

SOMMAIRE

Table des matières	XV
Liste des principales abréviations	XXV
Introduction générale	1
Première partie – De l’Etat libéral à l’Etat social actif, en passant par l’Etat-providence	17
Chapitre I – Jalons pour une histoire philosophique de l’Etat-providence (belge)	20
Chapitre II – Un nouveau référentiel belge et européen : l’Etat social actif	71
Deuxième partie – L’Etat social actif belge en action	97
Chapitre III – Du minimex au droit à l’intégration sociale	100
Chapitre IV – Le plan d’accompagnement et de suivi actifs des chômeurs	241
Chapitre V – Une mise en perspective critique du procès de l’Etat social actif	407
Troisième partie – Vers quel Etat social actif ?	463
Chapitre VI – Abandonner ou renforcer la conditionnalité des prestations sociales ? Allocation universelle vs orthodoxie économique	466
Chapitre VII – Prendre l’Etat social actif plus au sérieux : propositions pour une responsabilisation « capacitante »	510
Conclusion générale	543
Bibliographie	551

TABLE DES MATIERES

PRÉFACE	VII
REMERCIEMENTS	IX
SOMMAIRE	XIII
TABLE DES MATIÈRES	XV
Liste des principales abréviations	XXV
INTRODUCTION GÉNÉRALE	1
§ 1. De l'Etat-providence à l'Etat social « actif » : changement de siècle, changement de cap dans la politique sociale ?	4
§ 2. L'Etat social actif sous le feu de la critique : en avant... vers le passé ?	7
§ 3. Une étude critique interdisciplinaire du droit et des pratiques de l'Etat social actif belge	10
PREMIÈRE PARTIE	
DE L'ETAT LIBÉRAL À L'ETAT SOCIAL ACTIF, EN PASSANT PAR L'ETAT-PROVIDENCE	17
CHAPITRE I. JALONS POUR UNE HISTOIRE PHILOSOPHIQUE DE L'ETAT-PROVIDENCE (BELGE)	20
Section 1. L'Etat de droit libéral : l'affirmation de l'autonomie individuelle	21
§ 1. La révolution moderne : <i>homo responsabilis</i>	22
§ 2. Aux sources de la politique sociale libérale : un partage strict entre le droit et la morale, et une justice commutative	25
Section 2. L'Etat social : la construction sociale de l'autonomie individuelle	30
§ 1. La critique de la modernité libérale et l'émergence d'un nouveau modèle d'(ir)responsabilité	32
§ 2. L'éclatement de la ligne de partage libérale entre droit et morale : la rationalité juridique de l'Etat interventionniste	35
§ 3. L'édification de l'Etat social comme processus de démarchandisation : de la justice commutative à la justice redistributive	39
1. La condition salariale	41
2. La sécurité sociale	42
§ 4. Le système belge de sécurité sociale en perspective comparée	46
1. Comment comparer l'incommensurable ? Traduire pour pouvoir comparer	47
2. La diversité des systèmes européens de protection sociale : les quatre Europes sociales	50
3. Le système belge de sécurité sociale comme système de type « corporatiste continental »	53

Section 3. <i>La crise de l'Etat-providence : l'autonomie individuelle ébranlée ?</i>	60
§ 1. Une crise d'abord économique	62
§ 2. Une tendance lourde à « salarier l'exclusion »	63
§ 3. L'inactivité contrainte et sa (non-)prise en charge comme « déni de reconnaissance » ?	66
CHAPITRE II. UN NOUVEAU RÉFÉRENTIEL BELGE ET EUROPÉEN : L'ÉTAT SOCIAL ACTIF	71
Section 1. <i>L'Etat social actif d'après Frank Vandebroucke</i>	73
§ 1. La participation...	75
§ 2. ... par la responsabilisation	76
Section 2. <i>De la non-Europe de la protection sociale à la mise sur pied de la méthode ouverte de coordination : l'activation au cœur du discours social européen</i>	78
§ 1. Le déficit social de l'Union européenne : de Guy Mollet, Bertil Ohlin et Albert Delpérée à aujourd'hui	78
§ 2. La MOC : un mécanisme de coordination souple et décentralisé...	84
§ 3. ... qui promeut avec insistance l'activation	92
DEUXIÈME PARTIE	
L'ÉTAT SOCIAL ACTIF BELGE EN ACTION	97
CHAPITRE III. DU MINIMEX AU DROIT À L'INTÉGRATION SOCIALE	100
<i>Introduction. Une réforme particulièrement controversée</i>	100
Section 1. <i>Un détour par l'histoire du droit et de la politique belges de l'aide sociale</i>	105
§ 1. De la charité chrétienne à l'assistance publique, en passant par le « renfermement »	106
1. Le moyen-âge : la charité chrétienne	106
2. L'ancien régime : l'enfermement	107
3. De la Révolution française aux années 1960 : l'internement pour les vagabonds et les mendiants, la bienfaisance et l'assistance publique pour les indigents	108
a) Les mendiants et les vagabonds : la répression pénale et ses faux-semblants	109
b) Les indigents : de la bienfaisance à l'assistance publique	111
§ 2. 1974 : la consécration du droit à un minimum de moyens d'existence	118
1. Le grand saut : de la faveur au droit	119
2. Le cercle des bénéficiaires, les montants garantis et leur financement : questions en débat, solutions retenues	120
a) Le cercle des bénéficiaires	121
b) Les montants garantis et les catégories de bénéficiaires	122
c) Le financement	122
3. Les conditions d'octroi du droit : un droit à l'aide sous condition de ressources triplement subsidiaire	123
4. L'organisation administrative, la procédure d'octroi et le recours devant la juridiction du travail	125
5. La création des centres publics d'aide sociale (CPAS) et l'affirmation du droit de toute personne à l'aide sociale	127

§ 3. De la fin des Trente Glorieuses au début des années 1990 : les développements du système en période de crise	132
1. Le cercle des bénéficiaires, les montants garantis et leur financement : des débats persistants	132
a) Le cercle des bénéficiaires	133
b) Les montants garantis et les catégories de bénéficiaires	134
c) Le financement	137
2. La logique des droits subjectifs contre les pratiques infra-juridiques des CPAS et face au flou de la disposition à travailler	137
a) La consécration par les cours et tribunaux d'une logique « catégorielle »	137
b) Les flous de l'exigence d'être disposé à travailler et ses motifs exonératoires	138
c) Le droit de toute personne à l'aide sociale : un aperçu de la jurisprudence de l'aide sociale au sens strict	140
3. Le droit à un revenu minimum comme palliatif à l'insertion ?	142
§ 4. 1993 : le « programme d'urgence pour une société plus solidaire » et le tournant de la contractualisation de l'aide sociale	146
1. La contractualisation des relations entre les usagers et les CPAS	147
a) L'introduction des contrats contenant un projet individualisé d'intégration sociale	147
b) Une <i>ratio legis</i> ambiguë : entre lutte contre « l'installation dans la dépendance » et « dépassement » de l'aide strictement financière	149
c) La contractualisation sous le feu de la critique parlementaire et doctrinale	152
d) Une modification collatérale : la conditionnalisation explicite de l'aide sociale au sens strict	154
2. La dépénalisation du vagabondage et de la mendicité et l'aide aux personnes sans-abri	155
3. Le relèvement de la participation de l'Etat dans le financement du minimum de moyens d'existence	157
4. L'unification des voies de recours en matière d'aide sociale	158
§ 5. Les années 1990 : le clair-obscur de la contractualisation sur fond d'augmentation continue du nombre de bénéficiaires	162
1. La défédéralisation partielle de l'aide sociale	162
2. De la croissance du nombre de minimexés et de ses explications possibles	164
3. Une aide sociale réellement plus « active » ? Les tâtonnements de la contractualisation et la montée en puissance de la mise à l'emploi	166
Section 2. La loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale	172
§ 1. La genèse et le parcours législatif du projet de loi Vande Lanotte	172
§ 2. Un leitmotiv : passer de « l'assistance strictement financière » à « l'action sociale »	175
§ 3. <i>Quid novi</i> ? Une comparaison entre l'ancien et le nouveau	177
1. Le droit à l'intégration sociale : un nouveau droit subjectif, trois modalités, plusieurs combinaisons possibles en fonction d'un âge-pivot	179

a) Le droit à l'intégration sociale pour les personnes âgées de moins de 25 ans : priorité à l'emploi	179
b) Le droit à l'intégration sociale pour les personnes âgées de 25 ans ou plus : un revenu d'intégration ou un emploi	184
2. Le cercle des bénéficiaires, les montants garantis aux différentes catégories d'ayants droit et le financement : l'éternel retour des vieilles questions	185
a) Un champ d'application personnel étendu (en deux étapes) à de nouvelles catégories de ressortissants de nationalité étrangère	185
b) Un relèvement des montants garantis et un redécoupage (particulièrement laborieux) des catégories de bénéficiaires	188
c) Une adaptation du financement des CPAS à leurs besoins en personnel	193
3. Les conditions d'octroi du droit : un assouplissement de la conditionnalité de l'aide ?	195
a) De « faire la preuve d'être disposé à être mis au travail » à « être disposé à travailler » : l'exigence de la disposition au travail et ses motifs exonérateurs	195
b) Les contrats contenant un projet individualisé d'intégration sociale	197
4. La procédure d'octroi : un (léger) renforcement de la position des ayants droit	199
5. Les CPAS rebaptisés (mais en français seulement) : de l'aide sociale à l'action sociale	200
Section 3. La mise en œuvre du droit à l'intégration sociale	204
§ 1. Le contrôle par les juridictions du travail de la mise en œuvre du droit à l'intégration sociale : une jurisprudence irriguée par la <i>ratio legis</i> de la réforme	205
1. La continuité avant tout : la logique catégorielle de l'ancien <i>minimex</i> confortée	206
2. Le pouvoir des mots : l'influence croissante exercée par la <i>ratio legis</i> de la loi du 26 mai 2002 sur la jurisprudence	208
§ 2. La mise en œuvre du droit à l'intégration sociale par les CPAS : le réagencement des modalités du travail social autour de la figure du projet	213
1. Est-il possible d'évaluer la mise en œuvre du droit à l'intégration sociale ? Le contre-exemple de l'enquête Ernst & Young	213
2. Le droit à l'intégration sociale en quelques chiffres	216
3. L'autonomie, horizon du travail social mené au sein des CPAS	218
Conclusion. Beaucoup de bruit pour rien ?	230
CHAPITRE IV. LE PLAN D'ACCOMPAGNEMENT ET DE SUIVI ACTIFS DES CHÔMEURS	241
Introduction. Une réforme particulièrement controversée	241
Section 1. Un détour par l'histoire du droit et de la politique belges de l'assurance chômage	246
§ 1. Les prémices du système belge d'assurance chômage : du paupérisme au « système gantois »	247
1. Comment soutenir les chômeurs sans renforcer le mouvement ouvrier ? Système gantois vs système liégeois	248
2. L'essor des caisses de chômage syndicales	249
§ 2. Des affrontements politiques de l'entre-deux guerres aux errements de la seconde guerre	251

1. Le pouvoir central entre dans la danse : l'expérience du Fonds national de crise	252
2. La grande bataille des années 1930 pour le contrôle de l'assurance chômage	254
a) Le patronat : exaspéré par l'hégémonie des syndicats sur la protection contre le chômage	255
b) Les syndicats : fragilisés par la croissance de leurs effectifs et divisés	256
c) Le pouvoir central : dominé par les conservateurs	256
3. Vers l'étatisation de l'assurance chômage : la création de l'Office national du placement et du chômage et la quête d'un régime « définitif »	257
§ 3. La (re)fondation et la mise en place du système d'assurance chômage au sortir de la seconde guerre mondiale	260
1. Le régime provisoire de soutien des chômeurs annoncé par l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 : retour à l'assurance et confirmation du pluralisme institutionnel	260
2. L'arrêté du régent du 26 mai 1945, premier code du chômage de l'après-guerre	262
a) Les conditions d'admissibilité à l'assurance chômage : un élargissement du cercle des bénéficiaires	263
b) Les conditions d'octroi des allocations : une confortation du paradigme du chômage involontaire et une réaffirmation de la priorité du retour au travail	264
c) Des allocations de chômage forfaitaires	266
d) La procédure d'octroi, le contrôle des chômeurs et les voies de recours	267
3. L'illimitation dans le temps des allocations aux prises avec le concept de chômage involontaire : la mise en place d'une procédure de sanction pour chômage « anormal »	270
§ 4. La stabilisation du système d'assurance chômage à l'apogée des Trente Glorieuses	273
a) De nouveaux assouplissements des conditions d'admissibilité à l'assurance chômage	274
b) Les conditions d'octroi des allocations : le chômeur est-il tenu de chercher activement du travail ?	275
c) Des allocations de chômage proportionnelles à la rémunération perdue	276
d) La judiciarisation des voies de recours	277
§ 5. Le tournant des années 1980 : l'entrée dans la crise et le glissement de l'assurance vers l'assistance	278
1. La tentation d'un tournant rigoriste	280
a) L'ONEm : une politique de sanctions	280
b) La Cour de cassation : des réinterprétations surprenantes de la réglementation	282
2. L'inflexion assistancielle	285
a) La scission des missions d'accompagnement et de contrôle de l'ONEm, avant la défédéralisation de l'emploi et de la formation professionnelle	286
b) La redistribution du travail disponible : les pré pensions, le travail à temps partiel et les programmes de résorption du chômage	289

c) Un accroissement de la sélectivité des allocations compensé par un relâchement de leur conditionnalité : le montant des allocations de chômage, la prise en charge des jeunes chômeurs, les dispenses et l'indemnisation du chômage de longue durée	292
§ 6. « C'est quand qu'on va où ? » : le flottement des années 1990	303
1. Un nouveau code du chômage en 1991	304
a) Un double affinement du concept de chômage involontaire	305
b) Qu'est-ce qu'un emploi convenable ?	306
2. Les tribulations de l'assurance chômage en période d'austérité	309
a) Les sanctions du chômage volontaire et des manquements administratifs : frapper plus durement pour faire des économies	311
b) La difficile collaboration des services de l'emploi et de l'ONem : du « plan d'accompagnement » au « parcours d'insertion »	313
c) Les conditions d'admissibilité à l'assurance chômage : freiner les entrées en allongeant la durée du stage des jeunes chômeurs	316
d) La sanction du chômage de longue durée : accélérer la sortie des chômeurs cohabitants	317
e) Le montant des allocations de chômage : des efforts de restauration du paradigme assurantiel	318
3. Guérir le système belge d'assurance chômage de ses anomalies ?	320
a) Les déséquilibres du système belge d'assurance chômage	321
b) Repenser l'articulation de l'accompagnement et du contrôle ?	323
Section 2. <i>Le plan d'accompagnement et de suivi actifs des chômeurs</i>	325
§ 1. Des déclarations d'intention du gouvernement à la concertation sociale	325
§ 2. L'accord de coopération du 30 avril 2004 relatif à l'accompagnement et au suivi actifs des chômeurs	327
§ 3. Du côté des régions : une généralisation de l'accompagnement des demandeurs d'emploi	329
§ 4. Du côté fédéral : une nouvelle procédure d'activation du comportement de recherche d'emploi	330
1. Une nouvelle condition d'octroi des allocations de chômage, dont le respect est soumis à une procédure de « suivi »	332
2. Le champ d'application personnel de la procédure de suivi	332
3. Le déroulement de la procédure de suivi : un système d'entretiens d'évaluation périodiques	333
a) La lettre d'avertissement	333
b) Le premier entretien	334
c) Le deuxième entretien	339
d) Le troisième entretien	341
4. La possibilité d'introduire un recours administratif auprès de la commission administrative nationale	342
5. La fin d'une exclusion définitive suite à la reprise d'un travail	343
6. Une mise en œuvre progressive doublée d'une suspension du système d'exclusion pour chômage de longue durée et d'une suppression du « pointage » communal	343
Section 3. <i>La mise en œuvre du plan d'accompagnement et de suivi actifs des chômeurs</i>	346
§ 1. Une systématisation progressive de l'accompagnement assortie de beaucoup de zones d'ombre du côté des services régionaux de l'emploi et de la formation	348

§ 2. La mise en œuvre de la procédure d'activation du comportement de recherche d'emploi par et d'après l'ONem : une hausse des sanctions frappant surtout les chômeurs peu qualifiés, bénéficiaires d'allocations d'attente et chefs de ménage ou isolés	349
1. L'absentéisme aux entretiens d'évaluation : croissant selon le stade de la procédure	349
2. Les décisions prises à l'issue des entretiens d'évaluation : un risque d'exclusion qui s'accroît au fil de la procédure	350
3. Le nombre de sanctions prononcées : en augmentation constante	351
4. Le profil des chômeurs sanctionnés : une majorité d'hommes, de bénéficiaires d'allocations d'attente, de personnes infraqualifiées et de chefs de ménage et d'isolés	352
§ 3. Les principaux enseignements de l'enquête réalisée par IDEA Consult auprès des chômeurs activés : plus d'efforts, mais pour quel résultat ?	354
1. L'expérience des chômeurs activés qui n'ont pas subi de sanction	355
a) Des recherches d'emploi plus intensives	355
b) Des services régionaux de l'emploi plus présents, mais dont l'utilité reste encore à démontrer du côté wallon et bruxellois	356
c) Des chômeurs inégaux sur le marché de l'emploi	356
d) Une perception mitigée du rôle joué par l'ONem	357
2. Le ressenti des chômeurs activés qui ont subi une sanction	358
§ 4. Le plan d'accompagnement et de suivi actifs des chômeurs fait-il baisser le chômage... ou induit-il seulement des changements dans la file d'attente ?	359
§ 5. Les chômeurs activés face à l'ONem : un aperçu de l'activation en action et du contentieux de l'activation	362
1. La nature du suivi effectué par les agents facilitateurs de l'ONem	365
a) Des contrats stéréotypés, voire inadaptés	365
b) Des évaluations plutôt formalistes des efforts accomplis par les chômeurs	367
c) Une priorité accordée aux preuves écrites	368
d) Les facilitateurs victimes d'un déficit de temps et de moyens ?	368
2. Le parcours et les difficultés rencontrées par les chômeurs sanctionnés	370
a) Activation et précarité sociale	370
b) Activation et (in)disponibilité pour le marché de l'emploi	372
c) Activation et santé mentale	374
3. Le contrôle judiciaire de l'activation : quatre questions récurrentes	375
a) Tout prouver au moyen d'écrits ?	375
b) Une différence de traitement discriminatoire entre les bénéficiaires d'allocations d'attente et les bénéficiaires d'allocations de chômage ?	376
c) Quel contrôle le juge peut-il exercer sur le contrat d'activation et son respect ?	378
d) Des sanctions trop rigides ?	384
§ 6. Que deviennent les chômeurs sanctionnés ? La problématique des transferts de l'assurance chômage vers les CPAS	389
Conclusion. Quand on met la charrue avant les bœufs...	392

CHAPITRE V. UNE MISE EN PERSPECTIVE CRITIQUE DU PROCÈS DE L'ÉTAT SOCIAL ACTIF	407
Section 1. <i>De l'inconditionnalité à la « conditionnalisation » des allocations de chômage et des revenus minimums résiduels ? L'incidence des politiques d'activation sur la forme juridique des prestations sociales</i>	408
§ 1. L'Etat-providence contre la responsabilité individuelle ?	410
§ 2. La contractualisation des prestations sociales	414
Section 2. <i>Etat social actif et workfare, même combat ? L'activation en perspective comparée</i>	417
§ 1. Une généralisation du workfare ?	419
§ 2. L'activation et ses variantes	421
1. Il y a activation et activation	422
2. L'entrée de l'individu en politique sociale : entre soumission et réaffiliation	424
3. L'Etat social actif à la belge, un régime d'activation embryonnaire typiquement hybride	430
Section 3. <i>La faute à l'Europe ? La douce européanisation des systèmes nationaux de protection sociale</i>	435
§ 1. Les Etats membres sous l'influence d'un discours européen très libéral ?	437
§ 2. Une européanisation avant tout cognitive	440
1. Les raisons de l'écart persistant entre le discours européen et les scènes nationales	441
2. Des réappropriations nationales extrêmement variables	445
Conclusion. <i>En deçà ou au-delà de l'Etat-providence ? Les deux visages de l'Etat social actif</i>	452
 TROISIÈME PARTIE	
VERS QUEL ETAT SOCIAL ACTIF ?	463
 CHAPITRE VI. ABANDONNER OU RENFORCER LA CONDITIONNALITÉ DES PRESTATIONS SOCIALES ? ALLOCATION UNIVERSELLE VS ORTHODOXIE ÉCONOMIQUE	466
Section 1. <i>Une inconditionnalité radicale : l'allocation universelle</i>	466
§ 1. L'allocation universelle promue par Philippe Van Parijs	468
1. L'allocation universelle contre les pièges à l'emploi	468
2. L'allocation universelle comme impératif de justice sociale	469
§ 2. <i>What (if anything) is wrong with basic income ? Questions au « libertarisme de gauche »</i>	472
1. Au préalable, dissiper les craintes non fondées	472
2. La question du montant de l'allocation universelle : allocation-gadget ou allocation d'assistance universelle ?	474
3. La liberté libertarienne, une liberté qui émancipe ou qui rive sur soi ?	477
Section 2. <i>Une conditionnalité renforcée : l'orthodoxie économique néo-classique</i>	482
§ 1. L'analyse économique standard du chômage	484
1. Les leçons de l'analyse économique néoclassique du chômage...	485
2. ... relayées par l'OCDE	487
§ 2. Une mise en question des « mondes imaginaires » de la théorie économique standard	490
1. Quelques non-dits (parmi d'autres) de l'analyse économique néoclassique du chômage	491
2. S'affranchir de l' <i>homo œconomicus</i> et des modèles auto-référentiels	497
Section 3. <i>Par-devers l'apparent antagonisme, deux scénarios unis par une même vision du monde ?</i>	504

1. La protection sociale et la condition salariale, obstacles au plein emploi ?	504
2. Allocation universelle et néolibéralisme, l'inéluctable alliance ?	506
3. Philosophie analytique et économie néoclassique, les limites de l'« amaigrisseur conceptuel » ?	507
CHAPITRE VII. PRENDRE L'ÉTAT SOCIAL ACTIF PLUS AU SÉRIEUX : PROPOSITIONS POUR UNE RESPONSABILISATION « CAPACITANTE »	510
Section 1. Responsabiliser	513
§ 1. Davantage imputer aux bénéficiaires la responsabilité de leurs « choix » ? Dworkin et la « troisième voie » contre la « vieille gauche »	513
1. La redéfinition par Dworkin de l'idéal égalitaire : faire davantage droit à la responsabilité individuelle au nom de l'égalité	514
2. L'égalité <i>responsibility-sensitive</i> au cœur de la « troisième voie » de Giddens et Blair : responsabiliser pour lutter contre l'assistanat	517
§ 2. Responsabiliser sans culpabiliser	519
1. Du libéralisme égalitaire à l'orthodoxie économique néoclassique, il n'y a qu'un pas	520
2. D'un Etat qui indemnise à un Etat qui « rend capable » : la responsabilisation comme restauration de l'autonomie	523
Section 2. Contractualiser	526
§ 1. Haro sur le contrat ?	527
§ 2. Assumer et encadrer la logique contractuelle	529
Section 3. Débattre	534
§ 1. Dépolitiser les débats pour mieux « réformer » ?	535
§ 2. Démocratiser la méthode ouverte de coordination pour élargir l'espace des possibles	535
CONCLUSION GÉNÉRALE	543
BIBLIOGRAPHIE	551
I. Législation	553
A. Législation belge	553
1. Constitution	553
2. Loi spéciale	553
3. Lois	553
4. Accords de coopération	554
5. Arrêtés royaux, arrêté du régent et arrêté du gouvernement	555
6. Arrêtés ministériels	556
7. Circulaire	556
8. Travaux parlementaires	556
8. Avis, déclarations et autres documents	557
B. Législation européenne	559
1. Traités	559
2. Règlements	559
3. Directives	559
4. Décisions	560
5. Recommandations	560
6. Communications	561
7. Conclusions du Conseil européen	561
C. Législation du Conseil de l'Europe	561

D. Législation de l'Organisation internationale du travail	562
E. Législation française	562
II. Ouvrages et articles	562
III. Jurisprudence	603
A. Jurisprudence belge	603
B. Jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne	612
C. Jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme	613