

**METTRE L'ÉTAT SOCIAL ACTIF
AU SERVICE DES CAPACITÉS :
PROPOSITIONS À PARTIR DE L'ANALYSE
DE L'ACTIVATION DU COMPORTEMENT
DE RECHERCHE D'EMPLOI DES
CHÔMEURS ET DE L'*INBURGERING*^(*)**

Amaury MECHELYNCK,
Assistant à l'Université catholique de Louvain

^(*) Cette étude est la version retravaillée et actualisée du mémoire réalisé par l'auteur dans le cadre d'un master en droit à l'Université catholique de Louvain. Quelques passages sont tirés, moyennant actualisation, d'une étude précédente parue dans la *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, n° 70, 2013, pp. 225-266. L'auteur tient à remercier chaleureusement sa promotrice de mémoire, Pascale Vielle (UCL), pour son suivi tout au long de la réalisation dudit mémoire. L'auteur tient également à remercier Daniel Dumont (ULB) pour sa relecture attentive et ses précieux conseils en vue de la publication de cette étude. Il va de soi que l'auteur demeure seul responsable des idées exprimées. L'étude est arrêtée au 31 juillet 2014.

SOMMAIRE

Introduction	417
I. L'État social actif et les capacités	419
A. Les grands principes de l'État social actif	419
B. La procédure d'activation du comportement de recherche d'emploi et l' <i>inburgering</i> comme politiques d'activation	421
C. La théorie des capacités et son application aux politiques d'activation	422
II. La procédure d'activation du comportement de recherche d'emploi face aux capacités	424
A. L'influence du chômeur sur les modalités et les objectifs de sa prise en charge	425
1. <i>Le déroulement de la procédure</i>	426
a. <i>Pour les bénéficiaires d'allocations de chômage</i>	426
b. <i>Pour les bénéficiaires d'allocations d'insertion</i>	427
2. <i>Un « contrat » imposé et pas toujours adapté</i>	428
3. <i>Des voies de recours d'une utilité très relative</i>	430
a. <i>Des recours peu praticables</i>	430
b. <i>Des juges aux pouvoirs limités</i>	431
B. Des « portes de sortie » limitées	433
C. De nouveaux droits pour les chômeurs activés ?	435
D. Les sanctions et leur impact sur les chômeurs activés	437
1. <i>Aperçu des sanctions : une rigidité en sursis ?</i>	437
2. <i>Les sanctions en action : un mécanisme précarisant</i>	440
E. L'impact de la procédure d'activation sur les chômeurs et sur la société	442
F. Saisir l'opportunité de la régionalisation	444
III. L'<i>inburgering</i> face aux capacités	447
A. L'influence de l'intégrant sur les modalités et les objectifs de l' <i>inburgering</i>	448
1. <i>Le déroulement du trajet d'<i>inburgering</i></i>	448
2. <i>Le « sur mesure » : un concept en pleine évolution</i>	451
B. Les « portes de sortie » des intégrants	456
C. De nouveaux droits pour les intégrants ?	457
D. Un système de sanctions complexe au désavantage des plus démunis	458
1. <i>Les amendes administratives : montants et procédure</i>	458
2. <i>Les exclusions de droits sociaux</i>	460
3. <i>Des différences qui posent question</i>	462
E. L'impact de l' <i>inburgering</i> sur les intégrants et sur la société	464
F. Un bilan positif à ne pas surestimer	466

IV. Quelques pistes concrètes pour mettre l'activation au service des capacités	469
A. Mettre le contrat au service de la liberté processuelle	469
1. <i>Un droit de l'usager à codéterminer l'objectif de l'activation</i>	470
2. <i>Un contrat synallagmatique et multipartite</i>	471
3. <i>Une nouvelle « porte de sortie » : le refus de signer le contrat d'activation</i>	473
4. <i>Un véritable contrôle judiciaire de la validité des contrats d'activation</i>	474
B. Une activation respectueuse des ressources : repenser les sanctions	475
1. <i>Les droits comme alternative aux sanctions : explorer la voie de l'incitation</i>	476
2. <i>Une conception ambitieuse de la proportionnalité</i>	477
3. <i>La préservation d'un « filet de sauvetage » en cas de sanctions</i>	478
Conclusion	479

L'État social actif est un projet politique visant à faire revenir la responsabilité individuelle au cœur des politiques sociales. La mise en œuvre de ce projet se traduit par l'individualisation de la prise en charge des usagers, par leur responsabilisation et par la contractualisation des prestations sociales. Le plus souvent, les autorités publiques et les instances européennes évaluent les politiques d'activation sous l'angle de l'efficacité économique, sans tenir compte de l'impact qu'elles ont sur leurs destinataires. Dès lors, des voix s'élèvent pour demander que l'activation soit évaluée à l'aune de la théorie des capacités d'Amartya Sen, selon laquelle toute politique sociale devrait augmenter la liberté réelle de ses destinataires.

Cette contribution a pour objet d'évaluer l'impact de deux dispositifs d'activation – l'inburgering et la procédure d'activation du comportement de recherche des chômeurs – sur la liberté réelle des individus qui y sont soumis. Sur la base de cette double analyse, des propositions visant à adapter le droit qui encadre les politiques d'activation pour améliorer leur impact sur la liberté réelle des individus seront envisagées.

De actieve welvaartsstaat is een politiek project dat ernaar streeft de individuele verantwoordelijkheid opnieuw centraal te stellen in het sociaal beleid. Dit project brengt een individualisering van de steun aan de gebruikers, een grotere nadruk op hun verantwoordelijkheid en een contractalisering van de sociale prestaties met zich mee. Meestal worden activeringsmaatregelen door de overheid en de Europese instanties geëvalueerd op basis van hun economische doelmatigheid zonder rekening te houden met de impact die ze op hun doelpubliek kunnen hebben. Daarom bepleiten sommigen dat activering aan de hand van de "capability theory" van Amartya Sen wordt geëvalueerd. Volgens deze theorie moet het sociaal beleid de werkelijke vrijheid van zijn doelpubliek bevorderen.

In deze bijdrage wordt de impact geanalyseerd van twee maatregelen – de activering van werklozen en het inburgeringsbeleid – op de werkelijke vrijheid van de personen die eraan onderworpen zijn. Op basis van deze analyses zal onderzocht worden hoe het juridisch kader van activering aangepast kan worden om de impact ervan op de werkelijke vrijheid van het individu te verbeteren.

Introduction

Il y a presque quinze ans, Frank Vandenbroucke, alors ministre fédéral des Affaires Sociales, énonçait que l'État-providence ne permettait plus de faire face aux risques sociaux de la société postindustrielle. Face à l'exclusion, l'État-providence offrirait des allocations mais « pas d'issue ». Vandenbroucke plaidait donc pour le passage à un État social « actif », « qui insiste davantage sur les investissements dans les personnes, sur le travail sur mesure, sur la responsabilité personnelle », de façon à instaurer au profit des citoyens une « égalité radicale des chances » en donnant à chacun des « possibilités maximales de participation sociale »⁽¹⁾.

Plus d'une décennie plus tard, il faut bien constater que le passage de l'État-providence « passif » à l'État social actif ne tient pas toutes ses promesses. Les inégalités sociales sont très loin d'avoir été réduites⁽²⁾. On est donc encore loin de « l'égalité radicale des chances ». De plus, les politiques d'activation sont, le plus souvent, évaluées par les pouvoirs publics et les instances européennes à l'aune de leur efficacité économique, sans prendre en considération le vécu des personnes activées et les impacts concrets de ces politiques sur les différents aspects de leur vie⁽³⁾. Au regard de ce diagnostic interpellant, de nombreux observateurs ont proposé d'évaluer les politiques d'activation à l'aune de la théorie des capacités⁽⁴⁾. Selon cette théorie, développée par l'économiste et philosophe Amartya Sen⁽⁵⁾, toute politique devrait se fixer pour objectif d'augmenter les capacités de ses destinataires, c'est-à-dire « l'éventail des libertés réellement accessibles à une personne en vue de conduire la vie qu'elle entend mener »⁽⁶⁾.

La présente étude a pour ambition de contribuer à opérationnaliser la démarche prônée par ces intellectuels et de dégager ainsi des pistes concrètes permettant de mettre l'activation au service de la promotion des capacités. Pour ce faire, nous confronterons deux politiques d'activation à la théorie des capacités : l'activation du comportement de recherche d'emploi des chômeurs et l'*inburgering*.

L'activation du comportement de recherche d'emploi n'est qu'un aspect du « plan d'accompagnement et de suivi actif des chômeurs » qui a été élaboré en 2004 et a fait l'objet d'un accord de coopération entre l'État fédéral, les régions et les communautés. Cet accord prévoit, d'une part, la généralisation et l'intensification de l'accompagnement des demandeurs d'emploi par les services publics de l'emploi et, d'autre part, la mise en

(1) F. VANDENBROUCKE, *L'État social actif : une ambition européenne*, discours du 13 décembre 1999, exposé Den Uyl, http://oud.frankvandenbroucke.be/html/soc/ZT_991213.htm.

(2) B. CANTILLON, « Over wederkerigheid, solidariteit en bescheidenheid. Enkele kritische kanttekeningen bij het 'voor wat hoort wat'-discours », *Voor wat hoort wat. Naar een nieuw sociaal contract* (dir. P. JANSSENS), Antwerpen, De Bezige Bij, 2011, p. 159.

(3) M. BONVIN et P. VIELLE, « Une flexicurité au service des capacités des citoyens européens », *Revue de l'IREC*, vol. 63, n° 4, 2009, p. 20.

(4) Il s'agit principalement d'intellectuels liés au projet européen *Capright*. Pour une présentation du projet et de ses membres, voy. http://ec.europa.eu/research/social-sciences/projects/340_en.html.

(5) A. SEN, *Development as Freedom*, Oxford, Oxford University Press, 1999, p. 297.

(6) J.-M. VERD et J. VERO, « Pour quoi la flexicurité mérite-t-elle qu'on en débattenne à partir de l'approche par les capacités ? », *Formation emploi*, n° 113, 2011, p. 7.

place par l'État fédéral d'une évaluation et d'un contrôle des « efforts du chômeur en vue de son intégration effective sur le marché du travail »⁽⁷⁾. C'est l'exécution de ce dernier engagement par l'État fédéral qui a été traduite par l'adoption d'une nouvelle condition d'octroi des allocations de chômage, celle de « rechercher activement un emploi »⁽⁸⁾. Le respect de cette obligation fait l'objet d'une procédure de contrôle – mise en œuvre par l'ONEm –, dénommée « procédure d'activation du comportement de recherche d'emploi » (PACRE). Cette procédure vise à évaluer les efforts du chômeur pour se réinsérer sur le marché de l'emploi à travers une série d'entretiens individuels. Si ces efforts sont jugés insuffisants, le chômeur devra s'engager à entreprendre des démarches précisées dans un « contrat » conclu avec l'ONEm. Le non-respect de ce contrat fait l'objet de sanctions. La PACRE connaît actuellement des transformations importantes car sa mise en œuvre sera bientôt confiée aux services régionaux de l'emploi et de la formation professionnelle, dans le contexte de la sixième réforme de l'État⁽⁹⁾.

L'inburgering, quant à lui, est un « parcours d'intégration civique » mis en place par la Communauté flamande qui comprend l'apprentissage du néerlandais, des cours d'« intégration sociale » et des cours d'orientation socioprofessionnelle et qui s'adresse aux migrants qui s'installent en Flandre ou à Bruxelles⁽¹⁰⁾. Ce parcours est obligatoire pour une partie de son « public cible » contrainte d'y participer sous la menace de sanctions administratives. Le suivi de *l'inburgering* est également une condition d'accès au logement social⁽¹¹⁾ et tend dans les faits à devenir peu à peu une condition d'octroi du revenu d'intégration et de l'aide financière par les CPAS. *L'inburgering* connaîtra, lui aussi, des changements importants dans les années à venir. D'abord, le Parlement flamand a voté récemment un décret qui refond le décret *inburgering* ainsi que les décrets qui encadrent les autres composantes de la politique d'intégration flamande⁽¹²⁾. Par ailleurs, la Commission communautaire française et la Région wallonne se sont lancées elles aussi dans l'élaboration d'un parcours d'accueil inspiré de *l'inburgering*⁽¹³⁾.

(7) Accord de coopération du 30 avril 2004 entre l'État fédéral, les régions et les communautés relatif à l'accompagnement et au suivi actifs des chômeurs, *M.B.*, 25 juillet 2007. Cet accord devrait très prochainement être remplacé par le projet d'accord de coopération du 6 novembre 2013 conclu entre l'État fédéral, les régions et les communautés relatif à l'accompagnement et au suivi actifs des chômeurs, dès que les lois, décrets et ordonnances d'assentiment nécessaires auront été adoptés. Ce projet d'accord est accessible en ligne via le lien suivant : <http://nadia-burger.vlaanderen.be/nadia/repertorium/openindex.do?index=01.02.03>.

(8) Voy. les articles 59bis et suivants de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage, *M.B.*, 31 décembre 1991. Cette condition se rattache à l'exigence de disponibilité pour le marché de l'emploi. Dans la suite du texte, nous nous référerons à cet arrêté par l'appellation « arrêté royal du 25 novembre 1991 ».

(9) Loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, *M.B.*, 15 août 1980, art. 6, § 1^{er}, IX, 5^o, inséré par la loi spéciale du 6 janvier 2014 relative à la sixième réforme de l'État, *M.B.*, 31 janvier 2014.

(10) Décret du Parlement flamand du 28 février 2003 relatif à la politique flamande d'intégration civique, *M.B.*, 8 mai 2003. Dans la suite du texte, nous nous référerons à ce décret par l'appellation « décret *inburgering* ».

(11) Décret du Parlement flamand du 15 juillet 1997 contenant le Code flamand du logement, *M.B.*, 19 août 1997, art. 92, § 3, 8^o, inséré par le décret du Parlement flamand du 15 décembre 2006 portant modification du décret du 15 juillet 1997 contenant le Code flamand du logement, *M.B.*, 19 février 2007.

(12) Décret du Parlement flamand du 7 juin 2013 relatif à la politique flamande d'intégration et d'intégration civique, *M.B.*, 26 juillet 2013. Dans la suite du texte, on parlera du « nouveau décret intégration et *inburgering* ».

(13) Décret du 18 juillet 2013 de la Commission communautaire française relatif au parcours d'accueil pour primo-arrivants en Région de Bruxelles-Capitale, *M.B.*, 18 septembre 2013 ; décret de la Région

Pour tenter de dégager des solutions permettant de mettre l'activation au service des capacités, nous procéderons en trois temps.

Dans un premier temps (I), nous expliquerons précisément en quoi la PACRE et l'*inburgering* sont des concrétisations du projet d'État social actif et nous développerons une grille d'évaluation qui nous permettra d'évaluer ces politiques à l'aune des capacités. Dans un second temps, nous évaluerons, tour à tour, la PACRE (II) et l'*inburgering* (III), à l'aide de cette grille de lecture. Dans un troisième temps (IV), nous croiserons les résultats de ces analyses pour identifier des solutions concrètes permettant d'aller vers une activation davantage bénéfique pour les capacités.

Enfin, il faut insister sur le fait que, si notre approche se veut interdisciplinaire, dans la mesure où elle entend utiliser l'apport des autres sciences humaines, les solutions que nous tenterons d'identifier pour concilier activation et promotion des capacités seront essentiellement de nature juridique. L'analyse se focalisera donc sur l'influence du droit qui encadre les procédures d'activation sur les capacités des individus « activés », de manière à tenter de déterminer comment le droit applicable pourrait être amélioré.

I. L'État social actif et les capacités

Dans cette première partie, nous poserons le cadre théorique dans lequel notre étude se développera. À cet effet, nous décrirons d'abord le projet politique et social qu'est l'État social actif et les principes qui sont à sa base (A). Nous montrerons ensuite en quoi l'*inburgering* et la PACRE se rattachent au projet de l'État social actif (B). Enfin, nous décrirons brièvement la théorie des capacités d'Amartya Sen et développerons une grille de lecture qui nous permettra d'évaluer les politiques d'activation à l'aune de cette théorie (C).

A. Les grands principes de l'État social actif

L'État social actif se donne comme objectif de surmonter les limites, voire les échecs, de l'État-providence traditionnel, considéré comme trop passif. L'État-providence désresponsabiliserait les individus en leur fournissant des prestations sociales standar-

wallonne du 27 mars 2014, remplaçant le livre II du Code wallon de l'action sociale et de la santé relatif à l'intégration des personnes étrangères ou d'origine étrangère, *M.B.*, 18 avril 2014. Assiste-t-on au développement d'une citoyenneté « fédérée » en plus de la citoyenneté fédérale ? Sur cette question, voy. S. VAN DROOGHENBROECK, « Fédéralisme, droits fondamentaux et citoyenneté : les certitudes à l'épreuve de l'*inburgering* », *Recht en minderheden. De ene diversiteit is de andere niet* (dir. E. BREMS et R. STOKX), Brugge, die Keure, coll. « Tegenspraak », 2006, pp. 257-274. Pour un premier commentaire du parcours d'intégration pour primo-arrivants institué par la COCOF, voy. M. EL BERHOUMI, B. VANLEEMPUTTEN et N. BONBLED, « Le droit des politiques sociales et de santé de la Commission communautaire française », *25 ans de droit bruxellois (1989-2014) : un premier bilan* (dir. D. YERNAULT, P. DE BROUX et B. LOMBAERT), Bruxelles, Larcier, à paraître.

disées et impersonnelles ⁽¹⁴⁾, entraînant leur dépendance envers lui ⁽¹⁵⁾. De surcroît, l'État-providence est confronté à des difficultés financières importantes : en raison du fort taux de chômage et du vieillissement de la population, un nombre croissant de personnes dépend du soutien de l'État social, tandis que le nombre de personnes aptes à contribuer à son financement diminue en termes relatifs ⁽¹⁶⁾. Face à cela, l'État social actif se donne pour mission de « sortir l'État-providence de l'ornière assistancielle dans laquelle il se serait enlisé » ⁽¹⁷⁾. Pour ce faire, il vise à faire revenir l'individu et sa responsabilité au cœur de la politique sociale ⁽¹⁸⁾.

Partant de l'idée que l'État ne devrait plus se résigner à indemniser la survenance des risques sociaux à coups d'allocations, l'État social actif se veut plus « proactif » et se donne pour mission de prévenir la survenance des risques, ou de supprimer dans les meilleurs délais la dépendance des individus qui ont été affectés par leur survenance, lorsque celle-ci n'a pas pu être prévenue ⁽¹⁹⁾. Dans le champ des politiques sociales, cela se traduit par un passage à des prestations plus individualisées, censées permettre aux autorités publiques de prévenir la « pérennisation des situations d'exclusion » ⁽²⁰⁾ par le biais d'une prise en charge adaptée à la situation personnelle de chaque usager. L'objectif est d'impliquer les individus dans leur prise en charge, afin de les mobiliser dans une « démarche et un projet de résolution de leurs difficultés » ⁽²¹⁾ et ainsi éviter qu'ils « ne s'embourbent dans une précarité dont les bureaucraties impersonnelles et anonymes sont parfois bien peu à même de les déloger » ⁽²²⁾.

Toutefois, l'individu est tenu d'apporter sa collaboration. La logique d'intervention catégorielle qui excluait l'individu de son champ d'action n'étant plus de mise, l'individu est prié de participer à l'amélioration de sa condition, en participant activement à la vie économique et sociale par toute activité utile ⁽²³⁾. Cette participation active de chacun serait en effet « le meilleur remède contre la pauvreté », mais également « une condition de base pour le bien-être personnel » de tout individu ⁽²⁴⁾. Voilà donc l'individu responsabilisé dans le cadre de sa prise en charge, ce qui se traduit concrètement par une conditionnalisation croissante des prestations sociales : le bénéficiaire ne peut se cantonner à un statut d'ayant droit passif mais est tenu de s'impliquer dans sa prise en charge, en effectuant « certaines démarches positives en vue de concrè-

(14) J.-M. BONVIN et É. MOACHON, « L'activation et son potentiel de subversion de l'État social », *L'État social actif. Vers un changement de paradigme ?* (dir. P. VIELLE, Ph. POCHET et I. CASSIERS), Bruxelles, P.I.E.-Peter Lang, 2005, p. 65.

(15) F. VANDENBROUCKE, *L'État social actif : une ambition européenne*, op. cit.

(16) *Ibid.*

(17) D. DUMONT, « Vers un État social "actif" ? », *J.T.*, 2008, p. 134.

(18) J.-M. BONVIN et E. MOACHON, « L'activation et son potentiel de subversion de l'État social », op. cit., pp. 64, 66 et 71.

(19) F. VANDENBROUCKE, *L'État social actif : une ambition européenne*, op. cit.

(20) D. DUMONT, « Vers un État social "actif" ? », op. cit., p. 135.

(21) A. FRANSSSEN, « Autonomisation et responsabilisation des individus : qu'est-ce qui ne va pas ? (Répercussions pour les usagers et travailleurs sociaux) », *Bruxelles informations sociales*, n° 159, 2008, p. 18.

(22) D. DUMONT, « Vers un État social "actif" ? », op. cit., p. 135.

(23) F. VANDENBROUCKE, *L'État social actif : une ambition européenne*, op. cit.

(24) *Ibid.*

tiser les droits formels qui lui sont reconnus, et, plus largement, de garantir sa pleine participation à la vie sociale »⁽²⁵⁾.

On assiste donc à un double mouvement d'individualisation et de conditionnalisation accrue des prestations sociales. Comme le souligne D. Dumont, ces deux évolutions se rejoignent dans une troisième, qui est la contractualisation des prestations. En effet, un contrat conclu entre les autorités et l'individu constitue la technique juridique employée pour responsabiliser ce dernier, en l'amenant à souscrire à un certain nombre d'engagements, tout en permettant une prise en charge plus individualisée⁽²⁶⁾.

B. La procédure d'activation du comportement de recherche d'emploi et l'*inburgering* comme politiques d'activation

L'*inburgering* et la PACRE sont clairement rattachables au paradigme de l'État social actif.

Il est clair que le dispositif de la PACRE repose sur les trois grandes manifestations juridiques de l'État social actif. Tout d'abord, la responsabilisation du chômeur se traduit par son obligation de rechercher activement un emploi qui conditionnera désormais son droit aux allocations de chômage : le non-respect de cette obligation peut entraîner l'exclusion du bénéfice des allocations de chômage. L'individualisation de la prise en charge du chômeur se concrétise par les entretiens individuels qui jalonnent la PACRE, au cours desquels les efforts des chômeurs sont, en principe, évalués de façon personnalisée. Si ces efforts sont jugés insuffisants, les agents dits facilitateurs de l'ONem définissent les actions à entreprendre pour rechercher un emploi en concertation avec le chômeur et en tenant compte – en principe toujours – de sa situation particulière. Enfin, il y a bien une contractualisation de la prise en charge du chômeur car les démarches qu'il s'engage à entreprendre sont consignées dans un contrat conclu avec l'ONem⁽²⁷⁾.

L'*inburgering* est également clairement inspiré de la philosophie de l'État social actif⁽²⁸⁾. Par le biais d'un programme spécifique, la Communauté flamande met à la disposition des primo-arrivants des moyens pour les aider à s'intégrer et pour renforcer leur autonomie. En retour, elle considère qu'il est du devoir des bénéficiaires de saisir la chance qui leur est offerte. On le voit, l'esprit de l'État social actif imprègne la politique d'*inburgering* : l'individu est responsabilisé, obligé de prendre une part active dans son processus d'intégration en suivant des cours de néerlandais et d'intégration sociale. Ne pas suivre ces cours peut entraîner des sanctions administratives et conditionne le bénéfice de certains droits sociaux, comme le droit à un logement social. De leur côté, les autorités s'engagent à lui offrir un trajet individualisé supposé répondre à ses besoins, auquel l'intégrant adhère par un contrat. L'individualisation, la responsa-

(25) D. DUMONT, « Vers un État social "actif" ? », *op. cit.*, p. 135.

(26) Paragraphe basé sur *ibid.*

(27) Ce paragraphe est basé sur D. DUMONT, « Pour ou contre l'activation des chômeurs ? Une analyse critique du débat », *R.D.S.*, 2010, pp. 359 et 360.

(28) M. LAMBERTS *et al.*, *Het Vlaams inburgeringsbeleid geëvalueerd. Synthese*, Leuven, HIVA-KU Leuven, 2007, p. 1 ; D. DUMONT, « Vers un État social "actif" ? », *op. cit.*, p. 139.

bilisation et la contractualisation, qui caractérisent les mises en œuvre de l'État social actif, se retrouvent clairement dans *l'inburgering*.

C. La théorie des capacités et son application aux politiques d'activation

La théorie des capacités est une théorie développée par l'économiste indien Amartya Sen. Cette théorie, qui a pour but de pallier les lacunes des approches économiques *mainstream* et des théories utilitaristes ⁽²⁹⁾, dominantes dans le champ scientifique, s'articule autour d'une notion centrale : les capacités ⁽³⁰⁾. Pour saisir la portée de cette notion, il convient de la distinguer de celle de « fonctionnement ». Les fonctionnements sont les actes et les choix effectivement posés par une personne, tandis que la notion de capacité renvoie à l'ensemble des actes et des choix qu'une personne est susceptible de poser ⁽³¹⁾, à « l'éventail des libertés réellement accessibles à une personne en vue de conduire la vie qu'elle entend mener » ⁽³²⁾. Et Sen de résumer : « un fonctionnement est une réalisation tandis qu'une capacité est une aptitude à la réalisation » ⁽³³⁾. Cette distinction permet de rendre compte d'une réalité centrale dans sa vision : deux personnes qui posent les mêmes actes (fonctionnements) n'ont pas forcément le même degré de liberté réelle (capacités) ⁽³⁴⁾.

Sur la base de cette théorie, les intellectuels du groupe *Capright* ont construit une grille de lecture grâce à laquelle les politiques d'activation peuvent être évaluées à l'aune de leur contribution au développement des capacités ⁽³⁵⁾.

Selon la grille de lecture de *Capright*, une politique d'activation axée sur les capacités doit combiner deux éléments essentiels au développement de la liberté réelle de l'individu : la liberté processuelle et le développement des opportunités. Pour opérationnaliser cette grille, nous la déclinerons en cinq questions, auxquelles nous confronterons ensuite la PACRE et *l'inburgering*.

(29) A. SEN, « Equality of what? », *Tanner lecture for human values* (dir. S. Mc-MURRIN), Cambridge, Cambridge University Press, 1980, p. 197.

(30) J. DE MUNCK, « Qu'est-ce qu'une capacité ? », *La liberté au prisme des capacités. Amartya Sen au-delà du libéralisme* (dir. J. DE MUNCK et B. ZIMMERMAN), Paris, EHESS, 2008, pp. 21 et 22.

(31) J.-M. BONVIN et N. FARVAQUE, « L'accès à l'emploi au prisme des capacités, enjeux théoriques et méthodologiques », *Formation emploi*, n° 98, 2007, p. 10.

(32) J.-M. VERD et J. VERO, « Pourquoi la flexicurité mérite-t-elle qu'on en débattenne », *op. cit.*, 2011, p. 7.

(33) A. SEN, « The Standard of Living, Lecture II: Lives and Capabilities », *The Standard of Living*, Cambridge, Cambridge University Press, 1987, p. 39, cité par C. DEBUCQUOIS, « De la mesure du bien-être individuel aux fondements d'une société juste. Discussion de la possibilité d'un choix social à la lumière de l'approche par les capacités d'Amartya Sen », *R.I.E.J.*, n° 69, 2012, p. 171.

(34) J.-M. BONVIN et N. FARVAQUE, « L'accès à l'emploi au prisme des capacités », *op. cit.*, p. 10.

(35) L'ensemble des développements qui suivent dans cette section sont basés sur les travaux de *Capright*, en particulier J.-M. BONVIN et M. ORTON, « Activation Policies and Organisational Innovation: The Added Value of the Capability Approach », *International Journal of Sociology and Social Policy*, vol. 29, n°s 11-12, 2009, pp. 567 à 569 ; J.-M. VERD et J. VERO, « Pourquoi la flexicurité mérite-t-elle qu'on en débattenne », *op. cit.*, pp. 5 à 8 ; J.-M. BONVIN et É. MOACHON, « Droit au travail et responsabilité individuelle dans les États sociaux contemporains. Une analyse en termes de capacités des politiques d'activation des personnes sans emploi », *Journal européen des droits de l'homme/European Journal of Human Rights*, vol. 1, n° 5, « Droits de l'homme et politiques d'activation des personnes sans emploi/Human Rights and Activation Policies for the Unemployed », 2013, pp. 778-789.

La *liberté processuelle*, qui permet aux individus de rester maîtres de leurs choix dans le cadre de leurs interactions avec les autorités, est essentielle au développement des capacités. En effet, si l'on impose aux individus de s'adapter aux exigences définies unilatéralement par l'administration, leur liberté de choix est annihilée. Dans le cadre des politiques d'activation, garantir cette liberté processuelle implique de reconnaître deux alternatives aux personnes activées. Tout d'abord, ces personnes doivent avoir la possibilité de peser sur le contenu des exigences des autorités, de façon à ce que ces exigences puissent être adaptées à leur situation et à leurs aspirations (*voice*). Si ces exigences ne peuvent être suffisamment adaptées, les individus doivent alors être en mesure de s'y soustraire à un coût acceptable (*exit*). Pour déterminer de quel degré de liberté processuelle les individus bénéficient dans le cadre de l'*inburgering* et de la PACRE, nous analyserons le déroulement concret de ces deux dispositifs pour voir si les alternatives d'*exit* et de *voice* y sont garanties. Pour la *voice*, nous poserons la question de savoir si les acteurs institutionnels disposent de la marge de manœuvre et des ressources nécessaires pour adapter l'objectif et les modalités de leurs interventions en fonction des caractéristiques et des aspirations des individus (première question). Pour l'*exit*, nous vérifierons s'il existe suffisamment de « portes de sortie », notamment sous la forme de causes de suspension de l'obligation de se soumettre à la PACRE et à l'*inburgering*, permettant de se soustraire à ces procédures à un prix acceptable lorsqu'elles sont inadaptées à la situation des intéressés (deuxième question).

Le *développement des opportunités* consiste à fournir aux individus « les moyens de la liberté de choix »⁽³⁶⁾. Ces moyens sont essentiellement de deux ordres.

D'une part, il s'agit des ressources, c'est-à-dire les biens et les services dont dispose l'individu ou qui lui sont fournis par le marché, le secteur public ou associatif. Les auteurs de *Capright* proposent également de considérer les droits qui sont reconnus aux individus comme autant de ressources que l'individu peut mobiliser. Si de telles ressources ne sont pas assurées en suffisance, l'individu ne pourra pas poser certains choix. Ainsi, une personne qui ne bénéficie pas d'assez de revenus et qui ne peut faire valoir un droit permettant d'accéder à de tels revenus pour financer des études sera contrainte d'accepter un emploi peu qualifié à la place de poursuivre sa formation. Pour évaluer l'impact de l'*inburgering* et de la PACRE sur les ressources, nous nous interrogerons sur l'existence des droits, notamment en termes d'accompagnement et de revenus, dont bénéficient les destinataires des politiques d'activation pendant leur prise en charge (troisième question). Ensuite, nous tenterons de déterminer à quel point les sanctions qui s'attachent au non-respect des obligations d'activation fragilisent l'accès aux ressources financières et aux droits sociaux (quatrième question).

D'autre part, les individus doivent bénéficier d'un certain nombre de « facteurs de conversion » pour voir leurs opportunités s'accroître. En effet, à ressources égales, les individus ne jouissent pas des mêmes opportunités, en raison de leurs caractéristiques personnelles, du contexte social et politique, des lois en vigueur, etc. L'individu doit donc recevoir la possibilité de « convertir » ses ressources en de réelles capacités d'action, ce qui nécessite la disponibilité de facteurs de conversion. Ceux-ci peuvent

(36) J.-M. VERD et J. VERO, « Pourquoi la flexicurité mérite-t-elle qu'on en débattenne », *op. cit.*, p. 7.

être individuels ou sociaux. Les facteurs de conversion individuels regroupent les caractéristiques (physiques, psychiques ...) de chaque individu ainsi que ses qualités et ses compétences. Les facteurs sociaux, quant à eux, renvoient au contexte plus large dans lequel l'individu évolue, ce qui comprend notamment les normes sociales en vigueur et la configuration du marché du travail. Pour évaluer l'influence de la PACRE et de *l'inburgering* sur les facteurs de conversion, nous analyserons les études sociologiques qui traitent de l'impact de ces politiques, dans le but de déterminer si celles-ci renforcent les facteurs de conversion individuels comme les compétences, les connaissances et l'estime de soi de leurs destinataires, mais également si elles permettent d'adapter les structures et les pratiques institutionnelles, économiques et sociales aux besoins de ces mêmes destinataires (cinquième question).

À la lecture de ces cinq questions de recherche, il apparaît clairement que la théorie des capacités invite le chercheur à évaluer les politiques d'activation avant tout en se plaçant dans la perspective des individus activés, ce qui implique de s'intéresser de près à leur vécu et au contexte – social, économique, culturel – dans lequel ils évoluent. Selon nous, c'est précisément ce qui fait de la théorie des capacités un cadre d'analyse intéressant des politiques d'activation et qui justifie que, dans cette étude, nous la préférons à d'autres cadres théoriques fréquemment mobilisés pour évaluer les mêmes politiques (efficacité organisationnelle, employabilité, impacts économiques).

Comme l'objectif de cette étude est de dégager des solutions juridiques pour mieux concilier activation et capacités, nous nous efforcerons de mettre en lumière l'influence du droit sur les différentes composantes des capacités. Pour ce faire, nous décrirons l'état du droit qui encadre la PACRE et *l'inburgering* et ferons état des principales controverses jurisprudentielles et doctrinales qui les concernent. Néanmoins, nous ne pourrions nous en tenir à une analyse strictement juridique. Pour connaître l'impact réel du droit sur les capacités, il est indispensable de déterminer aussi comment ce droit est appliqué dans la pratique et comment il affecte les individus qui y sont soumis. Pour ce faire, nous nous appuyerons sur les évaluations sociologiques de la PACRE et de *l'inburgering* qui ont été réalisées, sur les données publiées par les autorités au sujet de ces politiques et sur les témoignages d'acteurs de terrain. Ceci constitue du reste l'une des principales limites de cette étude : nous dépendons d'informations et de données rassemblées par d'autres, dans le cadre de travaux qui ne mobilisent pas la théorie des capacités et qui ne sont donc pas taillées « sur mesure » pour notre étude. Il ne sera donc pas toujours possible d'extraire suffisamment d'informations pertinentes des différentes sources dont nous disposons pour répondre de façon tranchée à nos questions de recherche. Malgré cette limite, l'analyse de la PACRE et de *l'inburgering* nous permettra de fonder des propositions juridiques concrètes pour améliorer l'impact de l'activation sur les capacités.

II. La procédure d'activation du comportement de recherche d'emploi face aux capacités

Passons maintenant à l'analyse de la PACRE. Comme on l'a annoncé en introduction, cette politique connaît actuellement des changements importants. En effet, suite à

la sixième réforme de l'État, l'exécution la PACRE va être confiée aux services régionaux de l'emploi et non plus à l'ONEm. Le cadre réglementaire, par contre, restera de la compétence du Fédéral. Un arrêté royal du 27 juin 2014 destiné à mettre partiellement en œuvre ce transfert de compétences est entré en vigueur le 1^{er} juillet 2014⁽³⁷⁾. Les « anciennes » dispositions restent néanmoins d'application pour plusieurs catégories des chômeurs. Ainsi, elles continuent à s'appliquer aux chômeurs qui ont reçu la « lettre d'avertissement » – qui constitue le point de départ de la procédure de suivi – avant cette date. Par ailleurs, pour les chômeurs de plus de 35 ans qui n'ont pas encore reçu ladite lettre mais qui sont devenus chômeurs complets pour la première fois avant le 1^{er} juillet 2014, les nouvelles règles ne s'appliqueront qu'à partir du 1^{er} janvier 2015⁽³⁸⁾. Au jour où ces lignes sont écrites, les nouvelles dispositions ne sont donc pas encore appliquées dans la pratique et ne le seront pas avant plusieurs mois. Il ne nous est donc pas possible d'en évaluer l'impact sur les capacités des chômeurs.

Pour analyser la PACRE telle qu'elle était organisée par la réglementation en vigueur avant le 1^{er} juillet 2014, nous procéderons de la façon suivante. Dans les cinq premières sections de ce chapitre (A, B, C, D, E), nous reprendrons les cinq questions que nous avons détaillées dans le chapitre précédent pour les appliquer à la PACRE. La sixième section (F), de synthèse, fera clairement le lien entre les réponses à ces cinq questions et la théorie des capacités d'Amartya Sen. Dans cette sixième section, nous envisagerons également les changements qui viennent d'être apportés à la PACRE. En partant de notre analyse du dispositif encore appliqué pour l'instant, nous tenterons de déterminer si lesdits changements constituent ou non un progrès.

A. L'influence du chômeur sur les modalités et les objectifs de sa prise en charge

Pour répondre à notre première question, qui concerne l'influence que le chômeur a sur les modalités et les objectifs de la PACRE, nous décrirons d'abord le déroulement de cette procédure (1), qui diffère selon que le chômeur bénéficie d'allocations de chômage (a) ou d'allocations d'insertion (b). Nous analyserons ensuite dans quelle mesure il est tenu compte des caractéristiques et des souhaits des chômeurs activés (2). Enfin, nous tenterons de déterminer si les recours que ces derniers peuvent introduire contre les décisions de l'ONEm leur permettent de contraindre l'Office à prendre leur situation et leur projet professionnel en compte (3).

(37) Arrêté royal du 26 juin 2014 modifiant les articles 59quater, § 1^{er}, al. 1^{er}, 59bis/1, 59ter, 59ter/1, 59quater, 59quater/1, 59quater/2, 59quater/3, 59quinquies, 59quinquies/1, 59quinquies/2, 59sexies, 59septies, 59octies, 59nonies, 70 et 94 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage, *M.B.*, 10 juillet 2014.

(38) Les dispositions transitoires, que nous n'avons pas exposées dans toute leur complexité, se trouvent à l'art. 22 de l'arrêté royal du 26 juin 2014, précité.

1. Le déroulement de la procédure

a. Pour les bénéficiaires d'allocations de chômage

Après six mois de chômage complet, pour les chômeurs âgés de moins de 25 ans, et après douze mois pour les autres, le bureau régional du chômage dans le ressort duquel le chômeur réside à titre principal lui adresse une « lettre d'avertissement » l'informant de son obligation de rechercher activement un emploi et du déroulement concret de la PACRE⁽³⁹⁾. Après 15 mois de chômage pour les chômeurs âgés de moins de 25 ans, et après 21 mois de chômage pour les autres, le chômeur est convoqué à un entretien avec un « facilitateur » dans le but d'évaluer les efforts qu'il a fournis pour « s'insérer sur le marché du travail »⁽⁴⁰⁾. Le chômeur doit s'y présenter en personne mais peut se faire accompagner par une personne de son choix⁽⁴¹⁾. Pour évaluer les efforts fournis par le chômeur, les facilitateurs de l'ONEm doivent tenir compte « notamment de l'âge du chômeur, de son niveau de formation, de ses aptitudes, de sa situation sociale et familiale, de ses possibilités de déplacement et d'éventuels éléments de discrimination » et de la situation du marché de l'emploi dans la sous-région où il réside⁽⁴²⁾.

Si les efforts sont jugés « suffisants », le chômeur est informé qu'il sera convoqué 16 mois plus tard pour un nouvel entretien d'évaluation⁽⁴³⁾.

Si ces efforts ne sont pas jugés suffisants par le facilitateur, celui-ci invite le chômeur à souscrire à un contrat dans lequel ce dernier « s'engage à mener les actions concrètes qui sont attendues de lui au cours des mois suivants »⁽⁴⁴⁾. Le contenu du contrat doit être déterminé « en concertation » avec le chômeur et en tenant compte de sa « situation spécifique », des « critères de l'emploi convenable », ainsi que de la situation du marché du travail dans la sous-région, de l'âge de l'intéressé, de sa situation sociale et familiale, de son niveau scolaire, de ses possibilités en matières de transport et de garde d'enfants⁽⁴⁵⁾. Le contrat est établi en deux exemplaires et signé par le chômeur, qui peut bénéficier d'un temps de réflexion de 15 jours ouvrables avant de signer⁽⁴⁶⁾. Quatre mois plus tard, le chômeur est convoqué à un nouvel entretien, pour évaluer le respect du contrat⁽⁴⁷⁾.

Lors du second entretien, le chômeur doit se présenter en personne mais peut se faire accompagner d'un avocat ou d'un représentant syndical⁽⁴⁸⁾. Si le facilitateur considère

(39) Arrêté royal du 25 novembre 1991, art. 59ter.

(40) Arrêté royal du 25 novembre 1991, art. 59quater, § 1^{er}, al. 1^{er}.

(41) Arrêté royal du 25 novembre 1991, art. 59quater, § 1^{er}, al. 2.

(42) Arrêté royal du 25 novembre 1991, art. 59quater, § 3, 2^o, al. 2.

(43) Arrêté royal du 25 novembre 1991, art. 59quater, § 4.

(44) Arrêté royal du 25 novembre 1991, art. 59quater, § 5.

(45) Arrêté royal du 25 novembre 1991, art. 59quater, § 5, al. 2, et arrêté ministériel du 5 juillet 2004 réglant le mode de calcul de la durée du chômage de certains chômeurs et fixant la liste modèle des actions visées aux articles 59quater, § 5, al. 2, et 59quinquies, § 5, al. 2, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage, M.B., 9 juillet 2004.

(46) Arrêté royal du 25 novembre 1991, art. 59quater, § 5, al. 5.

(47) Arrêté royal du 25 novembre 1991, art. 59quinquies.

(48) Arrêté royal du 25 novembre 1991, art. 59quinquies, § 1^{er}.

que le chômeur n'a pas respecté les termes du contrat rédigé au cours du premier entretien, il s'ensuit deux conséquences. Premièrement, le chômeur est invité à conclure un second contrat qui exigera de lui « des efforts plus importants »⁽⁴⁹⁾. Deuxièmement, l'évaluation négative entraîne l'application de sanctions : la suspension ou la réduction des allocations de chômage pendant quatre mois, selon la catégorie à laquelle le chômeur appartient (voy. *infra*).

Le contrôle du respect du second contrat se fait quatre mois après la signature de ce dernier, au cours d'un troisième entretien, qui se déroule de la même façon que le second⁽⁵⁰⁾. Si le facilitateur considère que le chômeur n'a pas respecté le contrat, le chômeur est exclu définitivement des allocations de chômage.

L'arrêté précise qu'à tous les stades de la procédure, le chômeur « prouve les démarches qu'il a effectuées par toutes voies de droit, y compris la déclaration sur l'honneur »⁽⁵¹⁾.

Le refus de signer les contrats ainsi que l'absence à l'entretien font l'objet de lourdes sanctions que nous décrivons plus loin, dans la section qui leur est dédiée.

b. Pour les bénéficiaires d'allocations d'insertion

Depuis novembre 2012, l'activation du comportement de recherche d'emploi des bénéficiaires d'allocations d'insertion obéit à des règles différentes de celles appliquées aux autres chômeurs⁽⁵²⁾.

Dès le début de son « stage d'insertion professionnelle », soit la période de carence de douze mois pendant laquelle le jeune travailleur ne perçoit pas d'allocations, il est averti par courrier de son obligation de rechercher activement un emploi⁽⁵³⁾. Pendant le stage d'insertion, les efforts du jeune travailleur sont évalués au cours de deux entretiens qui ont lieu au cours du septième et du onzième mois de ce stage⁽⁵⁴⁾. Pour que le jeune travailleur puisse bénéficier des allocations d'insertion, chacune de ces deux évaluations doit être positive. Si, à l'un de ces entretiens, les efforts du chômeur sont jugés insuffisants, son stage est prolongé jusqu'à ce qu'il ait obtenu deux évaluations positives (successives ou non), étant entendu que c'est le jeune travailleur qui devra solliciter lui-même un nouvel entretien et que cette demande ne peut être formulée que six mois après l'évaluation négative⁽⁵⁵⁾. À la différence de ce qui est prévu

(49) Ce qui implique une hausse de la fréquence des actions selon l'arrêté ministériel du 5 juillet 2004, précité.

(50) Arrêté royal du 25 novembre 1991, art. 59*sexies*.

(51) Arrêté royal du 25 novembre 1991, art. 59*quater*, § 3, 2^o, al. 1^{er}.

(52) Arrêté royal du 21 juillet 2012 modifiant l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage, *M.B.*, 30 juillet 2012. Pour un commentaire de ces changements, voy. P. PALSTERMAN, « Les réformes de l'été en matière de chômage », *Regards croisés sur la sécurité sociale* (dir. F. ÉTIENNE et M. DUMONT), Liège, Anthemis, 2012, p. 945.

(53) Arrêté royal du 25 novembre 1991, art. 36, § 4, al. 1^{er}.

(54) Arrêté royal du 25 novembre 1991, art. 36, § 4, al. 1^{er}, 1^o et 2^o.

(55) Arrêté royal du 25 novembre 1991, art. 36, §§ 1^{er}, 6^o, et 7, 1^o.

par la procédure d'activation des bénéficiaires des allocations de chômage ordinaires, l'évaluation négative ne donne pas lieu à la signature d'un contrat.

Après la fin du stage d'insertion professionnelle et au plus tôt six mois après son admission au bénéfice des allocations d'insertion, le chômeur est averti par écrit qu'il doit adresser, dans le mois, un formulaire dans lequel il détaille ses efforts de recherche d'emploi et joint les preuves écrites qui attestent de ces efforts⁽⁵⁶⁾. Le jeune travailleur peut néanmoins demander que l'évaluation de ses efforts ne se fasse pas sur la base d'un formulaire, mais au cours d'un entretien d'évaluation⁽⁵⁷⁾. Si ses efforts sont jugés insuffisants, que ce soit dans le cadre de la procédure écrite ou à la suite d'un entretien, il est invité à un entretien d'évaluation « définitive », un mois plus tard⁽⁵⁸⁾. Au cours de cet entretien, aucun contrat n'est signé. Par contre, si l'évaluation est à nouveau négative, le jeune travailleur est exclu des allocations d'insertion, jusqu'à ce qu'il soit à nouveau évalué positivement, ce qui ne peut avoir lieu qu'après six mois d'exclusion⁽⁵⁹⁾.

La procédure d'activation des bénéficiaires d'allocations d'insertion se différencie donc de celle des bénéficiaires d'allocations de chômage en ce que les efforts des jeunes travailleurs ne sont pas évalués à l'aune d'un contrat et qu'ils risquent des exclusions plus longues que les autres chômeurs.

2. Un « contrat » imposé et pas toujours adapté

Au premier regard, la réglementation semble garantir une certaine adaptabilité du contrat d'activation aux caractéristiques et aux compétences de chaque chômeur, et elle semble également requérir que le contenu dudit contrat fasse l'objet d'une négociation⁽⁶⁰⁾. En effet, le contenu du contrat doit être défini « en concertation » avec le chômeur et en tenant compte de divers éléments comme sa situation spécifique, son niveau scolaire, sa mobilité. De même, l'évaluation des efforts du chômeur doit se faire en tenant compte notamment de l'âge du chômeur, de son niveau de formation et de ses aptitudes.

En pratique, ces balises protectrices sont toutefois largement restées lettre morte⁽⁶¹⁾. En effet, en vertu d'un arrêté ministériel du 4 juillet 2004, les actions prévues dans les contrats doivent être au moins au nombre de quatre dont une est obligatoirement de « reprendre contact » avec le service régional de l'emploi compétent, tandis que deux autres doivent être sélectionnées dans une liste préétablie⁽⁶²⁾. Les actions reprises dans

(56) Arrêté royal du 25 novembre 1991, art. 59quater/1, § 1^{er}.

(57) Arrêté royal du 25 novembre 1991, art. 59quater/1, § 2.

(58) Arrêté royal du 25 novembre 1991, art. 59quater/3, § 1^{er}.

(59) Arrêté royal du 25 novembre 1991, art. 59quater/3, § 5.

(60) B. GRAULICH et P. PALSTERMAN, « Le 'contrôle des chômeurs'. Commentaire de l'arrêté royal du 4 juillet 2004 portant modification de la réglementation du chômage à l'égard des chômeurs complets qui doivent rechercher activement un emploi », *Chron. D.S.*, 2004, p. 492.

(61) P. PALSTERMAN, Texte rédigé en préparation à la table ronde de la journée d'étude « L'activation du comportement de recherche d'emploi favorise-t-elle un retour plus rapide à l'emploi ? » du 24 février 2011 au SPF Emploi, <http://www.uclouvain.be/en-356120.html>, p. 4.

(62) Arrêté ministériel du 5 juillet 2004, précité.

cette liste consistent en des démarches relativement formelles comme l'envoi d'un *curriculum vitae*, l'inscription auprès d'agences d'intérim et l'envoi de candidatures volontaires. Une rubrique « autre » est prévue pour permettre l'ajout d'une quatrième action non définie par l'arrêté. Au total, le contenu du contrat d'activation est donc tellement encadré par la réglementation qu'il semble difficile à adapter en fonction de la situation de chaque chômeur⁽⁶³⁾. De plus, le manque de temps (pas plus de 30 minutes par entretien), d'outils logistiques et d'expertise dont disposent les facilitateurs⁽⁶⁴⁾ ne leur permet pas d'élaborer un véritable projet professionnel en concertation avec le chômeur⁽⁶⁵⁾.

Rappelons que le refus de signer le contrat est sanctionné par des mesures d'exclusion. De plus, il semble qu'une part importante des chômeurs activés ne comprennent pas réellement les enjeux de la procédure ainsi que la portée de leurs obligations⁽⁶⁶⁾. Si les chômeurs considèrent les syndicats comme une source d'aide et d'information utile en vue de la préparation des entretiens⁽⁶⁷⁾, seuls 20 % des chômeurs se font accompagner par un représentant syndical ou une personne de confiance pendant leurs entretiens⁽⁶⁸⁾. Sous la menace de lourdes sanctions, mal informés et trop rarement soutenus par un représentant syndical, les chômeurs ne semblent pas en mesure de négocier réellement leurs engagements.

Au stade de l'évaluation du respect du contrat par le chômeur, les facilitateurs semblent adopter une attitude assez formaliste en contrôlant le respect à la lettre du contrat, au lieu de chercher à évaluer de façon globale si ses efforts étaient ou non suffisants eu égard à sa situation⁽⁶⁹⁾. Ainsi, dans de nombreux cas, un chômeur qui a posé plus de candidatures que le nombre total de candidatures prévues par le contrat mais sans respecter la fréquence mensuelle prévue s'est vu sanctionné par l'ONEm pour non-respect du contrat d'activation⁽⁷⁰⁾.

On peut donc conclure que le contrat d'activation n'est pas souvent le fruit d'une véritable négociation. Il s'apparente davantage à une liste d'actions stéréotypées, déconnectées de la situation concrète du chômeur, imposées unilatéralement et dont le res-

(63) M. BODART, « L'activation du comportement de recherche d'emploi », *Un nouveau passeport pour l'accès aux droits sociaux : le contrat* (dir. H.-O. HUBERT), Bruxelles, la Charte, 2006, p. 34 ; É. DERMINE, D. DUMONT et J.-F. NEVEN, « L'activation des chômeurs, vecteur de flexibilisation ou de rigidification des sanctions ? », *La flexibilité des sanctions* (dir. D. KAMINSKI), Bruxelles, Bruylant, 2012, p. 330.

(64) Pour une analyse de ces problèmes, voy. M. LEBRUN, « Bilan contrasté de l'activation du comportement de recherche d'emploi », *L'année sociale*, 2007, p. 71.

(65) D. DUMONT, « Pour ou contre l'activation des chômeurs ? », *op. cit.*, pp. 379 à 381.

(66) L. STRUYVEN, « De harde kant van activering door de bril van de jongeren », *OverWerk*, vol. 18, n^{os} 3-4, 2008, p. 72.

(67) IDEA CONSULT, *Évaluation du nouveau système de suivi des demandeurs d'emploi. Rapport final*, avril 2008, www.emploi.belgique.be/WorkArea/showcontent.aspx?id=18844, p. 34.

(68) *Ibid.*

(69) D. DUMONT, *La responsabilisation des personnes sans emploi en question. Une étude critique de la contractualisation des prestations sociales en droit belge de l'assurance chômage et de l'aide sociale*, Bruxelles, La Charte, 2012, p. 367.

(70) Pour un exemple particulièrement frappant, voy. C. trav. Mons, 19 décembre 2008, www.juridat.be. Pour d'autres exemples d'évaluation formaliste, voy. D. DUMONT, *La responsabilisation des personnes sans emploi en question*, *op. cit.*, pp. 367 à 368.

pect tend à être évalué de façon relativement rigide ⁽⁷¹⁾. Remarquons que la réforme de 2012 renforce encore cette tendance : les bénéficiaires d'allocations d'insertion ne se voient plus soumettre de contrat au cours de leur activation. En ce qui les concerne, l'unilatéralité est désormais la règle.

3. Des voies de recours d'une utilité très relative

Quand ils sont confrontés à un contrat déconnecté de leur situation ou à une évaluation rigoriste de leurs efforts, les chômeurs disposent-ils de voies de recours pour faire entendre leur point de vue et obliger l'ONEm à tenir compte de leurs particularités ? La réglementation organise deux types de recours contre les décisions de l'ONEm. Le premier est un recours administratif auprès de la Commission administrative nationale ⁽⁷²⁾. Nous ne discuterons pas ce recours qui est peu usité ⁽⁷³⁾. Le second est un recours auprès du tribunal du travail. Il apparaît que ce recours ne permet pas réellement au chômeur de faire valoir son point de vue, pour des raisons de praticabilité (a) et pour des raisons tenant au pouvoir de contrôle du juge (b).

a. Des recours peu praticables

Pour commencer, il faut signaler qu'aucun recours n'est organisé par l'arrêté royal du 25 novembre 1991 contre l'évaluation négative des efforts du chômeur au cours du premier entretien. Selon É. Dermine et J.-F. Neven, le tribunal du travail pourrait théoriquement connaître du recours d'un chômeur à l'encontre de cette évaluation en vertu l'article 580, 2^o, du Code judiciaire qui lui permet de connaître de toutes les contestations en matière de sécurité sociale ⁽⁷⁴⁾. Néanmoins, la possibilité d'intenter ce recours n'est pas portée à la connaissance du chômeur pendant le premier entretien au terme duquel il est invité à signer le contrat d'activation ⁽⁷⁵⁾. Par ailleurs, la Cour de cassation considère que, une fois le contrat signé, « le chômeur ne peut plus affirmer qu'il a fourni des efforts suffisants pour s'insérer sur le marché de l'emploi » ⁽⁷⁶⁾. De ce fait, le seul moyen à la disposition du chômeur pour contester une évaluation négative de ses efforts au cours d'un premier entretien est de refuser de signer le contrat, ce qui l'exposera automatiquement aux sanctions qui punissent un tel refus ⁽⁷⁷⁾. En effet, le recours n'a pas d'effet suspensif : bien qu'il soit intenté, le chômeur subit les sanctions et la procédure d'activation suit son cours normal ⁽⁷⁸⁾.

(71) D. DUMONT, « Pour ou contre l'activation des chômeurs ? », *op. cit.*, p. 378.

(72) Arrêté royal du 25 novembre 1991, art. 59septies.

(73) 70 recours en 2013 : ONEm, *Rapport annuel 2013*, vol. 1, Bruxelles, Office national de l'emploi, 2014, p. 98.

(74) J.-F. NEVEN et É. DERMINE, « Le contrôle de l'obligation pour les chômeurs de rechercher activement un emploi », *Actualités de droit social. Revenu d'intégration sociale, activation chômage et règlement collectif de dettes* (dir. J. CLESSE et M. DUMONT), Liège, Anthemis, 2010, n^o 73.

(75) *Ibid.*, n^o 74.

(76) Cass., 9 juin 2008, *J.T.T.*, 2008, p. 446.

(77) J.-F. NEVEN et É. DERMINE, « Le contrôle de l'obligation pour les chômeurs », *op. cit.*, n^o 74.

(78) *Ibid.*, n^{os} 75 et s. Les auteurs considèrent que le fait que le chômeur doit s'exposer à une sanction pour pouvoir introduire un recours constitue une violation du droit au procès équitable garanti par

L'utilité d'introduire un recours ouvert seulement à partir du second entretien, qui n'aura de conséquences qu'après plusieurs mois, voire plusieurs années après la fin de la procédure d'activation, se résume à la récupération des sommes d'argent perdues suites aux sanctions de l'ONEm⁽⁷⁹⁾. Ceci explique peut-être pourquoi seul 1,1 % des décisions négatives est contesté devant les juridictions sociales⁽⁸⁰⁾.

b. Des juges aux pouvoirs limités

Deuxièmement, la jurisprudence de la Cour de cassation limite fortement les pouvoirs du juge lorsqu'il connaît d'un recours à l'encontre d'une décision de l'ONEm sanctionnant un chômeur au terme du second ou du troisième entretien.

Dans un premier temps, les juridictions sociales appelées à connaître du recours d'un chômeur vérifiaient généralement si les actions prescrites dans le contrat étaient adaptées et pertinentes eu égard à la situation du chômeur, comme la réglementation l'exige. Elles considéraient que, à défaut, il ne pouvait être reproché au chômeur de ne pas avoir respecté ses engagements et la sanction était donc annulée⁽⁸¹⁾. De plus, mobilisant une interprétation téléologique du dispositif réglementaire, les juridictions évaluaient les efforts du chômeur de façon globale, en admettant qu'un chômeur qui avait réellement recherché un emploi mais sans nécessairement respecter son contrat à la lettre avait satisfait à ses obligations⁽⁸²⁾. Ce n'était donc pas le respect scrupuleux du contrat qui était décisif aux yeux des juges, mais bien le fait que l'objectif de la procédure d'activation – que le chômeur fasse des efforts adéquats et suffisants pour s'insérer sur le marché de l'emploi – soit atteint⁽⁸³⁾.

Par un arrêt du 9 juin 2008⁽⁸⁴⁾, la Cour de cassation a mis un brusque coup d'arrêt à cette jurisprudence en énonçant que « dès qu'il a signé le contrat et s'est ainsi engagé à le respecter, le chômeur ne peut plus affirmer [...] que les engagements proposés dans le contrat étaient inadéquats ou inadaptés ». Le rôle du juge est donc limité à la seule question de savoir si le chômeur a respecté les engagements repris dans le contrat sans qu'il puisse rechercher dans quelle mesure ces engagements sont adaptés à la situation du chômeur.

l'article 6 de la CEDH. Cette position est suivie dans C. trav. Bruxelles, 8 septembre 2010, www.juridat.be.

(79) Dans ce sens, voy. le témoignage d'un accompagnateur syndical dans *Alter Échos*, 25 septembre 2005 : « La procédure au tribunal du travail n'aboutit qu'après deux ans, c'est-à-dire quand le chômeur est exclu définitivement du droit aux allocations [...]. Le facilitateur a donc tout pouvoir pour imposer ses vues au cours du premier entretien, et ce phénomène s'accroît par la rapidité des contrôles. »

(80) ONEm, *Rapport annuel 2013*, vol. 1, *op. cit.*, p. 100.

(81) Voy., p. ex., Trib. trav. Verviers, 6 novembre 2006, www.terralaboris.be ; Trib. trav. Charleroi, 16 février 2007, www.terralaboris.be.

(82) Voy., p. ex., Trib. trav. Bruxelles, 28 septembre 2006, www.terralaboris.be ; Trib. trav. Charleroi, 27 février 2007, www.terralaboris.be.

(83) Ce paragraphe est basé sur D. DUMONT, *La responsabilisation des personnes sans emploi en question*, *op. cit.*, pp. 378 à 380, qui cite un grand nombre de décisions pour illustrer cette tendance jurisprudentielle.

(84) Cass., 9 juin 2008, *J.T.T.*, 2008, p. 446.

Dans leur jurisprudence subséquente, les juridictions du travail ont essayé de maintenir une certaine marge d'appréciation en dépit des strictes limites que la Cour de cassation avait assignées au contrôle judiciaire des décisions prises par l'ONEm dans le cadre de l'activation⁽⁸⁵⁾. Partant de l'idée que l'arrêt du 9 juin 2008 aurait admis que le contrat d'activation constitue un contrat civil « tenant lieu de loi » aux parties qui l'ont signé⁽⁸⁶⁾, certaines juridictions sociales ont considéré que les règles qui tempèrent la rigueur du principe de convention-loi en droit civil, comme le principe d'exécution de bonne foi ou la force majeure, peuvent s'appliquer par analogie au contrat d'activation. Ainsi, la cour du travail de Liège a considéré que la mort de la compagne d'un chômeur, père de deux enfants en bas âge, constituait un cas de force majeure qui le libérait de l'obligation de respecter son contrat à la lettre⁽⁸⁷⁾. De nombreuses juridictions sociales se sont également référées au principe d'exécution de bonne foi des conventions pour considérer que, lorsque le comportement de recherche du chômeur a été suffisamment actif en raison des différentes démarches accomplies, il fallait considérer qu'il avait exécuté le contrat de bonne foi quand bien même il ne s'y était pas conformé à la lettre⁽⁸⁸⁾. Enfin, la cour du travail de Bruxelles a semblé se référer implicitement au principe de convention-loi en énonçant que l'ONEm ne pouvait pas modifier unilatéralement ses exigences envers le chômeur une fois que le contrat était signé⁽⁸⁹⁾.

Dans le même esprit, les juges admettent également que le contrat puisse être respecté par équivalent, le non-respect de certains engagements étant compensé par des démarches non prévues dans le contrat. Cette jurisprudence se base principalement sur le fait que le facilitateur est invité par le *vade-mecum* établi par l'ONEm lui-même à « tenir compte d'actions réalisées par le chômeur qui n'étaient pas prévues dans le contrat »⁽⁹⁰⁾. Comme la Cour de cassation l'a récemment confirmé⁽⁹¹⁾, le juge dispose d'un pouvoir de pleine juridiction lorsqu'il contrôle l'évaluation par l'Office du respect du contrat d'activation, ce qui implique qu'il puisse faire tout ce que le facilitateur peut faire au cours de cette évaluation, y compris tenir compte de démarches non prévues par le contrat⁽⁹²⁾.

(85) Pour une analyse de cette jurisprudence, voy. J.-F. NEVEN et É. DERMINE, « Le contrôle de l'obligation pour les chômeurs », *op. cit.*, n^{os} 62 et s. et n^{os} 80 et s.

(86) Nous n'abordons pas ici la question de savoir s'il s'agit réellement d'un contrat au sens du droit civil. À ce sujet, voy. notamment A.-V. MICHAUX, « Intégration sociale et recherche d'emploi : l'illusion du contrat ? », *Un nouveau passeport pour l'accès aux droits sociaux : le contrat* (dir. H.-O. HUBERT), *op. cit.*, pp. 161-182 et D. SIMOENS, « Zin en onzin van de contractualisering binnen de wettelijke sociale zekerheid. Onderzoek met als vertrekpunt de RMI-integratiecontracten en de RVA-opvolgingscontracten », *R.D.S.*, 2009, pp. 398 et s.

(87) C. trav. Liège, 14 décembre 2012, www.terralaboris.be.

(88) C. trav. Mons, 11 décembre 2008, *Chron. D.S.*, 2010, p. 184 ; C. trav. Mons, 3 février 2010, www.terralaboris.be ; Trib. trav. Huy, 21 décembre 2012, www.juridat.be. Au sujet de cette jurisprudence, voy. D. AGUILAR Y CRUZ et B. SCHRETTTER, « La bonne foi en matière de chômage », *Le Pli juridique*, n^o 24, 2013, pp. 31-38. Comme ces auteurs le remarquent, le principe de l'exécution de bonne foi est parfois opposé au chômeur par les juridictions sociales. Voy. par exemple C. trav. Mons, 27 avril 2011, www.juridat.be.

(89) C. trav. Bruxelles, 7 septembre 2011, www.terralaboris.be.

(90) ONEm, *Vade-mecum à l'usage des facilitateurs*, édition du 1^{er} septembre 2005, p. 34.

(91) Cass., 23 mai 2011, S.10.0087.F, www.juridat.be.

(92) Voy. les arguments de B. GRAULICH, « L'activation du comportement de recherche d'emploi des chômeurs en parallélisme avec le projet d'individualisation d'intégration sociale de la loi du 26 mai

Malgré l'arrêt du 9 juin 2008, les juridictions n'ont donc pas perdu toute marge de contrôle sur la PACRE. Mais il faut bien constater que cette marge est relativement limitée. Là où, avant l'arrêt du 9 juin 2008, les juridictions contrôlaient l'adéquation du contrat au profil du chômeur et évaluaient ses efforts de façon contextualisée et globale, elles en sont désormais réduites à évaluer le respect d'un contrat stéréotypé qu'elles ne peuvent plus remettre en cause⁽⁹³⁾. L'arrêt du 9 juin 2008 réduit donc *de facto* les balises protectrices de la réglementation, qui exigent que le contrat d'activation soit négocié et adapté à la situation du chômeur, à de simples recommandations. En effet, le juge ne peut plus tirer de conséquence juridique d'une violation flagrante de ces dispositions⁽⁹⁴⁾. Le fait que le contrat puisse être respecté par équivalent et qu'il soit tenu compte des principes civilistes qui tempèrent la rigueur du principe de convention-loi ne saurait compenser un tel recul dans la protection judiciaire du chômeur.

Dans ces conditions, le recours devant le tribunal n'est pas réellement un moyen de « rectifier le tir » lorsque la situation et le point de vue du chômeur n'ont pas été pris en compte par le facilitateur au stade de l'élaboration et de l'évaluation du respect du contrat.

B. Des « portes de sortie » limitées

Notre seconde question est de savoir si le chômeur peut se soustraire à la PACRE dans les situations où celle-ci n'est pas adaptée à sa situation ou à son projet professionnel. Les hypothèses dans lesquelles le chômeur est dispensé du suivi de cette procédure sont détaillées à l'article 59bis de l'arrêté du 25 novembre 1991. Nous nous contenterons ici d'exposer très brièvement les éléments de la réglementation les plus pertinents pour notre propos.

Le chômeur n'est pas soumis à l'obligation de recherche active lorsqu'il est dispensé de s'inscrire comme demandeur d'emploi parce qu'il suit des études, une formation professionnelle, qu'il effectue des actions bénévoles à l'étranger ou qu'il a effectué 180 heures de travail auprès d'une agence locale pour l'emploi en l'espace de six mois⁽⁹⁵⁾.

2002 concernant le droit à l'intégration sociale », *Colloque Droit et dignité*, Barreau de Liège, 6-7 novembre 2008, suivis dans C. trav. Liège, 17 novembre 2009, www.juridat.be ; C. trav. Liège, 5 janvier 2010, www.juridat.be ; C. trav. Bruxelles, 7 septembre 2011, www.terralaboris.be ; C. trav. Bruxelles, 21 mars 2012, www.terralaboris.be.

(93) D. DUMONT, *La responsabilisation des personnes sans emploi en question*, op. cit., p. 382. La jurisprudence récente confirme cette évolution en soulignant que « l'appréciation globale [...] est contraire au principe d'exécution de bonne foi de la convention au regard des obligations induites par une recherche active d'emploi qui impose le respect strict de chaque engagement souscrit aux termes du contrat » : C. trav. Mons, 27 avril 2011, www.juridat.be.

(94) Ce recul est parfaitement illustré par un arrêt de la Cour du travail de Bruxelles qui remarque que le contrat d'activation était inadapté mais se voit néanmoins obligée de confirmer la sanction prononcée par l'ONEm : C. trav. Bruxelles, 15 juin 2011, www.terralaboris.be.

(95) Arrêté royal du 25 novembre 1991, art. 59bis, § 1^{er}, 2^o, et 59bis/1, § 2, *juncto* art. 79, §§ 4bis, et 90 à 97.

Depuis le début de la mise en œuvre de l'accord de coopération de 2004, le nombre de chômeurs ayant obtenu une dispense pour reprise d'études ou de formation professionnelle a augmenté de 38,5 %, pour atteindre 44 035 personnes en 2013 ⁽⁹⁶⁾.

La PACRE est également suspendue pour les chômeurs qui sont pris en charge par les services régionaux de l'emploi pour des actions d'accompagnement atteignant une certaine intensité. La durée de cette suspension et les conditions pour l'obtenir varient selon le type d'accompagnement ⁽⁹⁷⁾. Selon une étude d'IDEA Consult, 31 % des premiers entretiens de la PACRE sont reportés pour cette cause ⁽⁹⁸⁾.

Enfin, la réglementation prévoit que les chômeurs à temps partiel avec maintien de droits ne doivent pas suivre la PACRE ⁽⁹⁹⁾.

On le voit, il existe des portes de sortie à la procédure d'activation et certaines sont d'ailleurs beaucoup utilisées, comme la dispense pour formation ou études. Mais ces portes de sortie sont très temporaires : il ne s'agit jamais d'une exemption définitive. Surtout, elles paraissent d'une certaine manière réservées aux chômeurs « chanceux » : ceux qui commencent une formation ou des études, qui bénéficient d'un accompagnement par le service de l'emploi régional ou qui trouvent un travail à temps partiel. Qu'en est-il des chômeurs moins « chanceux », dont le retour sur le marché de l'emploi et la participation à des formations sont entravés par des problèmes familiaux, sociaux, psychologiques, médicaux ou financiers ?

Une seule échappatoire existe pour ces chômeurs : une dispense d'inscription comme demandeur d'emploi en raison de problèmes sociaux ou familiaux, qui est accordée sur demande du chômeur, pour un minimum de six mois et un maximum d'un an ⁽¹⁰⁰⁾. Cette mesure bénéficie essentiellement à des femmes, qui l'obtiennent pour l'éducation et la garde d'enfants en bas âge ⁽¹⁰¹⁾. Néanmoins, cette dispense temporaire a un coût : la réduction des allocations au montant forfaitaire de 10,22 euros par jour ⁽¹⁰²⁾, soit un montant correspondant environ au tiers de ce qu'une personne isolée doit gagner pour dépasser le seuil de pauvreté ⁽¹⁰³⁾. Il s'agit donc d'une porte de sortie pour le moins « étroite » ⁽¹⁰⁴⁾.

Enfin, soulignons que depuis le 1^{er} novembre 2012, les chômeurs atteints d'une incapacité (permanente ou temporaire de deux ans) de 33 % ou plus ne sont plus, contrairement à ce qui était prévu auparavant, dispensés du suivi de la PACRE ⁽¹⁰⁵⁾.

(96) ONEm, *Rapport annuel 2013*, vol. 2, *op. cit.*, p. 137.

(97) Arrêté royal du 25 novembre 1991, art. 59bis, §§ 3 à 8.

(98) IDEA CONSULT, *op. cit.*, p. 22.

(99) Arrêté royal du 25 novembre 1991, art. 59bis, § 1^{er}, 3^o.

(100) Arrêté royal du 25 novembre 1991, art. 90.

(101) D. DUMONT, *La responsabilisation des personnes sans emploi en question*, *op. cit.*, p. 373. En 2011, 96 % étaient des femmes : ONEm, *Rapport annuel 2011*, Bruxelles, Office national de l'emploi, 2012, p. 75.

(102) Arrêté royal du 25 novembre 1991, art. 114, § 5.

(103) Ce seuil est d'environ 1 000 euros/mois : <http://statbel.fgov.be/fr/statistiques/chiffres/travailvie/eu-silc/pauvrete/>.

(104) D. DUMONT, *La responsabilisation des personnes sans emploi en question*, *op. cit.*, p. 374.

(105) Arrêté royal du 23 juillet 2012 modifiant l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant la réglementation du chômage dans le cadre de la dégressivité renforcée des allocations de chômage et modifiant

Cette modification est surprenante. En effet, on voit difficilement pour quels motifs le gouvernement a jugé souhaitable de soumettre cette catégorie de chômeurs particulièrement fragiles à la PACRE sans apporter le moindre aménagement aux modalités d'accompagnement, aux actions qui peuvent être reprises dans le contrat ou encore aux sanctions que risquent ces chômeurs. Il semble d'ailleurs que l'ONEm lui-même considère que la PACRE ne peut réellement être adaptée à ce public : malgré la suppression de cette exemption, une circulaire interne précise que les chômeurs présentant une incapacité de plus de 33 % sont « retirés » de la PACRE ⁽¹⁰⁶⁾.

Mis à part cette cause d'exemption « officieuse », il n'existe pas de réelles possibilités de sortie pour les groupes dont le retour à l'emploi est entravé par des obstacles sociaux, médicaux, psychologiques ou familiaux ⁽¹⁰⁷⁾. Dès lors, ces derniers restent soumis à la PACRE, malgré le fait que, dans de nombreux cas, cette procédure n'a que peu de chances de favoriser leur retour sur le marché de l'emploi et qu'elle soit inadaptée à leurs difficultés.

C. De nouveaux droits pour les chômeurs activés ?

Abordons maintenant notre troisième question, celle de savoir si les mesures d'activation s'accompagnent de droits que les individus peuvent mobiliser pour concrétiser leurs projets.

À première vue, la PACRE ne semble ouvrir aucun droit nouveau aux chômeurs activés. En effet, l'obligation de rechercher activement un emploi n'est pas assortie d'autres droits que celui de conserver ses allocations si la procédure est respectée ⁽¹⁰⁸⁾. Néanmoins, il faut tenir compte du versant « accompagnement » du plan d'activation de 2004 qui prévoyait, à charge des services régionaux, la généralisation et l'intensification de l'accompagnement en vue de « créer à terme, pour tous les chômeurs, un droit à un accompagnement » ⁽¹⁰⁹⁾. Qu'en est-il advenu ? L'obligation de rechercher un emploi a-t-elle été complétée par un véritable droit à l'accompagnement individuel ?

Il faut d'abord constater que, depuis 2004, les services régionaux ont substantiellement élargi leur offre d'accompagnement. Ainsi, tous offrent désormais un accompagnement aux chômeurs dans la première année de leur inscription comme demandeurs d'emploi. De plus, le Forem et Actiris (re)contactent systématiquement les chômeurs qui ont reçu la lettre d'avertissement de l'ONEm pour leur proposer une aide,

l'arrêté royal du 28 décembre 2011 modifiant les articles 27, 36, 36ter, 36quater, 36sexies, 40, 59quinquies, 59sexies, 63, 79, 92, 93, 94, 97, 124 et 131septies de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant la réglementation du chômage, *M.B.*, 30 juillet 2012, art. 4, 2°.

(106) De larges extraits de cette circulaire sont cités dans un article paru sur le site de la Concertation des ateliers d'insertion professionnelle et sociale : <http://www.caips.be/news/1-dernieres-nouvelles/609-chomeurs-sans-capacite-de-gain>.

(107) P. PALSTERMAN, Texte rédigé en préparation à la table ronde..., *op. cit.*, p. 4.

(108) D. SIMOENS, « Zin en onzin van de contractualisering », *op. cit.*, p. 407.

(109) Accord de coopération du 30 avril 2004 entre l'État fédéral, les régions et les communautés relatif à l'accompagnement et au suivi actifs des chômeurs, *M.B.*, 25 juillet 2007.

tandis que le VDAB (re)contacte tous les chômeurs inscrits depuis 15 mois s'ils n'ont pas encore bénéficié d'un accompagnement ⁽¹¹⁰⁾. Mais cet accompagnement est-il réellement un droit ou se limite-t-il à une obligation supplémentaire ?

Sur le plan juridique, la réglementation ne reconnaît aucun droit à l'accompagnement dont le chômeur pourrait exiger le respect de la part des autorités ⁽¹¹¹⁾. Par contre, la non-présentation auprès du service public de l'emploi qui sollicite un chômeur et l'arrêt fautif d'un plan d'accompagnement sont automatiquement communiqués à l'ONEm qui peut exclure le chômeur du bénéfice de ses allocations pour 4 semaines au moins et 52 semaines au plus ⁽¹¹²⁾. Le suivi de l'accompagnement est donc plutôt une obligation ⁽¹¹³⁾. Dès lors se pose la question de savoir si, quand les chômeurs exécutent cette obligation, ils sont réellement aidés pour mener à bien leur projet professionnel ou s'ils sont, comme pour la PACRE, avant tout obligés d'effectuer des démarches formelles pour prouver qu'ils « méritent » leurs allocations. À l'heure actuelle, nous n'en savons pas assez sur le déroulement effectif de l'accompagnement régional pour nous prononcer de façon tranchée sur la question, que nous ne pourrions dès lors qu'effleurer.

« Sur papier », le déroulement des mesures d'accompagnement semble permettre la prise en compte des intérêts du chômeur et un véritable soutien de celui-ci. En effet, dans les trois régions, l'accompagnement consiste en de multiples entretiens (individuels et collectifs) qui débouchent sur une convention qui peut prévoir des démarches de type varié, censées être adaptées au projet professionnel du chômeur ⁽¹¹⁴⁾.

En pratique, les quelques renseignements dont on dispose sont moins rassurants. Tout d'abord, les chômeurs interrogés par IDEA Consult mentionnent que l'aide qu'ils ont reçue de la part de leur service de l'emploi consistait surtout en des « tuyaux » pour postuler, la mise à disposition d'ordinateurs, des encouragements à continuer les recherches et beaucoup moins en des formations et une recherche de solutions aux problèmes qui entravent leur retour à l'emploi ⁽¹¹⁵⁾. Il semblerait donc que l'accompagnement par les services régionaux consiste souvent en des actions formelles centrées sur la recherche d'emploi par le chômeur. Deuxièmement, une étude du collectif Solidarité contre l'exclusion, réalisée sur la base d'interviews, dépeint le suivi d'Actiris comme étant un processus de contrôle unilatéral basé sur des démarches formelles

(110) Ce paragraphe est une simplification des descriptions, beaucoup plus détaillées, de B. COCKX, M. DEJEMEPPE et B. VAN DER LINDEN, *Évaluation de l'activation du comportement de recherche d'emploi*, Gent, Academia Press, 2011, pp. 114 à 116 (Actiris), 120 à 122 (VDAB) et 126 à 128 (Forem).

(111) É. DERMINE, « La contrepartie dans l'assurance chômage : retranchement ou restructuration de la protection sociale ? », *Annales de droit de Louvain*, vol. 68, n° 1, 2008, pp. 48 et 49.

(112) Arrêté royal du 25 novembre 1991, art. 50 à 53.

(113) Dans ce sens, R. DARQUENNE et L. VAN HEMMEL, *Un autre regard sur les jeunes enlisés dans le chômage. Recommandations et facteurs de réussite des jeunes peu qualifiés*, Synthèse du rapport de recherche, Bruxelles, Fondation Roi Baudouin, 2009, p. 19. Voy. également É. DERMINE, « La contrepartie dans l'assurance chômage », *op. cit.*, pp. 40 et 44.

(114) É. DERMINE, *ibid.*, p. 40.

(115) IDEA CONSULT, *op. cit.*, pp. 30 et 31.

considérées comme inutiles par les intéressés⁽¹¹⁶⁾. Ces données, hétéroclites et parcelaires, ne nous permettent pas de répondre de façon tranchée à la question de savoir si l'accompagnement offert par les services régionaux est une aide ou un contrôle de plus. Elles font néanmoins craindre que sa systématisation soit parfois plus une source de contraintes pour les chômeurs qu'une source de soutien.

On peut donc conclure que les obligations de recherche active d'emploi du chômeur sont loin d'être assorties d'un véritable droit à l'accompagnement individuel⁽¹¹⁷⁾ et il n'est pas sûr que l'accompagnement offert aux chômeurs ne se résume pas, parfois, à un contrôle déguisé.

D. Les sanctions et leur impact sur les chômeurs activés

Notre quatrième question de recherche était de savoir si les sanctions qui accompagnent l'activation n'ont pas un effet néfaste sur les droits sociaux et les ressources financières des intéressés. Pour analyser ce qu'il en est dans le cas de la PACRE, nous donnerons d'abord un aperçu des sanctions qui en assurent le respect (1). Nous tenterons ensuite de déterminer comment ces sanctions sont mobilisées en pratique en analysant le profil des chômeurs sanctionnés et les effets de la sanction sur les ressources de ces derniers (2).

1. Aperçu des sanctions : une rigidité en sursis ?

Le non-respect des obligations imposées au chômeur dans le cadre de la PACRE fait l'objet de sanctions diverses. À cet égard, il convient de faire une différence entre les bénéficiaires d'allocations de chômage et les bénéficiaires d'allocations d'insertion.

Les bénéficiaires d'allocations de chômage qui ne respectent pas le premier contrat voient leurs allocations réduites au montant du revenu d'intégration pendant quatre mois, s'ils ont le statut de chômeur isolé ou ayant charge de famille, tandis que le chômeur cohabitant, lui, verra son allocation suspendue pour une durée de quatre ou de deux mois selon que le revenu annuel de son ménage dépasse ou non le montant de 20 827,54 euros, majorés de 833,12 euros par personne à charge⁽¹¹⁸⁾.

En cas d'évaluation négative du respect du second contrat, le chômeur cohabitant est exclu définitivement du bénéfice des allocations de chômage, sauf si le revenu annuel de son ménage ne dépasse pas le montant de 20 827,54 euros, majorés de 833,12 euros par personne à charge, auquel cas il bénéficiera encore d'une allocation forfaitaire pendant six mois avant d'être définitivement exclu. Pour les isolés et les chefs de

(116) CSCE, *Points de vue de chômeurs sur l'« accompagnement » d'Actiris*, http://www.asbl-csce.be/documents/CSCEE2012_Actiris.pdf, 2012, 49 p.

(117) É. DERMINE, D. DUMONT et J.-F. NEVEN, « L'activation des chômeurs, vecteur de flexibilisation », *op. cit.*, p. 333.

(118) Arrêté royal du 25 novembre 1991, art. 59quinquies, § 5, al. 5, et 59quinquies, § 6.

—

famille, l'allocation est d'abord réduite pendant six mois au montant du revenu d'intégration avant d'être totalement retirée à l'expiration de ce délai ⁽¹¹⁹⁾.

Le refus de signer un contrat est assimilé au non-respect de ce contrat et est donc sanctionné de la même manière ⁽¹²⁰⁾.

L'absence aux entretiens qui jalonnent la procédure est sanctionnée en vertu de l'article 70 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 ⁽¹²¹⁾. En vertu de cet article, si le chômeur ne se présente pas pour un entretien, une seconde convocation lui est envoyée par courrier recommandé. Si le chômeur ne donne pas de suite à cette convocation, il est exclu du bénéfice des allocations de chômage jusqu'à ce qu'il se présente au bureau du chômage pour régulariser sa situation ⁽¹²²⁾. Le chômeur peut néanmoins éviter cette sanction s'il justifie son absence par un motif accepté par le directeur du bureau dans un délai de trois jours. S'il se présente au bureau pour régulariser sa situation dans les 30 jours, l'exclusion peut être retirée avec effet rétroactif ⁽¹²³⁾. Même en dehors de ces cas, le directeur peut rétablir le droit aux allocations du chômeur si ce dernier invoque un motif « valable » pour justifier son absence ⁽¹²⁴⁾. Pour le même manquement au stade du troisième entretien, le chômeur est exclu comme s'il n'avait pas respecté son second contrat, sauf s'il justifie son absence dans les trois jours ouvrables ⁽¹²⁵⁾.

Pour ce qui concerne les bénéficiaires d'allocations d'insertion, rappelons qu'ils tombent, depuis 2012, sous le coup de sanctions plus lourdes : en cas d'évaluation négative, ils sont immédiatement exclus des allocations, jusqu'à ce qu'ils fassent à nouveau l'objet d'une évaluation positive, laquelle peut avoir lieu au plus tôt six mois plus tard et à leur demande.

Toutes ces sanctions sont relativement lourdes et sont également rigides : la sanction prononcée ne peut être choisie entre un « tarif » minimum et maximum et elle ne peut être assortie d'aucune mesure d'individualisation (sursis, circonstances atténuantes) ⁽¹²⁶⁾. Cette rigidité suscite un certain malaise au sein des juridictions sociales qui la remettent souvent en question au regard des droits fondamentaux.

Ainsi, la cour du travail de Liège a considéré que les sanctions qui assurent le respect de la PACRE sont, au vu de leur nature et de leur gravité, des sanctions « pénales » au sens de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales. S'appuyant sur la jurisprudence de la Cour de cassation concernant le principe de proportionnalité des peines, la cour du travail a considéré qu'elle pou-

(119) Arrêté royal du 25 novembre 1991, art. 59sexies, § 6.

(120) Arrêté royal du 25 novembre 1991, art. 59quater, § 5, *in fine*, et art. 59quinquies, § 5, *in fine*.

(121) Arrêté royal du 25 novembre 1991, art. 59quater, § 1^{er}, al. 2 et 4.

(122) Arrêté royal du 25 novembre 1991, art. 70, § 3.

(123) Arrêté royal du 25 novembre 1991, art. 70, § 4.

(124) Arrêté royal du 25 novembre 1991, art. 70, § 5.

(125) Arrêté royal du 25 novembre 1991, art. 59sexies, § 1^{er}, *in fine*.

(126) Pour une analyse approfondie de cette problématique voy. É. DERMINE, D. DUMONT et J.-F. NEVEN, « L'activation des chômeurs, vecteur de flexibilisation », *op. cit.*, pp. 339 et s.

vait réduire la sanction infligée par l'ONEm en dessous du tarif prévu par la réglementation. Elle remplaça donc la sanction d'exclusion temporaire contestée par un avertissement⁽¹²⁷⁾. La Cour de cassation condamna ce raisonnement dans un arrêt du 5 novembre 2012. Selon la Cour, l'exclusion « ne constitue pas une sanction mais une mesure qui est prise à l'égard d'un jeune travailleur qui ne remplit pas les conditions d'octroi des allocations d'attente »⁽¹²⁸⁾. La rigidité des sanctions de la PACRE ne semble donc plus pouvoir être remise en cause sur la base du principe de proportionnalité des peines.

Dans deux arrêts datant de 2010, la cour du travail de Mons a considéré que les chômeurs sanctionnés dans le cadre de la PACRE étaient discriminés par rapport à ceux qui sont sanctionnés pour chômage volontaire, en vertu des articles 51 à 53 du Code du chômage. Ces derniers bénéficient de mesures d'individualisation comme le sursis et le remplacement de la sanction par un avertissement. Les deux types de sanctions ont pourtant le même objectif : « s'assurer du caractère involontaire du chômage des intéressés et favoriser leur retour ou leur entrée sur le marché du travail ». Or, la possibilité d'individualiser les sanctions qui assurent le respect de la PACRE ne déforçait en rien leur efficacité à atteindre les deux objectifs précités. La cour en conclut que la différence de traitement opérée entre les deux catégories de chômeurs est injustifiée et constitue une discrimination incompatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution. Elle refusa néanmoins d'annuler la sanction ou de l'assortir d'un sursis ou d'une mesure d'individualisation. Selon la cour, l'absence de ces mesures est une lacune qui ne peut être comblée que par le pouvoir exécutif, à l'exclusion du pouvoir judiciaire. Elle confirme donc l'exclusion du chômeur⁽¹²⁹⁾. Cet arrêt a été cassé par la Cour de cassation. Selon cette dernière, l'article 159 de la Constitution s'oppose à ce qu'un juge confirme une sanction alors que celle-ci repose sur une base réglementaire dont il a pourtant constaté l'inconstitutionnalité⁽¹³⁰⁾. Dans un arrêt du 17 octobre 2012, la cour du travail de Mons a adapté sa jurisprudence à l'enseignement de la Cour de cassation : après avoir réitéré que la différence de traitement entre les chômeurs sanctionnés dans le cadre de la PACRE et ceux qui sont sanctionnés pour chômage volontaire était discriminatoire, la cour annule l'exclusion contestée au motif qu'elle repose sur une base réglementaire inconstitutionnelle⁽¹³¹⁾.

Soulignons que, dans cet arrêt, la cour du travail évoque très brièvement un second argument pour appuyer son constat d'inconstitutionnalité. Selon elle, il n'est pas justifié « que deux chômeurs se trouvant dans une même situation et à qui deux contrats strictement identiques ont été proposés soient exclus de la même manière alors que le premier n'aurait exécuté aucune de ses obligations et que le second les aurait toutes respectées, à l'exception d'une seule ». Il semble donc que la cour considère l'impossibilité de sanctionner les chômeurs qui ont presque intégralement respecté leurs engagements moins sévèrement que ceux qui ne les ont pas respectés du tout

(127) C. trav. Liège, 22 juin 2010, www.juridat.be.

(128) Cass., 5 novembre 2012, *J.T.T.*, 2013, p. 7.

(129) C. trav. Mons, 19 mai 2010, *Chron. D.S.*, 2012, p. 177 ; C. trav. Mons, 29 juin 2010, *J.T.T.*, 2010, p. 305.

(130) Cass., 10 octobre 2011, *J.T.T.*, 2012, p. 38.

(131) C. trav. Mons, 17 octobre 2012, *J.T.T.*, 2013, p. 47.

comme une discrimination au sens des articles 10 et 11 de la Constitution⁽¹³²⁾. L'ONEm s'est pourvu en cassation contre cet arrêt.

2. Les sanctions en action : un mécanisme précarisant

Il nous faut maintenant déterminer quel est le profil des chômeurs sanctionnés et quel impact les sanctions ont sur leur situation.

En 2013, 15 527 sanctions (hors suspensions en vertu de l'article 70) ont été prononcées, amenant le nombre de chômeurs sanctionnés depuis l'introduction de la PACRE au chiffre de 75 521. Le nombre d'évaluations négatives et d'absences ainsi que les sanctions qui en résultent augmentent au fil des entretiens : le total de sanctions par entretien est de 7,9 % au stade du premier entretien, de 54,4 % au stade du second et de 67,5 % au stade du troisième⁽¹³³⁾.

Selon des chiffres donnés par l'ONEm dans son rapport annuel de 2007, 90 % (!) des chômeurs sanctionnés détiennent au plus un diplôme de l'enseignement secondaire. Les chômeurs sanctionnés sont principalement des hommes bénéficiaires d'allocations d'insertion, chefs de ménage ou isolés⁽¹³⁴⁾. Une récente étude de l'UCL précise également que les chances d'évaluation positive diminuent avec le niveau de qualification⁽¹³⁵⁾.

Au-delà de ces catégories statistiques, quel est le profil sociologique des chômeurs sanctionnés ? D. Dumont⁽¹³⁶⁾ – sur la base d'une analyse de la jurisprudence et de nombreux témoignages – et M. Lebrun⁽¹³⁷⁾ – sur la base d'une analyse de 217 contrats d'activation – concluent que, pour la plupart des chômeurs, un peu de « débrouillardise » suffit pour respecter les quelques obligations formelles mises à leur charge dans le cadre de la PACRE. Comme nous l'avons vu, pour éviter des sanctions, il « suffit » de respecter à la lettre les démarches formelles prescrites par l'ONEm, sans néces-

(132) Notons à ce sujet que, dans le domaine du droit fiscal, certains juges ont refusé d'appliquer des sanctions administratives à « tarif fixe » au motif qu'elles traitaient des contrevenants ayant des degrés de culpabilité différents de manière identique, et instituaient ainsi une discrimination prohibée par les articles 10 et 11 de la Constitution. Civ. Louvain, 6 mars 2009, *F.J.F.*, 2010, p. 117. Soulignons aussi que, dans les affaires qui ont donné lieu aux arrêts de la cour du travail de Mons et de celle de Liège, que nous avons commentés plus haut, les juges avaient invité les parties à se prononcer sur cette question. Comme nous l'avons vu, les juridictions en question ont conclu à l'irrégularité des sanctions qui jalonnent la PACRE sur d'autres bases. Voy. C. trav. Mons, 9 septembre 2009, www.terralaboris.be ; C. trav. Liège, 17 novembre 2009, www.juridat.be ; C. trav. Mons, 18 novembre 2009, www.juridat.be ; C. trav. Liège, 5 janvier 2010, www.juridat.be.

(133) Ces chiffres sont disponibles dans ONEm, *Rapport annuel 2013*, vol. 2, *op. cit.*, pp. 115 à 123.

(134) Ce rapport annuel n'est plus disponible en ligne. Les tableaux qui compilent les données mentionnées dans ce paragraphe sont repris dans M. LEBRUN, *Analyse des premiers contrats ONEm conclus dans le cadre de l'activation du comportement de recherche d'emploi*, Étude réalisée pour le compte de l'ASBL CSCE, 2009, http://www.asbl-csce.be/documents/CSCE_ContratsONEm.pdf, p. 13.

(135) B. COCKX, M. DEJEMPEPE et B. VAN DER LINDEN, *Évaluation de l'activation du comportement de recherche d'emploi*, *op. cit.*, p. 155.

(136) D. DUMONT, *La responsabilisation des personnes sans emploi en question*, *op. cit.*, p. 352.

(137) M. LEBRUN, *Analyse des premiers contrats ONEm*, *op. cit.*, pp. 25 à 26.

sairement faire de réels efforts pour retrouver un emploi. Diverses études mettent en évidence que les chômeurs sanctionnés sont principalement des chômeurs de longue durée englués dans un ensemble de problèmes de types variés, allant de la garde d'enfants en bas âge à des problèmes de santé, en passant par un manque de qualification et de mobilité⁽¹³⁸⁾. Souvent, ils n'ont pas réellement compris ce qui était attendu d'eux, n'arrivent pas à convaincre les facilitateurs et ont du mal à constituer un dossier de preuves écrites. Certains de ces obstacles, comme le manque de mobilité, devraient pourtant, selon la réglementation, être pris en compte lors de l'évaluation des efforts des chômeurs. Mais nous avons vu que ce n'est pas toujours le cas en pratique et, selon certains, cette absence de prise en compte serait parfois la cause des sanctions⁽¹³⁹⁾.

Bien entendu, les chômeurs sanctionnés peuvent se tourner vers les CPAS pour percevoir le revenu d'intégration ou d'autres prestations d'aide sociale, ce que font un grand nombre d'entre eux⁽¹⁴⁰⁾. Certains CPAS refusent d'octroyer le revenu d'intégration aux chômeurs exclus dans le cadre de la PACRE au motif qu'ils ne satisferaient pas à la condition d'être « disposés à travailler », à laquelle la loi subordonne l'octroi du revenu⁽¹⁴¹⁾. Cette pratique a été condamnée par la jurisprudence. En effet, la notion de « disposition à travailler » – qui prévaut en matière d'intégration sociale – et celle de « disponibilité pour le marché de l'emploi » – qui prévaut en matière de chômage – sont juridiquement distinctes. On ne peut donc déduire un défaut de « disposition à travailler » dans le chef de l'usager du simple fait qu'il se soit fait exclure du bénéfice des allocations de chômage pour défaut de disponibilité pour le marché de l'emploi⁽¹⁴²⁾. Il n'en reste pas moins que, comme le souligne P. Palsterman, les montants prévus dans le cadre du chômage sont supérieurs à ceux de l'aide sociale, même si, avec le renforcement de la dégressivité des allocations de chômage opéré en 2012, cette différence s'amenuise avec le temps⁽¹⁴³⁾. De fait, la plupart des chômeurs sanctionnés disent avoir des difficultés financières et signalent que les sanctions ont renforcé leur précarité, les empêchant ainsi de se projeter dans l'avenir, par exemple en commençant une formation⁽¹⁴⁴⁾.

(138) Voy. notamment R. CHERENTI, *Les transferts de charge ONEm-CPAS. Étude 2014 (chiffres 2013)*, <http://www.uvcw.be/espaces/cpas/174.cfm>, 2014, pp. 15 à 17 ; M. LEBRUN, *Analyse des premiers contrats*, op. cit., p. 13 ; SONECOM, *Les conséquences de l'exclusion du chômage*, Étude réalisée à la demande du CEPAG et de la FGTB, septembre 2009, pp. 29 et s. ; D. DUMONT, *La responsabilisation des personnes sans emploi en question*, op. cit., pp. 370 à 371.

(139) M. LEBRUN, *Analyse des premiers contrats ONEm*, op. cit., pp. 26 à 27 ; R. CHERENTI, *Les exclusions ONEM : implications pour les CPAS*, Fédération des CPAS wallons, 2007, p. 10.

(140) À ce sujet, voy. l'ensemble de l'article de R. CHERENTI, *Les transferts de charge ONEm-CPAS*, op. cit., et SPP INTÉGRATION SOCIALE, *Sanctions ONEm et transferts vers les CPAS*, <http://www.mi-is.be/be-fr/doc/etudes-publications-et-chiffres/focus-sanction-onem-et-transfert-vers-les-cpas>, 2014, 17 p.

(141) Loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale, *M.B.*, 31 juillet 2002, art. 3, 5°.

(142) C. trav. Liège, 18 décembre 2006, www.juridat.be ; Trib. trav. Mons, 19 septembre 2007, *Chron. D.S.*, 2010, p. 116, note H. FUNCK ; C. trav. Liège, 17 février 2009, www.terralaboris.be. Pour des décisions inédites dans le même sens, voy. D. DUMONT, *La responsabilisation des personnes sans emploi en question*, op. cit., p. 391.

(143) P. PALSTERMAN, « Les réformes de l'été en matière de chômage », op. cit., p. 964.

(144) SONECOM, *Les conséquences de l'exclusion du chômage*, op. cit., p. 17.

Soulignons également que, selon un rapport récent du Service de lutte contre la pauvreté, certains CPAS continuent à refuser le revenu d'intégration aux chômeurs sanctionnés dans le cadre de la PACRE ⁽¹⁴⁵⁾.

Il nous semble donc que le système de sanctions qui assure le respect de la PACRE a un effet négatif important sur les ressources financières des catégories de chômeurs les plus précarisées.

E. L'impact de la procédure d'activation sur les chômeurs et sur la société

Notre dernière question de recherche vise à déterminer si les politiques d'activation renforcent les compétences, les connaissances et l'estime de soi de leurs destinataires, mais également si elles permettent d'adapter les structures et les pratiques économiques et sociales aux besoins de leurs destinataires.

D'emblée, il faut signaler que le plan d'accompagnement et de suivi actifs des chômeurs n'a jamais eu pour objectif d'influencer des facteurs comme la demande de travail, la perception des chômeurs par la société ou l'attitude des employeurs par rapport à eux. C'est la principale critique qui est adressée au plan : il n'agit que sur des facteurs individuels, alors que des facteurs comme l'insuffisance de demande de travail (adaptée) ou la concurrence étrangère expliquent autant le chômage que des facteurs individuels ⁽¹⁴⁶⁾.

Il nous reste donc à analyser si la PACRE a des effets positifs sur les facteurs individuels, comme les compétences ou l'estime de soi des chômeurs. La réponse à cette question est clairement négative : bien que la PACRE ait été promue politiquement comme une mesure d'accompagnement des chômeurs, il s'agit avant tout d'une procédure de contrôle qui, par nature, n'est pas en mesure d'influencer de façon positive les facteurs mentionnés ⁽¹⁴⁷⁾. La seule chose qu'elle influence sont les efforts accomplis par les chômeurs pour trouver un emploi. Ainsi, presque tous les chômeurs interrogés par IDEA Consult ont affirmé avoir intensifié leurs recherches d'emploi dès qu'ils ont reçu la lettre d'avertissement de l'ONEm ⁽¹⁴⁸⁾.

Mais ces efforts ne payent pas de la même façon pour tout le monde : seuls les chômeurs plus qualifiés et résidant dans une région où le taux de chômage est faible voient leurs transitions vers l'emploi augmenter. Selon une étude réalisée en 2007 par des économistes de l'UCL, « pour les autres groupes de chômeurs (peu diplômés, n'ayant pas d'expérience de travail récente, résidant dans des sous-régions où

(145) SERVICE DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ, LA PRÉCARITÉ ET L'EXCLUSION SOCIALE, *Rapport 2012-2013*, décembre 2013, <http://www.luttepauvrete.be>, p. 53.

(146) Y. MARTENS, « À quelle sauce l'État social actif va-t-il manger les chômeurs de Belgique : anglo-saxonne, scandinave ou... belgo-belge ? », *Pensée plurielle*, 2005, n° 2, pp. 29-37.

(147) J. FANIEL, « Accompagnement, activation et contrôle : quelques aspects institutionnels du suivi des chômeurs », Bruxelles, CRISP, 2010, http://www.crisp.be/crisp/wp-content/uploads/analyses/Suivi_des_chomeurs-FANIEL.pdf, p. 4.

(148) IDEA CONSULT, *op. cit.*, p. 42.

le chômage est élevé, hommes), les effets sont faibles et souvent proches de zéro »⁽¹⁴⁹⁾. En 2011, ces chercheurs ont constaté que la PACRE avait un effet plus important sur les transitions vers l'emploi en Flandre qu'en Wallonie. Cette différence s'explique par une demande de travail plus élevée en Flandre : les efforts de recherche ne sont donc fructueux qu'à condition que la demande de travail soit suffisante⁽¹⁵⁰⁾.

De façon plus générale, la littérature scientifique démontre que le chômage de longue durée n'est pas nécessairement dû à une absence de recherche d'emploi, mais plus à un ensemble d'obstacles divers (manque de formation, garde d'enfants, problèmes de mobilité, mauvaise connaissance de la langue) qu'il faut lever avant de pouvoir envisager un retour à l'emploi⁽¹⁵¹⁾. Or, nous avons vu qu'il n'est guère tenu compte de ces obstacles. Pour ces chômeurs dits « éloignés de l'emploi », la PACRE, qui insiste uniquement sur les efforts de recherche, ne paraît pas entraîner d'effets bénéfiques. Au contraire, une étude menée conjointement par des psychologues et des sociologues de l'UCL démontre qu'en obligeant un chômeur à augmenter ses efforts de recherche sans réellement l'accompagner, on risque de l'exposer à une série d'échecs qui vont avoir un effet contre-productif et affecter tant sa santé mentale que son attitude par rapport au marché du travail⁽¹⁵²⁾.

Il est vrai que la PACRE n'a pas pour objet d'agir sur la formation de ses destinataires ou de lever les obstacles qui empêchent leur insertion professionnelle, parce que cette tâche relève de la compétence des services de l'emploi régionaux⁽¹⁵³⁾. Mais nous avons vu que l'accompagnement individuel par lesdits services est loin d'être un véritable droit pour les chômeurs. De plus, les injonctions de l'ONEm qui visent un retour immédiat vers le marché du travail sont souvent en conflit avec les actions des services régionaux lorsque celles-ci visent à permettre un retour moins rapide mais plus durable de leurs usagers sur le marché de l'emploi, à travers des formations, une remise à niveau linguistique, etc.⁽¹⁵⁴⁾

(149) B. COCKX, M. DEJEMEPPE et B. VAN DER LINDEN, « Le plan d'accompagnement et de suivi des chômeurs favorise-t-il l'insertion en emploi ? » *Regards économiques*, n° 49, janvier 2007, p. 7.

(150) B. COCKX, M. DEJEMEPPE et B. VAN DER LINDEN, *Évaluation de l'activation du comportement de recherche d'emploi*, op. cit., pp. 179 à 181.

(151) R. DARQUENNE et L. VAN HEMMEL, *Un autre regard sur les jeunes*, op. cit., p. 23 ; L. STRUYVEN, V. HEYLEN et L. VAN HEMEL, *De (nog) niet bemiddelbaren: een verloren groep op de Antwerpse arbeidsmarkt?*, Leuven, HIVA-KU Leuven, 2010.

(152) G. HERMAN et G. LIÉNART, « Vers quelles politiques en matière d'insertion sociale et professionnelle ? », *Travail, chômage et stigmatisation. Une analyse psychosociale* (dir. G. HERMAN), Bruxelles, De Boeck, 2007, p. 368.

(153) J. FANIEL, « Accompagnement, activation et contrôle », op. cit., pp. 3 et 4.

(154) D. DUMONT, *La responsabilisation des personnes sans emploi en question*, op. cit., p. 371.

F. Saisir l'opportunité de la régionalisation

L'analyse de la PACRE à l'aune des capacités se conclut par un bilan relativement morose.

Sur le plan de la *liberté processuelle*, il faut constater que les chômeurs activés ne peuvent réellement influencer sur les modalités et les objectifs de leur prise charge (*voice*), vu que le contrat d'activation consiste en une liste d'actions standardisées qui leur est, le plus souvent, imposée unilatéralement. Les démarches visent invariablement le même objectif : un retour rapide à l'emploi. De plus, le recours auprès du tribunal du travail n'ayant pas d'effet suspensif et les pouvoirs du juge étant limités à l'évaluation du respect, à la lettre ou par équivalent, du contrat d'activation par le chômeur, celui-ci ne peut utiliser ce recours pour contraindre l'ONem à prendre sa situation et son projet professionnel en compte. Enfin, nous avons vu que les possibilités de se soustraire à la PACRE (*exit*) sans subir une exclusion du bénéfice des allocations sont rares et s'accompagnent d'une importante baisse de revenus, surtout pour les chômeurs dont la recherche d'emploi est handicapée par des problèmes médicaux, psychologiques, sociaux ou familiaux.

Sur le plan du *développement des opportunités*, il nous semble que la PACRE ne permet pas à ses destinataires de jouir de nouveaux moyens d'agir selon leurs choix. Au niveau des ressources, la PACRE ne s'accompagne pas d'un véritable droit à l'accompagnement que les chômeurs pourraient mobiliser pour concrétiser leur projet professionnel. Par contre, les sanctions qui l'accompagnent frappent les chômeurs précarisés, tandis que les autres parviennent à y échapper. Ces sanctions sont sévères et rigides et ont donc des effets significatifs sur les ressources financières des chômeurs sanctionnés. Il semble aussi que, loin d'influencer positivement les « facteurs de conversion » en faveur des chômeurs activés, la PACRE est dépendante de ces facteurs. En effet, seuls les chômeurs bénéficiant déjà de nombreux facteurs de conversion individuels (compétences, scolarisation ...) et qui peuvent compter sur des facteurs de conversion sociaux favorables (une demande de travail suffisante sur le marché) voient leurs efforts couronnés de succès. Les autres sont obligés de poursuivre leurs efforts, avec le risque permanent d'être confronté à la répétition de l'échec.

À tous les stades de l'analyse, nous avons souligné que les chômeurs précarisés sont désavantagés par rapport aux autres. Les multiples obstacles qui entravent leur retour sur le marché de l'emploi ne sont pas toujours pris en compte par les facilitateurs, alors que la réglementation l'exige. Ceci explique en partie pourquoi ces mêmes chômeurs sont ceux qui sont le plus touchés par les sanctions alors qu'ils sont les chômeurs qui ont objectivement le moins de chance de trouver un emploi suite aux efforts qu'ils font pour en trouver.

Pour terminer notre analyse de la PACRE, il nous faut envisager sa régionalisation annoncée et déjà partiellement mise en œuvre par l'arrêté royal du 26 juin 2014.

À première vue, le déroulement de la PACRE ne connaît pas de changements fondamentaux. En effet, le système d'entretiens avec l'ONem est maintenu pour les bénéfi-

ciaires des allocations de chômage ordinaires, tandis que le système d'évaluation par le biais d'un formulaire écrit est maintenu pour les bénéficiaires d'allocations d'insertion ⁽¹⁵⁵⁾. Pour les chômeurs ordinaires, la procédure de suivi commence désormais après neuf ou douze mois, selon qu'ils ou non atteint l'âge de 25 ans ⁽¹⁵⁶⁾. La procédure démarrera donc beaucoup plus tôt que dans le système actuel. La fréquence des entretiens reste, quant à elle, inchangée. C'est toujours l'ONEm qui contrôle les efforts des chômeurs et qui prononcera les sanctions s'il estime que les efforts ne sont pas « suffisants et adéquats ». Les sanctions restent d'ailleurs inchangées par la réforme.

Si, formellement, c'est toujours l'ONEm qui contrôle les efforts de recherche du chômeur et qui prononce les sanctions, son rôle au cours de la PACRE change radicalement. En effet, les efforts des chômeurs seront désormais évalués principalement à l'aune d'un « plan d'action individuel » défini comme « le plan d'action *adapté* au chômeur en fonction de son profil, de ses besoins et de ceux du marché du travail, qui est proposé par le service régional de l'emploi compétent à chaque chômeur dans le but de lui offrir un nouveau départ sous la forme d'un accompagnement individuel d'orientation professionnelle, d'un accompagnement dans la recherche d'emploi, d'une formation ou de toute autre mesure de nature à augmenter sa disponibilité ou son employabilité sur le marché du travail » ⁽¹⁵⁷⁾. Les contrats « proposés » par l'ONEm suite à une évaluation négative disparaissent donc.

Dans le nouveau système, l'ONEm ne contrôlera pas directement le respect de ce plan d'action. En effet, c'est le service régional qui communiquera à l'ONEm les données liées à la réalisation de ce plan et à la collaboration, satisfaisante ou non, du chômeur audit plan ⁽¹⁵⁸⁾. Il subsiste néanmoins une zone d'ombre. En effet, celui-ci prévoit que l'ONEm pourra tenir compte des recherches d'emploi que le chômeur a effectuées en dehors de son plan d'action et précise, comme c'était déjà le cas, que l'ONEm doit tenir compte de l'âge du chômeur, de son niveau de formation, etc. ⁽¹⁵⁹⁾ Dès lors subsiste la question de savoir à quel point l'ONEm est lié par la décision du service régional de considérer que la collaboration du chômeur au plan d'action est satisfaisante ou insatisfaisante. L'ONEm pourrait-il sanctionner un chômeur qui, selon le service régional, a respecté son plan d'action ou, à l'inverse, ne pas sanctionner un chômeur qui ne l'a pas respecté ? Le texte est muet à cet égard. Soulignons que la question est susceptible d'évoluer dans les mois à venir : l'accord de coopération du 6 novembre 2013 prévoit qu'à terme, seuls les organismes régionaux seront compétents pour contrôler les efforts de recherche des chômeurs, ce qui semble exclure toute intervention de l'ONEm ⁽¹⁶⁰⁾. Les règles contenues dans l'arrêté du 26 juin 2014 seraient, d'une certaine

(155) Arrêté royal du 25 novembre 1991, art. 59*quater*, *quater/1*, *quater/2*, *quater/3*, *quinquies*, *quinquies/1*, *quinquies/2* et *sexies* tels que modifiés par l'arrêté royal du 26 juin 2014, précité.

(156) Arrêté royal du 25 novembre 1991, art. 59*ter* tel que modifié par l'arrêté royal du 26 juin 2014, précité.

(157) Arrêté royal du 25 novembre 1991, art. 27, 14^o, inséré par l'art. 1^{er} de l'arrêté royal du 26 juin 2014, précité.

(158) Arrêté royal du 25 novembre 1991, art. 59*quater*, § 3, al. 1^{er}, tel que modifié par l'arrêté royal du 26 juin 2014, précité.

(159) Arrêté royal du 25 novembre 1991, art. 59*quater*, § 3, al. 1^{er}, 2^o, et al. 7, tels que modifiés par l'arrêté royal du 26 juin 2014, précité.

(160) Accord de coopération du 6 novembre 2013, précité, art. 22.

manière, un régime transitoire, appliqué dans l'attente de la régionalisation totale de la PACRE.

Malgré cette zone d'ombre, une chose est claire : ce sont désormais les services régionaux qui définiront les obligations du chômeur dans un plan d'action individualisé et qui en contrôleront directement le respect.

Certains auteurs ont souligné que le fait de confier une mission de contrôle aux services régionaux comporte le risque qu'ils délaissent leur mission d'accompagnement et limitent leur travail au contrôle du respect par le chômeur de démarches de recherche d'emploi aisément vérifiables ⁽¹⁶¹⁾. Si ce danger doit être pris très au sérieux, nous pensons néanmoins que la régionalisation, du moins telle qu'elle est amorcée par les nouveaux textes, recèle des virtualités plus positives. En effet, tant que la PACRE est confiée uniquement à l'ONEm, elle risque de ne jamais pouvoir être autre chose qu'un contrôle formaliste et non une aide, et ce pour la simple raison que le rôle de l'ONEm n'est pas d'accompagner les chômeurs, de leur offrir des emplois et de les former en vue d'une insertion durable sur le marché de l'emploi ⁽¹⁶²⁾. Par contre, les services régionaux ont cette mission d'accompagnement, de formation et d'aide à la recherche d'emploi ⁽¹⁶³⁾. De plus, le suivi individuel de la part des services régionaux est désormais un droit pour les chômeurs, ce qui n'était pas le cas avant. En effet, un plan d'action individuel adapté doit être proposé à *chaque* chômeur. La réglementation ne prévoit néanmoins aucune sanction au cas où ce droit n'est pas respecté. Un service qui a reçu pour mission d'offrir un plan d'action adapté et d'accompagner les chômeurs pourrait-il donc reprocher aux chômeurs de ne pas faire suffisamment d'efforts si lui-même ne remplit pas sa mission à leur égard ? À ce sujet, il nous semble utile de rappeler qu'en matière d'aide sociale, la jurisprudence considère qu'un CPAS qui n'a pas rempli ses missions d'accompagnement et offert une « aide minimum » à un client ne peut lui reprocher un manque de disposition à travailler pour lui refuser le revenu d'intégration ⁽¹⁶⁴⁾. Cette jurisprudence pourrait être transposée aux services régionaux ⁽¹⁶⁵⁾. Dans ce cas, la régionalisation pourrait bien sonner le glas du caractère unilatéral des contrats d'activation.

Outre l'importance accrue du rôle des services régionaux, le nouveau cadre réglementaire contient d'autres innovations plus marginales que nous ne pouvons pas toutes aborder dans le cadre de cette étude mais dont certaines méritent d'être évoquées

(161) P. PALSTERMAN, « L'employabilité : vers un nouveau risque social ? », *Annales de droit de Louvain*, vol. 72, n° 4, 2012, p. 424 ; J. FANIEL, « Accompagnement, activation et contrôle », *op. cit.*, p. 5.

(162) J. FANIEL, *ibid.*, p. 4 ; F. LEROY, « Regionaliseren om beter te activeren », *Oriëntatie*, 2011, pp. 5 et 6.

(163) Dans ce sens, F. VANDENBROUCKE, « Wederkerigheid: niet vanzelfsprekend maar wel hard nodig! », *Voor wat hoort wat*, *op. cit.*, p. 50.

(164) P. VERSAILLES *et al.*, *Le droit à l'intégration sociale à travers la jurisprudence de l'année 2006*, Rapport réalisé à la demande du ministre de l'Intégration sociale, Namur, Université de Namur, Centre Droits fondamentaux & lien social, 2008, <http://www.dfls.be/cpas/>, p. 38.

(165) Cette idée nous vient d'É. DERMINE, doctorante à l'UCL, que nous avons interviewée dans le cadre de notre mémoire. Nous tenons à la remercier d'avoir pris le temps de répondre à nos nombreuses questions.

rapidement. Ainsi, trois nouvelles causes de suspension sont consacrées⁽¹⁶⁶⁾. Premièrement, la PACRE sera suspendue pendant les trois mois qui précèdent un accouchement et les quatre mois qui le suivent. La procédure sera également suspendue pendant les 24 mois qui suivent la troisième évaluation positive successive du chômeur et qui n'a, à l'issue de la troisième évaluation, reçu aucune d'offre d'emploi ou de formation « adaptée » de la part du service régional compétent. Troisièmement, la réglementation prévoit désormais une cause de suspension pour les chômeurs dont le retour sur le marché de l'emploi est entravé par un « ensemble de facteurs psycho-médico-sociaux ». Nous détaillerons cette dernière cause de suspension plus loin dans cette étude.

En termes de capacités, ce nouveau cadre réglementaire nous semble permettre un véritable progrès, particulièrement sous l'angle de la liberté processuelle. En effet, l'ancien cadre réglementaire et organisationnel faisait obstacle à une réelle prise en compte de la situation des chômeurs en confiant la procédure à l'ONEm, qui n'avait pas les moyens et l'expertise nécessaires pour réaliser un suivi individualisé, en réglementant dans le détail le contenu du contrat d'activation et en ne prévoyant pas assez de « portes de sortie » pour les chômeurs. L'arrêté royal du 26 juin 2014 lève ou amoindrit ces obstacles réglementaires.

Il faut néanmoins rester prudent et souligner que rien n'est encore joué. En effet, l'impact de la réforme sur les capacités dépendra de la façon dont les services régionaux la mettront en œuvre et des moyens budgétaires et humains dont ils disposeront pour le faire. Si, comme certains le craignent, les services régionaux ne développent pas d'offre d'accompagnement suffisante et se rabattent sur le seul contrôle des démarches de recherche d'emploi, il faut craindre que la réforme n'ait pas d'impact positif sur le terrain. Cette réforme est donc une opportunité⁽¹⁶⁷⁾, qu'il incombe désormais aux services régionaux de saisir.

III. L'*inburgering* face aux capacités

Passons maintenant à l'analyse de la seconde politique d'activation que nous avons sélectionnée : l'*inburgering*.

D'emblée, rappelons que cette politique connaîtra bientôt elle aussi des changements importants, en raison de l'adoption en 2013 d'un nouveau décret d'intégration et *inburgering*. À quelques exceptions près⁽¹⁶⁸⁾, la date d'entrée en vigueur de ce nouveau

(166) Ces trois causes de suspension sont reprises à l'article 59bis, §§ 5, 9 et 10, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991, tel que modifié par l'arrêté royal du 26 juin 2014, précité.

(167) É. DERMINE, D. DUMONT et J.-F. NEVEN, « L'activation des chômeurs, vecteur de flexibilisation », *op. cit.*, p. 340.

(168) Les dispositions qui introduisent la hausse du niveau de néerlandais enseigné entrent en vigueur le 1^{er} septembre 2014 : arrêté du gouvernement flamand du 28 février 2014 relatif à l'entrée en vigueur de l'article 29, § 1^{er}, al. 3, du décret du 7 juin 2013 relatif à la politique flamande d'intégration et d'intégration civique, *M.B.*, 2 mai 2014, art. 1^{er}. Les dispositions qui imposent la mise en place de l'*extern verzelfstandigd agentschap* sont entrées en vigueur le 4 novembre 2013 : arrêté du gouvernement

décret n'est pas encore connue au moment où ces lignes sont écrites. C'est pourquoi nous exposerons et évaluerons le trajet d'*inburgering* tel qu'il existe actuellement. Néanmoins, à chaque fois que nous analyserons un aspect qui connaîtra des changements lors de l'entrée en vigueur de la réforme, nous évoquerons brièvement ces changements de façon à donner au lecteur un aperçu de l'évolution que l'*inburgering* va connaître dans un futur proche.

Comme nous l'avons fait pour la PACRE, nous allons confronter l'*inburgering* à la théorie des capacités à travers les cinq questions que nous avons développées dans le premier chapitre. À nouveau, une section distincte sera consacrée à chacune de ces cinq questions (A, B, C, D et E) et une sixième section fera la synthèse de nos réponses (F).

A. L'influence de l'intégrant sur les modalités et les objectifs de l'*inburgering*

Pour répondre à la question portant sur l'influence que l'« intégrant » (*inburgeraar*) peut exercer sur les modalités et les objectifs du parcours d'*inburgering*, nous devons commencer par en expliquer le déroulement. Nous décrirons ensuite comment la notion de « sur mesure », consacrée par le décret *inburgering*, a été mise en œuvre.

1. Le déroulement du trajet d'*inburgering*

Le trajet d'*inburgering* se compose d'un trajet primaire et d'un trajet secondaire.

Le trajet primaire se déroule sous la responsabilité des bureaux d'accueil, organismes agréés et subsidiés par la Communauté flamande ⁽¹⁶⁹⁾. Il comprend trois parties ⁽¹⁷⁰⁾. La première partie, dite « d'orientation sociale » (60 heures), entend renforcer l'autonomie des participants en leur transmettant les informations et compétences nécessaires pour pouvoir comprendre le fonctionnement de divers aspects de la vie en société dans leur pays d'accueil. En principe, les cours d'orientation sociale sont dispensés par le bureau d'accueil dans la langue maternelle de l'intégrant ou, à défaut, dans une langue que celui-ci comprend, la « langue de contact ». Aux cours d'orientation sociale succède la partie « néerlandais comme seconde langue », qui a pour objectif de conférer à l'intégrant une maîtrise des bases du néerlandais (niveau 1.1 du Cadre européen commun pour les langues). Le volume horaire de ces cours varie en fonction du niveau de formation de l'intéressé – de 120 heures pour les participants ayant une formation de l'enseignement supérieur jusqu'à 600 heures pour les analphabètes. Le nouveau décret *inburgering* élève le niveau que les cours de néerlandais doivent permettre d'atteindre (niveau 1.2) ⁽¹⁷¹⁾, ce qui aura pour effet d'augmenter substan-

flamand du 6 septembre 2013 relatif à l'entrée en vigueur de certaines dispositions du décret du 7 juin 2013 relatif à la politique flamande d'intégration et d'intégration civique, *M.B.*, 25 octobre 2013, art. 1^{er}.

(169) Décret *inburgering*, art. 6 et 8.

(170) Le déroulement du trajet primaire est fixé par les articles 10 à 16 du décret *inburgering*.

(171) Nouveau décret intégration et *inburgering*, art. 9.

tiellement le volume horaire de ces cours. Les *Huizen van het Nederlands* (HVN) ⁽¹⁷²⁾ sont chargées de tester le niveau linguistique de l'intégrant pour l'orienter vers l'un des programmes de cours correspondant à son niveau parmi ceux qui sont organisés par différentes institutions d'enseignement (*Centrum voor Volwassenenonderwijs*, *Centrum voor Basiseducatie*, universités). Enfin vient la partie « orientation de la trajectoire de vie » (20 heures) qui, selon que sa perspective soit professionnelle, éducative ou socioculturelle, orientera l'intégrant vers le monde du travail, des études ou des activités à finalité socioculturelle comme le bénévolat. Le déroulement du trajet primaire, et notamment la perspective de l'intégrant, est déterminé par le *trajectbegeleider* – un travailleur du bureau d'accueil – « en concertation » avec l'intégrant et coulé dans un contrat, étant entendu que le décret précise que le parcours doit être « taillé sur mesure » ⁽¹⁷³⁾. Le *trajectbegeleider* assume également un rôle de suivi individuel : il a pour tâche d'assurer un suivi administratif (par exemple du taux de présence aux cours de l'intégrant) et de répondre à des demandes d'information ou de soutien spécifiques ^{(174), (175)}.

Le trajet secondaire constitue le prolongement du trajet primaire et doit permettre à l'intéressé de concrétiser les choix faits lors de celui-ci, en participant à des formations et activités complémentaires. La participation à ce trajet n'est jamais obligatoire. Il existe trois types de trajets secondaires, destinés respectivement aux intégrants ayant une perspective professionnelle, éducative ou socioculturelle. Ces trajets ne sont pas effectués auprès des bureaux d'accueil mais auprès de « structures régulières », c'est-à-dire des organismes appartenant aux secteurs de l'enseignement, de l'emploi, de la culture qui sont « organisés, agréés ou subventionnés » par les autorités flamandes ou bruxelloises ⁽¹⁷⁶⁾. Les cours d'orientation de carrière et les trajets secondaires pour les intégrants à perspective professionnelle sont dispensés par le VDAB et forment ensemble des *inwerkingstrajecten* qui sont régis par un décret spécifique ⁽¹⁷⁷⁾. En pratique, les intégrants qui optent pour cette perspective sont suivis de façon plus intense que les autres « clients » par des accompagnateurs spécialisés et reçoivent des formations adaptées, par exemple des cours de néerlandais pour les métiers administratifs ⁽¹⁷⁸⁾.

(172) « Les Maisons du néerlandais sont des ASBL indépendantes qui forment un réseau avec tous les organismes offrant un programme de 'néerlandais comme deuxième langue' » : www.huizenvanhetnederlands.be/. Le statut et le financement des HVN sont réglés par le décret du parlement flamand du 7 mai 2004 relatif aux « Huizen van het Nederlands », *M.B.*, 19 novembre 2004.

(173) Décret *inburgering*, art. 10.

(174) Arrêté du gouvernement flamand du 15 décembre 2006 portant exécution de la politique flamande d'intégration civique, *M.B.*, 29 décembre 2006, art. 11. Dans la plupart des bureaux d'accueil, on prévoit un minimum d'un ou de deux entretiens avec l'accompagnateur en cours de trajet, en dehors de toute demande spécifique de l'intégrant. Voy. à ce sujet P. DE CUYPER, *Het inburgeringsbeleid in Vlaanderen: de efficiëntie en effectiviteit geëvalueerd*, Leuven, HIVA-KU Leuven, 2010, pp. 51 et 52.

(175) L'ensemble de ce paragraphe est basé sur P. DE CUYPER, M. LAMBERTS, F. PAUWELS et C. VETS, *Inburgering in Vlaanderen*, Leuven, HIVA-KU Leuven, 2010, pp. 5 à 19.

(176) Décret *inburgering*, art. 2, 2°, 20 et 21.

(177) Décret du Parlement flamand du 4 juin 2003 relatif à la politique flamande d'intégration par le travail, *M.B.*, 30 juin 2003.

(178) Pour un aperçu des différences entre ce parcours et l'offre « régulière » du VDAB : J. WETS *et al.*, *Diversiteit in integratie. Een evaluatie van de vormgeving, efficiëntie en effectiviteit van het Vlaamse inburgeringsbeleid*, Leuven, HIVA-KU Leuven, 2007, p. 91.

La politique flamande d'*inburgering* s'adresse à un « groupe cible » très large, les « intégrants » (*inburgeraars*), qui comprend les étrangers et les Belges « d'origine allochtone » – il s'agit des Belges nés hors de Belgique et dont au moins un parent est né hors de Belgique – qui sont inscrits au registre national par une commune de la région de langue néerlandaise ou de la région bilingue de Bruxelles-Capitale ⁽¹⁷⁹⁾. Toutes les personnes appartenant au groupe cible ont le droit de suivre le trajet d'*inburgering*. Par contre, sauf cause d'exemption prévue par le décret ⁽¹⁸⁰⁾, seules les catégories suivantes sont obligées de suivre le parcours d'*inburgering* primaire : « (1) Tout intégrant étranger, qui est inscrit au registre national pour la première fois avec un titre de séjour de plus de trois mois, 2) tout intégrant de nationalité belge pour autant qu'il ne soit pas inscrit pour la première fois au registre national depuis plus de douze mois consécutifs, (3) les primo-arrivants mineurs allophones qui atteignent l'âge de dix-huit ans au moment où ils ne sont pas encore enregistrés pour la première fois dans le registre national pour moins de douze mois consécutifs avec un titre de séjour de plus de trois mois, (4) les intégrants qui sont ministres d'un culte dans une communauté locale d'église ou religieuse. » ⁽¹⁸¹⁾ Ces catégories d'intégrants sont obligées de se présenter au bureau d'accueil dans les trois mois de leur arrivée en Flandre pour y signer un contrat d'*inburgering* et doivent suivre 80 % du parcours primaire, sous la menace d'un ensemble de sanctions que nous analyserons dans une section spécifique. Précisons que la Communauté flamande ne dispose d'aucune base de compétences pour imposer le suivi de l'*inburgering* en Région bruxelloise ⁽¹⁸²⁾. Ceux qui y résident ne font donc pas partie des intégrants obligés ⁽¹⁸³⁾.

(179) Décret *inburgering*, art. 3. Pour un commentaire très précis des changements qui sont intervenus dans la délimitation du groupe cible et des implications juridiques de ces changements, voy. E. SOMERS, « Le parcours d'intégration civique en Flandre. Les personnes visées et leurs obligations », *Le droit et la diversité culturelle* (dir. J. RINGELHEIM), Bruxelles, Bruylant, 2011, pp. 301-344. Dans la présente étude, nous n'aborderons pas les questions que soulève la détermination du groupe cible au regard du respect des droits fondamentaux et du droit international. Sur cette problématique, voy. M.-C. FOBLETS, D. VANHEULE et S. LOONES, « Inburgering in Vlaanderen. Enkele vragen bij de afbakening van de doelgroep en de verplichting tot inburgering onder het Inburgeringsdecreet », *T. Vreemd.*, 2004, pp. 5-23.

(180) Les catégories exemptées sont : « 1° les citoyens d'un État membre de l'Union européenne, de l'Espace économique européen et de la Suisse et les membres de leurs familles, 2° les intégrants ayant déjà obtenu une attestation d'intégration civique, 3° les intégrants qui, en raison d'une maladie ou d'un handicap sévère, ne sont pas en mesure de suivre un parcours d'intégration civique, 4° les intégrants qui ont obtenu un certificat ou un diplôme dans l'enseignement belge ou néerlandais, 5° les intégrants qui ont accompli une année scolaire entière d'enseignement d'accueil, 6° les intégrants âgés de 65 ans ou plus, 7° les travailleurs migrants qui ont un statut de séjour temporaire qui peut toutefois mener à un séjour définitif ». Cette description (simplifiée) des cas d'exemption prévus par l'article 5, § 2, du décret *inburgering* est disponible via le lien suivant : <http://www.inburgering.be/fr/integration-obligatoire>.

(181) Cette énumération simplifiée des catégories d'intégrants obligés de suivre le parcours en vertu de l'article 5, § 1^{er}, du décret *inburgering* est disponible via <http://www.inburgering.be/fr/integration-obligatoire>.

(182) Décret *inburgering*, art. 5. À ce sujet, voy. D. DE JONGHE et M. DOUTREPONT, « La (volonté d')intégration comme condition de l'obtention de la nationalité belge : histoires d'emplâtres sur une jambe de bois », *Courrier hebdomadaire*, n^{os} 2152-2153, Bruxelles, CRISP, 2012, p. 49.

(183) Voy. à ce sujet E. SOMERS, « Le parcours d'intégration civique en Flandre » *op. cit.*, pp. 303 et 304.

Il faut ajouter qu'à côté des personnes obligées par le décret d'entamer un parcours d'intégration, les individus ayant droit à l'*inburgering* qui perçoivent un revenu d'intégration ou une aide financière du CPAS ou une allocation de chômage peuvent être contraints de faire de même par le CPAS ou le VDAB. En vertu de protocoles de coopération conclus entre ces institutions et les bureaux d'accueil, le suivi de l'*inburgering* ne peut être imposé par le CPAS que s'il présente une plus-value pour l'insertion sociale du client et par le VDAB que dans la mesure où il présente une plus-value pour le retour de l'intégrant sur le marché de l'emploi ⁽¹⁸⁴⁾. Dans ces cas, l'*inburgering* est proposé par le CPAS ou le VDAB au même titre que n'importe quelle formation professionnelle et ne pas y participer régulièrement est donc sanctionné sur la base des dispositions de la réglementation du chômage et de l'aide sociale qui sanctionnent la non-participation à des formations ⁽¹⁸⁵⁾. En pratique, le nombre d'intégrants obligés de suivre l'*inburgering* par le CPAS ou le VDAB semble assez faible ⁽¹⁸⁶⁾. Dans la suite de cette étude, nous n'analyserons donc pas de manière distincte l'impact de l'*inburgering* sur ce groupe particulier d'intégrants.

2. Le « sur mesure » : un concept en pleine évolution

Nous l'avons vu, le Décret *inburgering* et ses arrêtés d'exécution insistent sur le fait que le trajet doit être « sur mesure » et qu'il doit être organisé « en concertation avec l'intégrant ». La question est de savoir si, en pratique, ce principe se traduit par la possibilité pour l'intégrant de peser sur les modalités et les objectifs de son trajet. Il faut remarquer que le contrat d'*inburgering* est rédigé sur la base d'un modèle fixé par arrêté ministériel et prévoit obligatoirement le suivi de cours d'orientation sociale, de néerlandais et d'orientation de trajectoire ⁽¹⁸⁷⁾. Ces éléments ne sont donc pas négociables. Pour les intégrants obligés, refuser de signer le contrat est par ailleurs une infraction passible d'amendes administratives ⁽¹⁸⁸⁾.

(184) *Model van samenwerkingsprotocol van 27 februari 2009 tussen het onthaalbureau, de VDAB en het OCMW betreffende de doorverwijzing van inburgeraars naar het onthaalbureau voor het volgen van een primair inburgeringstraject ; Protocol van 1 mei 2007 tussen het onthaalbureau en de AMB regio van VDAB betreffende de doorverwijzing van oudkomers naar het onthaalbureau voor het volgen van een primair inburgeringstraject*. Ces protocoles sont disponibles via <http://www.inburgering.be>.

(185) E. SOMERS, « Le parcours d'intégration civique en Flandre », *op. cit.*, pp. 303 et 304.

(186) Le nombre d'intégrants transférés par les CPAS était de 1215 en 2012. Voy. la réponse du ministre Geert BOURGEOIS à la question parlementaire écrite n° 266 du 1^{er} février 2013 posée par Willy SEGERS, <http://www.vlaamsparlament.be/Proteus5/showSchriftelijkeVraag.action?id=865216>. 210 intégrants ayant droit ont été obligés de suivre l'*inburgering* par le VDAB en 2012. Voy. la réponse du ministre Geert BOURGEOIS à la question parlementaire écrite n° 249 du 31 janvier 2013 posée par Chris Janssens, <http://www.vlaamsparlament.be/Proteus5/showSchriftelijkeVraag.action?id=864666>.

(187) Arrêté ministériel du 31 mars 2008 fixant le modèle de l'attestation de présentation, de l'attestation de dispense, de l'attestation d'intégration, de l'attestation EVC, les modèles du contrat d'intégration et les modèles de l'annexe du contrat d'intégration dans le cadre de l'intégration civique, *M.B.*, 17 avril 2008.

(188) Arrêté du gouvernement flamand du 12 septembre 2008 relatif à l'imposition d'une amende administrative aux intégrants ayant droit et aux intégrants au statut obligatoire, *M.B.*, 4 décembre 2008, art. 2.

Néanmoins, même dans ce cadre au premier abord restrictif, la situation de l'intégrant peut être prise en compte à plusieurs stades de son parcours. De plus, la question a beaucoup évolué depuis le début de la politique d'*inburgering*.

Tout d'abord, depuis l'introduction de l'*inburgering*, le décret prévoit que les cours d'orientation sociale sont donnés dans la mesure du possible dans la langue de l'intégrant. Dans les faits, les bureaux d'accueil proposent des cours dans une dizaine de langues différentes, allant du français au pachoune⁽¹⁸⁹⁾. Le volume horaire des cours de néerlandais varie selon le niveau de qualification de l'intégrant. De plus, le contenu de l'orientation de trajectoire et du trajet secondaire diffère selon la perspective – professionnelle, éducative ou socioculturelle – de chaque intégrant. Ainsi, une offre structurée d'orientation de trajectoire et de trajets secondaires pour les intégrants à perspective professionnelle est assurée dans toute la Flandre par le VDAB⁽¹⁹⁰⁾. Ce n'est pas le cas pour les intégrants à perspective éducative ou socioculturelle pour lesquels les bureaux d'accueil ont dû organiser eux-mêmes une offre adaptée. Dès lors, tant le contenu de ces trajets que la proportion d'intégrants qui y participent varient fortement selon le bureau d'accueil⁽¹⁹¹⁾.

Dès les premières évaluations sociologiques (2006 et 2007), il est apparu que ces éléments de flexibilité ne suffisaient pas. Tout d'abord, le trajet primaire est très long et lourd au niveau horaire et entre de ce fait en conflit avec les ambitions professionnelles de certains intégrants⁽¹⁹²⁾. Ceci est particulièrement le cas pour les intégrants les plus précarisés qui doivent trouver rapidement un emploi pour assurer leur subsistance⁽¹⁹³⁾. Le cas des analphabètes est particulièrement préoccupant : pour eux, le trajet peut durer jusqu'à sept cents heures, pour des résultats jugés particulièrement faibles, surtout au niveau de la maîtrise du néerlandais⁽¹⁹⁴⁾. Pour certaines catégories d'immigrés qui ont besoin d'un certain temps d'adaptation pour vaincre les problèmes psychologiques liés à leur déracinement, l'*inburgering* vient trop tôt et peut aggraver leurs difficultés⁽¹⁹⁵⁾. Beaucoup d'intégrants doivent également abandonner leurs trajets pour garder leurs enfants en bas âge, faute de services d'accueil accessibles⁽¹⁹⁶⁾.

À la suite de ces évaluations, le gouvernement flamand a mis en place une batterie de mesures pour tenter de pallier les différents problèmes épinglés. Ainsi, les intégrants qui travaillent peuvent, depuis 2006, bénéficier d'un parcours flexible : ils sont

(189) Par exemple, le bureau de Gand donne des cours en 11 langues différentes. ONTHAALBUREAU INBURGERING GENT, *Jaarverslag 2012*, <http://www.kompasgent.be/jaarverslag-kom-pas-gent-vzw-2012/>, p. 23.

(190) Kruispunt migratie-integratie, *Jaarboek migratie integratie 2011*, <http://www.kruispuntmi.be>, p. 18.

(191) M. DEVLIEGER, D. LAMBRECHTS, C. STEVERLYNCK et C. WOENSEL, *Eindrapport werkjaar 2012-2013 van de inhoudelijke inspectie inburgering*, 2013, www.inburgering.be/jaarboeken-en-brochures, p. 71.

(192) J. GEETS et al., *Hoe wordt het inburgeringsbeleid geapprecieerd?*, Leuven, HIVA-KU Leuven, 2007, pp. 154 et 185.

(193) *Ibid.*, p. 154.

(194) P. DE CUYPER et J. WETS, *Diversiteit in integratie. Een evaluatie van de vormgeving, efficiëntie en effectiviteit van het Vlaamse inburgeringsbeleid*, Leuven, HIVA-KU Leuven, 2007, pp. 67 et 99.

(195) I. STEVENS, *Is niet iedereen actief dan? Leidraad voor het ondersteunen van sociale activeringsprojecten voor vluchtelingen en asielzoekers*, Bruxelles, Vlaams Minderhedencentrum, 2005, pp. 23 et 24.

(196) J. GEETS et al., *Hoe wordt het inburgeringsbeleid geapprecieerd?*, op. cit., pp. 139, 150, 180, 194 et 198.

dispensés de l'obligation de suivre 80 % du trajet, leur taux de présence obligatoire étant fixé en accord avec le *trajectbegeleider* ⁽¹⁹⁷⁾. Corrélativement, les bureaux d'accueil ont développé une offre importante de cours du soir, dans le but de permettre aux intégrants de combiner le suivi du parcours d'*inburgering* avec une activité professionnelle ⁽¹⁹⁸⁾.

Le gouvernement flamand a également réagi en adoptant une liste de causes de suspension de l'obligation de suivre l'*inburgering*. Ces causes sont plus précisément l'impossibilité de confier la prise en charge de ses enfants à des services réguliers, la mort d'un proche, le fait de prodiguer des soins à un proche souffrant d'une maladie et enfin des problèmes médicaux, sociaux ou psychologiques prouvés par une attestation médicale ⁽¹⁹⁹⁾. Le gouvernement a également accordé des subsides aux bureaux d'accueil pour que ceux-ci puissent organiser eux-mêmes des services de garde pour les enfants des intégrants et intervenir dans les frais de déplacement et les coûts du matériel scolaire ⁽²⁰⁰⁾.

Parallèlement, une nouvelle méthode a été développée pour que les cours d'intégration sociale ne se résument pas à un transfert unilatéral de connaissances. Ces cours suivent une méthode appelée *climo-diek*, dans le cadre de laquelle les sujets abordés sont définis en concertation avec les intégrants, selon les besoins et les préoccupations exprimés par la classe ⁽²⁰¹⁾. De plus, le décret prévoit, depuis 2007, que le bureau d'accueil peut dispenser l'intégrant du suivi du cours d'orientation sociale s'il démontre qu'il dispose déjà des connaissances que ce cours est censé lui procurer ⁽²⁰²⁾.

Il faut ajouter à cela que tous les intégrants bénéficient d'un suivi individuel par un accompagnateur de trajet et que ce suivi a été intensifié entre 2007 et 2010 ⁽²⁰³⁾. Pour rappel, l'accompagnateur est chargé d'élaborer un trajet sur mesure et de répondre aux demandes de soutien et d'information. Dans ce cadre, les accompagnateurs de

(197) Décret du parlement flamand du 14 juillet 2006 modifiant le décret du 28 février 2003 relatif à la politique flamande d'intégration civique, *M.B.*, 9 novembre 2006, art. 5 (art. 5, § 5, du décret *inburgering* actuel).

(198) P. DE CUYPER, *Het inburgeringsbeleid in Vlaanderen*, op. cit., pp. 55 et 56.

(199) Arrêté ministériel du 22 décembre 2008 déterminant les raisons médicales et personnelles qui peuvent donner un motif de suspension à la présentation au bureau d'accueil ou un motif de suspension à la signature du contrat d'intégration civique ou un motif de suspension temporaire du contrat d'intégration civique, *M.B.*, 2 janvier 2009.

(200) Arrêté ministériel du 8 juin 2007 portant la détermination des coûts des conditions préalables pour suivre un parcours primaire d'intégration pour lequel le bureau d'accueil peut utiliser l'enveloppe de subvention, *M.B.*, 28 juin 2007.

(201) La détermination des sujets qui seront abordés se fait au cours d'une concertation entre les intégrants et l'enseignant qui a lieu avant le commencement des cours. Au sujet de cette méthode, voy. Z. YANASMAYAN et M.-C. FOGLETS, « Pros and Cons of Compulsory *Inburgering*: Mapping the Views of Newcomers in Flanders and in Brussels », *Which Integration Policies for Migrants? Interaction between the EU and its Member States* (dir. Y. PASCOUUAU et T. STRIK OISTERWIJK), Nijmegen, Wolf Legal Publishers, 2012, p. 266.

(202) Décret *inburgering*, art. 13, § 2. En 2011, 996 intégrants ont passé cet examen et 48 % d'entre eux ont été dispensés du suivi des cours d'orientation sociale : Kruispunt migratie-integratie, *Jaarboek integratie en inburgering 2011*, www.inburgering.be, p. 18.

(203) P. DE CUYPER, *Het inburgeringsbeleid in Vlaanderen*, op. cit., pp. 51 et 52.

trajet semblent traiter toutes sortes de demandes qui sont souvent étrangères au parcours lui-même, comme des problèmes locatifs, la recherche d'une école pour les enfants ou des demandes d'équivalence de diplômes pour les intégrants⁽²⁰⁴⁾. Selon une récente étude, il arrive que l'accompagnateur se déplace avec l'intégrant pour effectuer certaines démarches⁽²⁰⁵⁾.

Malgré toutes ces mesures, les sociologues de la KU Leuven ont constaté dans une nouvelle évaluation réalisée en 2010 qu'il y avait encore beaucoup de chemin à faire. Ils ont remarqué que la plupart des bureaux avaient une perception du « sur mesure » qui était trop *aanbodsgericht* (tournée vers l'offre) : dans ces bureaux, différentes offres de trajet préconçues sont disponibles et il s'agit de « placer » l'intégrant dans l'offre la plus adaptée possible⁽²⁰⁶⁾. Dans ces bureaux, l'essentiel est que l'intégrant accomplisse le trajet primaire⁽²⁰⁷⁾. Le travail de l'accompagnateur consiste surtout à assister l'intégrant dans certaines démarches administratives (obtention d'une équivalence de diplôme, résolution de problèmes locatifs, changements d'horaires pour les cours...), dans le but que le trajet se déroule sans encombre⁽²⁰⁸⁾. Dans ces cas, faire du « sur mesure » signifie que l'intégrant a une certaine influence sur les modalités pratiques du trajet, mais pas vraiment sur son contenu et ses objectifs.

Les sociologues ont néanmoins remarqué que, dans certains bureaux, le rôle de l'accompagnateur va plus loin : il se préoccupe aussi du fait que le trajet d'*inburgering* soit un moyen pour l'intégrant de réaliser ses projets. Dans ces bureaux, l'important n'est pas uniquement que le trajet primaire de l'intégrant se déroule de façon efficace : il faut également qu'après le trajet primaire, un trajet secondaire puisse être offert à l'intégrant en fonction de ses objectifs. Le concept de « sur mesure » est plutôt appliqué de façon *vraaggericht* (tournée vers la demande ou les objectifs des intégrants). Suite à ce constat, les auteurs de l'étude ont encouragé les autorités flamandes à s'inspirer de ces bureaux et à adopter des mesures pour que les trajets soient réellement « sur mesure » et donc adaptables aux caractéristiques et aux objectifs de *chaque* intégrant⁽²⁰⁹⁾.

Les autorités flamandes et les bureaux d'accueil ont pris acte de la trop grande rigidité des trajets d'*inburgering* et mettent depuis en œuvre des solutions pour tenter d'y remédier⁽²¹⁰⁾.

(204) *Ibid.*, p. 51.

(205) Z. YANASMAYAN et M.-C. FOLETS, « Pros and Cons of Compulsory *Inburgering* », *op. cit.*, p. 270.

(206) M. LAMBERTS, F. PAUWELS et P. DE CUYPER, *De efficiëntie, effectiviteit en impact van het Vlaamse inburgeringsbeleid geëvalueerd: synthese*, Leuven, HIVA-KU Leuven, 2010, p. 13.

(207) *Ibid.*

(208) P. DE CUYPER, *Het inburgeringsbeleid in Vlaanderen*, *op. cit.*, p. 51.

(209) Ce paragraphe, y compris les citations, est basé sur M. LAMBERTS, F. PAUWELS et P. DE CUYPER, *De efficiëntie, effectiviteit en impact van het Vlaamse inburgeringsbeleid geëvalueerd: synthese*, *op. cit.*, p. 13.

(210) Voy. le résumé de la journée d'étude qui avait pour but de trouver de solutions aux problèmes soulevés par les rapports d'évaluation : Verslagboek studiedag 1 april 2010, Evaluatieonderzoek *inburgering*, www.inburgering.be. Pour les solutions qui ont déjà été mises en œuvre, voy. la réponse du ministre Geert BOURGEOIS à la question parlementaire écrite n° 346 du 20 mai 2010 posée par Willy SEGERS, <http://www.vlaamsparlament.be/Proteus5/showSchriftelijkeVraag.action?id=596629>.

Ainsi, les bureaux utilisent désormais un outil de screening appelé *geïntegreerd doelenkader* qui doit permettre de clarifier les objectifs du trajet en fonction des rôles (parent, étudiant...) que l'intégrant voudrait assumer dans la société, des compétences dont il dispose et des compétences qu'il doit encore acquérir pour pouvoir remplir lesdits rôles. Le trajet doit alors être organisé sur la base de ces données ⁽²¹¹⁾.

L'analyse des rapports annuels des bureaux laisse également entrevoir des avancées sur le terrain. Certains rapports font état d'une différenciation des cours d'orientation sociale en fonction du niveau de scolarité des intégrants et en fonction du temps qu'ils ont passé en Belgique avant de commencer le trajet ⁽²¹²⁾. De plus, les accompagnateurs de certains bureaux semblent avoir constitué des réseaux d'organisations (clubs de sport, bibliothèques, syndicats ...) vers lesquelles ils dirigent les intégrants en fonction de leurs besoins ⁽²¹³⁾.

Un récent rapport de l'inspection de l'enseignement flamand confirme que tous les bureaux d'accueil sont conscients de l'importance des trajets « sur mesure » et que, dans chaque bureau, des mesures sont prises pour réaliser cet objectif, comme la formation des accompagnateurs et l'amélioration des outils de *screening*. Néanmoins, les accompagnateurs se voient parfois encore contraints de se limiter à un suivi administratif de l'intégrant en raison de la trop grande charge de travail qui pèse sur leurs épaules ⁽²¹⁴⁾. Comme les études du HIVA, ce rapport met en évidence que la qualité et la différenciation des trajets d'*inburgering* en fonction du profil de l'intégrant varient fortement d'un bureau d'accueil à l'autre.

Malgré ces nombreuses informations, il demeure difficile de déterminer exactement l'ampleur de l'influence que l'intégrant peut exercer sur sa prise en charge. Il semble certain que, dans tous les bureaux d'accueil, l'intégrant a la possibilité de faire valoir son point de vue au cours d'entretiens avec l'accompagnateur. Ce dernier semble disposer d'une certaine marge de manœuvre lui permettant, au minimum, d'adapter les modalités pratiques du trajet, de placer l'intégrant dans une offre de cours d'orientation correspondant à sa perspective et de répondre à des demandes de soutien ponctuelles. Il semble que les bureaux qui mobilisent encore une conception du « sur mesure » plutôt « tournée vers l'offre » s'en tiennent à cette adaptabilité « minimum » : l'intégrant y exerce donc principalement une influence sur les modalités pratiques du trajet mais pas vraiment sur ses objectifs et son contenu. Par contre, d'autres bureaux ont intégré la conception du « sur mesure » « tournée vers la demande ». Ces bureaux

(211) Pour une description de l'outil, voy. Kruispunt migratie-integratie, *Wat is een geïntegreerd traject?*, 2008, <http://www.kruispuntmi.be/thema.aspx?id=9248>.

(212) ONTHAALBUREAU INBURGERING GENT, *Jaarverslag 2013*, <http://www.kompasgent.be/documenten-verslagen/>, p. 20 ; ONTHAALBUREAU INBURGERING ANTWERPEN, *Jaarverslag 2013*, www.inburgeringantwerpen.be.

(213) ONTHAALBUREAU INBURGERING ANTWERPEN, *Jaarverslag 2012*, www.inburgeringantwerpen.be, p. 28 ; ONTHAALBUREAU INBURGERING VLAAMS-BRABANT, *Jaarverslag 2012*, www.vlaamsbrabant.inburgering.be/, p. 23.

(214) M. DEVLIEGER, D. LAMBRECHTS, C. STEVERLYNCK et C. WOENSEL, *Eindrapport werkjaar 2012-2013*, op. cit., pp. 31 à 34. Nous tenons à remercier C. STEVERLYNCK d'avoir répondu à nos questions au sujet de ce rapport.

permettent à l'intégrant d'influer sur les modalités de son trajet, mais semblent également avoir pris des mesures pour que le contenu et les objectifs du trajet puissent être adaptés aux besoins et aux ambitions de chaque intégrant.

Ce diagnostic, relativement positif, ne signifie pas qu'il ne subsiste plus aucune lacune dans la réalisation du « sur mesure ». Ainsi, le rapport de l'inspection de l'enseignement auquel nous avons fait référence révèle que ce principe reste moins concrétisé dans le cadre des cours de néerlandais⁽²¹⁵⁾. Leur contenu est pour l'instant défini de façon « isolée » du reste du trajet d'*inburgering*, en fonction des capacités d'apprentissage de l'intégrant, sans tenir compte de sa perspective. Il semble toutefois que les institutions d'enseignement soient actuellement en train d'adapter leurs programmes de cours pour remédier à ce problème⁽²¹⁶⁾. À cet égard, notons que certaines institutions ont pris une longueur d'avance et tentent déjà de développer une offre de cours plus adaptable aux besoins d'apprentissage de groupes spécifiques d'intégrants.

Soulignons enfin que, suite à l'adoption du nouveau décret *inburgering*, les cours d'« orientation de trajectoire » sont remplacés par un accompagnement individuel au cours duquel l'accompagnateur soutient chaque intégrant « dans la définition de sa trajectoire de vie »⁽²¹⁷⁾. Cette mesure avait été préconisée par le HIVA pour faciliter la transition de l'intégrant vers un trajet secondaire adapté⁽²¹⁸⁾. On le voit, le « sur mesure » n'a pas fini d'évoluer. Il nous semble que, globalement, cette évolution tend à accroître la prise en compte du profil et des objectifs de l'intégrant dans la définition du trajet d'*inburgering*.

B. Les « portes de sortie » des intégrants

Les possibilités qu'ont les intégrants de se soustraire au trajet d'*inburgering* lorsqu'il est inadapté à leur situation sont évidemment beaucoup plus larges pour les intégrants ayant droit que pour les intégrants obligés.

En effet, les intégrants ayant droit ne sont pas obligés de suivre l'*inburgering* et, lorsqu'ils s'engagent à le faire en signant un contrat d'*inburgering*, ils ne peuvent être sanctionnés qu'une seule fois par une amende administrative de maximum 150 euros pour avoir abandonné le trajet. Il nous semble que l'on peut dire que, pour ces intégrants, l'adhésion au programme d'*inburgering* est généralement le résultat d'un choix librement consenti.

Par contre, les intégrants obligés doivent suivre l'*inburgering* sous la menace d'exclusion de certains droits sociaux et de sanctions administratives qui peuvent « tomber »

(215) Ce paragraphe est un résumé très succinct des développements détaillés qui sont consacrés au sujet de l'offre de cours de néerlandais dans *ibid.*, pp. 154 à 162.

(216) Pour une description de ces adaptations, voy. *ibid.*, p. 155.

(217) Nouveau décret intégration et *inburgering*, art. 30.

(218) M. LAMBERTS, F. PAUWELS et P. DE CUYPER, *De efficiëntie, effectiviteit en impact van het Vlaamse inburgeringsbeleid geëvalueerd: synthese, op. cit.*, p. 17.

plusieurs fois tant qu'ils ne se conforment pas à leur obligation (voy. *infra*). Seule une liste fermée de causes de suspension leur permet de se soustraire temporairement aux parcours d'*inburgering* sans subir d'amendes. Si ces causes de suspension sont de nature à éviter que des intégrants soient obligés de suivre l'*inburgering* dans des circonstances où imposer le suivi du trajet serait manifestement injustifié (problèmes médicaux, mort d'un proche...), elles ne permettent pas toujours aux intégrants de se soustraire au trajet d'*inburgering* lorsque celui-ci est inadapté. La situation des analphabètes est particulièrement révélatrice à cet égard. Comme nous l'avons souligné plus haut, le trajet de ces intégrants peut être particulièrement long et ne s'accompagne que rarement de résultats satisfaisants. L'offre de trajets adaptés à ce public est actuellement insuffisante ⁽²¹⁹⁾. À défaut d'une offre adaptée, les intégrants analphabètes devraient, à notre sens, avoir la possibilité d'être dispensés du suivi de tout ou partie du trajet primaire, en particulier lorsqu'ils s'investissent déjà dans des activités de nature à favoriser leur intégration, comme le travail, des formations ou du bénévolat.

Les portes de sortie existantes ne nous semblent pas couvrir, loin s'en faut, toutes les situations dans lesquelles l'*inburgering* est inadapté et ne devrait pas être imposé aux intégrants.

C. De nouveaux droits pour les intégrants ?

L'*inburgering* est-il une source de nouveaux droits pour ses destinataires ? Pour répondre à cette question, il convient de faire une différence très claire entre les intégrants obligés et les intégrants ayant droit.

Pour les premiers, le suivi de l'*inburgering* est juridiquement une obligation. Néanmoins, lorsqu'ils exécutent cette obligation, ils bénéficient d'un certain nombre de droits. En effet, les cours d'orientation sociale et de néerlandais sont offerts gratuitement à l'intégrant. Le décret énonce également que l'accompagnement individuel est un droit pour les intégrants ⁽²²⁰⁾. On a vu qu'en pratique, ce droit est bel et bien concrétisé par un accompagnement individuel d'une certaine qualité par le *traject-begeleider*. Le trajet secondaire est également un droit, selon le décret ⁽²²¹⁾. Tous ces éléments expliquent sans doute pourquoi les intégrants obligés ne perçoivent pas toujours l'*inburgering* comme une contrainte. Ainsi, au sein d'un groupe d'intégrants obligés du bureau d'Anvers interrogés dans le cadre d'une étude sociologique, la moitié seulement mentionnait le fait qu'ils étaient obligés de suivre l'*inburgering* ⁽²²²⁾. Ce constat est également confirmé par un certain nombre d'acteurs de terrain et d'observateurs ⁽²²³⁾.

(219) M. DEVLIEGER, D. LAMBRECHTS, C. STEVERLYNCK et C. WOENSEL, *Eindrapport werkjaar 2012-2013*, op. cit., pp. 163 et s.

(220) Décret *inburgering*, art. 4.

(221) Décret *inburgering*, art. 10.

(222) Z. YANASMAYAN et M.-C. FOLETS, « Pros and Cons of Compulsory *Inburgering* », op. cit., p. 263.

(223) D. DE JONGHE et M. DOUTREPONT, « La (volonté d')intégration », op. cit., p. 336. Voy. aussi l'interview de F. MAWET dans

Pour l'intégrant ayant droit, l'*inburgering* est uniquement un droit. Rien ne les oblige à participer au trajet d'*inburgering*. Pourtant, en 2013, 57 % des intégrants ayant signé un contrat d'*inburgering* étaient des ayants droit ⁽²²⁴⁾. Qu'est-ce qui amène ces ayants droit à participer ? Il faut souligner ici que le parcours d'*inburgering* est également gratuit pour eux. Ceci amène manifestement un certain nombre d'entre eux à s'inscrire dans le but de bénéficier de cours de néerlandais gratuits ⁽²²⁵⁾. Une récente étude, basée sur des interviews d'intégrants du bureau d'accueil de Bruxelles, souligne que les ayants droit sont souvent incités à participer par des ex-intégrants qui étaient satisfaits de leur programme ⁽²²⁶⁾.

L'*inburgering* ouvre donc un certain nombre de droits aux intégrants, qui semblent les considérer comme des outils utiles à leur intégration.

D. Un système de sanctions complexe au désavantage des plus démunis

Le respect par les intégrants des obligations mises à leur charge dans le cadre de la politique d'*inburgering* fait l'objet d'un ensemble de sanctions complexe. Ce système prévoit essentiellement deux types de sanctions : des amendes administratives et l'exclusion de certains droits sociaux. Nous décrivons ces deux types de sanctions dans des sections distinctes (1 et 2) pour terminer par une section, plus critique, qui analyse l'impact que l'ensemble du système peut avoir sur les ressources des plus démunis (3).

1. Les amendes administratives : montants et procédure

L'intégrant obligé qui ne se présente pas au bureau d'accueil dans les trois mois de la naissance de son obligation, qui refuse de coopérer lors de la signature du contrat d'*inburgering* et de la définition du contenu du trajet ou qui n'assiste pas à au moins 80 % de chaque partie du trajet primaire encourt des sanctions administratives. Pour une première infraction, ces sanctions varient entre un minimum de 50 euros et un maximum de 150 euros, sauf en cas de non-collaboration lors de la signature du contrat, punie d'une amende qui peut s'élever à 250 euros ⁽²²⁷⁾. Ces amendes peuvent être infligées à plusieurs reprises tant que l'intégrant obligé ne remplit pas ses obligations. Il ne lui suffit donc pas de payer l'amende pour être « débarrassé » de son obligation d'*inburgering*. Le montant des amendes augmente à chaque nouvelle infraction, pour atteindre 5 000 euros à la septième infraction ⁽²²⁸⁾.

O. BAILLY, « Devenir citoyen, un drôle de parcours pour les migrants », *Dossier de la Ligue des Familles*, 2010, <https://www.citoyenparent.be>, p. 7.

(224) G. BOURGEOIS, *Beleidsbrief inburgering en integratie:2013-2014*, www.inburgering.be, p. 13.

(225) M. LAMBERTS et al., *De efficiëntie, effectiviteit en impact...*, op. cit., p. 9.

(226) Z. YANASMAYAN et M.-C. FOLETS, « Pros and Cons of Compulsory *Inburgering* », op. cit., p. 263.

(227) Arrêté du gouvernement flamand du 12 septembre 2008 concernant l'imposition d'une amende administrative aux intégrants facultatifs et obligés, *M.B.*, 4 décembre 2008, art. 2 *juncto* art. 10. Dans la suite du texte : « Arrêté du gouvernement flamand du 12 septembre 2008 ».

(228) Arrêté du gouvernement flamand du 12 septembre 2008, art. 10.

L'intégrant ayant droit n'est pas obligé de se présenter au bureau d'accueil et de signer le contrat d'*inburgering*. Par contre, une fois ce contrat signé, il s'expose à une sanction administrative allant de 50 à 150 euros s'il ne participe pas au trajet d'*inburgering* avec une régularité de 50 %, étant entendu que cette sanction ne peut être imposée qu'une fois ⁽²²⁹⁾.

Pour analyser comment les amendes sont infligées en pratique, il faut partir d'un constat étonnant. Alors qu'il y a plusieurs milliers d'abandons de trajet par an, à la date du 22 mars 2013, seules 1 459 amendes avaient été prononcées à l'encontre d'intégrants obligés depuis l'introduction de ce système en 2009 (montant moyen : 91,36 euros) ⁽²³⁰⁾. Nous avons demandé une explication sur ces chiffres à l'*Agentschap voor binnenlands bestuur* – le service administratif auquel les fonctionnaires qui appliquent les sanctions sont rattachés – qui nous a précisé que cette différence importante entre les infractions et les sanctions s'expliquait principalement par la procédure d'infliction de l'amende administrative.

L'arrêté qui encadre les amendes administratives impose que, lorsque le bureau d'accueil constate un manquement de la part de l'intégrant à ses obligations, il mette l'intégrant en demeure, par le biais d'un courrier recommandé, à la suite duquel l'intégrant dispose de 10 jours ouvrables pour se présenter au bureau pour se remettre en ordre ⁽²³¹⁾. Une fois ce délai écoulé, le bureau signale l'infraction aux « fonctionnaires sanctionneurs » de l'agence qui sont chargés de prendre une décision quant à l'infliction et au montant de l'amende ⁽²³²⁾.

En pratique, l'agence et les bureaux semblent aller plus loin que le prescrit de l'arrêté, afin d'éviter d'en arriver au prononcé de sanctions administratives. Tout d'abord, l'agence nous a fait savoir que les bureaux disposaient d'une « compétence discrétionnaire » pour prendre la décision de transmettre ou non une infraction aux fonctionnaires sanctionneurs. S'il est vrai que, juridiquement, rien n'indique que les bureaux disposent d'une compétence discrétionnaire, il semble que, dans la pratique, ils ne déclenchent pas automatiquement la procédure de sanction au moindre manquement des intégrants à leurs obligations. Un accompagnateur nous a confirmé que pour certains intégrants, notamment ceux qui ont des horaires de travail flexibles, le suivi du trajet était parfois « mis entre parenthèses » jusqu'à ce que leur situation professionnelle permette le suivi de l'*inburgering*. Pour ce faire, les accompagnateurs mentionnent l'intégrant concerné dans la rubrique « pas de trajet sur mesure » ⁽²³³⁾ dans leur base de données. Les bureaux organisent aussi des « cours de rattrapage » pour les intégrants qui n'ont pas respecté le taux de présence requis, de manière à

(229) Arrêté du gouvernement flamand du 12 septembre 2008, art. 10, § 3.

(230) Réponse du ministre Geert BOURGEOIS à la question parlementaire écrite n° 382 du 11 mars 2013 posée par Patricia DE WAELE, <http://www.vlaamsparlement.be/Proteus5/showSchriftelijkeVraag.action?id=870279>.

(231) Arrêté du gouvernement flamand du 12 septembre 2008, art. 4.

(232) Arrêté du gouvernement flamand du 12 septembre 2008, art. 6.

(233) Il est également fait mention de cette pratique dans J. GEETS et al., *Hoe wordt het inburgeringsbeleid geapprecieerd?*, op. cit., p. 172.

ce qu'ils puissent l'atteindre ⁽²³⁴⁾. L'agence nous a signalé que si, suite à ces mesures, l'intégrant se présente au bureau d'accueil pour régulariser sa situation, la procédure de sanction est arrêtée, même si le dossier est déjà aux mains du fonctionnaire. En pratique, pour 41 % des infractions, la procédure de sanction s'arrête avant même la transmission du dossier au fonctionnaire. Une fois le dossier aux mains de ce dernier, 26 % des intégrants parviennent encore à se mettre en règle ⁽²³⁵⁾.

Dès que le fonctionnaire est saisi du dossier, il adresse un courrier recommandé à l'intégrant l'invitant à présenter par écrit ses moyens de défense. Si l'intégrant le demande, une audience peut être organisée pour lui permettre de formuler ses moyens oralement, au besoin avec l'assistance d'un avocat ⁽²³⁶⁾. À ce stade, le fonctionnaire peut admettre des circonstances atténuantes pour décider de ne pas infliger de sanction ⁽²³⁷⁾. Selon l'agence, c'est ce qui arrive dans un nombre important de cas. Une fois la sanction prononcée, l'intégrant peut introduire un recours auprès du tribunal de police dans les 15 jours de la notification de la décision. Ce recours a un effet suspensif ⁽²³⁸⁾.

Il semble donc que la procédure de sanction administrative a davantage pour but de remobiliser l'intégrant que de le sanctionner lourdement : l'intégrant qui ne respecte pas ses obligations a plusieurs occasions d'éviter la sanction au cours de cette procédure, qui n'aboutit d'ailleurs qu'à des sanctions d'une sévérité modérée. L'impact réel de ces sanctions sur les ressources des intégrants nous paraît donc relativement limité.

2. Les exclusions de droits sociaux

La réglementation prévoit que les amendes administratives ne peuvent être infligées à l'intégrant qui bénéficie de l'aide sociale financière ou du revenu d'intégration de la part du CPAS ⁽²³⁹⁾. En revanche, il s'expose à l'exclusion du revenu d'intégration ou de l'aide sociale financière.

En effet, le modèle de protocole de coopération entre les CPAS et les bureaux d'accueil prévoit que, pour ces intégrants, le suivi de l'*inburgering* se rapporte à la condition de la disposition à travailler auquel la loi organique des CPAS du 8 juillet 1976 (article 60, § 3, de cette loi) et la loi concernant le droit à l'intégration sociale du 26 mai 2002 (article 3, 5^o, de cette loi) subordonnent respectivement l'aide financière et le

(234) Ces pratiques nous ont été signalées par l'Agence et par un accompagnateur de trajet que nous avons interviewé. Voy. aussi ONTHAALBUREAU INBURGERING ANTWERPEN, *Jaarverslag 2012, op. cit.*, p. 20.

(235) Les deux chiffres qui précèdent sont repris dans la réponse du ministre Geert BOURGEOIS à la question parlementaire écrite n° 586 du 16 septembre 2011 posée par Willy SEGERS, <http://www.vlaamsparlament.be/Proteus5/showSchriftelijkeVraag.action?id=646510>.

(236) Arrêté du gouvernement flamand du 12 septembre 2008, art. 5 et 6.

(237) Décret *inburgering*, art. 25, § 2, et arrêté du gouvernement flamand du 12 septembre 2008, art. 6, § 2, al. 4.

(238) Arrêté du gouvernement flamand du 12 septembre 2008, art. 8.

(239) Arrêté du gouvernement flamand du 12 septembre 2008, art. 1^{er}, § 2.

revenu d'intégration. Ce modèle de protocole stipule que le bureau d'accueil est tenu de prévenir le CPAS si l'intégrant ne suit pas le trajet primaire avec un taux de présence de 80 %⁽²⁴⁰⁾. Dans ces cas, le CPAS décide de façon autonome si cette participation irrégulière « trahit » un manque de disposition à travailler. Seuls 177 des 308 CPAS flamands ont conclu un accord en ce sens avec les bureaux d'accueil⁽²⁴¹⁾. Dans les autres, les intégrants ne sont pas sanctionnés par les CPAS pour ne pas avoir suivi l'*inburgering*⁽²⁴²⁾.

Pour les intégrants obligés qui sont candidats à ou locataires d'un logement social en Région flamande, les dispositions du Code du logement flamand s'appliquent. Ces dispositions exigent le respect d'une obligation appelée *inburgeringsbereidheid*. Cette obligation s'applique à trois stades différents : lors de l'inscription sur les registres d'une société de logements sociaux, lors de l'admission à un logement social et pendant la durée du bail.

Pour s'inscrire sur les registres d'une société de logements sociaux, l'intégrant obligé doit remettre une attestation démontrant qu'il s'est présenté à un bureau d'accueil en vue d'entamer le parcours d'*inburgering*⁽²⁴³⁾.

Au stade de l'admission au logement social, l'intégrant doit, en principe, avoir signé un contrat d'*inburgering* et avoir suivi les cours qui ont déjà eu lieu avec un taux de présence de 80 %. S'il n'a pas encore signé de contrat, il devra être en possession d'une attestation démontrant que sa première présentation au bureau d'accueil date de moins de trois mois. À défaut, il pourra démontrer, attestation à l'appui, qu'il s'est présenté une seconde fois au bureau d'accueil moins de trois mois auparavant pour se mettre en règle et entamer son trajet⁽²⁴⁴⁾. Si le candidat n'est pas en possession d'un de ces documents, il ne répond pas aux conditions d'admission et se voit rayé de la liste d'inscription⁽²⁴⁵⁾. Il se verra donc refuser l'accès au logement social.

L'obligation de suivre l'*inburgering* est reprise dans le contrat de bail si le candidat n'a pas terminé son parcours d'*inburgering* au moment de la conclusion du contrat. Pendant le bail, les bureaux d'accueil avertissent les sociétés de logements sociaux lorsque l'intégrant ne participe pas régulièrement au parcours. Dans ce cas, l'intégrant risque des sanctions allant de l'amende administrative à la résolution du bail⁽²⁴⁶⁾.

(240) *Model van samenwerkingsprotocol van 27 februari 2009 tussen het onthaalbureau, de VDAB en het OCMW betreffende de doorverwijzing van inburgeraars naar het onthaalbureau voor het volgen van een primair inburgeringstraject*, chapitre 4.

(241) Réponse du ministre Geert BOURGEOIS à la question parlementaire écrite n° 266 du 1^{er} février 2013 posée par Willy SEGERS, <http://www.vlaamsparlament.be/Proteus5/showSchriftelijkeVraag.action?id=865216>.

(242) *Ibid.*

(243) Arrêté du gouvernement flamand du 12 octobre 2007 réglementant le régime de location sociale et portant exécution du titre VII du Code flamand du logement, *M.B.*, 7 décembre 2007, art. 4 à 4^{ter} et 5. Dans la suite du texte : « Arrêté-cadre du logement social flamand ».

(244) Arrêté-cadre du logement social flamand, art. 15.

(245) Arrêté-cadre du logement social flamand, art. 12, § 1^{er}, 3^o.

(246) Arrêté-cadre du logement social flamand, art. 32, 33 et 54, ainsi que le modèle de contrat annexé à cet arrêté.

À l'origine, le *Wooncode* prévoyait que cette résolution pouvait opérer par le biais d'une clause résolutoire expresse, en dehors de tout contrôle judiciaire. À l'occasion d'un recours dirigé contre les dispositions instaurant l'*inburgeringsbereidheid* et la *taalbereidheid* – il s'agit de l'obligation d'être disposé à apprendre le néerlandais –, la Cour constitutionnelle a considéré que le fait que la résolution du bail opère en dehors de tout contrôle judiciaire préalable constituait une atteinte disproportionnée au droit au logement décent consacré par l'article 23 de la Constitution, car une telle possibilité privait les locataires, sans nécessité vu les autres moyens de pression dont disposent les agences de logement social, d'un préalable assurant la proportionnalité de chaque résolution de bail⁽²⁴⁷⁾. Après avoir rétabli le contrôle judiciaire préalable à chaque résolution du bail social, la Cour a ajouté que le juge devrait vérifier, pour chaque résolution, si celle-ci était proportionnée aux éventuelles nuisances que le défaut d'*inburgering* ou d'apprentissage du néerlandais avait entraînées pour la viabilité des logements sociaux⁽²⁴⁸⁾.

3. Des différences qui posent question

Ce système d'exclusions de droits sociaux pose question. La Commission européenne contre le racisme et l'intolérance souligne ainsi qu'il a pour effet que « le caractère obligatoire [du] parcours [d'intégration] est renforcé pour les non-ressortissants qui ont des revenus modestes, en ce qu'il constitue aujourd'hui une des conditions pour l'accès à certains droits sociaux en Flandre tels que le logement social »⁽²⁴⁹⁾. Il est en effet surprenant que les intégrants qui ont des ressources financières suffisantes pour trouver un logement sur le marché immobilier privé et pour ne pas dépendre d'allocations sociales puissent être sanctionnés d'une amende de 250 euros au maximum pour une première infraction, tandis que les intégrants qui ne disposent pas de telles ressources peuvent être exclus du bénéfice de droits sociaux dont ils ont besoin pour le même comportement. Certes, un contrôle judiciaire garantit désormais la proportionnalité de la résolution du bail social en raison d'un défaut d'*inburgeringsbereidheid* mais aucun mécanisme similaire n'assure le respect de cette proportionnalité pour le refus d'accès au logement social et pour le refus des revenus minimums accordés par le CPAS. Ces sanctions sont financièrement bien plus lourdes pour les intéressés que les amendes administratives, qui dépassent rarement la centaine d'euros.

On peut donc s'étonner que la Flandre ait jugé nécessaire de faire de l'*inburgering* une condition d'accès à divers droits sociaux fondamentaux, alors que les amendes administratives se sont avérées relativement efficaces tout en n'atteignant pas les

(247) C. const., arrêt n° 101/2008 du 10 juillet 2008, www.const-court.be.

(248) Ce commentaire succinct de l'arrêt de la Cour constitutionnelle se limite délibérément à une partie seulement des questions qui ont été abordées par la Cour. L'une de ces questions est la définition de la notion d'« obligations correspondantes » qui figure à l'article 23 de la Constitution. Pour un commentaire, voy. N. BERNARD, « L'arrêt *Wooncode* de la Cour constitutionnelle du 10 juillet 2008 : quand l'arbre (linguistique) cache la forêt », *J.T.*, 2008, pp. 689-698.

(249) Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, *Quatrième rapport concernant la Belgique*, 26 mai 2009, http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/library/publications_fr.asp, p. 8.

ressources de leurs destinataires de façon disproportionnée ⁽²⁵⁰⁾. Cela déconcerte d'autant plus qu'il est clairement démontré que l'absence d'une sécurité d'existence suffisante et d'un cadre de vie décent, que ces droits sociaux sont précisément censés assurer, peut entraver l'intégration sociale des primo-arrivants ⁽²⁵¹⁾. Ces sanctions nous paraissent donc injustes – car elles ne frappent que les plus démunis – mais également contre-productives, car elles sont de nature à compromettre l'intégration des individus sanctionnés.

Pourtant, le nouveau décret intégration et *inburgering* entend approfondir cette logique, puisqu'il prévoit que le défaut de participation d'un intégrant obligé bénéficiant d'allocations de chômage ou d'insertion sera signalé au VDAB en vue de l'application des sanctions prévues par la réglementation du chômage. De plus, le système actuel prévu pour sanctionner les intégrants obligés bénéficiaires du revenu d'intégration ou d'une aide financière s'appliquera dans tous les CPAS flamands et plus uniquement dans ceux qui ont conclu un protocole de coopération à cet effet ⁽²⁵²⁾.

Cette tendance inquiète quand on sait que certains CPAS font du suivi de cours de néerlandais un critère décisif pour évaluer la disposition à travailler de leurs clients allophones. Jusqu'il y a peu, un client du CPAS d'Anvers qui manquait, sans justification, deux cours de néerlandais pouvait voir son revenu d'intégration suspendu pendant huit jours. Cette pratique a été condamnée par la cour du travail d'Anvers. Celle-ci relève en effet que l'article 30 de la loi concernant le droit à l'intégration sociale énumère limitativement les comportements qui peuvent donner lieu à une sanction de suspension du revenu d'intégration. Ainsi, seuls la non-déclaration de ressources, des déclarations inexactes ou incomplètes ayant une incidence sur le montant du revenu d'intégration et le non-respect des obligations prévues dans un contrat contenant un « projet individualisé d'intégration sociale » peuvent donner lieu à cette sanction. L'absence à un cours ne peut donc justifier la suspension du revenu d'intégration que si l'usager s'est engagé à suivre ce cours dans le cadre d'un « projet individualisé d'intégration sociale », *quod non* dans le cas d'espèce. La cour a donc annulé la suspension en question ⁽²⁵³⁾.

La réaction du CPAS d'Anvers suite à cette décision est surprenante. Le système de suspension après deux absences injustifiées est désormais remplacé par une règle

(250) Réponse du ministre Geert BOURGEOIS à la question parlementaire écrite n° 586 du 16 septembre 2011 posée par Willy SEGERS, <http://www.vlaamsparlament.be/Proteus5/showSchriftelijkeVraag.action?id=646510>. Selon le ministre, l'introduction de ces amendes, en combinaison avec l'augmentation de la qualité des trajets, aurait fait tomber le taux d'abandon à 12 %, alors qu'il était encore de plus de 40 % en 2007.

(251) Pour deux analyses en profondeur des facteurs qui influencent la « carrière » des primo-arrivants, voy. F. PAUWELS, N. CLYQ et C. TIMMERMAN, « Nieuwkomers in Vlaanderen. Meso en micro perspectieven », *Nouvelles migrations et nouveaux migrants en Belgique* (dir. M. MARTINIELLO et al.), Gent, Academia Press, 2010, pp. 177-246, spéc. pp. 202 et 232 et, dans le même ouvrage, M. MARTINIELLO et F. TRIEST, « La carrière et le milieu de vie des nouveaux migrants en Wallonie et à Bruxelles », pp. 251-306, spéc. p. 286.

(252) Ces changements sont prévus à l'article 39, § 3, al. 1^{er} et 2, du nouveau décret intégration et *inburgering*.

(253) C. trav. Anvers, 3 février 2014, <http://www.kruispuntmi.be/arbeidshof-van-antwerpen-03-02-2014>.

encore plus sévère : le revenu d'intégration sera désormais retiré définitivement pour défaut de « disposition à travailler » après trois absences injustifiées⁽²⁵⁴⁾. La légalité de cette pratique pose question. En effet, la jurisprudence s'accorde à dire que la disposition à travailler d'un usager doit s'évaluer au cas par cas, sur la base d'une analyse qui tient compte sa situation concrète, de son âge, de son niveau de formation et de l'ensemble des démarches qu'il a entreprises pour se former ou chercher du travail⁽²⁵⁵⁾. Il ne nous semble donc pas que l'on puisse inférer un défaut de disposition à travailler de la seule absence à trois cours de néerlandais, sans procéder à une analyse circonstanciée de la situation de l'intéressé et des autres démarches qu'il aurait entreprises pour trouver un emploi⁽²⁵⁶⁾. Au regard de ce type de pratique, on peut craindre que l'absence aux cours d'*inburgering* devienne un motif fréquemment invoqué par les CPAS pour exclure les intégrants du bénéfice du revenu d'intégration.

Il nous semble donc que si l'*inburgering* a un impact mesuré sur les ressources financières des intégrants qui sont soumis au système d'amendes administratives, il constitue une menace pour les droits sociaux des intégrants les plus précarisés.

E. L'impact de l'*inburgering* sur les intégrants et sur la société

Les études qui se sont penchées sur l'influence de l'*inburgering* sur divers aspects de la vie des intégrants nous semblent démontrer qu'il a globalement un impact positif sur plusieurs de ces aspects. En effet, la grande majorité des intégrants sont satisfaits de ce qu'ils ont appris pendant le parcours⁽²⁵⁷⁾. Ils considèrent que l'information qu'ils y ont reçue leur facilite la vie dans les premières années de leur séjour en Belgique et leur permet d'être plus autonomes⁽²⁵⁸⁾. Les sociologues du HIVA ont constaté que les intégrants étaient mieux renseignés dans divers domaines – aller chez le médecin, prendre les transports en commun, postuler pour un emploi – que ceux qui n'avaient pas suivi le trajet⁽²⁵⁹⁾. Par contre, le niveau de néerlandais de la moitié des intégrants « ne dépasse pas le niveau de survie »⁽²⁶⁰⁾. Au total, il paraît indéniable que l'*inburgering* a une influence positive sur les connaissances et les compétences des intégrants, même si l'impact sur le niveau de néerlandais des intégrants est parfois décevant.

(254) Ce changement a été annoncé dans la presse par Liesbeth Homans, la présidente du CPAS d'Anvers : L. HOMANS, « Gratis lessen Nederlands zijn geen sanctie », *De Morgen*, 16 avril 2014. Cette annonce a été suivie des faits. Voy. les extraits du nouveau *vademecum* du CPAS d'Anvers dans D. VAN DUPPEN, *Afschaffing leefloon: Groen en spa willen onmenselijke sanctie wettelijk maken*, 2014, <http://pvda.be/artikels/afschaffing-leefloon-groen-en-spa-willen-onmenselijke-sanctie-wettelijk-maken>.

(255) Voy. les décisions citées dans P. VERSAILLES *et al.*, *Le droit à l'intégration sociale*, *op. cit.*, pp. 33 et s.

(256) Ceci ne signifie pas que la connaissance de la langue nationale ne puisse pas être un critère pour apprécier la disposition au travail. À ce sujet, voy. P. VERSAILLES *et al.*, *ibid.*, pp. 36 et 37.

(257) J. GEETS *et al.*, *Hoe wordt het inburgeringsbeleid geapprecieerd?*, *op. cit.*, p. 194 ; M. LAMBERTS *et* F. PAUWELS, *De impact van inburgering*, Leuven, HIVA-KU Leuven, 2010, p. 118.

(258) Z. YANASMAYAN *et* M.-C. FOGLETS, « Pros and Cons of Compulsory *Inburgering* », *op. cit.*, pp. 273 à 275.

(259) M. LAMBERTS *et* F. PAUWELS, *De impact van inburgering*, *op. cit.*, p. 118.

(260) *Ibid.*, p. 122.

Inburgering semble également avoir des effets bénéfiques sur l'intégration sociale de ses destinataires. Ainsi, plusieurs travaux confirment que le bureau d'accueil est souvent le centre de la vie sociale de l'intégrant pendant les premiers mois, voire les premières années de son séjour en Belgique ⁽²⁶¹⁾. D'autres études ont également démontré que *inburgering* est un moyen pour les femmes socialement et financièrement dépendantes de leur famille et de leur communauté d'acquiescer une certaine autonomie en se constituant un réseau social propre et en apprenant le néerlandais ⁽²⁶²⁾. Des études portant sur la période antérieure à 2007 signalent, par contre, que les intégrants ne sont pas souvent actifs dans des associations locales et n'ont que peu de contacts avec leurs voisins et, plus largement, avec les « autochtones » ⁽²⁶³⁾. La situation actuelle est susceptible d'avoir changé depuis, car, comme nous l'avons vu, un certain nombre de bureaux d'accueil dirigent désormais les intégrants vers des associations locales. Une récente étude portant sur le vécu des intégrants de Bruxelles montre d'ailleurs que cette pratique a permis à plusieurs d'entre eux de se lancer dans des hobbies comme la photographie ou le bénévolat et que certains en avaient même fait leur métier ⁽²⁶⁴⁾. De façon plus générale, les intégrants interrogés dans le cadre de cette étude se sentent mieux intégrés après leur parcours d'*inburgering* et beaucoup disent mieux comprendre la société dans laquelle ils vivent ⁽²⁶⁵⁾.

De plus, *inburgering* semble avoir un effet positif sur la mise à l'emploi : les intégrants ayant accompli le parcours étaient ainsi 16 % de plus à travailler (44 %) que les intégrants qui ne l'avaient pas commencé (28 %). Il est intéressant de remarquer que cet effet bénéficie à toutes les catégories d'intégrants, quels que soient leur niveau de formation, leur âge, leur nationalité, leur statut de séjour et leur genre. Les sociologues avertissent néanmoins que d'autres facteurs, comme la motivation, n'ont pas été pris en compte et pourraient expliquer ce phénomène. Ils soulignent néanmoins qu'il est probable que les connaissances acquises au cours de *inburgering* expliquent, au moins en partie, son effet positif sur l'emploi. Par contre, les chercheurs ont relevé que, lorsqu'un intégrant qui n'avait pas commencé le trajet trouve un emploi, il bénéficie généralement d'un salaire supérieur à celui des intégrants qui ont commencé le trajet et est plus souvent employé à temps plein. Comme les chercheurs du HIVA le soulignent, ces données sont difficiles à interpréter. Avec eux, on peut supposer que les intégrants qui ont déjà un emploi relativement bien rémunéré ou à temps plein n'ont pas le temps de suivre *inburgering* ou ne voient pas l'intérêt qu'ils auraient à le suivre. Notons toutefois que cette étude concerne la période qui précède l'introduction de trajets flexibles et qu'il est donc possible qu'actuellement, il y ait une plus grande proportion de travailleurs à temps plein parmi les intégrants qui ont complété le trajet ⁽²⁶⁶⁾.

(261) M. LAMBERTS et F. PAUWELS, *De impact van inburgering*, op. cit., p. 121 ; Z. YANASMAYAN et M.-C. FOBLETS, « Pros and Cons of Compulsory *Inburgering* », op. cit., p. 272.

(262) P. HEYSE, F. PAUWELS, J. WETS et C. TIMMERMAN, *Liefde kent geen grenzen. Een kwantitatieve en kwalitatieve analyse van huwelijksmigratie vanuit Marokko, Turkije, Oost Europa en Zuid Oost Azië, 2007*, http://www.diversite.be/?action=publicatie_detail&id=37&thema=4, p. 111.

(263) M. LAMBERTS et F. PAUWELS, *De impact van inburgering*, op. cit., p. 122.

(264) Z. YANASMAYAN et M.-C. FOBLETS, « Pros and Cons of Compulsory *Inburgering* », op. cit., p. 274.

(265) *Ibid.*

(266) L'ensemble des constats qui précèdent sont tirés de M. LAMBERTS et F. PAUWELS, *De impact van inburgering*, op. cit., pp. 120 et 121.

Soulignons encore que les trajets secondaires organisés par le VDAB semblent eux aussi porter leurs fruits : le taux de transition de ces trajets vers l'emploi est égal au taux de transition moyen de l'ensemble des clients du VDAB ⁽²⁶⁷⁾.

Sur la base de ces éléments, on peut conclure avec Z. Yanasmayan et M.-C. Foblets que *l'inburgering* constitue un « premier pas » ⁽²⁶⁸⁾ dans la société belge pour les intégrants : il est la source de leurs premiers contacts sociaux, de leurs premières formations et d'un apprentissage des bases du néerlandais. *L'inburgering* semble donc faciliter la réussite de l'intégrant dans plusieurs aspects de la vie. Cet effet ne s'explique pas seulement par le fait que le trajet agit positivement sur les connaissances et les compétences des intégrants, mais également par le fait que *l'inburgering* a fait naître une offre de services (cours de néerlandais, orientation professionnelle, etc.) structurée et spécialement conçue pour son public cible, qui peut y accéder via un « portail » unique : le bureau d'accueil. Cet aspect est souligné par les observateurs francophones dans le cadre des débats sur le parcours d'accueil wallon : par rapport aux multiples initiatives éclatées qui constituent pour l'instant la politique d'accueil des primo-arrivants en Wallonie, une offre « multidimensionnelle » cohérente et structurée représente un avantage indéniable, tant du point de vue de l'efficacité organisationnelle que du point de vue du migrant ⁽²⁶⁹⁾. Nous avons vu que cet aspect « portail » a eu tendance à être renforcé au cours des dernières années, car certains bureaux d'accueil se sont créés un réseau d'organisations dans tous les domaines vers lesquelles ils dirigent les intégrants. De plus, nous avons vu que certains services « réguliers » ont adapté leur offre aux besoins des intégrants, comme le VDAB et certaines institutions d'enseignement, dans le cadre de trajets secondaires éducatifs. On le voit, l'environnement institutionnel dans lequel évoluent les intégrants s'est également adapté à eux.

F. Un bilan positif à ne pas surestimer

Globalement, *l'inburgering* semble avoir un impact plutôt positif sur les capacités des intégrants.

Sur le plan de la *liberté processuelle*, nous avons vu que les intégrants disposent de possibilités de *voice* qui varient selon les bureaux d'accueil : dans certains bureaux d'accueil, les intégrants ne peuvent influencer que les modalités pratiques de leur prise en charge (conception du « sur mesure » tournée vers l'offre), tandis que dans d'autres ils peuvent également influencer sur les objectifs de leurs parcours *d'inburgering* (conception du « sur mesure » tournée vers la demande). Il convient également de souligner que l'ensemble des bureaux ainsi que le gouvernement fournissent des

(267) J. WETS et al., *Diversiteit in integratie. Een evaluatie van de vormgeving, efficiëntie en effectiviteit van het Vlaamse inburgeringsbeleid*, Leuven, HIVA-KU Leuven, 2007, p. 91.

(268) Z. YANASMAYAN et M.-C. FOBLETS, « Pros and Cons of Compulsory *Inburgering* », *op. cit.*, p. 280.

(269) Audition du 10 janvier 2012 de F. MAWET (directrice du CIRE) et N. DEWERGIFOSSE (membre du CIRE) par la Commission de la santé, de l'action sociale et de l'égalité des chances du parlement wallon, session 2011-2012, C.R.A.C., n° 64, pp. 8 à 11 ; P. DE GENDT, *Parcours d'intégration : un pas en avant mais pas suffisant*, 2013, www.sireas.be/publications/analyse2013/2013-01int.pdf, pp. 6 et 7.

efforts constants en vue d'améliorer la prise en compte des besoins et des projets des intégrants dans le cadre de l'*inburgering*.

Pour ce qui est de l'*exit*, les intégrants ayant droit peuvent se soustraire relativement facilement aux exigences des autorités : ils ne sont pas obligés de signer le contrat d'*inburgering* et, s'ils acceptent de le signer, ils ne peuvent être sanctionnés que d'une seule amende de maximum 150 euros. Les intégrants obligés, par contre, risquent des amendes administratives – qui peuvent être cumulées – ou l'exclusion de certains droits sociaux s'ils ne signent pas le contrat d'*inburgering* ou ne participent pas régulièrement au trajet.

Au niveau du *développement des opportunités*, il nous semble que, pour la plupart des intégrants, l'impact de l'*inburgering* est relativement positif. En effet, l'*inburgering* s'accompagne d'un certain nombre de droits qui permettent à l'intégrant de bénéficier de toutes sortes de services (cours de néerlandais gratuits, accompagnement individuel ...) utiles à son intégration. De plus, la procédure d'infliction des amendes administratives est relativement protectrice et permet aux intégrants d'éviter la sanction dans la plupart des cas. En outre, le montant moyen des amendes ne semble pas disproportionné. Parallèlement à cette incidence limitée sur les ressources, les effets positifs de l'*inburgering* sur l'intégration professionnelle et sociale des intégrants s'expliquent par un effet bénéfique de l'*inburgering* sur les facteurs de conversion individuels – comme les connaissances et les compétences – et sociaux – comme l'accessibilité à des services adaptés à travers le bureau d'accueil qui fonctionne comme guichet. De façon générale, l'*inburgering* ne paraît donc pas nuire aux capacités, mais au contraire les renforcer.

Malgré ce bilan positif, il subsiste une ombre au tableau. En effet, pour les intégrants qui doivent se tourner vers le logement social pour avoir un toit ou vers le CPAS pour disposer d'un revenu minimum, l'*inburgering* devient une condition pour jouir des droits sociaux. En termes de capacités, cette démarche nous paraît nocive dans la mesure où des droits sociaux comme le logement social ou le revenu d'intégration sont des ressources nécessaires sur lesquelles les intégrants devraient pouvoir s'appuyer pour jouir d'une liberté réelle. Cette « tendance lourde »⁽²⁷⁰⁾ à faire de l'*inburgering* un passage obligé pour l'accès au soutien des pouvoirs publics est de nature à compromettre la réussite de l'ensemble des efforts de la Communauté flamande pour intégrer les primo-arrivants.

De plus, l'impact de l'*inburgering* sur les capacités ne doit pas être exagéré. L'*inburgering* est un premier pas vers l'intégration réussie, mais il n'est rien de plus : il facilite mais ne garantit pas une intégration réussie⁽²⁷¹⁾. En effet, l'insertion sociale, professionnelle et culturelle des intégrants dans la société dépend d'autres facteurs que la participation à un programme d'*inburgering*, comme la perception des intégrants par la société, l'accessibilité de ressources financières suffisantes, le cadre familial, la discrimination à

(270) H. DUMONT et F. TULKENS, « Citoyenneté et responsabilité en droit public », *La responsabilité, face cachée des droits de l'homme* (dir. H. DUMONT et al.), Bruxelles, Bruylant, 2005, p. 221.

(271) Z. YANASMAYAN et M.-C. FOBLETS, « Pros and Cons of Compulsory *Inburgering* », *op. cit.*, p. 280.

l'embauche ainsi que dans l'offre de biens et services comme le logement⁽²⁷²⁾. Il est démontré que *l'inburgering* est une politique peu connue du grand public et en particulier des employeurs⁽²⁷³⁾. *L'inburgering* ne semble donc pas être en mesure d'influencer la perception des intégrants par la société. De façon générale, il faut remarquer que, en Belgique, les étrangers sont lourdement désavantagés dans tous les domaines (travail, revenus, enseignement, logement)⁽²⁷⁴⁾ et que *l'inburgering* ne semble pas en mesure d'y changer grand-chose. Ce n'est d'ailleurs pas son rôle⁽²⁷⁵⁾. En effet, la politique d'intégration flamande est beaucoup plus large que *l'inburgering* et certains éléments de cette politique ont pour fonction de lutter contre les inégalités structurelles qui frappent les migrants⁽²⁷⁶⁾. Ainsi, la Flandre pratique ce qu'on appelle le *mainstreaming* de la diversité, qui consiste à adapter les politiques des autorités flamandes dans tous les domaines (médias, enseignement, fonction publique ...) à la diversité culturelle⁽²⁷⁷⁾. Un autre aspect de la politique d'intégration flamande est la mise en place d'organisations au niveau local, appelées *integratiecentra*, qui ont pour mission de stimuler la participation des immigrés dans la vie culturelle et associative locale⁽²⁷⁸⁾. La politique d'intégration flamande comprend encore d'autres aspects comme le soutien aux gens du voyage, le financement d'associations d'immigrants ou la création d'une association de lobbying pour les minorités (*minderhedenforum*)⁽²⁷⁹⁾. La capacité de *l'inburgering* à mener les intégrants vers une intégration durable dépend, en grande partie, de ces autres aspects de la politique d'intégration flamande, car ils agissent sur des facteurs clés de l'intégration sur lesquels *l'inburgering* n'a pas d'impact⁽²⁸⁰⁾.

Il est donc crucial de ne pas réduire l'intégration à *l'inburgering* et de continuer à investir dans les autres aspects de la politique d'intégration flamande. À ce sujet, il faut remarquer que le nouveau décret a pour objectif de coordonner *l'inburgering* et le reste de la politique d'intégration flamande, qui seront désormais encadrés par le même texte. Sur le plan organisationnel, cela se traduira par le fait que les bureaux d'accueil et les *integratiecentra* seront absorbés dans une organisation unique, qui reprendra les compétences de ces organismes⁽²⁸¹⁾. Il faudra veiller à ce que cette évolution ne mène pas à un effacement des politiques d'intégration locales et du *mainstreaming* au profit de *l'inburgering*.

(272) J. WETS et al., *Het civiel effect van inburgering: conceptuele beschouwingen en nulmeting*, Leuven, HIVA-KU Leuven, 2012, pp. 78 et 79 et les études qui y sont citées.

(273) 62 % des membres du public et 58 % des employeurs interrogés ne connaissent pas ou très peu cette politique. *Ibid.*, p. 146.

(274) Pour un aperçu de ces discriminations, voy. P. DE GENDT, *Parcours d'intégration : un pas en avant, op. cit.*, p. 9 et les études citées par l'auteur.

(275) J. WETS et al., *Het civiel effect van inburgering, op. cit.*, p. 150.

(276) La politique d'intégration flamande est, jusqu'à l'entrée en vigueur du nouveau décret intégration et *inburgering*, basée sur le décret du Parlement flamand du 28 avril 1998 relatif à la politique flamande à l'encontre des minorités ethnoculturelles, *M.B.*, 19 juin 1998.

(277) I. ADAM, *Les entités fédérées belges et l'intégration des immigrés*, Bruxelles, Éditions de l'ULB, 2013, p. 113.

(278) Décret du Parlement flamand du 28 avril 1998 relatif à la politique flamande à l'encontre des minorités ethnoculturelles, *M.B.*, 19 juin 1998, art. 18 et s.

(279) I. ADAM, *Les entités fédérées belges et l'intégration, op. cit.*, p. 116.

(280) Z. YANASMAYAN et M.-C. FOBLETS, « Pros and Cons of Compulsory *Inburgering* », *op. cit.*, pp. 277 et 280.

(281) Voy. l'ensemble du nouveau décret intégration et *inburgering* et surtout l'article 17.

IV. Quelques pistes concrètes pour mettre l'activation au service des capacités

Dans ce dernier chapitre, nous tenterons de dégager des propositions de notre évaluation de la PACRE et de *l'inburgering* à l'aune des capacités. En effet, notre analyse démontre que ces deux politiques, pourtant très différentes, sont confrontées à des problématiques assez semblables. En partant de ces problématiques, nous tenterons de dégager des solutions juridiques aussi concrètes que possible pour concilier les politiques d'activation avec les capacités. Nous subdiviserons cette analyse en deux sections, qui concernent chacune un élément constitutif des capacités : la première section traitera des solutions qui pourraient permettre de renforcer la liberté processuelle des usagers (A), tandis que la deuxième traitera de celles qui sont susceptibles d'améliorer l'impact de l'activation sur les ressources des usagers (B). Par contre, nous ne consacrerons pas de section distincte à l'impact de l'activation sur les facteurs de conversion, et ce pour deux raisons.

D'une part, si l'étude de *l'inburgering* nous a permis de déceler un impact de l'activation sur les facteurs de conversion individuels comme les connaissances ou le réseau social des intégrants, rien ne nous permet de déterminer clairement de quelle manière le droit qui encadre *l'inburgering* a favorisé cette influence. Dès lors, nous ne sommes pas en mesure de formuler des propositions juridiques pour améliorer l'impact de l'activation sur lesdits facteurs.

D'autre part, notre analyse nous a amené à constater que l'activation n'a qu'un impact relativement limité sur les facteurs de conversion sociaux, alors que ceux-ci sont, paradoxalement, d'une importance cruciale pour l'intégration sociale et professionnelle des individus activés. Ceci est particulièrement clair dans le cas de la PACRE, dont l'impact sur la mise à l'emploi des chômeurs dépend fortement de la scolarisation et de la situation du marché de l'emploi. De même, le succès de l'intégration des intégrants dépend fortement de facteurs variés étrangers à *l'inburgering*, comme l'absence de discrimination sur le marché du travail, la perception des migrants par la société, le cadre familial, etc. Il semble donc qu'une grande partie des facteurs de conversion se situent hors du champ de la responsabilité individuelle et sont donc « hors de portée » des politiques d'activation. C'est pourquoi il est difficile d'avancer des pistes de nature à améliorer l'impact de l'activation sur ces facteurs. Nous reviendrons néanmoins sur cette problématique importante en conclusion.

A. Mettre le contrat au service de la liberté processuelle

Pour être respectueuses des capacités, les politiques d'activation doivent garantir la liberté processuelle de leurs destinataires, en leur permettant de peser sur les objectifs et les modalités de leur prise en charge et de refuser de participer à l'activation si celle-ci est trop inadaptée à leur situation. Avec d'autres auteurs, nous pensons que la contractualisation des prestations sociales pourrait être un excellent moyen de réaliser cet objectif. En effet, la contractualisation peut permettre que les exigences des autorités soient déterminées en fonction de chaque situation individuelle et que

l'usager puisse faire valoir son point de vue pendant la négociation du contrat ⁽²⁸²⁾. À cet égard, il convient de souligner que l'application par les juridictions sociales des principes du droit civil comme l'exécution de bonne foi ou le principe de convention-loi a permis de protéger les chômeurs de certains abus dans le cadre de la PACRE.

Néanmoins, il faut évidemment souligner que la simple introduction de la figure du contrat ne garantit pas automatiquement que l'individu puisse bénéficier d'une activation adaptée à sa situation et à ses projets. En effet, les autorités responsables de l'activation se trouvent toujours dans un rapport de supériorité par rapport à l'usager ⁽²⁸³⁾. Pour que la contractualisation soit au service des capacités, elle devrait donc s'accompagner d'un cadre légal qui non seulement permette mais oblige les autorités à mettre les contrats d'activation au service de la liberté réelle des individus. Cela impliquerait, tout d'abord, de consacrer un droit à codéterminer l'objectif de l'activation dans le chef de l'usager (1). Corrélativement, les autorités s'engageraient dans le contrat d'activation à prendre les mesures adéquates pour permettre à l'usager de surmonter les difficultés qui l'empêchent d'atteindre ledit objectif (2). Si le contrat ne peut être suffisamment adapté aux aspirations et à la situation de l'usager, celui-ci devrait avoir la possibilité de refuser de le signer (3). Enfin, les contrats d'activation devraient faire l'objet d'un contrôle judiciaire minutieux, permettant à l'usager de faire annuler le contrat lorsque les autorités ne tiennent pas compte de son point de vue (4).

1. Un droit de l'usager à codéterminer l'objectif de l'activation

Si l'on veut que les individus puissent peser sur les modalités et les objectifs de leur prise en charge, encore faut-il que cette prise en charge puisse avoir plusieurs objectifs et que ces objectifs soient réellement déterminés au cas par cas. Or, cet aspect est parfois négligé ⁽²⁸⁴⁾. Ainsi, les normes qui encadrent la PACRE et l'*inburgering* disposent de façon très vague que les obligations de l'usager doivent être déterminées « en concertation » avec ce dernier et qu'elles doivent être « sur mesure ». Dans un tel cadre juridique, rien n'oblige les autorités à impliquer réellement l'usager dans la détermination des objectifs de l'activation et ceux-ci risquent toujours de lui être dictés unilatéralement. Tel est le cas de la PACRE : les actions que le chômeur doit réaliser sont, en vertu d'un arrêté ministériel, limitées à des démarches formelles qui visent toutes un retour rapide à l'emploi, lequel est, de ce fait, l'objectif qui est imposé aux chômeurs ⁽²⁸⁵⁾. Dans le cadre de l'*inburgering*, nous avons vu que certains bureaux d'accueil ne cherchent pas à déterminer le trajet en fonction des projets des intégrant, mais cherchent principalement à ce que le trajet se déroule sans encombre.

Tant pour la PACRE que pour l'*inburgering*, le problème est donc que la réglementation n'exige pas que les objectifs de ces procédures soient déterminés de façon pré-

(282) D. DUMONT, *La responsabilisation des personnes sans emploi en question*, op. cit., pp. 529 et s.

(283) J.-M. BONVIN et É. MOACHON, « Droit au travail et responsabilité individuelle », op. cit., p. 787.

(284) P. PALSTERMAN, Texte rédigé en préparation à la table ronde..., op. cit., p. 4.

(285) J. FANIEL, « Accompagnement, activation et contrôle », op. cit., pp. 4 et 5.

cise en fonction des projets des usagers. Selon nous, la réglementation devrait octroyer un droit aux individus à définir les objectifs de leur activation⁽²⁸⁶⁾. Bien entendu, certains devraient bénéficier d'une assistance (avocat, personne de confiance) pour parvenir à définir et formuler leur projet ainsi que pour les aider à négocier avec les autorités⁽²⁸⁷⁾. Les contrats d'activation devraient alors reprendre de manière précise les objectifs des individus et le contenu de leur prise en charge serait obligatoirement défini en fonction desdits objectifs. Cette approche impliquerait de ne pas verrouiller le contenu du contrat en le déterminant par le biais de règlements généraux, de façon à ce que les acteurs de terrain puissent déterminer ce contenu au cas par cas⁽²⁸⁸⁾.

Pour concrétiser cette approche, on pourrait s'inspirer de la pratique des bureaux d'accueil flamands, qui utilisent un outil appelé *geïntegreerd doelenkader*. Cet outil reprend explicitement les rôles que l'intégrant voudrait remplir dans la société et le trajet est, en principe, organisé pour lui permettre de remplir ces rôles. L'usage de ce type d'outil nous semble permettre une plus grande transparence – car les objectifs de l'activation sont clairs dès le début – et une plus grande influence de l'individu sur sa prise en charge, dans la mesure où celle-ci sera définie selon les objectifs qu'il s'est lui-même fixés⁽²⁸⁹⁾. Ce type de document pourrait obligatoirement faire partie intégrante des contrats d'activation. Ultérieurement, l'utilisateur pourrait se baser sur ce document pour exiger – le cas échéant, devant un juge – que le contenu de l'activation corresponde à ses objectifs.

2. Un contrat synallagmatique et multipartite

Une fois l'objectif de l'activation déterminé avec précision dans le contrat, il faudrait également s'interroger sur la manière dont les autorités peuvent aider l'utilisateur à atteindre cet objectif. En effet, l'analyse de la PACRE et de *inburgering* montre clairement que l'insertion sociale et professionnelle des individus nécessite souvent bien plus que des efforts de leur part : tant le retour à l'emploi des chômeurs que l'intégration des migrants sont souvent compromis par un enchevêtrement de problèmes psychologiques, familiaux, médicaux et de logement⁽²⁹⁰⁾. Une politique d'activation respectueuse des capacités se doit donc d'éviter de sanctionner ceux qui sont victimes de ces multiples handicaps, parce qu'ils ne peuvent pas répondre aux exigences

(286) Dans le même sens, voy. SERVICE DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ, LA PRÉCARITÉ ET L'EXCLUSION SOCIALE, *Rapport 2008-2009*, décembre 2009, <http://www.luttepauvrete.be/rapportbisannuel5.htm>, pp. 106 et 107. Pour une analyse des implications d'un tel droit, voy. P. VAN AERSCHOT, *Activation Policies and the Protection of Individual Rights. A Critical Assessment of the Situation in Denmark, Finland and Sweden*, Helsinki, Ashgate, 2011, pp. 116 et s.

(287) Cette proposition fait partie d'un ensemble de propositions visant à permettre une meilleure négociation des contrats d'activation de l'ONEM avancées par P. PALSTERMAN, « Contrat et allocations sociales », *op. cit.*, p. 38.

(288) J.-M. BONVIN et É. MOACHON, « L'activation et son potentiel de subversion », *op. cit.*, p. 88.

(289) Dans ce sens : K. STEENSSENS *et al.*, *W²: Werk- en Welzijnstrajecten op maat. Een totaalconcept*, Leuven, HIVA-KU Leuven, 2008, http://hiva.be/nl/publicaties/publicatie_detail.php?id=3067, pp. 96, 124 et 126. Qui proposent également un « *screening* » qui reprend les choix de l'utilisateur.

(290) P. PALSTERMAN, « Contrat et allocations sociales », *op. cit.*, p. 40.

formulées par les autorités ⁽²⁹¹⁾. Elle doit, au contraire, adopter une approche tournée vers l'avenir et lever ces obstacles, de manière à rétablir la liberté réelle de ses destinataires ⁽²⁹²⁾.

La question reste de savoir comment une telle approche doit se traduire juridiquement. Tant dans le cas de la PACRE que de l'*inburgering*, ceci a été fait de façon très partielle, en reconnaissant à certains de ces obstacles la nature de cause de suspension temporaire ou en stipulant qu'il est « tenu compte » de certains obstacles. En l'état, ces techniques nous semblent insatisfaisantes.

Tout d'abord, il faudrait laisser plus de marge de manœuvre aux acteurs de terrain en leur permettant de tenir compte d'obstacles qui ne sont pas prévus dans la réglementation ⁽²⁹³⁾. Ces obstacles seraient alors détaillés dans le contrat.

Une fois ces difficultés identifiées avec précision dans le contrat, elles ne devraient pas simplement être « prises en compte » ou donner lieu à une suspension de la prise en charge. Selon nous, seule la possibilité de sanctionner l'individu devrait être suspendue. Une fois que la menace de sanctions est levée, l'autorité devrait avoir l'obligation de déterminer, en concertation avec l'utilisateur, les mesures qui vont être prises pour supprimer les obstacles qui le handicapent et restaurer ainsi ses capacités. Ces mesures seraient ensuite reprises dans le contrat d'activation, de sorte que l'individu puisse revendiquer le droit d'en bénéficier. Le contrat d'activation deviendrait donc « synallagmatique ». Ce n'est que si les autorités mettent réellement en œuvre les mesures de soutien que la possibilité de sanctionner l'utilisateur serait de nouveau ouverte. Cette approche permettrait de rompre avec la mobilisation systématique de contrats unilatéraux en vertu desquels seul l'individu est prié de s'activer tandis que les autorités n'ont « rien à lui offrir » pour surmonter les difficultés qui l'entravent ⁽²⁹⁴⁾.

Bien entendu, les obstacles qui hypothèquent la liberté des individus sont souvent multiples et d'ordre divers : les supprimer demande donc une approche globalisée et multidimensionnelle agissant sur divers aspects de la situation de l'individu ⁽²⁹⁵⁾. Or, il est rare qu'une seule institution soit en mesure d'agir sur l'ensemble de ces aspects. Toutefois, il est possible de surmonter cet obstacle, comme nous l'apprend l'exemple de l'*inburgering* dans le cadre duquel le *trajectbegeleider* a pour tâche de répondre aux demandes de soutien des intégrants dans divers domaines et dispose, pour ce faire, d'un large réseau d'organisations vers lesquelles il peut diriger l'intégré. Néanmoins, il faudrait éviter que l'utilisateur soit systématiquement dirigé vers une multitude d'organisations non coordonnées, faisant ainsi du processus d'activation une partie de « ping-pong » sur laquelle l'utilisateur n'a que peu de prise ⁽²⁹⁶⁾. Selon nous, les orga-

(291) D. DUMONT, *La responsabilisation des personnes sans emploi en question*, op. cit., p. 523.

(292) J.-M. BONVIN et É. MOACHON, « Droit au travail et responsabilité individuelle », op. cit., pp. 784 et 785.

(293) P. PALSTERMAN, Texte rédigé en préparation à la table ronde..., op. cit., p. 4 qui propose, au sujet de la PACRE, l'introduction d'une cause de suspension très large pour « motifs de santé et d'équité », à la manière ce que prévoit la législation applicable en matière de revenu d'intégration.

(294) P. PALSTERMAN, « Contrat et allocations sociales », op. cit., p. 37.

(295) K. STEENSENS et al., *W²: Werk- en Welzijnstrajecten*, op. cit., pp. 118 et 124.

(296) *Ibid.*, pp. 124, 130, 138, 139 et 147.

nisations « partenaires » devraient être parties au contrat d'activation, qui deviendrait donc multipartite. Les modalités de leur intervention et la manière dont celle-ci s'inscrit dans le processus d'activation de l'utilisateur devraient être définies dans le contrat, et deviendraient ainsi un élément à part entière de l'activation et non un phénomène parallèle à celle-ci. Dans le prolongement de cette idée, le contrat pourrait même être ouvert à des employeurs qui s'engageraient, par exemple, à engager l'utilisateur après une formation ⁽²⁹⁷⁾.

Une approche similaire à celle que nous préconisons vient d'être introduite par l'arrêté du 26 juin 2014 dans la PACRE sous la forme d'une nouvelle cause de suspension. En effet, il est désormais prévu que la procédure de suivi sera suspendue pour le chômeur qui « présente une combinaison de facteurs psycho-médico-sociaux qui affectent durablement sa santé et/ou son intégration sociale et, de ce fait, son intégration professionnelle avec comme conséquence que le chômeur n'est pas en mesure de travailler dans le circuit économique normal ou dans le cadre d'un travail adapté et encadré, rémunéré ou non, dans les 12 mois qui suivent » et qui bénéficie d'un accompagnement spécifique de la part d'un service régional ⁽²⁹⁸⁾. Cet accompagnement, qui fait l'objet d'une convention avec le chômeur, doit avoir pour but de lever les obstacles qui empêchent son insertion socioprofessionnelle. L'arrêté prévoit explicitement que les services régionaux collaborent avec des tiers lors de la mise en œuvre de cet accompagnement ⁽²⁹⁹⁾. De leur côté, les services régionaux sont actuellement en train de développer une offre spécifique pour les chômeurs en question ⁽³⁰⁰⁾. Ainsi, la Région flamande a récemment adopté un décret instaurant des parcours « travail/soins » ⁽³⁰¹⁾, qui consistent à agir à la fois sur l'employabilité des demandeurs d'emploi et sur leur « bien-être », à travers des partenariats avec des organisations actives dans l'insertion sociale ⁽³⁰²⁾.

3. Une nouvelle « porte de sortie » : le refus de signer le contrat d'activation

La liberté processuelle suppose aussi que les individus puissent se soustraire aux procédures d'activation lorsqu'elles sont inadaptées à leurs besoins et à leur situation. Dans le cas de l'*inburgering* et de la PACRE, les « portes de sortie » qui permettent aux individus de se soustraire à leurs obligations se présentent comme des listes fer-

(297) A. FRANSSSEN, « De la critique de l'activation à la démocratisation de l'action sociale », *Politique*, hors-série n° 9, 2008, p. 83.

(298) Cette nouvelle cause de suspension est prévue par l'article 59bis, § 5, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991, tel que modifié par l'arrêté royal du 26 juin 2014, précité.

(299) Arrêté royal du 25 novembre 1991, art. 59bis, § 5, al. 1^{er}, 2^o, tel que modifié par l'arrêté royal du 26 juin 2014, précité.

(300) SERVICE DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ, LA PRÉCARITÉ ET L'EXCLUSION SOCIALE, *Rapport 2008-2009, op. cit.*, p. 106.

(301) Décret du Parlement flamand du 25 avril 2014 portant les parcours de travail et de soins, *M.B.*, 14 août 2014.

(302) Certains ne voient pas cette évolution d'un bon œil et considèrent que la création d'une catégorie de chômeurs ayant des problèmes « psycho-médico-sociaux » risque de déboucher sur la stigmatisation de ces derniers. À ce sujet, voy. V. DE GREEF, « Les chômeurs 'MMPP' : la trouvaille d'un arbre pour cacher la forêt », *Chron. D.S.*, 2013, pp. 1-14.

mées de causes qui suspendent les obligations des usagers. Notre analyse montre que ces listes sont loin de couvrir l'ensemble des situations dans lesquelles le suivi de ces procédures n'est pas souhaitable, voire contre-productif. D'ailleurs, ces situations sont tellement nombreuses et diverses qu'il serait impossible de toutes les énumérer dans la réglementation.

Dès lors, il nous semble qu'un « droit de refus » devrait s'ajouter à ces listes fermées. Ce droit permettrait à l'utilisateur de refuser de participer aux programmes d'activation lorsque ceux-ci ne sont pas conformes à ses objectifs ou qu'aucune mesure n'a pu lui être proposée pour surmonter ces difficultés.

Concrètement, ce droit pourrait s'exercer sous la forme d'un refus de signer le contrat d'activation. Cela suppose qu'un tel refus ne soit pas automatiquement et immédiatement sanctionné. On pourrait, à cet égard, s'inspirer de la pratique des *trajectbegeleiders* qui renoncent temporairement à imposer l'*inburgering* quand celui-ci ne peut être concilié avec les horaires de travail de l'intégrant. Ils mentionnent alors dans la base de données qu'aucun parcours « sur mesure » n'a pu être proposé.

La consécration de ce droit de refus permettrait, à notre sens, que l'utilisateur joue un rôle plus actif au cours de l'interaction avec les autorités : à la place de « subir » le contrat sous la menace de sanctions, il pourrait exiger que l'offre des autorités soit réellement « sur mesure ». Ce droit de refus pourrait également amener les autorités à adopter une attitude active. En effet, elles ne pourraient se contenter d'imposer leur volonté à l'utilisateur sous la menace de sanctions, mais devraient adapter leur offre en cas de refus de l'utilisateur et le convaincre que sa participation au processus d'activation peut lui être bénéfique.

Bien entendu, le droit de refus ne doit pas être absolu et son usage ne pourrait être arbitraire ou excessif dans le chef de l'utilisateur. Il incomberait donc à l'utilisateur de démontrer le caractère légitime des circonstances qu'il invoque à l'appui de son refus. De leur côté, les autorités pourraient recevoir la possibilité de démontrer qu'un utilisateur a abusé de ce droit.

4. Un véritable contrôle judiciaire de la validité des contrats d'activation

Si les autorités ne tiennent pas compte de la situation de l'utilisateur lors de la rédaction du contrat d'activation, il est capital que l'intéressé puisse exiger devant un juge que le contrat soit adapté ou privé d'effets.

À cet égard, l'arrêt du 8 juin 2008 de la Cour de cassation constitue un obstacle important : en énonçant qu'une fois le contrat d'activation signé par le chômeur, ce dernier ne peut plus échapper aux sanctions en arguant que le contrat n'est pas adapté à sa situation, la Cour empêche le chômeur d'exiger qu'il soit tenu compte de sa situation au moment de la conclusion du contrat, alors même que la réglementation du chômage l'exige explicitement.

Sur le plan juridique, l'arrêt du 8 juin 2008 pose question. On ne voit pas vraiment au nom de quel principe le contrat d'activation peut être affranchi du respect des normes d'ordre public qui l'encadrent⁽³⁰³⁾. Si l'on considère que le contrat d'activation est un contrat au sens du droit civil, ce contrat doit, en vertu de l'article 6 du Code civil, respecter les dispositions d'ordre public, ce que les règles contenues dans l'arrêt du 25 novembre 1991 sont assurément⁽³⁰⁴⁾. Si l'on considère qu'il s'agit d'un acte administratif ou de tout autre type d'acte juridique, il doit également respecter la norme qui l'encadre en vertu du principe de hiérarchie des normes qui constitue un « principe fondamental de l'ordonnement juridique »⁽³⁰⁵⁾.

Il nous semblerait donc plus cohérent de considérer que, lorsque les règles qui encadrent un contrat d'activation stipulent qu'il doit être adapté à la situation et aux objectifs de l'individu, il s'agisse de véritables conditions de validité de ces contrats. Si les autorités imposent un contrat inadapté à l'utilisateur, celui-ci devrait pouvoir faire annuler ce contrat par un juge. De cette manière, le recours judiciaire pourrait être mobilisé par l'utilisateur pour exiger que son point de vue et sa situation soient pris en compte par les autorités et non uniquement comme un moyen de récupérer les montants qu'il a perdus suite aux sanctions qu'il a subies.

Pour conclure notre analyse des solutions visant à accroître la liberté processuelle des usagers, nous tenons à souligner que les propositions que nous défendons n'ont pas pour objet de garantir que l'individu activé puisse, envers et contre tout, imposer ces préférences individuelles aux autorités. Comment le soulignent J.-M. Bonvin et É. Moachon, il s'agit plutôt de donner à chacun la possibilité d'exprimer ses préférences « et de les faire prendre en compte au moment où une décision les concernant est prise »⁽³⁰⁶⁾. Du reste, signalons que cette préoccupation ne semble pas très éloignée de celle des autorités qui, tant dans le cadre de la PACRE que dans celui de l'*inburgering*, ont prescrit dans la réglementation que l'intervention des autorités doit être le fruit d'une concertation avec l'utilisateur.

B. Une activation respectueuse des ressources : repenser les sanctions

Si l'on se tourne maintenant vers le versant des ressources, rappelons que, pour éviter de nuire aux capacités de leurs destinataires, les politiques d'activation ne doivent pas les exposer à des sanctions qui ont pour effet de fragiliser leur accès aux droits sociaux de base ou de réduire excessivement leurs ressources financières. Au contraire, les politiques d'activation devraient ouvrir l'accès à de nouveaux droits que l'individu pourrait mobiliser pour réussir son intégration professionnelle et sociale. Or, comme l'exemple de la PACRE l'illustre très clairement, les politiques d'activation s'accompagnent souvent de lourdes sanctions mais pas vraiment de droits clairement définis dont les usagers pourraient exiger le bénéfice.

(303) D. DUMONT, *La responsabilisation des personnes sans emploi en question*, *op. cit.*, p. 382.

(304) J.-F. NEVEN et É. DERMINE, « Le contrôle de l'obligation pour les chômeurs », *op. cit.*, n° 82.

(305) C.E., arrêt n° 75.710 du 10 septembre 1998, <http://www.raadvst-consetat.be>.

(306) J.-M. BONVIN et É. MOACHON, « Droit au travail et responsabilité individuelle », *op. cit.*, p. 787.

De plus, l'analyse de l'*inburgering* et de la PACRE suggère que, dans la plupart des cas, les individus qui ne respectent pas leurs obligations ne sont pas de « mauvaise foi », mais ne parviennent pas à répondre aux exigences des autorités parce qu'ils ne comprennent pas la teneur de leurs obligations, qu'ils éprouvent des problèmes psychologiques et médicaux, que l'activation entre en conflit avec une autre activité comme la garde d'enfants. Les systèmes de sanctions actuels manquent donc leur cible : à la place de toucher les « profiteurs » auxquels ils sont destinés, ils frappent les usagers les plus précarisés. Dès lors, ils fragilisent inutilement l'accès aux droits sociaux des publics qui en ont le plus grand besoin.

C'est pourquoi les systèmes de sanctions actuels devraient, à notre sens, être repensés. Premièrement, il faudrait explorer plus sérieusement la possibilité de les remplacer par ou de les combiner avec des mécanismes d'incitation qui misent sur la consécration de nouveaux droits au profit des usagers (1). Si des sanctions sont maintenues, il conviendrait de remplacer les exclusions de droits sociaux par des sanctions beaucoup plus légères et individualisables (2). À défaut, il faudrait, au minimum, éviter que le non-respect des obligations d'activation puisse entraîner la perte des prestations d'assistance octroyées par les CPAS ou le refus d'accès au logement social (3).

1. Les droits comme alternative aux sanctions : explorer la voie de l'incitation

Dans le cadre de la mise en œuvre des politiques d'activation, la piste de l'incitation est souvent négligée pour se jeter « tête baissée » dans une logique sanctionnatrice⁽³⁰⁷⁾.

Pourtant, l'exemple de l'*inburgering* montre bien que le suivi d'un programme adapté aux besoins des usagers ne doit pas nécessairement être imposé par la menace : 57 % des intégrants ayant signé un contrat d'*inburgering* en 2013 étaient des intégrants ayant droit⁽³⁰⁸⁾. À cet égard, rappelons que les sociologues du HIVA ont souligné que la gratuité des cours de néerlandais incite un nombre non négligeable d'ayants droit à suivre l'*inburgering* de manière volontaire. Dans le même sens, une étude récente démontre que la hausse du volume horaire des cours de néerlandais obligatoires opérée par le nouveau décret *inburgering* (les cours doivent maintenant permettre d'atteindre le niveau 1.2 et non plus le niveau 1.1) n'aura qu'un impact limité, dans la mesure où 80 % des intégrants s'inscrivent déjà volontairement à des cours de néerlandais permettant d'atteindre le niveau 1.2⁽³⁰⁹⁾.

Ceci démontre qu'il n'est pas toujours nécessaire de menacer les usagers de lourdes sanctions et que le fait de leur octroyer des droits peut être un puissant incitant pour les amener à participer volontairement aux programmes d'activation.

(307) G. HERMAN et G. LIÉNART, « Vers quelles politiques en matière d'insertion sociale et professionnelle ? », *op. cit.*, p. 367.

(308) G. BOURGEOIS, *Beleidsbrief inburgering en integratie: 2013-2014*, www.inburgering.be, p. 13.

(309) P. DE CUYPER et M. GONZALEZ GARIBAY, « Integratie: een boom met veel takken », *De Gids op maatschappelijk gebied*, n° 115, janvier 2014, p. 20.

Notons que les deux approches peuvent se combiner. Ainsi, le futur parcours d'intégration wallon combine sanctions et incitations de façon intéressante : le primo-arrivant est obligé – sous peine d'amendes – de se présenter au bureau pour une séance d'information et un « bilan social », mais il n'est pas obligé de participer au reste du parcours tant qu'il ne signe pas volontairement une « convention »⁽³¹⁰⁾.

2. Une conception ambitieuse de la proportionnalité

Si des systèmes de sanctions sont maintenus, il faut veiller à qu'ils n'aient pas d'effets disproportionnés sur les ressources de leurs destinataires, en particulier ceux qui vivent déjà dans la précarité. Il s'agirait dès lors d'adapter la sévérité de chaque sanction à la gravité des manquements en question, aux circonstances qui pourraient excuser ces manquements et à la situation financière, familiale et professionnelle dans laquelle l'utilisateur se trouve. Or, les exclusions de droits sociaux mobilisées dans le cadre de la PACRE et de l'*inburgering* sont, par définition, non individualisables : un refus d'accès au logement social ou une exclusion définitive des allocations de chômage ne peut pas réellement être individualisé. Ce manque de proportionnalité a été relevé par la jurisprudence, qui l'a parfois remis en cause.

Ainsi, la Cour constitutionnelle a exigé que l'exclusion du logement social d'un intégrant obligé qui ne participait pas régulièrement aux parcours d'*inburgering* n'opère qu'après l'intervention d'un juge qui s'assurerait de la proportionnalité de cette exclusion, et ce au nom du respect du droit au logement consacré par l'article 23 de la Constitution.

Dans le cadre de la PACRE, des juges ont considéré que l'impossibilité d'individualiser les sanctions constituait une violation du principe d'égalité, en raison du fait que les différences de traitement qu'entraînait cette impossibilité ne satisfaisaient pas au « test » de proportionnalité.

La proportionnalité des sanctions et l'individualisation qui la concrétise semblent donc requises dans l'ordre juridique belge, en particulier en vertu du principe d'égalité. Cela nous semble relativement cohérent, lorsqu'on sait que l'individualisation des sanctions en droit pénal s'est imposée au nom de ce principe. L'individualisation en droit pénal trouve son origine dans les plaidoyers de Bentham qui défendait qu'une peine inflexible serait « trop sévère pour l'un, trop indulgente pour l'autre : sous une apparence d'égalité, elle cacherait l'inégalité la plus monstrueuse »⁽³¹¹⁾.

Selon nous, il faudrait remplacer les sanctions d'exclusion automatique d'un droit social par une échelle de sanctions, beaucoup plus légères, comme des amendes, des

(310) Décret de la Région wallonne du 27 mars 2014, précité, art. 20.

(311) Cette citation de Bentham (*Principles of Morals and Legislation*, 1789) et le lien entre le principe d'égalité et l'individualisation sont repris de F. TULKENS, *Égalité et discrimination en droit pénal belge*, Document de travail n° 13 du Département de criminologie et de droit pénal de l'UCL, 1986, <http://www.uclouvain.be/cps/ucl/doc/dh/documents/20100316092934457.pdf>, pp. 7 et 8.

réductions temporaires d'une allocation ou des avertissements ⁽³¹²⁾. Elles devraient pouvoir être assorties de mesures d'individualisation comme le sursis et les circonstances atténuantes ⁽³¹³⁾. Ces sanctions légères semblent tout aussi efficaces que des exclusions d'un droit social, comme le montre l'exemple de l'*inburgering*.

Toutefois, il ne faudrait pas se contenter du simple respect du principe d'égalité et aller plus loin dans la mise en œuvre de la proportionnalité des sanctions. Ceci pourrait passer par des procédures beaucoup plus protectrices, qui auraient pour but premier de remobiliser l'individu et non de le sanctionner. On pourrait ainsi s'inspirer de la procédure d'infliction des amendes administratives de l'*inburgering* au cours de laquelle les intégrants sont contactés par le bureau d'accueil et se voient offrir l'opportunité de se mettre règle, ce qui leur permet d'éviter la sanction dans la plupart des cas. Ce type de procédure permet d'obliger les individus à participer à l'activation sans pour autant les priver de ressources nécessaires au développement des capacités au moindre faux pas.

3. La préservation d'un « filet de sauvetage » en cas de sanctions

Il faut, pour clôturer la partie plus prescriptive de cette étude, signaler une tendance inquiétante : celle de faire de l'*inburgering* ou du respect de la PACRE une condition pour bénéficier de prestations qui sont supposées être le « dernier filet de sauvetage » pour préserver la dignité humaine des citoyens les plus fragiles ⁽³¹⁴⁾. Pour l'*inburgering*, la non-participation aux parcours d'intégration peut entraîner le refus du revenu d'intégration ou de l'aide financière pour défaut de « disposition à travailler » à laquelle le bénéfice de ces allocations est subordonné ainsi que le refus d'accès au logement social. Nous avons également vu que la jurisprudence avait dû intervenir pour condamner la pratique de certains CPAS consistant à refuser le bénéfice de l'aide sociale aux chômeurs qui avaient été exclus dans le cadre de la PACRE. Dans certains CPAS, cette pratique ne semble pas avoir cessé.

Il est surprenant que le bénéfice de prestations d'assistance et l'accès au logement social soient subordonnés au respect d'exigences formulées par les autorités dans le domaine de l'intégration civique ou du chômage. À quoi (ou à qui) peut bien servir un « filet de sauvetage » s'il ne sauve que les personnes qui maîtrisent les langues nationales, peuvent effectuer des recherches d'emploi de façon autonome et se débrouillent seules dans des procédures administratives complexes ? Il faut donc prendre garde à ce qu'il reste, dans notre sécurité sociale, une dimension de « compassion », pour citer F. Vandebroucke ⁽³¹⁵⁾.

(312) Dans ce sens, voy. P. VAN AERSCHOT, *Activation Policies and the Protection of Individual Rights*, op. cit., p. 121.

(313) Pour un plaidoyer pour plus d'individualisation dans le cadre de la PACRE, voy. É. DERMINE, D. DUMONT et J.-F. NEVEN, « L'activation des chômeurs, vecteur de flexibilisation », op. cit., pp. 339 et s.

(314) D. GELDHOF, « Voor wie hoort wat? Over wederkerigheid, sociaal beleid en diversiteit », *Oikos*, n° 61, 2012, pp. 50 et 53, qui parle d'une réforme « par le dessous » de la législation qui régit l'intervention des CPAS.

(315) F. VANDENBROUCKE, « Wederkerigheid... », op. cit., p. 23.

Pour concrétiser cette approche, on pourrait appliquer un principe de *non bis in idem* « social », qui interdirait que le refus du soutien des CPAS ou de l'accès au logement social s'ajoute aux sanctions que l'individu a déjà subies pour le non-respect de ses obligations d'activation. Dans le cadre de la PACRE, ceci pourrait, comme le soutient É. Dermine, se concrétiser par une interdiction législative claire faite aux CPAS de refuser de soutenir des chômeurs exclus par l'ONem⁽³¹⁶⁾. Ceci pourrait contribuer à faire cesser cette pratique qui semble encore être mobilisée par certains CPAS, malgré le fait que la jurisprudence l'interdise. Dans le cadre de l'*inburgering*, les intégrant qui perçoivent des prestations d'assistance de la part des CPAS ou qui sont candidats à un logement social ne devraient plus se voir exclure du bénéfice de ces droits lorsqu'ils ne suivent pas régulièrement l'*inburgering*. Comme pour tous les autres intégrant, ce manquement serait sanctionné uniquement par des amendes administratives, dans le cadre d'une procédure garantissant la proportionnalité de la sanction et les droits de la défense. La réglementation devrait préciser clairement que le seul fait de ne pas respecter l'obligation d'*inburgering* ne peut donner lieu au retrait du revenu d'intégration pour défaut de disposition à travailler.

Conclusion

L'objectif de notre étude était de dégager des solutions concrètes permettant de mettre l'activation au service des capacités. Pour ce faire, nous avons confronté deux politiques d'activation très différentes – la PACRE et l'*inburgering* – à une grille d'évaluation développée par les intellectuels du groupe *Capright*.

Les bilans de notre analyse comparée de la PACRE et de l'*inburgering* sont très contrastés. Ainsi, la PACRE nous semble être une politique relativement nocive pour les capacités des individus, particulièrement ceux des classes les plus fragiles, qui sont obligés, sous la menace de lourdes sanctions, d'entreprendre des démarches qui leur sont imposées unilatéralement, alors qu'ils ne disposent que de peu d'opportunités sur le marché l'emploi. À cet égard, nous avons souligné que la régionalisation de la PACRE constituait une excellente opportunité d'améliorer cette politique. L'*inburgering*, par contre, nous semble avoir un impact relativement positif sur les capacités de ses destinataires : il constitue un bon « premier pas » dans la société belge. Nous avons néanmoins souligné que la tendance à faire de l'*inburgering* une condition d'accès aux droits sociaux risquait d'en faire une politique dangereuse pour les capacités des individus les plus précarisés.

Sur la base de cette double analyse, nous avons avancé une série de propositions destinées à permettre de faire de l'activation un processus bénéfique pour les capacités. Ces solutions sont essentiellement de deux types.

Le premier type de solutions que nous avons envisagé est d'encadrer davantage les contrats d'activation, de manière à ce que les autorités soient obligées de mettre l'activation au service de la liberté réelle des individus. Nous avons ainsi défendu la créa-

(316) É. DERMINE, « La contrepartie dans l'assurance chômage », *op. cit.*, p. 68.

tion d'un véritable droit de l'usager à la participation à la définition des objectifs de sa prise en charge. Nous avons également défendu l'idée que le contrat d'activation soit réellement « synallagmatique », en ce qu'il prévoirait des mesures dont les usagers les plus fragiles pourraient bénéficier pour restaurer leur liberté d'agir et leur permettre d'atteindre leurs objectifs. Nous avons aussi avancé la consécration d'un droit de refuser, dans certaines limites, de signer les contrats d'activation dans le chef des usagers. Enfin, nous avons proposé que la conformité du contrat aux objectifs et à la situation des usagers soit une condition de validité de ce contrat, dont le non-respect pourrait être sanctionné judiciairement par une annulation.

Le second type de solutions avancées a pour objet de repenser les sanctions qui accompagnent les politiques d'activation. Ainsi, nous avons défendu une approche consistant à inciter les individus à participer aux programmes d'activation en leur reconnaissant des droits plutôt qu'en les menaçant constamment. De plus, il s'agirait de ne plus exclure mécaniquement les usagers qui ne répondent pas aux exigences formatées des autorités, mais de passer à des sanctions plus légères et individualisées. Nous avons enfin prôné la consécration d'un principe de *non bis in idem* « social », pour éviter que les individus déjà sanctionnés pour n'avoir pas respecté leurs obligations d'activation ne tombent dans une spirale de sanctions, susceptibles d'aller jusqu'à la privation des prestations d'assistance, qui constituent pourtant le dernier « filet de sauvetage ».

On se permettra de terminer par une ultime réflexion. Si les propositions que nous avons formulées sont peut-être de nature à permettre un plus grand respect des capacités dans le cadre de l'activation, elles ne sont sûrement pas suffisantes, à elles seules, pour faire de l'activation un outil au service de la liberté réelle.

D'une part, nos propositions sont essentiellement de nature juridique. Or, il faut aussi que ces propositions puissent accéder à une effectivité pratique, ce qui nécessite beaucoup plus que leur simple consécration dans des textes législatifs ou réglementaires. Cela dépend principalement du fait que les personnes chargées d'appliquer ces règles les considèrent comme « la boussole » qui donne un sens à leur pratique et s'évertuent à leur donner une effectivité maximale. À cette fin, ils doivent disposer des moyens financiers, logistiques ainsi que de la compétence nécessaires⁽³¹⁷⁾. C'est ainsi que l'exigence légale qui veut que les trajets d'*inburgering* soient « sur mesure » a accédé à une effectivité accrue dans les bureaux d'accueil qui ont fait l'effort de faire du « sur mesure » un principe cardinal de la prise en charge. C'est la pratique de ces bureaux qui donne du contenu à la notion de « sur mesure » et non le décret. Il faut donc abandonner la « conception magique » du droit⁽³¹⁸⁾ et reconnaître que son influence sur la liberté réelle dépend de nombreux facteurs non juridiques.

D'autre part, nos suggestions ne concernent que les politiques d'activation et nous ne nous sommes pas interrogés sur la pertinence de pistes qui se situent hors du champ

(317) P. VAN AERSCHOT, *Activation Policies and the Protection of Individual Rights*, op. cit., p. 11.

(318) J. DE MUNCK et J.-F. ORIANNE, « Droits sociaux et mondes possibles », *La liberté au prisme des capacités*, op. cit., p. 278.

de ces politiques. Pourtant, notre étude de la PACRE et de l'*inburgering* a montré que les procédures d'activation, centrées sur la responsabilité individuelle, n'avaient que peu de chances d'influencer positivement la liberté de leurs destinataires si d'autres facteurs de conversion qui se situent totalement en dehors de la sphère de la responsabilité individuelle n'étaient pas assurés – comme une demande de travail suffisante ou une perception positive des migrants. En se présentant comme « la » solution à l'exclusion et aux inégalités sociales, les politiques d'activation manquent d'« humilité », pour reprendre le terme de Bea Cantillon⁽³¹⁹⁾. L'activation devrait donc être plus « humble » et se combiner avec d'autres types d'interventions, plus « structurelles »⁽³²⁰⁾. Si nos politiques sociales continuent à se focaliser sur la seule activation, mais quelles n'amènent pas la société à « s'activer » elle-même pour adapter ses structures et ses pratiques aux individus, il y a fort à parier que « l'égalité radicale des chances » que devait instaurer l'État social actif restera encore pour longtemps un rêve lointain.

(319) B. CANTILLON, « Over wederkerigheid, solidariteit en bescheidenheid », *op. cit.*, p. 164.

(320) Pour plusieurs pistes au niveau européen en ce sens, comme une mise en œuvre poussée de la clause de « *mainstreaming social* » mise en place par le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (art. 9), voy. M. BONVIN et P. VIELLE, « Une flexibilité au service des capacités des citoyens européens », *op. cit.*, pp. 28 et s.