profiteurs.

INDIVIDUALISATION ET PARTICIPATION, ÉLÉMENTS CONSTITUTIFS DE L'APPROCHE CONTRACTUELLE

Le principe une fois posé, toute la difficulté est de le mettre en œuvre. On ne saurait assez insister sur cette difficulté, sur laquelle bute la protection sociale depuis ses débuts, et pour laquelle il n'existe pas de réponse toute faite.

Tout d'abord, le principe philosophique de solidarité ne dit rien, ou pas grand-chose, sur le niveau de la redistribution. Presque tous les pays européens — pour ne parler que d'eux — partagent peu ou prou la même notion de solidarité. Mais tous n'y consacrent pas la même proportion de leur richesse, et tous ne conçoivent pas de la même façon l'organisation concrète de leur système.

La notion même d'obligation de limiter son risque est très difficile à concrétiser. La notion de chômage involontaire, qui est la traduction juridique de cette notion dans la réglementation du chômage, est aussi une catégorie statistique de mesure du marché de l'emploi. La notion est en principe la même, mais classer un individu dans une catégorie statistique, avec la marge d'erreur inhérente à ce type d'exercice, est une tout autre opération que de déterminer de façon correcte et équitable si quelqu'un fait partie de la catégorie juridique. C'est cette difficulté, et l'arbitraire qu'elle peut engendrer dans les applications, qui sont à la base du plaidoyer pour se passer de cette condition.

Il me semble tout de même que l'on peut en dire deux ou trois choses.

Tout d'abord, on ne saurait juger tous les allocataires sociaux sur la base de la même norme. Les allocataires sociaux se trouvent dans des situations très différentes du point de vue de leurs chances d'insertion. Je ne pense pas, par exemple, que la notion réglementaire d'emploi convenable, telle qu'elle est formalisée dans la réglementation du chômage, puisse suffire à fonder une appréciation équitable de la notion de chômage involontaire. Je ne vise pas ici

les critères qui imposent certaines normes minimales de qualité de l'emploi, mais ceux qui mettent l'emploi en rapport avec la situation individuelle du travailleur. La norme réglementaire de mobilité géographique, par exemple, peut être considérée comme assez souple, voire laxiste, pour un demandeur d'emploi qui dispose d'une voiture, et n'a d'autre objectif dans la vie que d'entamer une carrière. Mais elle est dure, voire inaccessible, pour certains autres chômeurs. De même, la prise en compte restrictive des critères familiaux a été conçue en fonction de l'idée que l'allocation de chômage n'est pas une « allocation de femme au foyer », mais ignore la problématique des familles dites monoparentales. Le traitement juste est de reconnaître les allocataires sociaux dans leur diversité.

La seconde est que les allocataires sociaux n'ont pas tous non plus le même projet. L'expression « marché général de l'emploi », qu'on utilise habituellement pour circonscrire l'obligation de réinsertion des chômeurs, peut prêter à confusion. Elle signifie que les allocataires sociaux ne sont pas voués, comme dans les corporations de jadis, à un métier ou à un secteur d'activité déterminés. Il reste qu'on ne devient pas camionneur ou ouvrier du bâtiment comme on entre chez Electrabel ou dans une usine pétrochimique. Une carrière dans le domaine commercial ne se mène pas comme une carrière de fonctionnaire, qui ne se mène pas comme une carrière artistique, laquelle se distingue des carrières dans le secteur social. La grande majorité des allocataires sociaux ont un projet professionnel. Certains peuvent avoir besoin d'aide pour le formuler d'une façon recevable par un fonctionnaire du CPAS, du Forem ou de l'Onem. D'autres peuvent même avoir besoin d'aide pour le formuler clairement à leurs propres yeux, notamment lorsqu'ils ont échoué dans leur projet initial. Mais en finale, qui, mieux que l'allocataire social, est en capacité d'exprimer ses besoins et ses souhaits? Une participation active de l'allocataire social à la définition de son projet d'insertion paraît tout à fait dans l'ordre des choses. Et une fois défini le projet, il appartiendra évidemment à la personne d'accomplir sa part dans ce qui est prévu.

Il me semble qu'on trouve là les éléments caractéristiques d'une démarche contractuelle. Ceux qui récusent la notion de contrat cherchent généralement leurs comparaisons du côté des contrats de vente ou de bail. Et en effet, on peut admettre que, réduits à leur dimension juridique, les contrats purement économiques représentent un engagement personnel moindre que de participer à un programme d'insertion. Mais si on cherche l'analogie du côté des contrats de formation, par exemple le contrat d'apprentissage, le contrat de formation professionnelle, voire le contrat d'enseignement, il me semble que l'on n'est pas du tout en terrain inconnu.

Mon sentiment est donc que, loin de récuser la notion de contrat, il faut au contraire la prendre au sérieux.

PRENDRE LE CONTRAT AU SÉRIEUX

Une question de moyens

Prendre le contrat au sérieux signifie tout d'abord que la partie publique au contrat doit avoir quelque chose à offrir. Cette contrepartie ne doit pas se limiter à l'allocation sociale. Ou, si l'on préfère, l'octroi de l'allocation sociale ne peut servir de prétexte à ne rien offrir d'autre, ou à n'offrir que des dispositifs sans valeur.

On peut concevoir qu'un chômeur n'ait aucun besoin d'aide et se débrouille très bien en faisant jouer son carnet d'adresses (ou celui de membres de son milieu social) ou se contente du service minimum qui consiste à consulter des offres d'emploi sur des valves ou un site internet. Mais on voit trop souvent des contrats qui se bornent à imposer à l'allocataire social des démarches personnelles, non parce que l'allocataire social n'a pas d'autre besoin, mais parce qu'on n'a rien à lui offrir. L'expérience des pays qui pratiquent la logique d'insertion avec une certaine crédibilité montre que cette logique nécessite d'importants moyens. Dans le cas de la Belgique, il ne faudrait pas nécessairement augmenter le budget global consacré à la réinsertion et aux allocations; mais il faudrait, au strict minimum, fondamentalement revoir la répartition entre ces deux rubriques.

On gardera par ailleurs à l'esprit que l'aide à l'insertion en tant que telle ne crée pas d'emploi (si ce n'est celui des agents d'insertion eux-mêmes!). Quoi qu'on en dise, notre société n'est pas une société de plein-emploi. Et quoi qu'on en dise, il n'y a pas de différence fondamentale entre les trois Régions belges: la Flandre compte à elle seule trois fois plus de chômeurs indemnisés (sans compter les prépensions et autres rubriques apparentées) que l'ensemble de la Belgique en 1970, à une époque où on pouvait réellement parler de plein-emploi. Bien entendu, il y a une différence à faire entre le chômage involontaire en tant que catégorie statistique et la notion juridique de chômage involontaire. Ce n'est pas parce que l'arrondissement de La Louvière connaît un fort taux de chômage que tous les habitants de La Louvière sont privés de chances raisonnables d'emploi; et ce n'est pas parce que les trois composantes de l'ancienne province du Brabant forment un pôle économique majeur que tous les habitants de ce pôle ont des chances sérieuses de trouver un emploi. Il reste tout de même que les notions ne sont pas étanches, et que le marché de l'emploi comporte par définition deux types d'acteurs — les travailleurs, mais aussi les employeurs.

Fair-play dans la négociation

Une procédure honnête

Prendre le contrat au sérieux signifie ensuite que la négociation du contrat doit être honnête. Cela pose la question de savoir si tous les allocataires sociaux

sont capables de mener cette négociation sans aide. Cette question doit être distinguée de celle de savoir s'ils sont capables de participer à un processus d'insertion. Je risquerai personnellement l'hypothèse que la grande majorité des allocataires sociaux ont cette dernière capacité, à condition qu'il s'agisse d'un processus réellement adapté à leur situation — je reviens sur cette question dans le dernier point.

Par contre, j'admets volontiers que tous n'ont pas la capacité d'ordonner leur projet de façon cohérente et compréhensible par un agent d'insertion. Aider les gens à définir leur projet est un métier en soi, qui peut être distingué de la négociation et de l'évaluation du programme d'insertion proprement dit. La législation sur les CPAS admet cette réalité, en prévoyant que le demandeur peut être assisté par une personne de son choix (et donc aussi par un service social) dans la négociation de son contrat d'insertion.

Cette réalité est par contre insuffisamment reconnue dans le chômage. Il n'est pas prévu que le chômeur puisse être assisté lors de la détermination de son programme d'insertion par le Forem, ni lors du premier entretien durant lequel l'Onem évalue son « comportement actif de recherche » et lui propose son premier « contrat ». Cela procède peut-être d'une conception erronée de la notion de disponibilité pour le marché de l'emploi, en fonction de laquelle le chômeur devrait être capable de déterminer sans aide les segments concrets du marché de l'emploi qui l'intéressent. À notre époque de rapides mutations industrielles et économiques, une des choses que doivent apprendre les demandeurs d'emploi est précisément de savoir si les qualifications acquises lors de leurs études et de leurs emplois précédents peuvent être utilement valorisées, ou s'ils doivent envisager une réorientation vers d'autres activités. On doute que ce travail puisse être accompli en quelques minutes de conversation avec un « facilitateur ».

Non-discrimination

L'honnêteté dans la négociation implique aussi, de la part de l'administration, le souci de traiter les gens sans discrimination. Une démarche individualisée n'est pas une démarche « à la tête du client » ; le caractère contractuel de la démarche ne signifie pas que l'allocataire social ait la possibilité, en fonction de son talent de négociateur, d'obtenir un meilleur contrat qu'un autre dans la même situation. Les différences entre allocataires sociaux sont trop nombreuses pour être coulées dans un texte réglementaire. Elles ne sont pas infinies au point de rendre impossible une démarche de *screening*, analogue à ce que font les banques pour la négociation des crédits.

Une place pour une approche collective ?

Reconnaître la diversité des besoins et des projets ne s'oppose nullement à une approche collective des problèmes, comme le suggèrent à juste titre Ginette Herman et Georges Liénard dans de ce dossier. Bien au contraire, la démarche d'orientation et de formation se prête à la création de lieux de rencontres, de discussions, et, pourquoi pas, de coalitions.

C'est au contraire la démarche bureaucratique basée sur l'application aveugle de réglementations générales qui réduit l'individu à un « cas » ou à un « dossier ».

DES OBJECTIFS RÉALISTES D'INSERTION

Le dernier point, le plus important, est de définir l'objet du contrat, je veux dire ses objectifs finaux, en fonction du principe qui est à sa base. Celui-ci est donc l'obligation pour l'assuré social de limiter le risque qui le rend éligible aux prestations, de faire ce qui est en son pouvoir pour cesser d'être allocataire social.

Comme le chômage se définit comme l'absence d'emploi, l'objectif final du contrat est évidemment de retrouver du travail. Mais prendre au sérieux cette notion signifie aussi qu'il faut pousser la réflexion sur la notion de travail, et sur les raisons pour lesquelles les gens ne travaillent pas.

Une réalité parfois passée sous silence des pays généralement cités en exemple pour leur politique d'activation est par exemple qu'ils comportent un beaucoup plus grand nombre d'invalides que la Belgique.

Part respective de l'invalidité et du chômage en % de la protection sociale et du PIB

		Belgique	Pays-Bas	Danemark	Suède
Invalidité	% prot. soc.	6,8	10,9	13,9	14,8
	% PIB	1,9	2,9	4,1	4,7
Chômage	% prot. soc.	12,5	6,3	9,5	6,2
	% PIB	3,5	1,7	2,8	2,0

Source : The social situation in the European Union 2007, social cohesion through equal opportunities - Commission européenne et Eurostat - avril 2008, document téléchargeable, 197 p, tableau p. 187.

Il ne s'agit pas ici de suggérer que tous les chômeurs, ou une majorité d'entre eux, sont des invalides qui s'ignorent, ou plutôt que l'on ignore. Mais l'assurance chômage belge comporte bel et bien une importante invalidité cachée. Il faut tenir compte de cette réalité lorsqu'on détermine les moyens mis en œuvre et même les objectifs que l'on s'assigne et qu'on assigne aux gens.

Je pense par exemple que l'emploi à temps plein n'est pas accessible à tous les chômeurs, et qu'il faut réécrire les règles sur l'exercice, par les chômeurs, d'une activité autre qu'à temps plein. Il faut d'une part déterminer une règle, plus incitative que ce qui existe actuellement, et qui ne soit pas uniquement applicable à l'emploi à temps partiel au sens strict, de cumul entre l'allocation sociale et le revenu de telles activités. Cette règle peut avoir sa complexité dans les détails, mais elle doit pouvoir se traduire par une règle simple à l'adresse du chômeur : la garantie, qui est loin d'être offerte par le système actuel, que

toute augmentation du revenu d'activité entraînera une augmentation du revenu global.

Il faut ensuite déterminer, en fonction de la situation personnelle de l'assuré social, quel « degré d'emploi » peut être considéré comme un objectif satisfaisant, dont l'accomplissement implique que l'allocataire social a rempli sa part du contrat.

On a cité en premier lieu la question de l'invalidité, parce que c'est l'aspect le plus indiscutable. Mais on peut élargir le propos à d'autres situations sociales. Celles-ci ne peuvent être un prétexte pour ne rien faire, ni retarder indéfiniment le moment où on s'occupera sérieusement de trouver un emploi. Mais elles peuvent justifier que, pendant une certaine période, l'obligation de chercher un emploi soit modulée, voire provisoirement mise entre parenthèses, le temps pour la personne de venir à bout de tel ou tel problème.

La législation CPAS prévoit explicitement cette réalité, en admettant que des raisons de santé et d'équité dispensent de l'obligation d'accepter de travailler. La réglementation du chômage contient quelques dispositions dans le même sens : par exemple, le comportement actif de recherche n'est pas évalué pour les chômeurs de plus de cinquante ans ou atteints d'une incapacité d'au moins 33 %. En théorie, on peut se demander si l'exclusion de tout dispositif d'insertion est la meilleure réponse sociale à apporter à ces personnes. Mais si on veut les inclure dans les dispositifs en vigueur, il faut à tout le moins garder à l'esprit ce qui justifie ces exceptions, à savoir qu'un travailleur inapte à 33 % ou âgé de plus de cinquante ans n'a pas exactement les mêmes possibilités que d'autres chômeurs.

CONCLUSIONS

Cet article prend à contre-pied certaines critiques de principe de la démarche dite « contractualiste ». Il défend l'idée que la solidarité, conçue comme interdépendance de droits et d'obligations, reste le meilleur fondement théorique de la protection sociale. Prétendre esquiver la notion d'obligations en prônant une forme quelconque de revenu inconditionnel ne représente pas un dépassement, mais une impasse. La notion de contrat, en ce qu'elle reconnaît les allocataires sociaux dans la diversité de leurs situations et de leurs projets, et en ce qu'elle fait d'eux des acteurs de leur réinsertion, paraît dans son principe la meilleure formulation de ce que l'on peut légitimement attendre des allocataires sociaux.

Au lieu donc de récuser cette logique, il faut la prendre au sérieux.

La prendre au sérieux implique pour l'allocataire social, mais aussi pour la partie publique, un certain nombre d'exigences, notamment quant aux moyens mis en œuvre et à la loyauté dans la négociation. Mais avant tout, elle impose de définir de façon réaliste les objectifs que l'on se fixe — et que l'on assigne à l'allocataire social. Se fixer l'emploi comme objectif suppose que l'on réfléchit

chisse concrètement, et non à l'emporte-pièce, sur les raisons pour lesquelles les gens ne travaillent pas. En sachant que la classification des allocataires sociaux dans l'un ou l'autre secteur de la protection sociale ne correspond pas nécessairement à la réalité vécue. Si l'emploi peut être un objectif commun à tous les allocataires sociaux, cet objectif ne sera pas nécessairement rencontré à court terme pour tous. Certains auront, pour atteindre l'objectif, besoin d'autres aides que des aides à l'emploi au sens strict. Et surtout, l'emploi dont il s'agit ne sera pas nécessairement un emploi stable à temps plein. Le système social doit tenir compte de cette réalité.

Cette approche ne désamorce nullement les critiques que l'on peut formuler contre le système en vigueur. Bien au contraire, les critiques qu'elle permet ne pourront pas être rencontrées en retournant simplement à la situation, qui a prévalu naguère, où les chômeurs étaient considérés en bloc comme un « stock » de gens irrécupérables, juste bons à faire la file pour toucher leur chèque à la fin du mois. ■

Ce texte reprend en grande partie celui d'un exposé fait le 7 novembre 2008 dans le cadre du colloque « Droit et dignité », organisé par le barreau de Liège.