

QUART
MONDE

dossiers et documents

N° 8

**SORTIR
DE L'INACTIVITÉ
FORCÉE**



DOSSIERS ET DOCUMENTS DE LA REVUE QUART MONDE

N° 8

SORTIR DE L'INACTIVITÉ FORCÉE

Rapport d'un groupe d'étude franco-belge sur le Travail,
le Chômage et la Sécurité Sociale

avec la contribution de

Lutte-Solidarité-Travail

Septembre 1998

Mouvement international ATD Quart Monde
Institut de Recherche et de Formation
aux Relations Humaines
114, avenue du Général Leclerc
95480 Pierrelaye
Pour la Belgique :
avenue Victor Jacobs 12, 1040 Bruxelles
Tél. 02/647 99 00 Fax. 02/640 73 84

DOSSIERS & DOCUMENTS DE LA REVUE QUART MONDE :

Sont également parus, dans la même collection :

- n° 1 : « Le Quart Monde, Partenaire de l'Histoire », 1988.
- n° 2 : « Familles sans abri : Un défi », 1988, épuisé.
- n° 3 : « Contre l'exclusion : Quels parcours d'insertion professionnelle et de qualification ? », 1992, épuisé.
- n° 4 : « Pour la formation et l'insertion économique des jeunes les plus défavorisés », 1993.
- n° 5 : « Aucun jeune sans avenir, une société pour demain », 1994.
- n° 6 : « Extrême pauvreté et droits de l'homme en Europe : Défendre des causes significatives », 1997.
- n° 7 : « Repenser l'inactivité humaine », 1988.

TABLE DES MATIÈRES

Introduction.....	p. 5
Première partie :	
TRAVAILLEURS SANS EMPLOI.. ET SANS DROIT ?	p. 9
Des travailleurs sans emploi, invisibles dans les statistiques.....	p. 9
Des travailleurs acculés à l'inactivité.....	p. 12
Des jeunes et des adultes qui travaillent sans être reconnus comme travailleurs	p. 14
La création en Europe d'un sous-droit de l'insertion	p. 17
Quand les planchers de ressources deviennent des plafonds.....	p. 20
Discriminations, dénonciations et contrôle social.....	p. 22
Aux Pays-Bas, un contrôle social qui enferme et paralyse davantage encore	p. 25
La menace du travail ou de la formation obligatoire	p. 27
Un défi : reconnaître et soutenir l'initiative économique des plus défavorisés	p. 29
Quelles alternatives pour la sécurité sociale ?	p. 34
Deux orientations essentielles : garantir les droits fondamentaux, faire sauter les carcans paralysants pour libérer l'activité.....	p. 36
Deuxième partie :	
DE L'INACTIVITÉ FORCÉE AU DROIT AU TRAVAIL : RENOUVELER LA POLITIQUE DE L'EMPLOI, ADAPTER LA SÉCURITÉ SOCIALE EN BELGIQUE.....	p. 39
1. Répondre en priorité aux besoins essentiels non satisfaits.....	p. 39
2. Garantir à chacun le droit à un revenu décent.....	p. 41
3. Créer de nouveaux emplois.....	p. 47
4. Encourager l'activité des personnes sans emploi	p. 51
5. Garantir à chaque chômeur un itinéraire personnalisé vers l'emploi	p. 58
Synthèse	p. 67
ANNEXES	
ANNEXE 1 : GLOSSAIRE (VOCABULAIRE) ET SIGLES Tous les mots et sigles suivis d'un astérisque sont définis dans le glossaire .	p. 73
ANNEXE 2 : Liste des participants aux groupes d'étude, et des personnes audi- tionnées ou consultées	p. 80

INTRODUCTION

« On n'a qu'un seul droit, c'est de se taire », disent souvent les personnes les plus enfermées dans la misère. *« Avant, le petit ouvrier parlait au syndicat qui parlait au patron. Aujourd'hui, le patron parle au syndicat, qui dicte à l'ouvrier et ne parle pas au chômeur. Il faut un retour à la démocratie, un droit à la parole du citoyen »* nous disait un ancien ouvrier dans l'industrie, aujourd'hui sans emploi depuis de nombreuses années, qui ne se sent plus représenté dans notre société. Prendre les plus défavorisés comme partenaires et créer les conditions pour qu'ils puissent exprimer leur souffrance, leur résistance et leurs aspirations est indispensable pour lutter efficacement contre la précarité et la grande pauvreté. Indispensable aussi pour que la démocratie ne soit pas réservée aux privilégiés du savoir et de la culture.

Le savoir des plus défavorisés, issu de leur expérience de la précarité ou de la grande pauvreté, doit entrer en dialogue avec celui des autres citoyens : professionnels de terrain, militants, chercheurs etc. Ce dialogue est toujours laborieux et lent : il faut prendre le temps nécessaire pour susciter la parole de ceux qui n'ont pas l'habitude d'être écoutés, et qui n'ont pas pu se former à bien maîtriser leur langage et leur pensée. Il faut aussi prendre le temps nécessaire pour que ceux qui ont plus de formation apprennent à écouter les plus défavorisés, à se laisser enseigner par eux, et ce n'est pas le plus facile. Peu à peu se révèlent l'intelligence des plus pauvres et l'acuité de leur regard, sans lesquels la connaissance de la société est tronquée. Le dialogue avec eux engendre une nouvelle connaissance, plus féconde pour chacun des partenaires et pour la société tout entière, plus efficace pour faire reculer la misère. Madame Greta SERRIEN, déléguée d'Atd Quart Monde Belgique, a expliqué les raisons de la création de notre groupe d'étude au cours de l'Université Populaire * européenne du Quart Monde, le 6 juin 1997, au Comité Économique et Social Européen * à Bruxelles.

*« Nous, qui sommes obligés de vivre dans la grande pauvreté, nous demandons et nous luttons depuis des années pour du travail et pour être reconnus comme des travailleurs. C'est pourquoi nous avons pris des initiatives pour collaborer avec les partenaires sociaux *.*

En 1992, le Gouvernement belge a décidé de réaliser un Rapport Général sur la Pauvreté. Il a fait pour cela appel aux Centres Publics d'Aide Sociale (CPAS) *, mais aussi pour la première fois à des associations représentatives du Quart Monde, parmi lesquelles le Mouvement Atd Quart Monde. Des centaines de personnes ont participé à une série de groupes de dialogue : des pauvres, des professionnels, etc. A partir des expériences des plus pauvres, on a cherché des propositions pour une politique contre la pauvreté. Mais les partenaires sociaux ont été alors peu concernés. Le Rapport a été publié en décembre 1994.

Beaucoup de gens se sont rendu compte que les plus pauvres avaient pu se faire entendre dans ce Rapport. Celui-ci fut pris au sérieux et discuté dans de nombreux lieux. Au même moment, le Mouvement Atd Quart Monde organisait dans plusieurs pays européens des colloques sur le droit au travail. Cela se passait avec le soutien de la Commission Européenne *. En Belgique, nous avons contacté les partenaires sociaux pour organiser ensemble un colloque. Ils ont été d'accord de le faire, avec comme point de départ le Rapport Général sur la Pauvreté et avec comme thème : "La lutte contre le chômage de longue durée et la grande pauvreté".

Le colloque a été préparé pendant des mois. Un groupe de travail fut constitué avec des représentants des syndicats, des organisations d'employeurs et des associations du Quart Monde. Les syndicats ont lu et discuté des passages du Rapport Général avec des groupes de chômeurs. Nous nous sommes également préparés dans nos groupes locaux et lors de journées d'étude à la Maison Quart Monde nationale. Nous avons réalisé une vidéo pour nous présenter et pour illustrer le Rapport Général.

Notre but était de faire de cette journée un moment de dialogue et de rencontre, pas seulement entre responsables d'organisations, mais surtout entre gens de la base.

Le colloque a eu lieu le samedi 18 novembre 95 à Bruxelles. 400 personnes étaient présentes. Elles ont parlé de leur combat pour du travail, et pour un travail digne. Elles ont parlé du chômage, des conditions de travail, de la formation, mais aussi de la santé, du logement, de l'enseignement etc. Beaucoup avaient peur de cette rencontre, autant chez nous que du côté des partenaires sociaux. Nous ne nous connaissions pas bien. Cette expérience nous a appris que nous pouvions nous parler et nous comprendre. Depuis, une plate-forme existe, à laquelle participent les syndicats, les employeurs et le Quart Monde.

*Le dialogue n'avance pas vite. Les partenaires sociaux se rencontrent dans le Conseil National du Travail *. Nous avons demandé que ce Conseil donne un avis sur l'application du Rapport Général, mais cela ne s'est pas encore réalisé. A l'intérieur de notre plate-forme également, nous avons dû chercher longtemps des points d'action sur lesquels chacun puisse être d'accord. Finalement, il a été décidé de travailler sur le thème : "Enlever les barrières qui empêchent les plus pauvres de trouver du travail".*

*Pour cela nous avons créé un groupe de travail au sein d'Atd, en collaboration avec Lutte Solidarité Travail, une association sœur. Notre groupe rassemble des dizaines de faits et de témoignages d'aujourd'hui. Il reçoit également des invités, par exemple un syndicaliste ou quelqu'un du Secrétariat d'État * à l'Intégration Sociale. Nous réfléchissons avec eux sur base de ces faits pour chercher des solutions.*

Nous plaidons surtout :

— contre l'exclusion de la sécurité sociale ;

*— pour une formation garantie et pour une expérience de travail pour tous les chômeurs de longue durée, à condition que l'on respecte les conditions de travail réglementaires : les statuts d'exception * conduisent en effet souvent à de l'exploitation ;*

— pour le droit des chômeurs à avoir la possibilité de se développer et de s'engager utilement.

Il est important également que nous nous fassions des amis parmi les partenaires sociaux à travers différents contacts.

Nous avons appris que nous allons plus loin lorsque nous collaborons, partenaires sociaux et associations du Quart Monde. Nous demandons aux partenaires sociaux qu'ils s'engagent pour défendre les chances d'intégration des exclus sur le marché du travail. Nous espérons que le combat des exclus deviendra également le combat des partenaires sociaux, car les plus pauvres aussi ont droit au travail et à la protection sociale. Nous avons besoin les uns des autres pour bâtir une société dans laquelle chacun a une place. Nous avons besoin les uns des autres pour bâtir un avenir pour nos enfants, pour tous les enfants. »

Ce dossier voudrait faire écho au cri d'angoisse de tant de parents qui voient grandir leurs enfants sans formation, sans travail et sans avenir, et qui nous disent : « *Il faut que ça bouge pour les jeunes, qu'ils trouvent du travail et qu'ils puissent se mettre en ménage.* » Il voudrait faire écho aux cris de révolte de tant de jeunes qui pensent que cette société n'est pas faite pour eux, et

qui nous disent : « *On dirait que le système du travail n'est pas pour nous (...)* il faut qu'on change la loi. » Cri de révolte face à une réglementation qui tue l'initiative, qui enferme les pauvres dans l'inactivité forcée, casse les solidarités et les dynamismes, et autorise les ingérences dans la vie privée (...) De nombreux pays d'Europe prétendent lutter contre les rigidités du marché du travail. Ne faudrait-il pas commencer par faire sauter le carcan réglementaire qui paralyse les plus défavorisés ? Ne pourrait-on pas mettre en chantier une réglementation qui, tout en maintenant des droits sociaux, encourage l'activité, l'initiative, la créativité et la solidarité ? C'est ce à quoi voudrait contribuer ce dossier.

La première partie, intitulée *Travailleurs sans emploi... et sans droit ?* prolonge les constats du Rapport Général sur la Pauvreté, du colloque de novembre 1995 avec les partenaires sociaux, et de la *Contribution concernant la modernisation de la Sécurité Sociale* remise en juin 1996 au Premier Ministre par les Associations partenaires du Rapport Général sur la Pauvreté *. Elle s'appuie aussi sur l'apport des membres du groupe d'étude et sur les travaux récents effectués par d'autres organisations¹.

La seconde partie développe des propositions pour passer *de l'inactivité forcée au droit au travail : renouveler la politique de l'emploi, adapter la sécurité sociale. en Belgique.*

Le groupe d'étude qui a élaboré ce document est composé de personnes engagées dans la lutte contre la grande pauvreté, mais extrêmement diverses par leur milieu social et leur niveau d'études ; certains maîtrisent avec peine la lecture et l'écriture, tandis que d'autres enseignent à l'université. La difficulté de trouver un langage commun a été constante, et nous avons passé énormément de temps à relire et corriger ensemble les textes, afin que chacun puisse en contrôler les différentes versions. Nous avons utilisé un vocabulaire aussi simple que possible, mais il fallait aussi permettre une pensée nuancée. Nous avons donc décidé de mettre en annexe (glossaire) les sigles et mots inconnus à certains d'entre nous, mais dont l'usage nous paraissait nécessaire. Ces mots sont suivis d'un astérisque.

¹ Notamment l'étude de la Commission de la Sécurité Sociale du Conseil National du Travail sur le *Rapport Général sur la Pauvreté*, du 27 mars 1996 (148 pages plus annexes) et la Note introductive de la Commission des Affaires Sociales du Sénat de Belgique sur *Chômage et exclusion sociale*, du 13 mai 1997 (128 pages).

Première partie

TRAVAILLEURS SANS EMPLOI ... ET SANS DROIT ?

« Les plus pauvres sont des travailleurs, mais pas forcément comme tout le monde l'entend. Ce sont des travailleurs, mais pas comme quelqu'un qui travaille depuis trente ans dans une grosse boîte, qui est vraiment défendu et tout ça. Le travail, on connaît, mais pas forcément comme vous le concevez, vous... A quoi rêve quelqu'un qui n'a jamais eu de boulot stable ? Il rêve de faire partie de ceux que vous défendez. »

En s'adressant ainsi à un représentant syndical, cette militante du Quart Monde^{1*} traduisait bien l'expérience et les aspirations de son milieu : l'expérience des emplois les plus précaires, les plus déconsidérés et les plus dangereux, souvent sans protection syndicale, ne permettant aucune promotion ; et l'aspiration à être libéré de l'assistance, à être membre d'un collectif de travail, reconnu comme respectable et responsable à cause de sa contribution à la création commune. Mais la réalité est qu'aujourd'hui plus que jamais, les travailleurs des

milieux les plus défavorisés sont sans emploi, et très peu sollicités dans les grands débats sur l'avenir du travail et de nos sociétés.

Des travailleurs sans emploi, invisibles dans les statistiques

Dans toute l'Europe, on observe depuis des années une tendance des pouvoirs en place à dissimuler l'importance croissante du chômage : les modes de calcul changent souvent, et les travailleurs sans emploi sont dispersés dans des catégories statistiques où ils ne sont plus comptés comme chômeurs.

En *Belgique*, seuls les chômeurs complets indemnisés, inscrits comme demandeurs d'emploi, sont comptabilisés : ils étaient 451 000 fin 1997. Un grand nombre de chômeurs indemnisés ne sont pas repris dans les chiffres de l'Office National de l'Emploi (ONEm^{*}) : la plupart des chômeurs âgés de plus de 50 ans ayant un taux minimum d'incapacité (121 000), les prépensionnés (127 000), les chômeurs qui ont repris des études ou sont en pause carrière, et aussi un grand nombre de demandeurs d'emploi non-

¹ Marie-Hélène BOUREAU, évaluation des universités populaires du Quart Monde, *Revue Quart Monde*, premier trimestre 1997, p. 8.

indemnisés comme les jeunes en stage d'attente, les bénéficiaires du minimex*, les chômeurs privés d'allocation suite à une sanction de l'ONEm, les travailleurs à temps partiel involontaire (234 000) etc. En additionnant ces différentes catégories, on arrive à un total d'environ un million de personnes indemnisées par l'ONEm ou demandeurs d'emploi auprès des offices régionaux de l'emploi². Enfin, et cela est moins connu, le nombre de personnes reconnues comme handicapées, c'est-à-dire « incapables en raison de leur état physique ou mental, d'effectuer un travail lucratif pour une durée présumée d'un an au moins » s'est accru de 35 % en six ans : en 1995, 201 000 personnes bénéficiaient des différentes allocations pour handicapés³.

On observe un phénomène analogue dans bien d'autres pays. Il serait bien naïf de s'extasier devant la baisse du chômage au Royaume-Uni sans considérer les changements récents dans les modes de calcul⁴,

la sévérité renforcée du service public de l'emploi à l'égard des chômeurs, mais aussi l'explosion du nombre des bénéficiaires des prestations d'invalidité permanente⁵, qui atteignait deux millions et demi en 1995.

En France, le chômage ne touche pas trois millions de personnes, comme le rapportent les statistiques, mais sept millions de sans-emploi ou de travailleurs à temps partiel contraint, « sans compter les personnes qui composent leur environnement familial immédiat et qui subissent directement toutes les retombées matérielles et psychologiques de la situation », selon un rapport dérangeant enfin rendu public⁶.

Les Pays-Bas, souvent présentés comme un modèle en Europe à cause d'un taux de chômage de 6,6 % seulement à la fin de 1996, ne dérogent pas à la règle : l'OCDE* elle-même y dénombre 27 % de « chômeurs au sens large », en incluant les préretraités, les titulaires d'emplois subventionnés et

² Marie-Thérèse JACOT-DESCOMBES, Le droit du chômage, revue *Traverses* n° 120, avril 1997, p. 5.

³ Etude de la Commission de la Sécurité Sociale du Conseil National du Travail sur le *Rapport Général sur la Pauvreté*, mars 1996, Annexe, tableau IV.1.

⁴ Voir Ken COATES, rédacteur de plusieurs rapports sur l'emploi pour le Parlement

Européen, *Revue Quart Monde*, premier trimestre 1997, p. 19.

⁵ *Bulletin du Centre d'Etudes de l'Emploi*, « Le plein emploi au Royaume Uni », Noisy le Grand, septembre 1997, p. 2.

⁶ Henry GUAINO, Robert CASTEL, Jean-Paul FITOUSSI, Jacques FREYSSINET, *Chômage, le cas français*, rapport du Commissariat général au Plan présenté le 20 octobre 1997.

les bénéficiaires de l'assurance-invalidité ! Ce pays présente la particularité de compter 800 000 personnes réputées « *inaptes au travail* », soit plus de 15 % de la population active⁷. Une enquête parlementaire a montré que, dans les années 1980, alors que l'économie s'essouffait, le statut d'inapte au travail a été pour les entreprises et les salariés une façon de débaucher sans douleur. Mais l'État néerlandais a décidé de faire des économies, et le nombre d'inaptes au travail bénéficiant de l'assurance-invalidité a diminué de 125 000 de 1994 à 1996. On estime encore qu'un quart à un tiers d'entre eux devraient être comptabilisés comme chômeurs.

Le Danemark est lui aussi présenté comme modèle, depuis le vote des lois de 1994 qui obligent à proposer un emploi ou une formation à tout chômeur inscrit depuis plus de trois mois. Ces lois ont permis de transformer en possibilités d'emploi ou de formation les dépenses affectées au paiement des allocations de chômage, sans augmenter les dépenses publiques ni réduire les droits des chômeurs. Par ce moyen, le taux de chômage a diminué de

plusieurs points⁸. Mais ce miracle a un coût : « *On a financé cette politique par le biais de l'exclusion de catégories entières de jeunes et de chômeurs de longue durée, qui ont été déclarés indisponibles et évacués du système* », estime un expert belge⁹.

Au plus bas de l'échelle sociale, les pauvres ne sont même plus dispersés dans les catégories de chômeurs inscrits ou non, minimexés, invalides, handicapés ou autres, qui permettent de prétendre à certains droits. Ils ne sont plus dans aucune catégorie statistique, pas même dans les enquêtes sur la pauvreté. Dans son bilan de la mise en œuvre du Rapport Général sur la Pauvreté, le Secrétariat d'État à l'Intégration Sociale * note que c'est grâce à une sécurité sociale performante que 6 % seulement de la population souffrirait de la pauvreté en Belgique¹⁰. Ce chiffre est souvent cité

⁸ Commission des Communautés européennes et Ministère du Travail du Danemark, Notes and conclusions from the seminar on active labour market policy in Denmark, 5 septembre 1996, p. 4.

⁹ Michel JADOT, *La politique de l'emploi en Belgique à l'issue du traité d'Amsterdam*, Actes du colloque d'Houffalize, Cahiers pour demain, trimestriel n° 46, Janvier 1998, p. 30.

¹⁰ Secrétariat d'État à l'Intégration Sociale, *Note politique relative aux priorités en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale*, mai 1997, p. 1. Est considérée comme pauvre une personne ou un ménage

⁷ Dominique VIDAL, *Miracle ou Mirage aux Pays-Bas*, *Le Monde diplomatique*, Juillet 1997.

dans les débats sur la pauvreté. La tendance qu'il révèle est probablement juste, mais la rigueur scientifique oblige à préciser que les échantillons d'enquête sur lesquels il repose ne prennent pas en compte les sans-abri et les personnes en hébergement collectif¹¹, ni encore tous les sans-papiers. Or l'Observatoire Européen des Sans-Abri estime qu'en 1996 les centres d'hébergement pour sans-abri ont accueilli un peu plus de 22 000 personnes en Belgique¹². Au cours de la même année, on estimait que 5 à 10 000 personnes résidaient en permanence dans les campings en Flandre. En décembre 1996, on estimait qu'environ 6 000 personnes incapables de payer un loyer étaient domiciliées dans les campings et parcs résidentiels en Wallonie¹³. Les statistiques ne vont pas jusqu'à Monsieur Raymond ELIET, mort

qui dispose d'un revenu inférieur à 50 % du revenu moyen d'une famille type.

¹¹ Les chiffres cités sont extraits de l'enquête *Indicateurs Sociaux : 1985-1992 du Centrum Voor Social Beleid*, publiée en janvier 1994. Cette enquête indique clairement en page 54 que « Il s'agit d'un échantillon de ménages privés représentatif de ménages belges. Les personnes résidant dans une institution, et les sans-abri, n'appartiennent pas à la population de l'enquête ».

¹² Fédération Européenne d'Associations Travaillant avec les Sans-Abri (FEANTSA), *European Observatory, National Report 1996, Belgium*, p. 26.

¹³ Martine VANDEMEULEBROUCKE, *Le Soir*, 12 décembre 1996.

brûlé vif à Bruxelles, en septembre 1996, dans la cabane qu'il habitait depuis cinq ans près du bois de La Cambre, parce qu'il avait froid et a voulu se chauffer. Comme des milliers d'autres, il était invisible dans les recherches sur la pauvreté... Le rapport final de l'ONU* sur les droits de l'homme et l'extrême pauvreté rappelle « l'imperfection des données concernant la pauvreté qui a pour conséquence une sous-estimation de la pauvreté et plus encore une absence d'estimation de l'extrême pauvreté », y compris en Europe. Il rappelle que le programme d'action du Sommet mondial pour le développement social de Copenhague, en 1995, demande aux États « d'élaborer des méthodes permettant de mesurer toutes les formes de pauvreté, en particulier la pauvreté absolue »¹⁴. La Belgique dispose de centres de recherche tout à fait compétents pour entreprendre un tel travail : mais il faudrait qu'ils en prennent la décision, avec l'appui financier des pouvoirs publics.

Des travailleurs acculés à l'inactivité

Parmi les travailleurs les plus défavorisés, nombreux sont ceux qui,

¹⁴ Leandro DESPOUY, *Rapport final sur les droits de l'homme et l'extrême pauvreté*, Commission des droits de l'homme de l'ONU, 28 juin 1996, pp. 17 et 18. »

Ils ne font plus rien pour des gens comme moi, sauf de nous entretenir dans le chômage. Témoignage d'un homme de 50 ans.

« J'ai commencé à travailler en 1961. J'avais 15 ans. J'ai toujours eu des emplois où il fallait travailler dur. J'ai travaillé 7 ans comme manœuvre dans une usine métallurgique où je faisais de tout. L'usine a fermé. J'ai été embauché dans une usine qui fabriquait des pare-brises de voiture. Après 2 ans et demi, j'ai été licencié économique : on a supprimé un tiers des postes de travail. Ensuite, j'ai travaillé 2 ans dans une usine de cuivre. J'ai perdu cet emploi quand elle a fermé. Enfin, j'ai travaillé 7 ans comme ouvrier de fabrication dans une entreprise qui produisait des coussins d'auto. Elle a fermé en 81. J'avais 34 ans... Le délégué syndical et le permanent nous ont promis beaucoup : vous ne resterez pas longtemps au chômage ; vous aurez le droit de conserver votre niveau de salaire ; vous aurez droit à des formations prioritaires... On n'a rien eu. Cela fait 16 ans que je suis au chômage... Depuis lors, on ne m'a jamais proposé un boulot.

Au début, j'ai fait partie d'un Comité de travailleurs sans emploi. C'est un syndicaliste de la région qui a contacté des chômeurs de la commune. On a commencé à 2 ou 3. On s'est fait connaître, on voulait aider syndiqués et non syndiqués. Puis les réunions se sont arrêtées, on s'est perdu de vue. J'ai cherché du travail, je me suis présenté à plusieurs usines. Chaque fois, ils me disaient : 35 ans. Vous êtes trop vieux. A 35 ans, on n'embauche plus (...) Je n'ai jamais reçu aucune convocation des services de placement du chômage. Comme chômeur, je me suis inscrit librement à l'Agence Locale pour l'Emploi, mais on ne me convoque pas pour aller travailler, sauf une dame qui me prend, par compassion, je crois, une vingtaine d'heures par an.

Avec Atd Quart Monde, j'ai fait un voyage d'étude durant l'été 96. En France et dans le Bénélux, nous avons rencontré des entreprises d'insertion, des syndicats, des entreprises classiques (...) Partout, j'ai demandé : est-ce que vous faites quelque chose pour les chômeurs qui ont plus de 50 ans ? Partout, on me répondait que non. Maintenant, j'ai 50 ans. Je sais que je peux encore chercher du travail par moi-même, mais que les services de placement ne me convoqueront plus. Ils ne font plus rien pour des gens comme moi, sauf de nous entretenir dans le chômage. La vie est très dure, et je n'ai plus aucune chance de travail... Ce qu'on demande maintenant, c'est de la main d'œuvre très qualifiée. Moi, je n'ai fait que mes primaires.

Je participe à Atd Quart Monde pour essayer que ça change. Pour moi, ma carrière est finie, c'est pour mes enfants que je me bats. S'ils n'ont pas d'emploi, quelle vie pour eux ? A l'Université Populaire du Quart Monde, j'entends que d'autres ont la vie encore plus dure que moi. Beaucoup sont sans emploi alors qu'ils voudraient travailler. Plusieurs n'ont même pas d'allocations de chômage, certains n'ont droit à rien du tout... Il y en a qui disent que s'il y a tant de chômeurs, c'est parce qu'on est trop payés. Mais eux-mêmes, est-ce qu'ils accepteraient de gagner moins ? Nous, on est déjà au minimum (...) Il faudrait que tous les pays d'Europe se mettent ensemble pour créer des emplois pour tous ceux qui veulent travailler. Il faudrait partager le temps de travail, dérobotiser, ou inventer d'autres solutions. »

même en période de prospérité économique, n'ont jamais eu accès qu'aux emplois les plus précaires et les plus dangereux, sans protection syndicale, ne permettant aucune promotion. D'autres avaient trouvé un emploi stable dans de petites entreprises que les mutations économiques ont condamné à fermer. La chute de la demande de travail non-qualifié, liée au recours des ordinateurs¹⁵, les a finalement précipités dans le chômage de très longue durée.

Les médecins des quartiers défavorisés sont aux premières loges pour voir les conséquences de cette situation. Le docteur Grippa, de la maison médicale de Forest à Bruxelles, estime que *« ces dernières années, le nombre de personnes qui ne sont plus couvertes par la sécurité sociale est en augmentation constante... Actuellement, on peut estimer la population non couverte par une mutuelle à 10 % de nos patients (...) Les anémies, carences nutritionnelles chez les enfants, qui avaient un peu disparu il y a une dizaine d'années, font un retour en force. Le décrochage scolaire reste*

*un autre problème très aigu dans le quartier (...) On retrouve ces jeunes souvent à la rue, n'ayant plus de structure, ce qui favorise le passage à la délinquance et à la toxicomanie*¹⁶ ». Le docteur Hendrick, responsable de la maison médicale d'Atd Quart Monde à Molenbeek (Bruxelles), explique : *« Ce qui me frappe, c'est la désorganisation de la vie quotidienne de ceux qui ont perdu un emploi. Beaucoup d'entre eux entrent dans une sorte d'hibernation, n'ont plus de projets, se lèvent tard. L'ennui s'installe et ils passent beaucoup de temps devant la télévision. Les 40-45 ans sont de plus en plus conscients qu'ils ne retrouveront pas de boulot, ce qui bouleverse leur vie et peut aboutir à une véritable dépression. »* Les enquêtes socio-psychologiques montrent que près d'un quart des chômeurs de longue durée sont découragés ou désespérés¹⁷.

Des jeunes et des adultes qui travaillent sans être reconnus comme travailleurs

Si la situation des parents acculés au chômage et à l'inactivité n'est

¹⁵ Daniel COHEN a bien montré le lien entre hausse du chômage, diminution de la demande d'emploi non-qualifié, et révolution informatique, dans son livre *Richesse du monde, pauvreté des nations*, Flammarion, 1997.

¹⁶ Pierre GRIPA, dans *Le Journal du Médecin*, 10 janvier 1997.

¹⁷ Note introductive de la Commission des Affaires Sociales du Sénat de Belgique sur *Chômage et exclusion sociale*, 13 mai 1997, pp. 35-37.

pas enviable, celle de leurs enfants est encore plus préoccupante. Malgré les efforts des parents et d'un grand nombre d'enseignants, l'école joue très mal son rôle d'enseignement et de promotion pour les milieux les plus défavorisés. Plusieurs études récentes montrent que l'école reproduit nettement les inégalités entre milieux populaires, classes moyennes et revenus supérieurs¹⁸. « *L'exclusion scolaire s'accompagne de l'exclusion culturelle extra-scolaire et de l'exclusion éducative au sens large* », note cette enquête, ce qu'une mère de famille de notre groupe d'étude exprimait plus simplement en disant : « *S'il y a exclusion à l'école, par exemple parce qu'on est mal habillé, on n'est pas mieux accepté hors de l'école, dans les mouvements de jeunesse, les centres sportifs, etc.* » Un sondage réalisé en avril 1996 auprès de 157 enfants de familles défavorisées fréquentant l'Université Populaire francophone du Quart Monde montre que la proportion des inscrits en enseignement spécial (37,5 %) y est dix fois supérieure à celle de la Communauté française. Ce chiffre recouvre un abîme

d'échecs, d'humiliation et de souffrance. « *L'école, c'est la souffrance* », s'exclamait une mère de famille, résumant par ce constat terrible des années d'efforts souvent vains pour que ses enfants trouvent leur place et apprennent. « *Ceux qui ne savent pas lire et écrire, ils ont d'autres capacités dans les mains. Ils n'ont pas d'instruction, mais ils sont intelligents. L'école n'est pas adaptée, il faut changer les programmes. On veut une formation qui amène un emploi pour nos jeunes* », affirment les participants de notre groupe d'étude.

Sans formation professionnelle, les jeunes sont orientés vers les dispositifs d'insertion, fréquemment aussi vers les dispositifs pour les handicapés. Un enfant peut-être reconnu comme handicapé pendant cinq ou six ans, puis ne plus l'être après, sans que les parents comprennent pourquoi... Dans les dispositifs d'insertion, la réglementation est telle que même lorsqu'ils travaillent, il est fréquent que les jeunes ne soient pas reconnus comme travailleurs.

« *Quand un jeune a terminé son cycle d'étude, il a droit à s'inscrire au chômage et à toucher les allocations. Nos jeunes qui n'ont pas terminé leur cycle d'étude n'ont pas le droit de s'inscrire comme demandeurs d'emploi. Ils n'ont droit à*

¹⁸ Daniel VANDERGUCHT, *Les investissements éducatifs des familles en Communauté française*, Institut de Sociologie de l'Université Libre de Bruxelles, avril 1997.

rien, sinon à demander une aide au CPAS*.

Dans ma commune, le CPAS les place en insertion sociale pour une période de 18 mois. Ils peuvent travailler 8 à 10 heures par jour dans des ASBL d'insertion, mais pour un salaire dérisoire de 1 000 francs par jour. C'est de la main d'œuvre à bon marché pour les patrons¹⁹. Les jeunes sont obligés d'accepter car ils n'ont rien d'autre, et parce qu'il veulent être autonomes. Quand l'insertion est terminée, ils se trouvent à nouveau sur le carreau et n'ont droit à rien, car la loi ne leur reconnaît pas les droits des autres travailleurs : ils n'ont pas de fiches de salaires, pas de cotisations à l'ONSS*, pas de mutuelle, pas de salaire minimum. Quand ils quittent, ils n'ont pas de C4*, car leur travail n'est pas reconnu comme un vrai emploi, mais simplement comme une occupation.*

Ce que nous réclamons pour les jeunes, c'est que le travail en insertion leur donne de vrais droits de travailleurs, pendant et après le travail. Il faudrait que pendant le

temps d'insertion ils puissent apprendre un vrai métier et obtenir un diplôme reconnu. Quand ils ont fini leur travail en insertion, ils doivent avoir droit à s'inscrire comme demandeurs d'emploi et à toucher les allocations de chômage. S'ils sont chômeurs reconnus, ils sont plus facilement engagés par les patrons qui touchent des primes pour les chômeurs remis au travail²⁰. »

Au cours d'une rencontre avec un conseiller du Ministère fédéral de l'Emploi et du Travail en avril 1998, nous avons découvert une mesure récente qui prévoit la réduction temporaire des cotisations patronales de sécurité sociale en cas d'embauche d'un jeune sortant d'une Entreprise d'Apprentissage Professionnel (EAP). Les conditions sont les suivantes : le jeune, demandeur d'emploi non-indemnisé, doit avoir terminé une formation d'au moins six mois dans une entreprise d'apprentissage professionnel agréée et subsidiée par la Communauté française au cours des 12 derniers mois précédant son engagement ; il doit ne pas avoir de

¹⁹ D'après l'arrêté royal n° 499 du 31 décembre 1986 portant réglementation de la sécurité sociale de certains jeunes défavorisés, confirmé par la loi du 30 mars 1987, article 9, ces jeunes ne sont pas considérés comme des travailleurs.

²⁰ Témoignage donné par Madame Liliane GARIN, d'Atd Quart Monde, lors de la journée d'étude organisée le 14 mai 1997 à Lodelinsart sur "Les nouvelles frontières de la solidarité" par le Forum Solidarité en plus, Pauvreté en moins.

diplôme de l'enseignement secondaire supérieur ; il doit ne pas avoir travaillé plus de 150 heures comme salarié ou un trimestre comme indépendant au cours des 12 derniers mois : ses activités en EAP ne sont pas prises en compte pour calculer ces 150 heures²¹. Cette réglementation est si complexe et si peu connue qu'un jeune sortant d'EAP, avec sa mère, a fait de multiples démarches de recherche d'emploi pendant un an, au cours desquelles de nombreux employeurs l'ont refusé au motif qu'il n'aurait pas droit à des réductions de cotisations patronales...

Au cours des débats de notre groupe de travail avec un représentant syndical, une idée a fait l'unanimité : actuellement, l'allocation de chômage est accordée aux jeunes sur base des études faites, ce qui pénalise les plus défavorisés ; ne pourrait-on pas renverser la perspective et regarder l'avenir, c'est à dire attribuer les allocations pour soutenir l'effort des jeunes à améliorer leur employabilité, à compléter leur formation, etc. ?

« On demande que nos jeunes aient droit à la sécurité sociale, c'est-

à-dire aux allocations chômage, et surtout qu'ils soient prioritaires pour avoir un emploi adapté à leurs capacités. Nos jeunes veulent avoir un vrai métier pour ne plus dépendre de l'assistance, mais pouvoir fonder une famille et la nourrir », ajoute un des participants, père de famille de quatre enfants.

La création en Europe d'un sous-droit de l'insertion

Cette situation de travailleurs de fait, mais non de droit, illustre un phénomène très répandu en Occident. Les plus défavorisés souffrent depuis longtemps d'être rejetés dans les emplois les plus précaires, où la flexibilité du travail est la plus grande, et d'être utilisés comme volant de main d'œuvre des petites entreprises en perte de vitesse²². Mais aujourd'hui, au nom de la lutte contre la pauvreté, cette réalité tend à être légalisée. De nombreux pays d'Europe ont créé dans les années 1980 des sous-statuts d'insertion professionnelle, précaires, trop courts pour permettre l'apprentissage des savoirs de base ou l'accès

²¹ *Clés pour les aides à l'embauche : réductions des coûts du travail*, Ministère Fédéral de l'Emploi et du Travail de Belgique, juin 1997, p. 18.

²² Xavier GODINOT, *Les travailleurs sous-prolétaires*, Éd. Quart Monde, 1985, et notamment chapitre trois et quatre, sur la place du sous-prolétariat dans les politiques de gestion de la main-d'œuvre, pp. 83-143.

à une vraie qualification, qui maintiennent les plus pauvres dans une totale insécurité financière, en dehors des conventions collectives et des protections habituelles de l'ensemble des travailleurs. Ces sous-statuts s'inscrivent dans une tendance générale à la précarisation de l'emploi.

En France, environ 13 000 personnes en 1996 ont travaillé dans les Centres d'Adaptation à la Vie Active (CAVA *) ou dans les ateliers des centres d'hébergement et de réadaptation sociale. D'après la réglementation en vigueur dans ces ateliers, les rémunérations des travailleurs ne revêtent pas le caractère d'un salaire²³. Non soumises au droit du travail, les personnes peuvent y travailler à temps plein pour un montant fixé par simple décision d'un règlement intérieur. Il faut y associer tous les bénéficiaires du Revenu Minimum d'Insertion * qui, dans le cadre de leur contrat d'insertion, travaillent sur des chantiers-écoles ou des chantiers d'insertion, sans autre statut ni complément de rémunération, soit plusieurs milliers ou dizaines de milliers de person-

nes²⁴. Les collectivités territoriales ont de plus en plus souvent recours à ces chantiers non-réglémentés qui permettent de répondre aux besoins avec une grande souplesse. Les personnes employées dans ces travaux au rabais sont souvent cassées par la misère. Mais comment pourraient-elles y trouver appui pour leur promotion ? En réalité, la création de ces sous-statuts relève d'une logique de gestion de la précarité et de la misère, et non de lutte contre la grande pauvreté.

Pour concrétiser le droit au travail des plus défavorisés et prouver qu'ils ne sont pas « inemployables », le Mouvement Atd Quart Monde a participé activement en France au lancement des premières entreprises d'insertion, et à la mise en place de parcours de formation qualifiante. Il a dû pour cela contourner d'innombrables blocages institutionnels et agir avec d'autres pour modifier la législation. Dans les actions expérimentales qu'il a conduites, il a toujours voulu que les travailleurs les plus défavorisés soient payés au moins au Salaire Minimum Interprofessionnel de Croissance (SMIC *) ou à un niveau très proche, quitte à se

²³ Circulaire 44 du 10 septembre 1979, Direction de l'Action Sociale. Des remarques analogues pourraient être faites au sujet des Ateliers d'aide par le travail, (ou en Belgique, des Ateliers protégés).

²⁴ Les cahiers de la FNARS, juillet 1997, pp. 8 et 23.

mettre dans des situations à la limite de la légalité ²⁵.

La création de nouveaux emplois de proximité, que beaucoup appellent de leurs vœux, se fait encore trop souvent dans la logique de petits boulots sans vrai statut, dont les travailleurs du Quart Monde ne veulent plus. C'est ce qu'a clairement expliqué l'un d'entre eux au cours de l'Université Populaire européenne du 6 juin 1997 à Bruxelles. Il a été embauché pour deux ans, à mi-temps, comme agent d'accueil ²⁶ dans les bus :

« Je voudrais dire une première chose : on demande à être reconnu comme des travailleurs. On vit la pauvreté, mais ce n'est pas le pire. Le pire, c'est de se sentir mis en marge, on est classés instables, inemployables, on nous colle des étiquettes sur le dos. C'est inacceptable, parce que ça bloque tout : nous-mêmes, on se sent diminués, d'où une perte de confiance en nous. Cela bloque aussi les employeurs qui n'osent pas faire confiance. Le malaise, il est là.

²⁵ Ce combat de plus de 30 ans et ses enseignements sont racontés dans le livre *« On voudrait connaître le secret du travail »*, sous la direction de Xavier GODINOT, Éd. de l'Atelier et Éd. Quart Monde, 1995, 350 p.

²⁶ Nouvel emploi français : l'agent d'ambiance ou AMIS est chargé de l'Accueil, la Médiation, l'Information et le Service dans les bus.

(...) Cela fait des années qu'on travaille pour la société sans être reconnus. On ne nous donne que des faux statuts : stages, Contrats Emploi Solidarité etc. (...) Nous, les marginaux, nous permettons à la société d'innover, d'inventer sur notre dos. On nous exploite, on se sert de nous. Pour moi, AMIS (agent d'ambiance dans les bus, dans l'agglomération de Lyon, France) c'est un vrai métier : on est à la fois assistante sociale, garde du corps, agent d'ambiance, agent d'accueil. J'ai le sentiment qu'on se sert de notre compétence, celle de connaître le monde de la pauvreté, pour faire avancer la société. Mais nous reconnaît-on vraiment cette compétence ? Le risque, c'est qu'une fois reconnu l'intérêt de ce boulot, on le donne aux autres et que pour nous les portes se referment. Ouvrir les portes pour les autres c'est sympa, mais de temps en temps il faut les ouvrir pour soi-même. Pour les emplois de proximité, comme les AMIS, il faut leur donner un vrai statut, une vraie reconnaissance. Il faut pour ces emplois de vrais droits, une vraie formation, et que cela soit reconnu comme profession. »

La récupération par les classes moyennes des innovations effectuées avec les plus défavorisés est un phénomène bien établi, particu-

lièrement visible dans le domaine de l'enseignement. Et ce n'est pas d'aujourd'hui que les plus pauvres sont utilisés pour expérimenter des adaptations du système de production²⁷.

En France, 623 000 personnes sont entrées en Contrat Emploi Solidarité* (CES) ou en Contrat Emploi Consolidé* en 1996. Financés à 70 % au moins par l'État, ces contrats de travail à temps partiel sont précaires et ne donnent pas accès aux œuvres des comités d'entreprises, ou aux élections des représentants du personnel. Mais surtout, ils remplacent souvent des emplois à temps plein mieux rémunérés, donc qui coûtent plus cher à l'employeur. L'expérience montre que le mauvais emploi chasse le bon. Dans ce sous-droit de l'insertion, la formation n'est plus un droit. Elle devient souvent une obligation – même si elle est inadaptée aux besoins de la personnes –, de médiocre qualité ou totalement inefficace. Mais le refus de ces activités de formation peut devenir le prétexte à une suspension du minimex en Belgique, du revenu minimum d'insertion en France etc.

²⁷ Voir par exemple Luc LEFEBVRE, de Lutte, solidarité, Travail, dans les *Actes du colloque « Combattre le chômage de longue durée et la grande pauvreté »*, Mouvement AtD Quart Monde Belgique, novembre 1995, p. 22.

Quand les planchers de ressources deviennent des plafonds

« On nous chipote pour des sommes ridicules, et on laisse tranquilles des gens qui gagnent cent fois plus », protestait une mère de famille au cours d'une Université Populaire du quart monde en juin 1997. Elle ne serait pas désavouée par ces inspectrices de l'ONem qui expliquent : « Dans notre boulot, on voit des choses terribles, des gens qui vivent au dessous du minimum vital. Je constate une dégradation constante du statut de chômeur. Les gens se débrouillent pour tenter de s'en sortir, et on leur tombe dessus pour une peccadille... On se demande vers quoi on pousse les gens (...) Il est plus facile de coincer les petits fraudeurs. Pour débusquer les grosses fraudes, il faut plus de temps, plus d'effectifs²⁸. » Mais les bureaux régionaux de l'ONem doivent être productifs, et atteindre une certaine moyenne dans le nombre de sanctions et d'exclusions des chômeurs...

Au nom de la réduction des déficits publics et de la lutte contre la fraude, la lutte contre la pauvreté se transforme en lutte contre les pauvres, toujours suspectés de

²⁸ Enquête réalisée par Martine VANDEMEULEBROUCKE, *Le Soir*, 21 juin 1997.

tricher et de ne pas vouloir travailler. Or la réglementation est ainsi faite qu'elle décourage les bénéficiaires du minimex et de l'aide sociale de travailler. En effet, « celui qui accepte un travail dont la durée varie entre 20 et 80 % de celle d'un travail à temps plein n'a aucun revenu net supplémentaire. Le piège financier se referme à partir du moment où le bénéficiaire du minimex se met à exercer un travail occasionnel ou à temps partiel. Or c'est précisément ce type de travail là qu'il a le plus de chances d'obtenir », souligne le rapport de la Commission sociale du Sénat sur le Chômage et l'exclusion sociale²⁹. En d'autres termes, le travail occasionnel ou à temps partiel des minimexés est taxé à 100 %, puisqu'on enlève de leur allocation résiduaire l'équivalent de ce qu'ils ont gagné par leur travail. Mais la législation leur impose par ailleurs de montrer qu'ils restent à la recherche d'un emploi !

La situation est analogue en France, comme en témoignait un participant de notre groupe d'étude : « Je travaillais en Contrat Emploi Solidarité à la mairie, dans le service de la voirie. Ma femme touchait le complément du Revenu Minimum

d'Insertion. On m'a proposé de faire neuf heures de travail supplémentaires en une semaine. J'ai accepté pour gagner plus. Une fois, j'ai terminé à trois heures du matin. Je croyais avoir bien gagné, mais on a retiré six heures de travail sur le complément de RMI de ma femme. Depuis, je n'ai plus jamais fait d'heures supplémentaires. » La réglementation prévoit aussi que les bénéficiaires du Revenu Minimum d'Insertion doivent évaluer combien leur rapporte la production domestique de leur jardin, et cette somme est retirée de leur allocation.

Imaginons un instant le tollé que provoquerait la taxation à 70 % ou à 100 % des heures supplémentaires prestées* par les ouvriers, les employés, les cadres qui veulent améliorer l'ordinaire. Les rues se rempliraient de manifestants qui protesteraient contre cette atteinte intolérable à la liberté individuelle, à la libre entreprise, à l'effort personnel pour améliorer ses conditions de vie etc. Cette supposition donne la mesure de la discrimination financière dont les plus défavorisés sont l'objet, puisque leur travail est plus taxé que celui des tous les autres groupes sociaux.

Il n'est pas exagéré d'incriminer une réglementation qui génère la pauvreté, qui a transformé les planchers de ressources de la sécurité

²⁹ Rapport déjà cité, p. 76 et 77.

sociale en plafonds à ne pas dépasser sous peine de sanctions. On observe des absurdités analogues dans bien d'autres pays.

Discriminations, dénonciations et contrôle social

Partout des responsables politiques, administratifs ou syndicaux se plaignent de la montée de l'individualisme, du repli sur soi, du délitement du tissu social qu'il faudrait remailleur. Mais les réglementations en vigueur, et tout particulièrement celle du chômage, ne sont-elles pas un puissant instrument de désintégration des solidarités de voisinage ? Une société qui encourage la délation ne court-elle pas à sa perte ?

Un travailleur sans emploi, membre de notre groupe d'étude, témoigne : « *Quand on est en chômage, on est condamné à ne rien faire. On ne peut même pas aider son voisin. Un jour, j'ai aidé mon voisin polonais à rentrer son charbon, je risquais 13 semaines de sanctions. On vit dans la crainte permanente d'être exclu des allocations de chômage. Si on nettoie les vitres de son voisin, on peut être dénoncé et accusé de travail au noir. La solidarité est devenue impossible. Il faut absolument faire cesser les dénonciations* », s'écriait-il, témoin du climat

délétère que cela produit dans son quartier. « *Se mettre au service des autres est périlleux pour un chômeur*, confirme un permanent syndical du service des travailleurs sans emploi de Charleroi. *On tue chez eux toute initiative, toute volonté de sortir de l'inactivité et du repli sur soi*³⁰ ».

La réglementation belge du chômage est très complexe, souvent modifiée, et difficilement compréhensible par les chômeurs. Les inspecteurs de l'ONEm le reconnaissent : « *C'est le règne des rumeurs*, dit l'une d'elle. *Les gens téléphonent pour savoir s'ils ont le droit de jardiner.* » Elle impose aux chômeurs la « déclaration préalable » à l'ONEm de toute une série d'activités, pour ne pas être sanctionné. Il est interdit au chômeur de travailler dans sa propre maison si le travail dépasse « la gestion normale des biens propres » c'est-à-dire qu'aménager une salle de bains dans sa maison, réparer un toit qui fuit, placer une clôture à son jardin peut-être considéré comme dépassant la gestion normale.

En matière de logement, le législateur a créé des « baux de rénovation », facilement accessibles aux

³⁰ Cité par Martine VANDEMEULEBROUCKE, dans l'article *Les chômeurs, des citoyens de seconde zone*, journal Le Soir, 21 juin 1997.

travailleurs dotés d'un emploi : les familles à faibles revenus ont la possibilité de rénover leur logement en échange d'une réduction de loyer. Mais l'ONEm en refuse la possibilité aux chômeurs ; en ce qui concerne les bénéficiaires du minime, l'autorisation dépend du CPAS. A Liège, par exemple, un jeune homme, chômeur, père de trois enfants, avait travaillé précédemment dans le secteur du bâtiment. Il aurait pu être engagé temporairement par une entreprise de formation technique qui allait conduire les travaux de rénovation de son logement. L'ONEm a refusé de lui accorder l'exemption de pointage. L'opération s'est réalisée sans lui et il en a été découragé. « *Des femmes viennent nous supplier de laisser travailler leur mari* », témoigne Anne Quévit, coordonnatrice au Fonds Wallon du Logement. « *Il existe un besoin et un droit à exercer une activité utile. Or un chômeur est condamné à l'inutilité. Tous les obstacles sont là comme des verrous. Quand on les rencontre dans le domaine du logement, on touche à toutes les contradictions du système.* »

Il est interdit au chômeur d'aider régulièrement sa famille, ses amis, même bénévolement, sans autorisation préalable. Interdit d'héberger quelqu'un même temporairement.

La solidarité constitue un délit pour le chômeur ! Toute dénonciation peut donner lieu à une enquête. « *Nous recevons beaucoup de dénonciations, reconnaît une inspectrice de l'ONEm, deux à trois par jour au minimum. Nous en tenons compte même si elles sont anonymes*³¹ ». On dénonce le voisin qui a travaillé tout le week-end dans sa maison, la voisine qui s'est mise en ménage avec un nouveau compagnon et ne l'a peut-être pas signalé. Mais les renseignements sont aussi obtenus auprès des compagnies de gaz et d'électricité, des facteurs, etc. L'inspecteur de l'ONEm peut entrer au domicile privé entre 6 heures et 21 heures. La personne en chômage peut invoquer le droit à l'inviolabilité de son domicile, refuser qu'on fouille dans ses armoires pour y chercher la lingerie d'un éventuel compagnon non-déclaré, mais elle peut aussi être sanctionnée pour « *obstacle à contrôle* ». Cette notion permet une large marge d'appréciation aux inspecteurs. Beaucoup de chômeurs vivent dans la crainte constante d'être dénoncés, sanctionnés, et n'osent plus rien faire.

En milieu populaire, la vie sociale est souvent liée à des activités

³¹ *Ibid.*

concrètes : donner un coup de main, rendre un service, cultiver son jardin et en partager la récolte, bricoler des meubles ou sa voiture etc. Ces activités domestiques sont un moyen d'améliorer ses conditions de vie en dehors des circuits marchands officiels. Elles sont aussi le support d'une culture populaire moins fondée sur les échanges de paroles que sur des activités communes qui procurent un triple plaisir inestimable : celui de rendre service et d'être utile ; celui d'avoir fait en toute liberté quelque chose qu'on apprécie comme « bien fait » ; celui enfin de se soustraire à l'emprise du travail parcellaire de l'usine, du commerce ou du bureau. Or ce « travail-à-côté ³² », composante de la culture populaire et de sa créativité, est entravé ou rendu impossible pour les chômeurs, acculés à se réfugier dans des comportements de consommation passive comme regarder la télévision. Rien de plus désolant que de voir des jeunes ou des adultes essayer de tuer leur ennui en passant des journées entières devant les émissions télévisées les plus débilantes qui soient.

« Nous défendons le droit des chômeurs à exercer une activité utile,

le droit au bénévolat, le droit au militantisme, sans démarche administrative. Cela rendrait de la dignité aux gens », ont affirmé les participants de notre groupe d'étude. Car pour participer tout simplement aux travaux de ce groupe, et plus généralement aux activités du Mouvement Atd Quart Monde, par exemple, un travailleur sans emploi doit avoir l'accord de l'ONEm. N'est-ce pas une atteinte directe au droit d'association, comme le soulignait déjà le Rapport Général sur la Pauvreté (p. 188) ? Puisque les travailleurs dotés d'un emploi bénéficient du droit à exercer des activités bénévoles et militantes sans contrôle administratif, n'est-ce pas une discrimination de les refuser aux travailleurs sans emploi, ou de les soumettre à des contrôles administratifs abusifs ?

Pourquoi une législation aussi répressive a-t-elle été mise en place ? Une des raisons majeures est de limiter le travail au noir, qui demeure important dans l'économie belge, tout particulièrement dans le bâtiment, la restauration et le commerce, où il prend la forme d'absence de facturation, de factures minorées, d'activité soustraite aux déclarations administratives obligatoires. Mais les études sur ce sujet montrent que le travail au noir requiert plusieurs qualités : maîtrise

³² Selon le titre du livre de Florence WEBER, *Le travail à-côté*, Éd. EHSS/INRA, 1989, dont ces lignes s'inspirent.

ser un métier qualifié, avoir de l'expérience, des relations de proximité et de la débrouillardise³³. Les plus défavorisés n'ont généralement pas toutes ces qualités : s'ils ne manquent pas de créativité ou de débrouillardise, le plus souvent ils ne possèdent pas de qualification professionnelle, indispensable pour se faire une bonne place dans l'économie souterraine. Le paradoxe, et l'injustice, est qu'ils soient les plus lourdement pénalisés par une législation répressive, conçue pour endiguer des pratiques frauduleuses qui sont surtout le fait de groupes moins mal lotis. Les plus pauvres payent le plus lourdement la note des dysfonctionnements qui ont lieu à d'autres niveaux de l'échelle sociale.

Aux Pays-Bas, un contrôle social qui enferme et paralyse davantage encore

L'expérience montre que les pays où la protection sociale est la plus développée sont aussi ceux où le contrôle social et le plus contraignant, pour éviter les abus dans l'usage des allocations diverses. Ainsi en est-il de la Belgique, et

peut-être plus encore de la Suisse et des Pays-Bas. Aux Pays-Bas, qui furent longtemps considérés comme ayant un des systèmes de protection sociale les plus généreux au monde, les orientations prises au cours des dernières années sont claires, et très proches de celles qui ont été décidées en Belgique : il s'agit à la fois d'encourager la mise au travail d'un maximum de personnes, et de faire des économies sur les prestations sociales, devenues trop coûteuses. Il en résulte une augmentation des contrôles, qui a pris des proportions véritablement inquiétantes. Comme en Belgique, n'importe qui peut téléphoner de façon anonyme pour dénoncer quelqu'un de son quartier soupçonné de fraude au niveau des allocations. « *C'est comme l'organisation des collaborateurs pendant la guerre* », commente un père de famille défavorisé. Des « chercheurs sociaux » ont été embauchés ; ils circulent dans les quartiers, à pied ou en voiture, et observent tout ce qui se passe. S'ils soupçonnent une personne de travailler au noir, ou d'en héberger une autre, ils prennent des photos, et l'intéressé est convoqué au service social.

Herman Van Breen, permanent d'Atd Quart Monde et responsable d'une maison d'accueil des familles défavorisées aux Pays-Bas, a relevé

³³ Jean-François LAE, *Travailler au noir*, Éd. Métaillé, 1989.

des exemples de ces pratiques appliquées aux plus pauvres.

— Un homme, qui est menuisier sans en avoir le diplôme, a été convoqué par les chercheurs sociaux. On lui a montré des photos sur lesquelles il sortait d'un magasin de bricolage avec des planches. Quand il a dit avoir fait quelque chose pour sa mère, chez qui il habite encore, on lui a répondu qu'il pouvait très bien faire un meuble et le transporter la nuit pour le vendre. Ses allocations ont été suspendues pendant 13 semaines.

— Au nord du pays, beaucoup de familles très défavorisées font des petits travaux à domicile pour améliorer leur quotidien : mise en sachets de jeux ou de bonbons, pliage de boîtes, etc. Après une inspection chez un donneur d'ouvrage, une mère de famille est convoquée et doit rembourser 600 florins. Mais, ajoute-t-elle, « ce qui m'a le plus surpris, c'est que le contrôleur a ajouté : madame, nous nous taisons sur le fait que vous avez vendu des beignets sur les marchés pendant plusieurs soirées... Ils savent tout ».

— Dans une ville néerlandaise, la municipalité estime aberrant d'empêcher les plus pauvres d'effectuer un travail utile *librement choisi*, et a décidé d'enfreindre ouvertement la loi chaque fois que l'occasion se présente. S'il devait y avoir procès,

il se jouerait entre l'État et une municipalité, capitale d'une province. Pour l'instant, il n'y a pas eu de suites³⁴...

Dans un tel contexte, et pour éviter des risques d'intrusion encore plus grands, les plus pauvres s'efforcent de ne pas se faire repérer, de se faire tout petits, de vivre en silence, ramenant leurs relations au minimum.

« Nous avons l'impression que les familles sont plus encore qu'avant paralysées et condamnées au minimum, écrit Herman Van Breen³⁵. Cela pose des questions fondamentales. Qu'en est-il du droit à la vie privée, si on est espionné dans la rue ? Que reste-t-il du principe juridique de la présomption d'innocence ? Et de façon plus fondamentale encore, où est le droit à l'autodétermination, le droit à agir pour son propre bien et pour celui des autres ? Quels moyens reste-t-il aux plus pauvres pour montrer leur refus de la misère, dans une situation où, même pour faire du travail bénévole, il faut avoir la permission du service social ? (...) Les

³⁴ A. de VOS VAN STEENWIJK, introduction de la *Revue Quart Monde*, n° 161, février 1997.

³⁵ Herman VAN BREEN, intervention au cours d'une session internationale d'ATD Quart Monde à Pierrelaye, France, le 25 juillet 1996.

familles les plus pauvres parlent toujours de la dépendance qui est un poids plus pesant que tout le reste. Leur véritable combat se situe au niveau du droit fondamental d'être des hommes et des femmes libres. Parce que les autres les condamnent à ne plus avoir le droit de vivre. »

La menace du travail ou de la formation obligatoire

Un autre risque menace aujourd'hui les populations les plus défavorisées en Europe, c'est celui de la mise au travail obligatoire, sous peine de perdre leurs allocations. L'idée de contraindre les plus pauvres au travail obligatoire n'est malheureusement pas nouvelle : des prémices, dénoncées dans le Rapport Général sur la Pauvreté, existaient déjà en Belgique. Mais la menace semble aujourd'hui d'une autre ampleur. D'où vient-elle ?

Les historiens nous rappellent qu'en Europe, le travail forcé a été pendant des siècles un des moyens les plus utilisés pour rendre utiles ces « inutiles au monde » qu'étaient les vagabonds : ils ont été envoyés aux galères, déportés aux colonies, enfermés dans des maisons de travail³⁶. Aujourd'hui, le débat se

situe évidemment dans un contexte très différent : les populations les plus défavorisées bénéficient d'allocations sociales qui contribuent à les enfermer dans le chômage. Ne serait-il pas plus judicieux d'utiliser l'argent public pour les payer à travailler ou à se former, au lieu de les payer à ne rien faire ? Le courant en faveur d'une utilisation plus « active » des allocations de chômage dites « passives » se fait de plus en plus puissant : il s'appuie sur le bon sens, mais aussi sur une méfiance séculaire à l'égard des pauvres, soupçonnés d'être paresseux et de vivre en parasites de la société. Il s'est particulièrement développé aux États-Unis, et gagne aujourd'hui l'Europe³⁷.

Pour lutter contre une « culture de dépendance » de l'aide sociale, les États-Unis ont mis en place des politiques de Workfare* : des programmes de mise au travail ou en formation sont proposés aux chômeurs de longue durée, qui doivent obligatoirement y entrer sous peine de perdre leurs allocations. Ces dispositifs ont un côté très positif, mais présentent aussi de nombreux dan-

³⁶ Cf. Xavier GODINOT, « Violences dans l'angle mort », *Revue Quart Monde*, n° 162, mai 1997, pp. 28-36.

³⁷ Pour une analyse plus fouillée des racines idéologiques de l'activation des dépenses d'aide sociale, voir J. VRANKEN, D. GELDOF et G. VAN MANXEL, *Armoede en Sociale Uitsluiting, Jarboek 1997*, Éd. Acco, pp. 199-214.

gers, d'abord parce qu'ils sont généralement conçus davantage pour faire des économies que pour garantir l'activité et la sécurité de revenus des chômeurs. Que se passe-t-il si on propose au chômeur des emplois ou des formations qui ne lui conviennent pas, ou qu'il n'est pas capable de tenir ? Est-il abandonné sans allocations, dans une misère encore plus grande qu'avant ? Pour l'éviter, devra-t-il accepter n'importe quel petit boulot, ou n'importe quelle formation, même complètement inadaptés à ses goûts et à ses besoins ? Un tel système ne risque-t-il pas de conduire à la multiplication des formations-parking qui ne servent à rien, ou des petits boulots qui concurrencent les vrais emplois ? Ce sont évidemment les grands dangers de ces dispositifs.

Au Royaume-Uni, le nouveau gouvernement travailliste vient de lancer une « *croisade nationale pour l'emploi* » avec l'objectif de remettre au travail 250 000 jeunes chômeurs de longue durée. Le financement de cet ambitieux programme sera assuré par une taxe sur les bénéfices exceptionnels des sociétés privatisées. Les jeunes sans-emploi âgés de 18 à 24 ans se verront offrir soit un travail subventionné par l'État dans une entreprise ou dans un projet d'assainissement de l'environnement, soit un stage bénévole

de six mois, soit une formation professionnelle à temps plein. Ceux qui refuseront l'une de ces quatre options perdront le bénéfice des allocations sociales. Il s'agit de concrétiser le droit au travail, mais aussi d'éviter qu'on puisse « *faire la grasse matinée au lit au lieu de chercher un emploi (...)* A partir d'aujourd'hui, avertit le Chancelier de l'Échiquier *, *on n'aura plus le choix de rester chez soi sans rien faire tout en touchant ses allocations* »³⁸. » Des aides moins importantes seront consacrées à la remise au travail des adultes, beaucoup plus nombreux à être sans emploi puisque neuf millions de personnes dépendent des allocations d'aide sociale. Ce programme fera-t-il reculer la pauvreté ? Tout dépendra des conditions de sa mise en œuvre. Les plus alarmistes craignent que la réduction des aides sociales ne fasse glisser en dessous du seuil de pauvreté un million de nouvelles personnes.

Nombreux sont les pays d'Europe qui se méfient du « modèle anglo-saxon », mis en œuvre par les USA et la Grande Bretagne notamment, car il produit trop de pauvreté. On lui préfère un « modèle social européen », plus soucieux des droits sociaux des plus faibles. Cependant,

³⁸ Le Monde, 7 janvier 1998.

les « *lignes directrices* » adoptées en novembre 1997 par les États-membres, lors du sommet européen pour l'emploi au Luxembourg, peuvent créer une pression dans la direction dont justement ils se méfient. Chacun des États-membres s'est engagé dans un délai de moins de cinq ans à « *offrir un nouveau départ à tout jeune avant qu'il n'atteigne six mois de chômage, sous forme de formation, de reconversion, d'expérience professionnelle, d'emploi ou de toute autre mesure propre à favoriser son insertion professionnelle (...), offrir également un nouveau départ aux chômeurs adultes avant qu'ils n'atteignent douze mois de chômage* »³⁹. Il est également prévu de « *passer des mesures passives à des mesures actives (...), et d'inciter réellement les chômeurs à chercher et à accepter un emploi ou une formation (...)* En vue d'augmenter sensiblement le nombre de chômeurs qui se voient proposer une formation ou toute autre mesure analogue, (chaque État-membre) se fixera un objectif de rapprochement progressif de la moyenne des trois États-membres les plus performants et au moins 20 % ». On peut y voir une avancée sensible dans la mise en œuvre

effective des droits économiques et sociaux, ou un risque supplémentaire d'aller vers le travail forcé. En Belgique, où le taux des chômeurs en formation n'est que de 6 %, les conséquences ne se sont pas fait attendre. Le Ministre de l'Emploi, mettant en avant le modèle danois qui propose aux jeunes, sous peine de sanctions, une formation assortie d'une garantie de remise au travail, a suggéré d'organiser plus de formations. Et de les financer par une réduction d'un tiers de l'allocation de chômage, pour 33 000 des 78 000 jeunes chômeurs, en ciblant les moins diplômés⁴⁰. Il est évident que de telles mesures pénaliseraient gravement les chômeurs les plus défavorisés. Le système mis en place au Danemark fonctionne dans un contexte très différent, avec des allocations de chômage bien plus élevées qu'en Belgique, le maintien d'un filet de sécurité aux chômeurs qui sont sanctionnés, et une offre de formation et d'emploi beaucoup plus étoffée.

Un défi : reconnaître et soutenir l'initiative économique des plus défavorisés

Très souvent, les politiques de l'emploi mettent en œuvre des mesures

³⁹ Agence Europe, *Résultats du sommet européen pour l'emploi*, 26 novembre 1997, p. 7.

⁴⁰ Le Soir, 25 novembre et 11 décembre 1997.

obligatoires pour les chômeurs, mais ignorent ou entravent les efforts que ceux-ci accomplissent pour survivre et tenter de sortir de la pauvreté.

Pour recréer des liens sociaux et des moyens de survie, Monsieur Derennes (voir encadré) s'est appuyé sur des activités de bénévolat, de solidarité, de troc, sur des petits boulots, qui se sont révélés les plus souples et les plus accessibles. Ce faisant, il a retrouvé l'affiliation à une communauté qui lui a peu à peu confié des responsabilités, et l'a requalifié⁴¹ à ses propres yeux et aux yeux de son entourage. En s'appuyant sur les liens d'amitié et de solidarité créés par ces activités, il a pu rejoindre les circuits de l'économie officielle, rentrer dans des stages rémunérés, et recouvrer en partie ses droits au chômage, à la sécurité sociale, à la formation, etc. Nombreuses sont les familles défavorisées qui se « débrouillent » pour garder une activité économique, souvent en marge des circuits officiels.

⁴¹ Ces dernières années, les chercheurs en sociologie ont affiné deux concepts nouveaux pour expliquer l'exclusion. Serge PAUGAM a élaboré celui de *disqualification*, qui caractérise le processus de refoulement hors de la sphère productive, et Robert CASTEL celui de *désaffiliation*, qui souligne la rupture des liens avec une communauté d'appartenance. Le récit montre un mouvement inverse de réaffiliation, et de requalification.

ciels. Ainsi la famille H. qui, tout en habitant un quartier d'habitat social d'une grande ville du nord de la France, récupère des palettes en bois abandonnées pour les revendre au fabricant. Les seules ressources officielles de la famille sont constituées du Revenu Minimum d'Insertion. Le père et son fils, qui n'ont pas leur permis de conduire, font appel à un ami pour conduire la camionnette délabrée qui sert au transport des palettes. En janvier 1996, le père nous montrait une facture de 3 000 francs français, produit du travail de récupération à temps partiel de plusieurs personnes pendant un mois. On peut sourire d'une activité aussi marginale, et l'interdire parce qu'elle n'est pas déclarée. Pour reprocher ensuite aux personnes leur inactivité forcée ?

En Espagne, Bruno COUDER, responsable de l'équipe d'Atd Quart Monde à Madrid, souligne l'importance vitale de l'économie non-officielle pour les plus pauvres, et les risques du modèle social de l'Europe du Nord. L'équipe anime depuis trois ans une bibliothèque de rue * dans un bidonville aux portes de Madrid, où elle a appris à connaître la trentaine de familles qui l'habitent. Il s'agit d'un lieu de grande pauvreté où l'on n'a jamais vu venir l'assistante sociale du quartier, au bout d'un long chemin boueux en

du Bangladesh bénéficie des prêts de la banque Grameen, dont une très grande majorité de femmes, avec un taux de remboursement supérieur à 90 %. Plus de 50 autres pays s'efforcent aujourd'hui d'adapter ces principes à leur contexte.

L'expérience remarquable de la banque Grameen, lancée dans un pays parmi les plus pauvres du monde, rappelle avec force cette vérité d'évidence tellement ignorée dans les pays riches : l'acteur le plus efficace de la lutte contre la pauvreté et du développement économique, c'est la personne pauvre elle-même, à condition qu'on reconnaisse sa résistance à la misère et qu'on soutienne ses initiatives pour améliorer elle-même sa condition. Mais Muhammad Yunus affirme s'être heurté en France à un cadre administratif et fiscal particulièrement rigide : « *Votre système d'aide sociale, résume-t-il, consiste à mettre les pauvres dans une bouteille et à bien visser le bouchon pour qu'ils ne s'échappent pas* ⁴⁵. »

Quelles alternatives pour la Sécurité Sociale ?

Les remarques précédentes nourrissent une question posée à tous les pays d'Europe : comment moderni-

ser la sécurité sociale sans renforcer le contrôle et la dépendance des populations les plus faibles ? Comment garantir la consolidation et l'extension des droits sociaux face à la diversification et à la précarisation des formes d'emploi et d'insertion, demandait la *Contribution concernant la modernisation de la Sécurité Sociale* des Associations Partenaires du Rapport Général sur la Pauvreté ⁴⁶, en proposant une série d'orientations au premier Ministre. Invité à plusieurs rencontres de notre groupe d'étude, Paul Palsterman, juriste au service d'études de la CSC *, a insisté sur la nécessité d'avoir une vision globale et de résoudre plusieurs dilemmes ⁴⁷.

Le premier dilemme est celui de l'intégration ou de l'indemnisation. Veut-on privilégier la remise au travail des personnes, comme le font les pays scandinaves qui consacrent aux dispositifs et indemnités de réinsertion des sommes beaucoup plus importantes que celles allouées aux allocations de chômage ? Ou veut-on privilégier une politique

⁴⁶ *Contribution concernant la modernisation de la Sécurité Sociale*, par les Associations partenaires du Rapport Général sur la Pauvreté, Revue Belge de Sécurité Sociale, décembre 1996.

⁴⁷ Paul PALSTERMAN, Revue Belge de Sécurité Sociale, décembre 1996.

les plus pauvres d'Espagne, du Portugal, d'Italie du Sud, de Grèce et d'ailleurs, qui forment l'essentiel des acteurs de l'économie populaire dans l'Union européenne. Si le développement économique de ces pays consiste à transposer les formes d'organisation des pays d'Europe du nord, leurs programmes d'éducation, de santé, de sécurité sociale, etc. les plus pauvres seront écrasés. Leurs activités qualifiées de marginales disparaîtront et, comme ceux du nord, ils seront condamnés à l'inactivité forcée, à l'assistance et au contrôle social. Il y gagneront peut-être en pouvoir d'achat, mais qu'y gagneront-ils en liberté, en dignité, en maîtrise de leur destin ? N'y aurait-il pas une voie de développement plus humaine, plus solidaire qui, au lieu d'exclure les plus pauvres de la sphère de la production, prendrait en compte leur initiative économique, la soutiendrait, lui donnerait les moyens du développement et de la durée ? *« N'y a-t-il pas un défi à relever, celui de la consolidation d'un secteur issu de l'exclusion, encore précaire, mais porteur de pratiques économiques centrées sur le travail et la solidarité »*⁴³ ? »

⁴³ Ignacio LARRAECHE et Marthe NYSENS, *L'économie solidaire, un autre regard sur l'économie populaire au Chili*, dans *L'économie solidaire, une perspective internatio-*

En Europe, une des premières réponses apportées à l'exclusion croissante des travailleurs non qualifiés du marché du travail a été la création progressive, à la fin des années 1970, d'entreprises qui ne sont pas conduites d'abord par l'exigence du profit, mais par la volonté de procurer un emploi digne à ceux qui en sont le plus privés, tout en vendant une production sur un marché concurrentiel. Ainsi s'est développé un nouveau secteur de l'économie solidaire, qui propose des emplois salariés aux plus défavorisés.

L'expérience de la banque Grameen au Bangladesh a ouvert un autre chemin. Son fondateur, Muhammad Yunus⁴⁴, a développé un système de micro-crédits pour permettre aux plus pauvres parmi les pauvres, qui soi-disant n'offrent aucune garantie de remboursement, d'exercer une activité indépendante dont ils puissent tirer un bénéfice économique. *« Il s'agit de fortifier l'autonomie de l'emprunteuse, de l'engager à ne pas baisser les bras et à avoir confiance en ses capacités. »* Le succès de la méthode ne peut plus être ignoré : 10 % de la population

nale, sous la direction de Jean-Louis LAVILLE, Desclée de Brouwer, 1994, p. 222.

⁴⁴ Muhammad YUNUS, *Vers un monde sans pauvreté*, JC Lattès, 1997, 345 p.

C'est quand on nous donne des responsabilités qu'on peut s'en sortir. Témoignage de Monsieur Jean-Marie Deresnes :

Pour moi, c'est le chômage qui a tout déclenché. Déjà quand je travaillais comme cuisinier, la vie familiale était difficile. En quelques mois, mes parents et mes grands-parents sont morts ; mon patron a revendu le restaurant, je me suis retrouvé au chômage, et ma femme est partie avec ma fille. Alors, j'ai tout laissé tomber. J'ai perdu le logement et je me suis retrouvé à la rue.

Cela a duré 7 ans, à dormir ici ou là, à trop boire pour se réchauffer en hiver. Je squattais un vieux garage. Grâce aux copains de la zone, je suis allé voir l'association St Vincent de Paul pour avoir des colis. Ils refaisaient un local pour accueillir les sans-abri. Après plusieurs visites, j'ai demandé si je pouvais les aider dans les travaux. Ils ont dit oui, car ils avaient besoin de bras. J'ai aidé bénévolement pendant 6 mois, tout en recevant des colis alimentaires et en profitant des vestiaires et de la douche. La maison a été presque entièrement rénovée par des SDF.

Au début, j'étais perdu, je ne connaissais pas le travail, mais il y avait des SDF du métier du bâtiment qui nous apprenaient. Quand le plus gros des travaux était fini, j'ai voulu changer. C'était en 1985-86. Je suis allé aider les Restos du Cœur, en même temps que j'étais bénévole dans une association intermédiaire. Les Contrats Emploi Solidarité* n'existaient pas encore, et ces associations n'avaient pas les moyens de me payer. J'ai aidé les Restos du Cœur pendant 4 ans, presque à temps plein pendant l'hiver. C'était encourageant : on voyait des gens dans des situations pires que nous, on nous donnait des repas gratuits, et je logeais dans les locaux de l'association intermédiaire. Dans cette association, j'étais bénévole environ 20 heures par semaine. J'étais à l'accueil, je recevais les appels téléphoniques des particuliers qui voulaient offrir du travail à des chômeurs. Je savais où étaient les places libres et je pouvais y aller moi-même. C'est comme cela que j'ai pu faire des travaux qui m'ont rapporté 12 000 F (français) en un an.*

J'ai organisé le nettoyage des tombes à la Toussaint, ce qui n'existait pas. Grâce à tout cela, j'ai connu beaucoup de gens de tous bords. Vers 1989-90, le président de l'association intermédiaire m'a appuyé et j'ai trouvé un Stage de Réinsertion en Alternance et un logement que j'occupe toujours. Ça m'a remis à niveau en français et en maths. Après, j'ai été 3 ans en Contrat Emploi Solidarité. Aujourd'hui, je touche les allocations de chômage, mais je fais toujours du bénévolat. Je suis président du Comité de Quartier, où il y a beaucoup de personnes en détresse..

Pour moi, le redémarrage de tout, ça a été l'accueil par une association. L'accueil au départ est très important. C'est le bénévolat qui m'a sauvé : on a des contacts, on ne plonge plus dans la misère. C'est très important de pouvoir être utile, de pouvoir faire quelque chose, d'apprendre, d'être au contact avec des gens. C'est quand on a des responsabilités qu'on se sent vraiment utile. C'est comme ça qu'on peut s'en sortir... On arrive mieux après à faire des démarches, à se contrôler. Quand on a été longtemps à la rue, on ne peut pas rentrer directement dans un emploi. Il faut y aller par étapes : dans une association, on commence par faire le café, puis distribuer le courrier et après faire des choses plus difficiles...

hiver, à peine carrossable, non desservi par les transports en commun, ce qui empêche les enfants d'aller régulièrement à l'école. Beaucoup de ces familles sont d'origine gitane, ou ont une histoire séculaire de vie itinérante. Dans chacune de ces trente familles, des adultes travaillent, mais deux seulement ont un emploi salarié déclaré, l'un comme conducteur d'engin, l'autre comme employé dans une déchetterie. Trois ou quatre femmes vivent avec le minimum social, versé en contrepartie d'activités obligatoires, comme suivre des cours d'alphabétisation, etc. Tous les autres vivent d'activités non-déclarées, qui constituent leur principale source de revenus, car les allocations familiales sont extrêmement faibles : les uns vendent des fruits et légumes à la sauvette, sans pouvoir payer une patente, et sont sans cesse pourchassés par la police ; d'autres récupèrent et revendent de la ferraille, l'un garde et soigne des chevaux, un autre bricole des voitures, un autre encore fait quelques heures de manutention dans une ferme en échange de légumes et de lait pour sa famille, etc. Plusieurs femmes vivent de mendicité. Leur capital est dérisoire, ils ne peuvent constituer aucune épargne, ni remplir les formulaires administratifs ou tenir une comptabilité, et vivent au jour le

jour. Mais leurs activités économiques constituent leur principal moyen de résistance à l'exclusion dont ils sont victimes : elles leur donnent cette fierté et cette liberté de gagner leur vie par leur travail, d'être acteurs de leur survie envers et contre tout. Pour cette raison au moins, elles méritent d'être sérieusement prises en compte.

Comment nommer ces activités économiques ? Aux termes longtemps utilisés de secteur informel ou marginal, d'économie parallèle, souterraine, ou d'économie de la pauvreté, de stratégies de survie, on préférera celui d'*économie populaire*, élaboré par des économistes pour caractériser les activités mises en œuvre par les pauvres dans les pays du tiers-monde, et notamment dans les grandes villes d'Amérique latine. « *L'expression d'économie populaire veut souligner le caractère spécifique du mode d'organisation de ce secteur (...) et mettre en évidence un sujet, le monde populaire, acteur économique (...) détenteur d'un savoir propre*⁴². »

Le risque des politiques de convergence européennes est évident pour

⁴² Ignacio LARRAECHEA et Marthe NYSENS, *L'économie populaire, un défi épistémologique pour les économistes*, dans *La connaissance des pauvres*, sous la direction de Pierre FONTAINE, Éd. Travailler le social et Académie Bruylant, 1996, pp. 489-501.

plus passive d'indemnisation des chômeurs, ce qui est le cas de la Belgique, de la France, etc. ? Sur ce sujet, la position de notre groupe d'étude est claire : il faut privilégier les possibilités de remise au travail, à condition qu'il s'agisse d'un travail *librement choisi*, ce qui exclut toute activité forcée, et d'un travail *convenable* protégé par des conventions collectives dont l'application est contrôlée par les partenaires sociaux. Cela suppose des emplois avec de vrais statuts, et des dispositifs d'accompagnement avec des moyens importants (aide à trouver un logement, à se remettre en santé...), ce qui n'est pas toujours le cas en Belgique aujourd'hui. Aux personnes qui ne peuvent pas ou qui ne pourront plus accéder à un emploi, il faut allouer des indemnités qui permettent de vivre dignement, et faciliter l'accès sans restrictions à toutes les activités bénévoles et militantes.

La tentative actuelle du Ministère du Travail en France, qui pour lutter contre le chômage veut créer 350 000 emplois dans 22 nouveaux métiers inscrits dans des conventions collectives, mérite d'être suivie avec attention. Le Rapport Général sur la Pauvreté a proposé de concrétiser le droit au travail reconnu à l'article 23 de la constitution comme un droit exigible en

prévoyant légalement que toute personne ayant été demandeur d'emploi pendant deux ans par exemple puisse recevoir un emploi ou une formation qui lui convienne. Le Danemark s'est engagé dans cette voie par les lois de 1979 renouvelées en 1994, qui obligent à proposer un emploi ou une formation à tout chômeur inscrit depuis plus de trois mois. D'après les sources officielles, le système danois fonctionnerait assez bien, grâce à une forte implication des partenaires sociaux, des régions et des communes. Le taux de chômage aurait diminué sans que les dépenses publiques aient augmenté⁴⁸. Mais comme on l'a déjà dit (p. 11), il semble que ce soit au prix de l'exclusion du marché du travail d'une partie des chômeurs de longue durée.

Le second dilemme à résoudre est celui de l'assurance ou de l'assistance. Les systèmes d'assurance sont financés par des cotisations assises sur les salaires et gérés par les partenaires sociaux. Ils s'adressent à ceux qui ont payé des cotisations, et supposent des sanctions. Les systèmes d'assistance sont plus

⁴⁸ Commission des Communautés européennes et Ministère du Travail du Danemark, Notes and conclusions from the seminar on active labour market policy in Denmark, 5 septembre 1996, p. 4.

universels, financés par l'impôt, mais obligent les assistés à prouver leur pauvreté par des démarches souvent humiliantes. Dans la plupart des États membres de l'Union européenne, la protection du revenu en cas de chômage est assurée au moyen d'une combinaison des deux : un système d'assurance pour le chômage de courte durée, et des systèmes d'assistance pour le chômage de longue durée et pour ceux qui n'ont pas droit à l'assurance-chômage. En Belgique, les exclusions massives du chômage depuis quelques années entraînent le passage forcé d'un grand nombre de personnes de l'assurance sociale à l'assistance sociale. La frontière entre les deux systèmes devient de plus en plus poreuse. Les associations signataires du Rapport Général sur la Pauvreté se sont clairement prononcées pour le renforcement, l'élargissement et la généralisation d'une sécurité sociale qui repose sur un mécanisme d'assurance et de solidarité entre tous les citoyens. Ceci implique l'apport d'autres sources de financement que celles provenant des cotisations du travail : cotisation sociale généralisée sur tous les revenus, impôt sur la fortune, taxes sur l'énergie⁴⁹ etc.

Ces associations ont dit leurs réticences à l'égard des droits spéciaux qui prétendent coller aux besoins des différents publics-cibles, mais risquent d'affaiblir la notion même de droits communs et de mettre en péril tout l'édifice de la Sécurité Sociale.

Deux orientations essentielles : garantir les droits fondamentaux, faire sauter les carcans paralysants pour libérer l'activité

Au cours d'une des rencontres de notre groupe d'étude, un des participants fit pour mémoire la lecture de plusieurs articles de la Déclaration universelle des Droits de l'Homme, proclamée par les Nations Unies le 10 décembre 1948. Il s'agit des articles relatifs aux droits économiques et sociaux :

Article 22 : *Toute personne, en tant que membre de la société, a droit à la sécurité sociale ; elle est fondée à obtenir la satisfaction des droits économiques, sociaux et culturels indispensables à sa dignité et au libre développement de sa personnalité (...) compte tenu de l'organisation et des ressources de chaque pays.*

Article 23 : *Toute personne a droit au travail, au libre choix de son*

⁴⁹ Associations partenaires du Rapport Général sur la Pauvreté, *Contribution*

concernant la modernisation de la Sécurité Sociale, juin 1996, p. 15.

travail, à des conditions équitables et satisfaisantes de travail et de protection contre le chômage. (...)

Quiconque travaille a droit à une rémunération équitable et satisfaisante lui assurant ainsi qu'à sa famille une existence conforme à la dignité humaine et complétée, s'il y a lieu, par tous autres moyens de protection sociale.

Article 25 : Toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille. (...) Elle a droit à la sécurité en cas de chômage, de maladie, d'invalidité, de veuvage, de vieillesse ou dans les autres cas de perte de ses moyens de subsistance par suite de circonstances indépendantes de sa volonté.

Article 26 : Toute personne a droit à l'éducation... L'enseignement technique et professionnel doit être généralisé.

« On nous ment », s'écria avec force un militant Quart Monde *, frappé par l'immense décalage entre ces déclarations de principe et la réalité vécue chaque jour. Il peut paraître dérisoire de réaffirmer le droit au travail quand près d'un million de personnes en Belgique n'ont pas accès à l'emploi. A quoi bon réaffirmer des principes inapplicables ? Mais ces principes sont-ils inapplicables, ou simplement inappliqués ? Dans un contexte de crise de la pen-

sée et du sens, il faut réaffirmer le droit à penser l'avenir ⁵⁰. Or la Déclaration universelle des Droits de l'Homme se présente comme « l'idéal commun à atteindre par tous les peuples et toutes les nations, afin que tous les individus et tous les organes de la société, ayant cette déclaration constamment à l'esprit, s'efforcent (...) d'assurer par des mesures progressives (...) l'application universelle et effective (...) de ces droits et libertés ». Des millions d'êtres humains ont lutté, souffert et sont morts pour défendre les droits de l'homme. Et l'heure serait venue de les jeter aux orties, au nom du réalisme économique et des lois du marché ? Il est urgent au contraire de remettre l'économie au service de l'homme, de mettre la législation sociale en cohérence avec ces droits fondamentaux, d'avancer vers l'effectivité des droits économiques et sociaux.

On a coutume d'opposer le capitalisme anglo-saxon (Angleterre, USA), qui conjugue un bas niveau de chômage et de protection sociale, et un haut niveau de pauvreté, au capitalisme rhénan (Allemagne, France, Belgique...), qui conjugue

⁵⁰ Selon l'expression de la philosophe Isabelle STENGERS, *Interpellation*, Rencontre des droits économiques et sociaux organisée par la Ligue des Droits de l'Homme, Bruxelles, 28 septembre 1996.

un haut niveau de chômage et de protection sociale, et un plus bas niveau de pauvreté. Au lieu de s'enfermer dans les oppositions et la compétition, pourquoi ne pas envisager la complémentarité et la coopération ? C'est la démarche du professeur William Wilson, de l'Université d'Harvard, qui a étudié de manière approfondie les politiques de lutte contre la pauvreté aux États-Unis et en Europe. Il pense que chaque continent devrait apprendre de l'autre ce qu'il a de meilleur :

« *Les USA peuvent apprendre de l'Europe l'importance des droits sociaux. En général, la condition des pauvres est meilleure en Europe, parce qu'ils sont protégés par un filet de sécurité compréhensif... Les Européens pourraient apprendre des États-Unis comment rendre leur force de travail plus flexible au lieu de la payer à rester indéfiniment inemployée. En d'autres mots, il devrait être possible pour l'Europe comme pour les États-Unis d'atteindre un socle commun qui garantisse que chaque homme, chaque femme et chaque enfant soit libéré de la pauvreté et des problèmes persistants du chômage*⁵¹. »

Dans le contexte européen, il s'agit de libérer et d'affermir la force de travail et la créativité des populations en situation de précarité et de grande pauvreté, en faisant sauter les carcans dans lesquelles on les a progressivement enfermées et paralysées. Dans cette perspective, l'adaptation du droit social est un enjeu tout à fait fondamental, et le travail de notre groupe d'étude voudrait y contribuer. « *Il s'agit de réunifier les statuts de travail dans un cadre souple qui puisse concilier mobilité, pluriactivité, protection des acquis et continuité des droits sociaux*⁵². » Mais nous savons que ce travail d'adaptation est lent et semé d'embûches. L'embûche principale est que certains profitent du désarroi actuel pour imposer une confusion entre l'adaptation au contexte et le recul social pur et simple. Nous pensons que la contribution du Quart Monde est indispensable pour apporter la clairvoyance sur ce qui est véritablement progrès, et ce qui ne l'est pas. Pour réfléchir correctement les réformes de la législation sociale, il faut le faire avec ceux qui en ont été éjectés.

⁵¹ William JULIUS WILSON a publié de nombreux ouvrages, dont *The truly disadvantaged*, et *When work disappears*. La citation

est extraite d'une interview publiée dans *The Fourth World Journal*, n° 2, juillet 1997.

⁵² Bernard PERRE, auteur de *l'Avenir du Travail*, dans *Le Monde* du 10 juin 1997.

Deuxième partie :

DE L'INACTIVITÉ FORCÉE AU DROIT AU TRAVAIL : RENOUVELER LA POLITIQUE DE L'EMPLOI, ADAPTER LA SÉCURITÉ SOCIALE EN BELGIQUE

Introduction

Au sein de l'Union européenne, le niveau de vie s'est élevé de 60 % environ entre 1973 et 1995, tandis que le taux de chômage a quadruplé, et que le nombre de personnes dépendant des minima sociaux a augmenté. Dans de nombreux pays, les plus riches s'enrichissent tandis que les pauvres s'appauvrissent¹. Ce n'est pas la production de richesse qui est en panne, mais sa distribution équitable sous toutes ses formes : argent, emploi, formation, culture, relations... Cette situation n'est pas fatale : « *La misère est l'œuvre des hommes, et seuls les hommes peuvent la détruire* », affirmait Joseph Wresinski, fondateur d'Atd Quart Monde. S'ils le veulent, les êtres humains peuvent construire un monde où la précarité et la pauvreté reculent, où la misère serait bannie. Un monde où le développement consisterait à accroître

les possibilités pour chacun d'être maître de sa vie, où les droits de l'homme seraient réellement mis en œuvre.

C'est dans cette perspective que nous proposons cinq orientations pour la politique de l'emploi en Belgique, qui complètent sans les contredire les lignes directrices adoptées par les chefs d'État au sommet européen pour l'emploi de Luxembourg, le 21 novembre 1997. Pour que ces lignes directrices n'ouvrent pas la voie à un démantèlement des systèmes de protection sociale au nom de la création d'emplois, elles doivent en effet intégrer la lutte contre la précarité et la grande pauvreté comme un objectif essentiel des politiques de développement.

1. Répondre en priorité aux besoins essentiels non satisfaits, par une politique globale de lutte contre les précarités et la grande pauvreté

Le Rapport Général sur la Pauvreté en Belgique (RGP) a montré avec force qu'une action globale est

¹ Voir par exemple *Paroles d'argent, les riches en Belgique : enquête, témoignages*, M. VANDEMEULEBROUCKE, M. VANESSE, Éd. Luc Pire, Bruxelles, 1996.

indispensable pour lutter contre la pauvreté. Le droit à l'emploi ou à la formation restera inaccessible aux populations les plus défavorisées si on ne leur accorde pas simultanément le droit à un logement stable, à la santé, à un revenu minimum inconditionnel, à des services publics de qualité, etc. Le marché à lui seul ne pourra pas satisfaire la demande non solvable des populations les plus défavorisées si les pouvoirs publics n'agissent pas vigoureusement par des mécanismes correcteurs. Le RGP a tracé des orientations dans quatre grands domaines d'existence : famille, conditions de vie et santé ; habitat et environnement ; savoir, culture et enseignement ; emploi et protection sociale. « *Ce Rapport n'est pas un rapport sur la situation d'une minorité. Il propose d'avancer dans la réalisation des droits de l'homme, à partir de l'expérience des plus pauvres prise comme mesure des avancées de tous. La portée et l'impact des propositions qui seront retenues devront être évalués à leur capacité de forger des outils de citoyenneté et de garantir l'exercice des droits communs* » (RGP p. 398). L'analyse et les propositions de notre groupe d'étude se sont concentrées sur le volet emploi et protection sociale, mais n'ont de sens que si elles sont restituées dans une politique globale.

La croissance économique peut être orientée de différentes façons : souvent, elle satisfait en priorité des besoins solvables créés artificiellement et des goûts de luxe. Pour faire reculer la précarité et la pauvreté, les investissements à entreprendre devraient répondre prioritairement aux besoins essentiels non satisfaits comme la construction et la rénovation de logements sociaux, la lutte contre l'illettrisme, la lutte contre l'échec scolaire, l'accès aux soins de santé et la prévention, la sécurité dans les zones les plus abandonnées, les équipements urbains et ruraux, etc. De nombreux emplois pourraient être créés dans tous ces secteurs. La création de nouveaux métiers accessibles aux jeunes les plus défavorisés, comme celui de médiateur du livre ² dans les quartiers déshérités, constitue une réponse particulièrement appropriée.

La cohésion sociale constitue un besoin urgent à satisfaire, pour des raisons de justice et d'efficacité. Aussi toutes les dépenses d'investissement effectuées par les pouvoirs publics devraient être évaluées dans leurs effets en termes de lutte

² Sur les médiateurs du livre, voir notamment X. GODINOT (sous la direction de), « *On voudrait connaître le secret du travail* », Éd. de l'Atelier/Éd. Quart Monde, Paris, 1996, pp. 169-181, et « *La culture et l'activité humaine pour refuser la misère* », Commission européenne / Mouvement international Atd Quart Monde, Bruxelles, 1996.

contre la pauvreté ou de renforcement de la cohésion sociale.

Il est essentiel que tous les citoyens puissent avoir accès à leurs droits fondamentaux : cela suppose d'atteindre ceux qui ne se présentent pas spontanément aux guichets à cause des nombreux échecs ou refus qu'ils ont subis. Il est donc *indispensable d'aller à la rencontre des plus démunis là où ils vivent*, de prendre le temps de gagner leur confiance et de comprendre leurs aspirations, pour s'engager avec eux dans le rétablissement de leurs droits fondamentaux.

Dans le domaine de la sécurité sociale, la loi prévoit déjà qu'on peut verser des allocations d'office, sans attendre les démarches du bénéficiaire potentiel.

Les associations partenaires du Rapport Général sur la Pauvreté estiment que « *le maintien et le renforcement de la sécurité sociale doivent aller dans le sens de droits fondamentaux garantis à tous, plutôt que dans le sens de la multiplication de droits spéciaux, d'une plus grande sélectivité, voire de la privatisation des mécanismes de la solidarité*³ ».

³ Document des Associations partenaires du Rapport Général sur la Pauvreté, *Contribution concernant la modernisation de la Sécurité Sociale*, Bruxelles, juin 1996, p. 12.

Un aspect essentiel des orientations du RGP consiste à agir avec les plus défavorisés, et non pas sans eux ou contre eux. Un de leurs besoins les plus essentiels est que leur souffrance et leurs appels soient entendus, qu'ils soient associés à la construction d'une société plus démocratique et plus juste, et que soient mis en place les moyens de ce nouveau partenariat. Il faut reconnaître que le gouvernement belge s'est efforcé de mettre en œuvre cette recommandation. Mais la pratique du partenariat entre les instances politiques et administratives d'une part, les populations très défavorisées et les associations qui les représentent d'autre part, est très difficile et cherche encore le rythme et le chemin à suivre⁴.

2. Garantir à chacun le droit à un revenu décent

Le problème

En avril 1994, le Mouvement Atd Quart Monde a mené une enquête auprès de 273 adultes qui participaient à ses Universités Populaires et qui « voulaient et pouvaient travailler ». Sur l'ensemble des chô-

⁴ Document des Associations partenaires du Rapport Général sur la Pauvreté, *Contribution concernant l'outil permanent d'une politique* Bruxelles, 26 mai 1997, 7 pages.

meurs complets (62 % de l'échantillon) seulement la moitié (soit 31 % de l'échantillon) bénéficiait d'allocations de chômage normales. Les autres vivaient soit d'allocations de maladie ou d'invalidité (12,5 % de l'échantillon total), soit d'assistance sociale (15 %), ou étaient totalement sans revenus (4,5 %).

Une enquête similaire effectuée en 1996 produisit les mêmes résultats. Les revenus de remplacement (allocations de chômage, minimex, etc.) doivent permettre une vie décente, ce qui n'est pas toujours le cas actuellement. En mars 1998, le montant mensuel du minimex était de 20 916 Francs Belges (en abrégé FB) pour un isolé et de 27 888 FB pour un ménage ; pour les chômeurs ayant plus d'un an de chômage, le montant mensuel minimum de l'allocation chômage pour un isolé était de 21 918 FB. Qui peut vivre décemment avec de telles sommes ? On parle de plus en plus d'« activation des allocations sociales ». Il est en effet souhaitable qu'une partie de l'argent des allocations sociales soit utilisée à financer des activités utiles, plutôt qu'à maintenir les gens dans l'inactivité forcée. Cependant il existe un risque que ceux qui ne bénéficient pas d'allocations de chômage ne bénéficient pas davantage des « mesures actives ». L'exclusion de l'assurance chômage ou

du « minimex » conduit souvent à l'exclusion des programmes de réinsertion. Il en résulte la création d'un cercle vicieux, car celui qui n'a pas l'occasion de travailler ne peut pas se créer un droit à la sécurité sociale.

Certaines catégories de demandeurs d'emploi n'ont pas droit à l'assurance chômage :

- les jeunes qui ont quitté l'enseignement obligatoire sans avoir terminé le cycle d'enseignement secondaire de niveau inférieur⁵ ; ou ceux qui ont quitté l'école et ont accès aux allocations d'attente mais sont encore en stage ;
- les personnes qui ont effectué un nombre insuffisant de journées de travail au cours de la période de référence, ou qui ont travaillé au noir ou en-dessous du salaire minimum légal ;
- les ex-détenus qui n'avaient pas droit au chômage avant leur incarcération (puisqu'ils ne peuvent avoir presté* suffisamment de jours de travail) ;

⁵ Enseignement secondaire technique ou professionnel de niveau inférieur, ou enseignement secondaire général de niveau supérieur, ou deux années d'enseignement en alternance, ou contrat d'apprentissage. De nombreux jeunes issus de familles pauvres n'atteignent pas ce niveau ou atterrissent dans l'enseignement spécial dont certains types ne donnent pas accès aux allocations d'attente.

— les demandeurs d'asile (même s'ils ont presté suffisamment et payé les cotisations) et les indépendants en faillite ;

— les femmes de familles défavorisées qui veulent se remettre sur le marché du travail...

En principe on peut, dans ces cas, recourir au minimum d'existence, mais ici aussi certains sont laissés pour compte : par exemple, les réfugiés non reconnus ou les personnes dont la famille arrive juste au-dessus du seuil de revenus pour le minimum.

C'est à un rythme croissant que des chômeurs indemnisés sont suspendus ou exclus de l'assurance chômage pour avoir enfreint (de manière consciente ou non) la réglementation sur le chômage, ou en raison d'un chômage de durée anormale⁶. Les articles 80 et suivants de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 prévoient que les chômeurs cohabitants âgés de moins de 50 ans qui peuvent prétendre à une allocation de chômage forfaitaire (c'est-à-dire qui n'ont pas une carrière professionnelle d'au moins 20 ans ou qui ne sont pas handicapés à 33 %) et qui vivent dans un ménage dispo-

sant de plus de 624 259 FB imposables nets (plus 24 970 FB par personne à charge) se voient supprimer leurs allocations dès que leur chômage dépasse 1,5 fois la durée du chômage de leur arrondissement, compte tenu de leur âge et de leur sexe. Les statistiques de l'administration fédérale de l'emploi montrent que le nombre de chômeurs suspendus au cours de l'année 1996 sur base de l'article 80 était de 32 044. L'augmentation des suspensions survenue au début des années 1990 est due en premier lieu aux multiples modifications d'une réglementation de plus en plus sévère⁷, qui présume que les chômeurs de longue durée sont fautifs. Dans la définition du « chômage de longue durée anormale », il faudrait au minimum tenir compte de l'inégalité des chances qui existe selon les niveaux de formation des chômeurs (cf. RGP p. 184). Chaque année, de 2 000 à 7 000 chômeurs « suspendus » vont solliciter l'aide des CPAS⁸. Dans le passé, toutes

⁶ Dans ce dernier cas, les familles à faibles revenus ne sont théoriquement pas concernées, mais une approche bureaucratique fera ici aussi — et à tort — un certain nombre de victimes.

⁷ *La politique fédérale de l'emploi, rapport d'évaluation 1997*, Ministère de l'Emploi et du Travail, p. 92, 93.

⁸ H. De WITTE, I. NICAISE, F. HOLDERBEKE, « Waar bleven de geschorsten ? Een kritische vergelijking van de RVA-nota en de VBSG — studie over de relatie tussen schorsingen en aanvragen », dans *Nieuwsbrief Werkgelegenheid Arbeid Vorming*, 1996(4), pp. 153-161.

les mesures prises par les pouvoirs publics en faveur de l'emploi étaient réservées aux chômeurs complets indemnisés. A la demande de diverses organisations dont Atd Quart Monde, des changements ont été apportés et les bénéficiaires du minimex peuvent également y prétendre. On constate cependant que de nouvelles mesures en faveur de l'emploi restent réservées aux chômeurs indemnisés : par exemple, le Plan d'Accompagnement des chômeurs, le prêt aux chômeurs qui veulent s'établir comme travailleurs indépendants. Dans un certain nombre de cas, les minimexés sont assimilés aux chômeurs indemnisés, mais des chômeurs non-indemnisés restent toujours exclus (par exemple pour le remplacement des personnes qui interrompent leur carrière).

Certaines « initiatives de réinsertion » dans le monde de l'économie sociale procurent aux travailleurs concernés un statut de sécurité sociale tellement précaire qu'elles font perdurer le cercle de l'exclusion. Nous pensons notamment aux « Entreprises de Formation par le Travail » en Wallonie, dans lesquelles des jeunes sont formés sans avoir droit aux allocations de chômage. On leur offre dans ce cas un « contrat de formation » au lieu d'un « contrat de travail », ce qui fait qu'après leur expérience de tra-

vail, ils n'ont toujours pas droit aux allocations de chômage.

Quelques exemples

Madame W. constate que dans le passé les femmes ne bénéficiaient généralement pas d'allocations de chômage et qu'actuellement elles vont pointer dès qu'elles quittent les bancs de l'école. « *Nous ne nous révolterions pas s'il ne s'agissait que d'argent. Mais quand nous subissons un contre-coup financier et voulons aller travailler, on ne nous accepte généralement pas parce que nous ne sommes pas inscrites au chômage. Les employeurs bénéficient de subsides lorsqu'ils embauchent des chômeurs. Un employeur honnête l'explique clairement aux candidates qui ne pointent pas.* »

La même dame raconte : « *Ingrid a été placée longtemps dans une institution. Ensuite elle a habité chez plusieurs frères et sœurs. Elle a donc changé plusieurs fois d'école. A cause de problèmes fréquents dans les familles où elle a habité, elle n'a jamais pu terminer ses études et ne possède par conséquent aucun diplôme. Elle n'a jamais bénéficié d'allocations de chômage. Demandeuse d'emploi non admise au pointage, elle ressent*

la même injustice que nous, la génération précédente. »

Monsieur D. raconte que son fils handicapé percevait un minimex (de cohabitant) de 6 200 FB du CPAS. Il fut admis dans un « projet d'apprentissage » : il travailla ainsi 8 heures par jour sans indemnité à un projet de rénovation. Par la suite il n'eut pas droit aux allocations de chômage.

Une personne qui avait refusé de travailler sans contrat de travail dans le cadre d'un « contrat d'intégration » du CPAS, se vit privée du minimex par décision du tribunal du travail. Le même tribunal condamnera peut-être ensuite un employeur qui fait travailler des gens au noir⁹...

Madame D., 50 ans, est au chômage depuis plusieurs années. Elle écrit : *« Étant isolée, je perçois une indemnité mensuelle de 22 000 FB... Avec cette somme misérable, cela fait des années que je n'ai plus les moyens de payer les factures de gaz et d'électricité (je suis sans gaz et j'ai 6 ampères d'électricité). Je n'ai pas les moyens d'aller au cinéma ni au resto, aussi toutes mes distractions étaient la lecture et la télévision. Je dis étaient, car n'ayant pas les moyens de payer la télédistribu-*

*tion, on m'a aussi supprimé ce simple plaisir*¹⁰ ».

Comment rompre l'exclusion

Il existe essentiellement deux pistes : prévenir l'exclusion de l'assurance chômage ou du minimex afin que personne ne soit laissé pour compte, ouvrir des droits par l'accès à l'emploi ou l'activité.

A — Prévenir l'exclusion de l'assurance chômage ou du minimex :

— *Le minimex est un droit à un revenu d'existence, qui ne doit être soumis à aucune condition de travail ou de formation obligatoire* qui viendrait en contradiction avec le droit au libre choix de son travail affirmé par la Déclaration universelle des Droits de l'Homme.

— *Les allocations sociales les plus basses (minimex, allocations de chômage pour isolés...) doivent être réévaluées, en même temps que doit être facilité l'accès à une activité rémunérée pour leurs bénéficiaires.* Il faut concilier deux impératifs indissociables de la lutte contre l'exclusion : ni abandon, ni enfermement dans l'assistance. C'est pourquoi il faut simultanément

⁹ Journal *La main dans la main*, de Lutte, Solidarité, Travail, n° 140, février 1996.

¹⁰ Journal *Syndicats*, 27 février 1998, p. 2.

prendre des mesures pour encourager l'activité des personnes sans emploi (voir aussi titre 4).

— L'exclusion de l'assurance chômage doit être le plus possible évitée ; les directives doivent mieux prendre en compte l'inégalité des chances des plus pauvres (RGP p. 189 ; p. 194-195). Ainsi, pour toucher les allocations de chômage, un jeune qui quitte l'école doit avoir terminé le deuxième cycle de l'enseignement secondaire, avec ou sans diplôme. Les jeunes en grand retard sur le plan scolaire, souvent issus de milieux les plus pauvres, n'y ont donc pas accès. *Nous demandons que tout jeune ayant terminé l'obligation scolaire en Belgique ait droit aux allocations d'attente.*

L'accès à l'assurance chômage reste fortement lié au *travail presté* antérieurement*, ce qui exclut un nombre croissant de personnes. *Il pourrait plutôt être subordonné à la participation à des programmes d'intégration professionnelle adaptés*¹¹, notamment dans le cadre des Itinéraires Personnalisés vers l'Emploi, que nous proposons en II.5.

¹¹ A noter que la réglementation initiale de 1945 en matière de chômage n'imposait pas de période de travail préalable. L'obligation de cotiser est déjà garantie suffisamment par l'assurance obligatoire elle-même.

Les demandeurs d'asile qui satisfont aux règles normales devraient pouvoir prétendre, eux aussi, aux allocations.

— *L'article 80 devrait être supprimé*, pour plusieurs raisons. Il faut prévenir la pauvreté et pas seulement la combattre : or l'application de cet article exclut chaque année plusieurs milliers de personnes de l'assurance chômage. En outre, il présume que les chômeurs de longue durée sont fautifs. Il est normal que la réglementation prévoie des moyens de contrôler la disponibilité des chômeurs sur le marché du travail, mais l'article 80 n'est pas adapté à cet objectif. Nous proposons un autre système de contrôle de cette disponibilité, dans le cadre d'Itinéraires Personnalisés vers l'Emploi (voir ci-dessous, II.5).

B — Ouvrir des droits par l'accès à l'emploi ou à la formation :

— l'article 60 § 7 de la loi organique * sur les Centres Publics d'Aide Sociale (CPAS), y compris les projets TOK-EFD¹², constitue un bon moyen pour faciliter le retour à l'activité des bénéficiaires du minimex

¹² L'asbl TOK-EFD (Tewerkstelling en Opleiding voor Kansarmen — Emploi et Formation pour les Défavorisés) gère au niveau fédéral les cofinancements accordés par le Fonds social européen aux projets des CPAS en matière d'insertion socio-professionnelle.

ou de l'aide sociale des CPAS¹³. Pour le moment, cette mesure est encore de portée limitée (environ 2 000 personnes par an). On estime qu'entre 1988 et 1994, 11 000 personnes qui pouvaient prétendre au minimex, ont été aidées de cette manière¹⁴. *Il faut intensifier les efforts en ce domaine et les étendre à tous les ressortissants des CPAS qui sont aptes au travail.*

Dans la plupart des cas, l'article 60 § 7 ne débouche malheureusement pas sur l'accès à un véritable emploi, mais uniquement sur l'ouverture du droit aux allocations de chômage. *Elle devrait être un élément dans un véritable itinéraire personnalisé vers l'emploi, garanti à chaque chômeur (voir titre 5).*

— l'extension aux minimexés des plans fédéraux pour l'emploi constitue un pas dans la bonne direction. Mais il faut aller plus loin : toute discrimination selon le statut d'assuré social, devrait être interdite dans les programmes de réinsertion. *Tous les chômeurs enregistrés, même s'ils n'ont pas droit aux allo-*

cations, devraient avoir accès aux différentes mesures pour l'emploi (RGP p. 178).

3. Créer de nouveaux emplois

Sans création d'emplois nouveaux, les politiques de l'emploi peuvent au mieux accroître la rotation des travailleurs sur les mêmes postes. Plusieurs moyens doivent être mis en œuvre pour stimuler la création d'emplois :

— *la réduction de la fiscalité sur le travail constitue un objectif essentiel* pour créer de nouveaux emplois à moindre coût. Mais dans ce domaine, l'Europe a avancé à contresens. Pour attirer des capitaux particulièrement mobiles, les États-membres se sont livrés à une concurrence acharnée qui a conduit à réduire de plus de 10 % la fiscalité sur le capital, l'énergie et les ressources naturelles entre 1980 et 1995. Au cours de la même période, les prélèvements obligatoires sur le travail ont augmenté de 12 %, ce qui a conduit les employeurs à diminuer les embauches. Les résolutions 66 à 68 du sommet européen pour l'emploi de Luxembourg prévoient de « *rendre le système fiscal plus favorable à l'emploi et renverser la tendance à long terme à l'alourdissement de la fiscalité et des prélèvements obligatoires sur le*

¹³ L'article 60 paragraphe 7 organise les possibilités de remise au travail de deux façons : soit le CPAS engage lui-même le bénéficiaire dans ses services (hôpitaux, maisons de repos, services d'entretien...), soit il l'engage et le met gratuitement à disposition d'un tiers via une convention.

¹⁴ Réponse de la Ministre DE GALAN à une question parlementaire.

travail (qui sont passés de 35 % en 1980 à plus de 42 % en 1995)... sans mettre en cause l'assainissement des finances publiques et l'équilibre financier des systèmes de sécurité sociale ».

Pour compenser la perte de recettes résultant d'une diminution des charges pesant sur l'emploi, **il faut des financements alternatifs**, que le RGP évoquait déjà (p. 201). Les directives européennes pour l'emploi prévoient que chaque État-membre « *examinera l'opportunité d'introduire une taxe sur l'énergie ou sur les émissions polluantes ou toute autre mesure fiscale... et l'opportunité de réduire le taux de TVA sur les services à forte intensité de main d'œuvre et non exposés à la concurrence transfrontalière* ». Malgré les difficultés rencontrées, il faut une coordination fiscale des États-membres, pour élargir la marge de manœuvre de chaque pays ¹⁵. Les associations partenaires

¹⁵ Des marges de manœuvre existent déjà. Ainsi le Royaume Uni a décidé de financer son programme de mise au travail de 250 000 jeunes chômeurs par une taxe sur les bénéfices exceptionnels des sociétés privatisées. En Belgique, Michel JADOT, Secrétaire général du Ministère de l'Emploi et du Travail, se réjouit « *qu'on commence maintenant à parler des 450 à 500 milliards qui chaque année vont gonfler le patrimoine des mêmes personnes, sans qu'on parvienne à dégager la moindre marge au niveau fiscal pour répartir un peu mieux la richesse dans ce pays* » (dans *La politique de l'emploi en Belgique à l'issue du traité d'Amsterdam*,

du Rapport Général sur la Pauvreté affirme que « *le financement stable d'un système intégré et généralisé de protection sociale géré paritairement peut être assuré en faisant contribuer tous les types de revenus. Différentes possibilités de financement élargi doivent être envisagées : la cotisation sociale généralisée sur tous les revenus ; la perception de cotisations sociales sur la valeur ajoutée non salariale des entreprises ; l'impôt sur la fortune, tout en veillant à ne pas provoquer une fuite de capitaux ; la taxation des revenus immobiliers sur les immeubles autres que sa propre habitation ; les mécanismes de taxes sur l'énergie* » ¹⁶.

— **la réduction négociée du temps de travail**, peut créer de nouveaux emplois dans les petites et grandes entreprises de tous les secteurs économiques, à condition que ce soit un objectif clairement recherché. Les formes peuvent être diverses, comme on peut le voir dans les pays voisins : le Danemark a mis l'accent sur les congés sabbatiques ou de formation, qui permettent de libérer

Actes du colloque d'Houffalize, Cahiers pour demain, trimestriel n° 46, Janvier 1998, p. 31).

¹⁶ Associations partenaires du Rapport Général sur la Pauvreté, *Contribution concernant la modernisation de la Sécurité Sociale*, Juin 1996, p. 15.

des postes de travail pour les chômeurs, les Pays Bas sur le travail à temps partiel choisi, l'Allemagne sur la réduction négociée du temps de travail hebdomadaire...

— *L'activation d'une partie des dépenses passives de la sécurité sociale*, déjà demandée dans le RGP (pp. 185, 200 et 201), permettrait aussi de contribuer à la création de nouveaux emplois, tout en maintenant la garantie d'un minimum de ressources à chaque adulte, quel que soit son statut. D'après les articles 53 et 54 des lignes directrices du sommet européen pour l'emploi, chacun des États-membres s'est engagé dans un délai de moins de cinq ans à « *passer des mesures passives à des mesures actives... et inciter réellement les chômeurs à chercher et à accepter un emploi ou une formation... En vue d'augmenter sensiblement le nombre de chômeurs qui se voient proposer une formation ou tout autre mesure analogue, (chaque État-membre) se fixera un objectif de rapprochement progressif de la moyenne des trois États-membres les plus performants et au moins 20 %* ».

Il faut éviter que l'activation des dépenses sociales ne donne lieu à la création de sous-statuts de travailleurs, et que « le mauvais emploi chasse le bon ». En d'autres termes, il faut éviter la création

d'emplois au rabais, qui dérogent au droit du travail, et risquent de faire disparaître des emplois offrant plus de sécurités aux travailleurs. Les emplois créés doivent relever des conventions collectives de travail * applicables à leur secteur d'activité.

— *Consolider et développer l'économie solidaire*. Une des premières réponses apportées à l'exclusion croissante des travailleurs non qualifiés du marché du travail en Belgique et en Europe a été la création progressive, à la fin des années 1970, d'un nouveau secteur économique, à la charnière du marché concurrentiel et du secteur public subventionné par l'État. Ses promoteurs ont créé des entreprises qui ne cherchent pas d'abord le profit, mais qui veulent procurer un emploi digne à ceux qui en sont le plus privés, tout en vendant une production sur un marché concurrentiel. Ainsi s'est développé un nouveau secteur de l'économie sociale. Des efforts substantiels ont été entrepris en Belgique pour donner un cadre légal à ces initiatives : entreprises d'insertion, entreprises de formation par le travail, sociétés à finalité sociale, Sociale werkplaatsen... (en Flandre).

Parallèlement, quelques entreprises classiques ont mis en place les moyens nécessaires pour assurer

l'accueil, la formation et l'emploi de personnes très défavorisées, avec le soutien des pouvoirs publics. Parmi les initiatives existantes, les plus prometteuses sont celles qui associent entreprises, syndicats, pouvoirs publics et associations, car elles créent en même temps de la cohésion sociale en entreprise et un changement durable chez les personnes¹⁷.

Mais toutes ces initiatives qui composent l'économie solidaire restent fragiles par manque d'entrepreneurs et de soutiens suffisants. L'économie solidaire devrait être reconnue par l'État et les partenaires sociaux comme partie intégrante des politiques de l'emploi.

Compte tenu qu'elles ont pour cible des groupes défavorisés, l'objectif d'autofinancement intégral des entreprises de l'économie sociale est dans de nombreux cas inaccessible. « *Il est réaliste de fixer un taux d'autofinancement de 30 à 50 %* », estime un groupe d'experts allemands¹⁸. Les exigences parfois très

supérieures créent une pression qui provoque déjà l'exclusion des groupes les plus en difficulté. Les vertus des entreprises d'insertion ou des ateliers protégés seront réduites à néant si on les contraint à s'aligner sur l'économie marchande, en réduisant de plus en plus leurs subventions publiques.

Il est indispensable de donner à toutes les personnes employées dans l'économie sociale un statut de travailleur à part entière, avec des ressources suffisantes pour vivre, et des droits à la sécurité sociale. Les travailleurs du secteur de l'économie sociale ont droit eux aussi à des conditions équitables de travail (RGP p. 168).

Exemples

Madame D. a travaillé de 1987 à 1992 dans un atelier protégé. Au début, elle y gagnait 101 FB par heure. Le rythme de travail dans un atelier protégé devrait être moins élevé qu'ailleurs ; pourtant, quel qu'un se trouvait régulièrement avec un chronomètre près de la chaîne de fabrication. Elle avait peu de contacts avec ses collègues et se sentait jugée. A la longue, elle ne

¹⁷ Voir notamment X. GODINOT (sous la direction de), « *On voudrait connaître le secret du travail* », Éd. de l'Atelier / Éd. Quart Monde, Paris, 1996 ; « *Les syndicats face à l'exclusion et aux précarités sociales* », Confédération Européenne des Syndicats, Bruxelles, 1995, et les travaux de l'European Business Network for Social Cohesion.

¹⁸ Conseil de l'Europe, Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, « *Déclaration de Berlin : réduire le chômage de moitié d'ici*

l'an 2000 » élaborée par le Conseil consultatif pour la politique de l'emploi, 10 janvier 1995.

put plus supporter cette pression. Actuellement, elle travaille comme bénévole à temps partiel dans un atelier social (avec maintien de ses allocations), pour ne pas rester seule.

Le fils de Madame G. de Bruxelles, âgé de 25 ans, a été admis pendant 10 mois dans une « Entreprise de Formation par le Travail », une ASBL qui combine formation et travail pour des jeunes sans diplôme et sans protection sociale. Il y gagnait 1 000 FB par jour, avec beaucoup d'heures supplémentaires, mais ne reçut jamais de fiche de salaire. A la fin de son contrat, il n'eut pas droit aux allocations de chômage. Un employeur suivant le trompa en lui disant qu'il était inscrit à l'ONSS *. Après cinq mois, il fut renvoyé à la maison pour une quinzaine de jours, à nouveau sans allocation. Lors de son retour en septembre, l'employeur avait engagé d'autres jeunes à sa place. Chaque fois que, par la suite, il a posé sa candidature, il a été refusé parce qu'il n'était pas chômeur indemnisé. En désespoir de cause, il est retourné travailler à l'ASBL citée ci-dessus. On l'a envoyé sur un chantier à Gand : il prend le train chaque matin à 5 h 25 et rentre le soir à 18 h. Il perçoit toujours 1 000 FB par jour, mais il doit supporter les frais de déplacement. Un

bureau d'intérim a écarté sa candidature parce qu'il n'était pas chômeur indemnisé et coûterait donc trop cher.

4. Encourager l'activité des personnes sans emploi...

En permettant le cumul de minima sociaux (allocations de chômage, minimex...) et d'une activité indépendante, salariée ou bénévole, dans des limites plus larges qu'aujourd'hui, en veillant toutefois à ne pas encourager indirectement une baisse des salaires. Cela suppose des changements significatifs dans les réglementations.

Le problème

L'assurance chômage a été construite en période de plein-emploi, quand l'emploi salarié à temps plein et à durée indéterminée était la norme. Dans ce contexte, il était normal qu'on exige d'un chômeur qu'il se consacre exclusivement à la recherche d'un emploi. Aujourd'hui, dans un contexte de chômage de masse, où la moitié des emplois créés sont précaires¹⁹, cette obliga-

¹⁹ Dans l'Union européenne, 50 % des embauches en 1995 ont été faites en contrats à durée déterminée, affirme Marjorie JOUEN, dans la lettre d'information de la Cellule de prospective de la Commission de l'Union européenne, n° 7, décembre 1997, p. 7.

tion devient cynique et inhumaine pour les personnes dont les chances de retrouver un emploi à temps plein sont insignifiantes.

La première partie de ce texte a montré à quelles absurdités et à quelle souffrance conduit la réglementation actuelle, en tuant l'initiative, en enfermant les chômeurs dans l'inactivité forcée, en cassant les solidarités et les dynamismes, en autorisant l'ingérence dans la vie privée. Au lieu de décourager toute activité rémunérée ou bénévole et de condamner les personnes à l'assistance et au désœuvrement, il faut faire le choix inverse. Il faut encourager l'activité, l'initiative et la créativité, qui sont les fondements du développement personnel, familial et collectif.

Cela suppose d'éliminer les « pièges de pauvreté » qui rendent les emplois occasionnels, à temps partiel ou à bas salaires, sans attrait, parce que le revenu qu'on peut en retirer va de pair avec une réduction (quasi) équivalente des allocations. Par exemple :

— un chef de famille, chômeur de longue durée, qui bénéficie d'une allocation familiale majorée en même temps que du statut VIPO * pour les frais d'hospitalisation, n'est pas très loin du salaire minimum légal, surtout s'il doit déduire de son salaire éventuel ses frais de

déplacement ainsi que des frais de garde d'enfant. C'est d'autant plus vrai pour les chômeurs âgés ;

— un chef de famille, chômeur de longue durée avec allocation familiale majorée et bénéficiant d'un revenu d'appoint par l'ALE *, gagne davantage que quelqu'un qui travaille à temps plein au salaire minimum. Par ailleurs les ALE concurrencent parfois des services existants qui rémunèrent leurs travailleurs à un taux normal.

— il faut également éviter les pièges de pauvreté au niveau familial, qui se produisent lorsque l'augmentation du revenu d'un membre de la famille entraîne une baisse équivalente de celui d'un autre membre. Il serait préférable que les allocations payées à un chômeur ou à un invalide ne diminuent pas lorsque le revenu d'un autre membre de la famille augmente. Si l'individualisation complète des allocations est impossible, il doit être néanmoins possible d'assouplir les règles, par exemple en permettant un accroissement de revenu pour d'autres membres de la famille ou en revoyant la définition d'isolé. On pourrait s'inspirer pour cela des règles en vigueur en matière d'assurance invalidité.

Les dettes peuvent également constituer des « pièges de pauvreté ». Les revenus de remplacement infé-

rieurs à 31 500 FB sont protégés contre les saisies. Mais dès qu'on trouve du travail et que ce revenu est dépassé, la saisie peut être appliquée, et le revenu restant est parfois inférieur à 31 500 FB.

Dans certains cas, la réglementation entraîne les allocataires dans une spirale de pauvreté. C'est ce qui arriva à Monsieur L., qui avait un travail relativement bien payé. Dans les années 70, il fut gravement malade mais ne connut pas de gros soucis d'existence grâce aux allocations de l'assurance maladie. Sa maladie l'empêcha de reprendre son travail précédent. Il retrouva un autre emploi, mais avec un salaire réduit. Deux années plus tard, il retomba gravement malade et ne perçut plus qu'une indemnité de misère calculée à partir de son bas salaire.

Réduire les allocations constituerait dans tous les cas une erreur : cela conduirait à une plus grande précarité. Plusieurs études indiquent que les allocations en Belgique ne sont pas trop élevées²⁰. Il serait préférable de relever le niveau du salaire

(net) minimum, par exemple, par une réduction des cotisations des travailleurs.

S'ils ne peuvent trouver une activité rémunérée, les chômeurs doivent pouvoir s'occuper utilement par du bénévolat, des études, des activités socio-culturelles, de l'entraide de quartier ou de petits travaux dans leur logement, sans contrôles administratifs exagérés et sans sanctions. Il est absurde d'assimiler toutes ces activités à du travail au noir.

Les abus en matière de chômage doivent évidemment être combattus : le travail au noir sape l'emploi légal ainsi que le financement de la sécurité sociale. Le contrôle du travail au noir est cependant d'une telle sévérité qu'il est parfois inhumain. Le nombre de sanctions s'est d'ailleurs accru de manière drastique depuis 1991, ce qui s'explique par un durcissement de la réglementation plutôt que par un accroissement du nombre d'abus.

Dans de nombreux cas, le principe de « présomption de faute » est appliqué de telle sorte que le chômeur est sanctionné à moins qu'il puisse prouver qu'il respecte les règles. Par exemple, les plus défavorisés ne sont théoriquement pas touchés par les exclusions pour chômage de durée anormale (art. 80) puisque ces suspensions ne sont applicables qu'au-delà d'un certain

²⁰ B. CANTILLON e.a., *Sociale indicatoren 1985-1992*, CSB-Berichten, UFSIA, Antwerpen, 1993 ; L. DE LATHOUWER, *Netto-ervangingsratio's bij werkloosheid in België en een vergelijking met zes Europese landen*, Bruxelles, Ministère du Travail et de l'Emploi, 1996.

seuil de revenus. Ils doivent cependant justifier qu'ils n'entrent pas en ligne de compte pour ces exclusions. Or ils sont souvent mal informés sur leurs droits et sur les obligations administratives. Certains sont exclus à tort. Un quart des personnes suspendues dans le cadre de l'article 80 ne font jamais opposition. Dans certains cas, le chômeur n'a même pas la possibilité de se défendre. Un autre exemple est la « présomption de travail au noir » lorsqu'on cohabite avec un indépendant sans l'avoir déclaré préalablement, même si on ne lui apporte aucune aide (art. 50).

L'insécurité juridique est renforcée par le « manque de transparence » des règlements. Les chômeurs ne savent plus ce qu'ils peuvent ou ne peuvent pas faire. L'angoisse d'être en infraction et l'obligation de demander préalablement une « autorisation » pour tout sont d'un poids psychologique très lourd, paralysant ²¹.

Quelques exemples

Chômeur, Monsieur R. s'est retrouvé écrasé par une montagne de dettes. Il essaya d'en sortir en vendant

le cuivre, le plomb et le vieux papier qu'il récoltait à l'occasion des « grandes poubelles ». La fourniture d'électricité lui fut supprimée durant tout un hiver. Pour se dépanner, il se fabriqua des bougies avec les restes qu'il récupérait. A la longue, il y prit goût et visita un petit atelier de fabrication. Il y apprit les techniques de base et vend à présent les bougies qu'il fabrique de manière artisanale. L'histoire illustre bien la créativité que certains mettent en œuvre pour résister à la misère, si l'ONem locale leur en laisse la possibilité au démarrage. Le Fonds Wallon du Logement veut donner aux familles à faibles revenus la possibilité de rénover leur logement contre une réduction de loyer. Ce procédé a pris la forme juridique des « baux de rénovation », et le système est subsidié par la Région Wallonne. Les travailleurs salariés ou indépendants peuvent en profiter, mais pas les chômeurs, car l'ONem le leur refuse ! Pour les bénéficiaires du minimex, l'autorisation dépend des CPAS. Des projets de formation dans ce cadre ont été refusés par l'ONem, malgré l'accord du FOREM *. Pourtant, aménager son propre logement constitue un apprentissage utile et une occasion de prendre un nouvel élan.

Après deux accidents de voiture, Monsieur Yves avait recours au

²¹ Dans les « Zones d'Initiatives Privilegiées ».

CPAS pour un accompagnement budgétaire. Lorsqu'une tempête fit s'envoler le toit de sa maison, on constata que le CPAS n'avait pas renouvelé son contrat d'assurance. Il répara donc son toit lui-même. Un voisin le dénonça à l'ONem, ce qui lui valut une suspension de ses allocations pendant deux mois et l'obligation de rembourser 500 000 FB. Yves remarqua que « *pour ce prix, une entreprise aurait bien réparé mon toit* »²². Des juristes estiment que, dans cet exemple, la réglementation a été appliquée de manière outrancière, car elle n'exigeait pas une telle sanction. Il suffirait parfois que la réglementation soit appliquée avec bon sens pour être plus humaine.

Une société engageait de temps à autres des chômeurs pour assurer la sécurité lors de grandes manifestations comme des festivals de musique. Les personnes concernées considéraient cela comme un revenu d'appoint, sans se rendre compte qu'il s'agissait d'un travail indépendant, à déclarer *préalablement* à l'ONem. Un jeune qui habite chez son père invalide a dû rembourser 91 843 FB à l'ONem ; une autre personne qui est en accompagnement budgétaire au

CPAS a trouvé dans sa boîte un ordre de remboursement de 406 320 FB.

Des immigrés, qui avaient emballé à domicile des bonbons pour une entreprise, ont été obligés de se faire enregistrer comme indépendants, bien qu'il s'agisse manifestement d'un travail avec lien de subordination. Un des membres cohabitants de cette famille, qui travaillait sous contrat d'emploi, fut mis au chômage pendant quelques jours au cours de la même période. Il se vit appliquer une suspension d'allocations pendant 12 semaines et échappa de justesse à l'obligation d'un remboursement.

Les « réseaux de troc »²³ sont des réseaux d'échanges de services : par exemple deux heures de baby-sitting contre deux heures de cours d'informatique. Un chômeur qui s'était inscrit dans un tel réseau a vu ses allocations suspendues pendant 22 semaines et a dû rembourser 185 000 FB à l'ONem.

²³ Les réseaux de troc nous viennent de Grande-Bretagne où ils sont appelés « LET's » (en français « SELs »). Le principe de base est que toute forme de service, exprimée en heures, est équivalente (par ex. une heure de ménage = une heure de cours). Le système actuel est regardé (à raison) avec méfiance par l'ONem parce qu'il pourrait mener à du travail au noir dans une série de cas. Cependant, il peut aussi renforcer le tissu social, notamment dans les quartiers pauvres, et offrir aux chômeurs des possibilités d'activités alternatives valables.

²² Journal « *La main dans la main* », de LST, n° 139, janvier 1996.

Propositions

Afin d'encourager l'initiative et l'activité des sans-emploi, de nouveaux principes devraient inspirer la réglementation, fondés sur le refus de toute discrimination entre travailleurs et chômeurs dans les contrôles de l'administration du travail : les chômeurs doivent avoir la même liberté d'agir que les travailleurs. Le RGP demandait déjà la suppression des discriminations envers les chômeurs et les travailleurs les plus marginalisés (pp. 178 et 179) et la reconnaissance du droit de chacun à la citoyenneté par l'exercice d'une activité utile, y compris en dehors du marché du travail formel (pp. 183 et 184).

— *Les activités bénévoles ne devraient être soumises à aucune déclaration obligatoire, sauf si elles sont régulières et occupent au moins un mi-temps*²⁴.

— *Afin de promouvoir au maximum les possibilités de développement personnel des chômeurs, les systèmes tels que « l'exemption pour raisons sociales ou familiales », bénévolat, reprises des étudiants... doivent être non seulement*

tolérés mais stimulés activement (cf. p. 183). Les critères pour cette politique de stimulation doivent être d'une part le développement du demandeur d'emploi, et d'autre part l'utilité sociale du travail alternatif qu'il accomplit.

*La réglementation devrait faciliter l'activité des chômeurs, par le cumul de revenus de sources diverses. Les Agences Locales pour l'Emploi sont un pas dans cette direction, mais le statut des participants doit être amélioré. Les ALE pourraient être transformées en coopératives ou en Centres de Services de Proximité*²⁵ : l'important est qu'à l'avenir les contrats de travail soient inscrits dans une convention collective de travail.

— Les « réseaux de troc » devraient faire l'objet d'une nouvelle réglementation, évitant qu'ils ne déstabilisent le circuit normal des échanges marchands, mais évitant aussi qu'ils ne soient systématiquement considérés comme du travail au noir.

— Les minimexés qui trouvent un emploi salarié bénéficient pendant trois ans d'une franchise de 3 500 à 7 000 FB par mois pour le calcul

²⁴ Une réglementation plus souple encore est en vigueur en France, où l'activité bénévole du chômeur indemnisé ne doit pas être réalisée à temps plein et correspondre à un emploi dans une association.

²⁵ Cf. *Agence locale pour l'emploi ; nouveau statut, nouvelle logique*, Note de réflexion du service des Travailleurs Sans Emploi de la CSC, 6 novembre 1997, 17 p.

du minimex. *Cette franchise pourrait être augmentée.* On connaît dans le domaine de l'assurance chômage des assouplissements similaires en cas de travail partiel involontaire « avec maintien des droits ». On pourrait généraliser le système, de telle sorte que le passage à un travail à plein temps ne soit pas découragé.

— *La réglementation en matière de travail autorisé pour compte propre doit être considérablement assouplie.* Nous pensons notamment à des travaux dans son propre logement sans but spéculatif²⁶ ou à des améliorations apportées à un logement social dont on est locataire, et pour lesquelles la société de logement fournit elle-même les matériaux. Les aides occasionnelles à des parents, voisins ou amis doivent être autorisées sans aucune déclaration préalable.

— *Il faut mettre fin au faux travail indépendant.* Le travail qui est exécuté sous la direction d'un tiers, même si ce travail est occasionnel ou à domicile, doit être considéré comme travail salarié.

Le régime des sanctions de l'ONem, devrait être allégé :

— *par la suppression du principe de « présomption de faute » :* dans la réglementation actuelle, c'est au chômeur de faire la preuve qu'il n'a pas été payé pour un service rendu, que l'oubli d'une procédure administrative n'est pas une tentative de fraude. La charge de la preuve doit revenir à l'ONem, pas au chômeur ;

— *par la mise en œuvre des principes de respect de la vie privée et d'inviolabilité du domicile,* déjà affirmés dans la Constitution belge ;

— *par l'interdiction faite à l'administration d'entreprendre des contrôles sur base de dénonciations anonymes ;*

— *préalablement à toute décision fondée sur son comportement personnel, le chômeur doit pouvoir être entendu par la personne ou la commission qui statue sur son sort ; il doit pouvoir préparer sa défense ;*

— *les sanctions doivent tenir compte de l'importance de l'infraction, de la capacité du chômeur de supporter la sanction et de la mesure réelle de sa responsabilité (cf. RGP p. 184). Les possibilités d'introduire des réclamations, d'aller en appel contre les décisions, d'obtenir un sursis (la sanction est prononcée, mais non appliquée s'il n'y a pas récidive), une remise partielle ou totale des dettes en cas de cir-*

²⁶ Des jugements ont d'ailleurs été rendus dans ce sens au cours des années écoulées. Cf. J. PUT, *Werkloosheid : rechtspraak in : D. Simoens & J. Put (red.), Ontwikkeling van de sociale zekerheid 1990-1996*, Brugge, Die Keure, 1996, pp. 812-813.

constance atténuantes, devraient également être élargies. Parfois, la sanction pourrait consister à diminuer le montant des allocations, au lieu de les supprimer.

— le remboursement des allocations touchées indûment est une obligation générale. Mais dans certains cas, la récupération d'indus importants par retenue sur les allocations exclut les personnes de toute protection sociale et les plonge dans la misère. Même en cas de fraude, *un minimum vital doit être maintenu*, pour éviter les conséquences parfois irréversibles de la misère pour les personnes et pour leur famille.

Il en va de même en ce qui concerne *les saisies : dans tous les cas, un minimum vital doit être maintenu.*

5. Garantir à chaque chômeur un Itinéraire Personnalisé vers l'Emploi

D'après les articles 49 à 51 des résolutions du Sommet européen sur l'emploi, chacun des États-membres s'est engagé dans un délai de moins de cinq ans à « *Offrir un nouveau départ à tout jeune avant qu'il n'atteigne six mois de chômage, sous forme de formation, de reconversion, d'expérience professionnelle, d'emploi ou de toute autre mesure propre à favoriser son*

insertion professionnelle... Offrir également un nouveau départ aux chômeurs adultes avant qu'ils n'atteignent douze mois de chômage ²⁷ ». Cette ambition doit rencontrer l'attente des plus défavorisés, lassés des stages parking, des programmes inadaptés ou sans moyens qui ne conduisent à rien. Ils ne s'investiront dans des dispositifs nouveaux que si ceux-ci conduisent à une véritable qualification professionnelle et offrent des perspectives d'emploi.

Le problème

Même si les programmes publics sont rendus légalement accessibles à certains groupes parmi les plus défavorisés, les conditions de tous genres qui sont fixées ²⁸ ont pour résultat pratique d'exclure les plus pauvres : tests d'admission, sélection de ceux qui – a priori – ont les meilleures chances de trouver un emploi, radiation d'office après un certain nombre de mois des listes de demandeurs d'emploi non indemnisés...

²⁷ Agence Europe, *Résultats du sommet européen pour l'emploi*, 26 novembre 1997, p. 7.

²⁸ M. BODART, Les mesures de résorption du chômage : approche critique, *Lettre d'Information du Point d'Appui Travail-Emploi-Formation*, 1993(2), pp. 3-10.

Selon nos estimations, seul un bénéficiaire du minimex sur 250 a bénéficié en 1990 d'une formation auprès du VDAB *. Il est possible que ce chiffre ait quelque peu augmenté entre temps dans le cadre de l'action Weer-Werk. En ce qui concerne le Troisième Circuit de Travail, nous savons qu'en Flandre seul 1 emploi sur 100 a été occupé par un minimexé, alors que 8 chômeurs sur 100 vivent du minimex ²⁹. Il n'existe malheureusement pas de chiffres plus récents.

L'écramage des demandeurs d'emploi les plus « forts » pour les formations professionnelles s'explique grandement par *l'utilisation de mauvais critères d'évaluation, notamment le seul pourcentage de personnes qui sont au travail six mois après leur stage*. Selon ces critères, des formations plus ouvertes à des personnes en grande difficulté donnent évidemment de moins bons résultats. On exige par exemple que, 6 mois après la formation, 6 participants sur 10 aient trouvé du travail, sans quoi la formation est supprimée. L'évaluation de l'effica-

cité des formations devrait tenir compte du niveau de départ des participants ³⁰.

Une évaluation des parcours d'insertion — qui englobent l'orientation, le conseil, le suivi, la préformation, la formation technique et professionnelle, la recherche active d'emploi et la mise à l'emploi — a été réalisée récemment en Belgique. Elle montre clairement le risque que les formations qualifiantes soient réservées à des demandeurs d'emploi déjà qualifiés, et que les publics particulièrement fragilisés soient « *orientés vers des dispositifs quasi-occupationnels, définis comme objectifs d'insertion* ». La seule façon d'éviter une telle dérive est de ne pas laisser les opérateurs de l'insertion seuls face à des entreprises fort peu ouvertes aux plus défavorisés : une plus grande prise en compte de l'insertion dans les négociations collectives et les accords interprofessionnels est indispensable ³¹.

Le retour à l'emploi des travailleurs les plus pauvres implique de réparer

²⁹ R. DE WULF, *Evaluatie Tewerkstellingsprogramma's. Nota aan de Commissie voor Economie, Energie en Tewerkstelling*, Brussel, Kabinet Vlaamse Gemeenschapsminister van Tewerkstelling, 1990. Les conditions d'accès pour minimexés ont été assouplies entretemps en Flandre.

³⁰ Il est donc plus correct de mesurer la « valeur ajoutée » des formations sur base de la différence entre le taux d'embauche de participants et de non-participants ayant le même profil. Sur cette base, les formations données à des groupes plus faibles, semblent produire souvent de bons résultats.

³¹ Bernard CONTER, *Insertion professionnelle, donner un sens au parcours*, lettre d'information n° 4, Point d'Appui Travail Emploi Formation, décembre 1997, pp. 3-5.

les dégâts que les privations et la misère ont produits³². L'accès aux soins de santé, au logement, l'apurement des dettes, etc. doivent être organisés... Un nouvel équilibre familial et de nouveaux rythmes doivent être trouvés. Des années d'expérience montrent que la transition est vraiment possible entre une vie organisée autour de la survie et une vie structurée par un emploi, pourvu qu'on y mette le temps, le soutien humain et les moyens nécessaires.

Quelques exemples

Madame P. est allée à une journée « portes ouvertes » sur les formations professionnelles. Pour une formation de secrétariat, elle aurait dû payer 1 000 FB par mois, plus les frais de déplacement et de garde des enfants.

Monsieur H. a dû interrompre une formation en travail des métaux pour raisons de maladie. Il a interrompu un deuxième cycle parce qu'il ne parvenait pas à suivre : « *Je ne regrette qu'une chose, c'est que le cours allait tellement vite. Il faut savoir apprendre rapidement, sinon cela ne va pas. (...) On oublie que de nombreuses personnes n'ont plus*

étudié depuis 20 ans. Nombreux sont ceux qui n'ont pas pu terminer leur formation et qui ont dû retourner au chômage ou au CPAS. Ce qu'à l'école on apprend en 2 ans, au FOREM il faut le faire en 4 ou 6 mois. C'est trop court. »

Monsieur A. raconte : « *J'ai suivi une formation de recyclage. Quand j'ai voulu me présenter pour une formation suivante, on m'a dit : "Vous n'entrez plus en ligne de compte car vous avez déjà 46 ans". Pourquoi alors se recycler ?* » Après avoir pointé à nouveau pendant deux ans, il s'entend dire aujourd'hui par l'ONEm : « Avec des gens comme vous, on ne peut rien faire sur le marché du travail. Il n'y a pas de demande pour vous. »

« *Je n'ai bénéficié d'aucune aide pour trouver du travail. J'ai connu des gens qui ont suivi des formations, qui n'ont ensuite jamais trouvé de travail et qui n'ont pas été aidés par le FOREM.* »

Les articles 60 § 7 et 61 de la loi sur les CPAS constituent un bon moyen pour faciliter le retour à l'activité des bénéficiaires du minimex. Malheureusement, dans la plupart des cas, le « parcours d'insertion » ne débouche pas sur l'accès à l'emploi, mais uniquement sur l'ouverture du droit aux allocations de chômage.

³² Voir le Rapport d'activité de la Coopérative de Lutte-Solidarité-Travail, année 1997.

*Le coût humain de l'accès à l'emploi des plus pauvres
Témoignage de la Coopérative de Lutte-Solidarité-Travail, mai 1998*

Notre Coopérative travaille sur des chantiers de rénovation ou de construction de bâtiments. On ne peut pas comprendre ce que nous vivons en regardant seulement le bilan ou le compte des pertes et profits. Il y a des coûts humains liés à notre choix fondamental, qui est de permettre aux travailleurs les plus pauvres de se former à travers une expérience de travail. Il faut dire par exemple ce que Didier a dû mettre en œuvre pour arriver à la coopérative, ce qu'il doit faire aujourd'hui pour continuer, et comment l'équipe du chantier doit faire face à son absence pour cause de maladie par un surplus de travail. Ce texte est un compte rendu fidèle des propos récemment tenus par Didier.

« On essaie de prouver qu'on redevient responsables de nous-mêmes. C'est un chemin de prise de conscience et c'est difficile. J'avais fait un long travail sur moi avant de postuler à la coopérative. On m'avait dit : si tu veux y aller, tu dois arrêter de boire. C'est ce que j'ai fait. Quand je suis arrivé, je me sentais audessus de tout.

Maintenant que je ne bois plus, je n'arrive plus à assumer mon travail. Je paye le manque de soins de mon corps pendant 36 ans. Tout ce que j'ai préparé pendant des mois et des années venait buter contre mon impuissance face à ce corps douloureux. Pendant un moment, j'ai perdu tous mes points de repère. Il n'y avait pas que la douleur physique du lumbago, mais aussi la dépression. Je ne parvenais plus à me lever de mon fauteuil. Xavier, mon gamin, m'aidait à me lever. L'effet du travail sur mon corps bouffait toute ma vie. Quand ça allait mieux dans ma tête et que j'ai attrapé cette tuile, je me suis mis à paniquer. J'ai eu besoin d'en parler, comme on a besoin d'un médicament, pour décompresser, pour essayer de voir clair. J'ai construit peu à peu un réseau de personnes avec qui je peux parler, une force sur laquelle m'appuyer en cas de problème. »

Décider de se soigner après des années de misère suppose d'avoir retrouvé une motivation, d'avoir senti une véritable attente de son entourage, et d'être soutenu. Oser accorder sa confiance à un médecin et lui parler est une victoire après des années de méfiance et d'exclusion. Aujourd'hui, Didier veut continuer à se soigner, reprendre bientôt le travail à mi-temps, et assumer ses responsabilités familiales. Il souligne l'importance du dialogue sur le lieu de travail. *« Pour moi, l'important est de devenir un bon ouvrier. J'ai soif d'apprendre, mais je ne sais pas comment apprendre. Parfois, s'arrêter 15 minutes sur le chantier avec un formateur permettrait de gagner beaucoup de temps. Si on ne me dit pas que c'est bien, comment veux-tu que je le sache ? Quand on est resté si longtemps sans travailler, on a besoin d'être reconnu, de savoir qu'on existe. Tant qu'on n'est pas reconnu, on ne peut pas avancer. »*

Prendre le temps de recréer une communauté de travail solidaire des plus pauvres, tel est le vrai coût humain de l'accès à l'emploi, et le défi que nous voulons relever.

Propositions

Le Rapport Général sur la Pauvreté a proposé de concrétiser le droit au travail reconnu à l'article 23 de la Constitution comme un droit exigible en prévoyant légalement que toute personne ayant été demandeur d'emploi pendant deux ans ; par exemple puisse se voir attribuer un emploi (p. 200 et suivantes). Il a demandé aux partenaires sociaux d'engager au sein du Conseil National du Travail et du Conseil Central de l'Économie un débat pour évaluer les systèmes mis en place dans d'autres pays et délibérer des modalités d'un tel droit exigible. Notre groupe d'étude renouvelle cette demande en précisant la proposition.

*Il est devenu indispensable aujourd'hui d'adapter le droit social à un contexte qui a beaucoup changé. Il faut en finir avec un droit de gestion de l'exclusion et construire un véritable droit au travail au cœur du droit du travail, en supprimant les discriminations qui paralysent les plus défavorisés, et en donnant un nouveau cadre juridique à l'insertion professionnelle et au travail hors-normes*³³.

³³ Contribution du Mouvement Atd Quart Monde au sommet européen de Luxembourg, publiée dans *Repenser l'activité humaine*, dossiers et documents de la revue Quart Monde, n° 7, février 1998, pp. 62 et 63.

— Pour « offrir un nouveau départ à tout jeune avant qu'il n'atteigne six mois de chômage, et à tout adulte avant qu'il atteigne 12 mois de chômage », selon les articles 50 et 51 des lignes directrices pour l'emploi adoptées au sommet européen du Luxembourg en novembre 1997 ;

— pour garantir « le droit au travail et au libre choix d'une activité professionnelle dans le cadre d'une politique générale de l'emploi visant à assurer un niveau d'emploi aussi stable et élevé que possible, le droit à des conditions de travail et à une rémunération équitable... le droit à la sécurité sociale... à l'épanouissement culturel et social » affirmé par l'article 23 de la constitution belge ;

nous demandons que soient créés des Itinéraires Personnalisés vers l'Emploi (IPE) destinés aux jeunes et aux adultes demandeurs d'emploi. Ces IPE devraient notamment :

— constituer un *cadre contractuel* dans lequel se situe la personne tout au long du parcours et qui lui garantit des *ressources régulières, ininterrompues et d'un niveau suffisant pour vivre.* Le contrat d'intégration professionnelle négocié entre les parties énonce ce qui est attendu de la personne pour progresser vers l'emploi, et ce que la personne peut attendre des pouvoirs publics, spé-

cialement des services chargés de son accompagnement. *La personne exécutant loyalement son contrat a droit à des ressources régulières, même si son itinéraire dure plusieurs années avant l'accès à un emploi stable ou à une qualification reconnue. Elle perd le bénéfice des ressources régulières liées à l'IPE en cas de refus durable d'appliquer le contrat. Le contrat d'intégration professionnelle doit fournir le cadre juridique qui permet d'articuler les différentes mesures d'accès à l'emploi ou à la formation dans un parcours durable, progressif, et sans rupture de rémunération*³⁴. *L'absence d'un cadre juridique adéquat est aujourd'hui un obstacle primordial à la création de véritables parcours d'intégration professionnelle accessibles aux plus défavorisés*³⁵.

³⁴ Tel que nous le présentons, le contrat d'intégration professionnelle s'inspire des leçons des expérimentations conduites en France par le Mouvement AtD Quart Monde, décrites dans le livre déjà cité « *On voudrait connaître le secret du travail* » (éditions de l'Atelier, 1995). Il emprunte aussi au Contrat d'activité, proposé dans le rapport de Jean BOISSONNAT comme moyen d'adapter le droit du travail (*Le travail dans vingt ans*, éditions Odile Jacob, 1995, p. 278 à 304) et au contrat d'intégration individuel lié à l'attribution du minimex.

³⁵ Le dispositif TRACE, présenté par le gouvernement français dans son Programme de prévention et de lutte contre les exclusions, a pour ambition de proposer chaque année à 60 000 jeunes très défavorisés un parcours d'insertion pouvant durer jusqu'à 18 mois, et articulant des actions de bilan, de remobilisation, des contrats emploi-solidarité, etc.

Dans ce nouveau cadre institutionnel, la disponibilité des personnes sur le marché du travail et de la formation est contrôlée dans le cadre de leur contrat d'intégration professionnelle ; l'article 80 devient caduc et peut être supprimé.

— avoir une durée modulable en fonction des personnes, afin que le parcours s'achève non pas après une durée fixée à l'avance, mais quand l'objectif est atteint (acquisition d'une qualification validée, accès et maintien dans un emploi stable). L'expérience montre que, pour les personnes en grande difficulté, trois ans au moins peuvent être nécessaires pour qu'une étape décisive soit franchie.

— permettre une mise en situation de travail rapide, qui rendra le parcours crédible aux yeux de ceux qui s'engagent. Cela demande une implication, non seulement du secteur de l'insertion par l'économique, mais aussi des entreprises classiques qui doivent aussi pouvoir être les supports d'itinéraires vers

(Conseil des Ministres du 4 mars 1998, document du Ministère de l'Emploi et de la Solidarité). Outre le fait que cette durée est insuffisante pour les jeunes les plus pauvres, aucune innovation juridique n'est prévue pour faciliter l'articulation et la continuité de ces mesures. Dans ces conditions, un parcours progressif d'insertion est illusoire. Mais de nombreux amendements ont été déposés pour améliorer ce texte.

l'emploi. Les contrats spécifiques des programmes de résorption du chômage et les emplois en ALE, moyennant les adaptations demandées précédemment et leur inscription dans des conventions collectives de travail, peuvent être des moyens de cette mise en situation de travail.

— permettre d'accéder à des *activités d'orientation, de remise à niveau des savoirs de base (notamment la maîtrise de la lecture, de l'écriture et du calcul) et de qualification.*

— reconnaître le droit à l'erreur, tout particulièrement pour les jeunes qui connaissent très peu le monde du travail et ont connu tant d'échecs qu'ils ont perdu confiance en eux-mêmes.

— assurer un encadrement et un soutien suffisant pour qu'aboutissent les démarches d'accès au logement, à une couverture sociale, aux soins de santé etc. indispensables pour que les personnes aient la disponibilité nécessaire pour se consacrer aux apprentissages requis.

Les IPE devraient répondre à certains critères de qualité :

— les emplois et la formation proposés doivent être convenables, et leur qualité contrôlée par l'État et les partenaires sociaux ;

— des procédures de recours devant le tribunal du travail doivent

être prévues en cas de conflit entre la personne en IPE, qui doit pouvoir assurer sa défense et faire valoir son point de vue, et les services qui ont passé contrat avec elle.

— *le libre choix du travail doit rester garanti* ; les changements que nous demandons doivent permettre aux plus pauvres de sortir de l'inactivité forcée, et non les contraindre à entrer dans de nouveaux travaux forcés.

— *ils doivent ouvrir des droits à la sécurité sociale* ;

— en cas de retour éventuel au chômage, les allocations doivent comporter une amélioration par rapport à la situation de départ : par exemple, évolution du statut de minimexé à celui de chômeur indemnisé, ou de chômeur de longue durée à celui de chômeur de courte durée ; les chefs de famille doivent retrouver au moins le niveau de leurs allocations antérieures.

La création des IPE répondrait à l'incitation du Sommet européen de Luxembourg (article 71) « *d'introduire dans la législation des types de contrat plus adaptables pour tenir compte du fait que l'emploi revêt des formes de plus en plus diverses. Les personnes travaillant dans le cadre de contrats de ce type devraient, dans le même temps, bénéficier d'une sécurité suffisante et d'un meilleur statut profession-*

nel, compatible avec les nécessités des entreprises ». Il s'agit en effet de *faciliter l'insertion professionnelle et sociale des plus défavorisés en évitant de recourir à des statuts précaires ou dérogatoires* qui les maintiennent dans la pauvreté et fragilisent le monde du travail.

Certains responsables du Ministère du travail fédéral belge estiment que les efforts pour « offrir un nouveau départ aux jeunes chômeurs » devraient se concentrer sur les 20 à 30 000 jeunes qui chaque année arrivent sur le marché du travail en Belgique et sont encore au chômage 10 mois après³⁶. Cela pourrait constituer une première étape. Mais il faudrait intégrer cette initiative dans un plan global qui garantirait à tout demandeur d'emploi, quel que soit son statut, un parcours d'insertion après quelques mois d'inactivité. L'idée d'un plan de garantie pour les chômeurs de longue durée a rencontré un écho très favorable en Flandre. Une étude de faisabilité a démontré que le financement d'un tel plan ne pose pas de problème majeur, lorsqu'on tient compte des

retombées budgétaires à court et moyen terme³⁷.

Un élément indispensable à la réussite des politiques de l'emploi réside dans la *formation des professionnels et des bénévoles* qui s'engagent aux côtés des personnes en grande difficulté dans leur itinéraire vers la qualification et l'emploi. Ces professionnels et bénévoles doivent se former à la *connaissance du vécu des publics en grande difficulté et à la pratique du partenariat avec eux*. Il s'agit de reconnaître les plus défavorisés comme des interlocuteurs à part entière, de respecter leurs rythmes, de se donner les moyens de connaître leurs aspirations et leurs projets, et de s'y référer en permanence dans les actions à mener.

La mise en place des IPE suppose la *mobilisation des partenaires sociaux*. Comme l'indiquent les résolutions du Sommet européen sur l'emploi (article 56) « *les partenaires sociaux sont instamment invités, à leurs différents niveaux de responsabilité et d'action, à conclure rapidement des accords en vue d'accroître les possibilités de formation, d'expérience profession-*

³⁶ Guy COX, chef de cabinet du Ministre de l'Emploi et du Travail, « *La politique européenne de l'emploi et les lignes directrices préparatoires au Sommet du Luxembourg* », Actes du colloque d'Houffalize, Cahiers pour demain, trimestriel n° 46, Janvier 1998, p. 22.

³⁷ VLEUGELS I. et alii, *Leven na de Dap. Onderzoek naar de haalbaarheid en effectiviteit van opleidings- en Werkveringsgarantie voor langdurig werklozen in Vlaanderen*. Leuven, HIVA, 1998.

nelle, de stage ou d'autres mesures propres à faciliter l'insertion professionnelle ».

Les pouvoirs publics disposent de leviers trop peu utilisés pour inciter les entreprises à intégrer des logiques sociales dans leurs stratégies de marché : il s'agit des marchés publics. Les collectivités territoriales qui commandent des travaux de construction, rénovation, entretien, etc. devraient inciter les entreprises à intégrer des chômeurs de longue durée dans les chantiers proposés. Elles pourraient dans ce but introduire dans leur cahier des charges une clause du « mieux disant social » (RGP p. 179).

Il faut poursuivre et approfondir la recherche et l'expérimentation des moyens propres à inciter tous les employeurs (publics ou privés) à participer à la lutte contre l'exclusion parce qu'ils y auront économiquement intérêt (clauses sociales dans les marchés publics, conventions collectives prévoyant l'insertion de chômeurs de longue durée, exonérations de charges sociales

sous certaines conditions, contrats avec des entreprises d'insertion ou à finalité sociale, etc.).

Rappelons enfin la proposition que nous avons faite dans le cadre de la préparation du sommet européen pour l'emploi de Luxembourg, en novembre 1997 : *en concertation avec les associations représentatives des plus défavorisés, les partenaires sociaux devraient faire l'état de la situation en Europe des sous-statuts de travailleur en insertion, et mettre en chantier un nouveau cadre juridique favorisant la sécurité, la formation professionnelle et la mobilité des travailleurs jusqu'alors exclus des conventions collectives*³⁸.

En Conclusion

Il s'agit de tourner la page des seuls dispositifs spécifiques et précaires pour ouvrir celle de l'accès de tous aux droits de tous.

³⁸ Contribution du Mouvement Atd Quart Monde au sommet européen de Luxembourg, document déjà cité, p. 63 et 64.

SYNTHÈSE

« *On n'a qu'un seul droit, c'est de se taire* », disent souvent les personnes les plus enfermées dans la misère. Après la publication en février 1995 du Rapport Général sur la Pauvreté en Belgique, suivi d'une série de mesures nouvelles pour lutter contre l'exclusion, il est indispensable que les plus défavorisés continuent de faire entendre leurs voix. C'est dans ce but qu'un groupe d'étude franco-belge, animé par l'Institut de Recherche du Mouvement ATD Quart Monde et composé de personnes d'origines sociales très diverses, s'est réuni à Bruxelles pendant deux ans, avec la collaboration de Lutte-Solidarité-Travail. Son objectif était de produire une connaissance nourrie des savoirs d'expérience de ceux qui ont vécu la misère, des savoirs d'action des militants associatifs ou syndicaux, et des savoirs académiques des économistes, sociologues ou juristes. La première partie du rapport « *Sortir de l'inactivité forcée* » analyse quelques tendances lourdes du marché du travail en Europe sous l'angle de la pauvreté. La seconde partie avance cinq groupes de propositions en matière d'emploi et de protection sociale pour la Belgique.

PREMIÈRE PARTIE : TRAVAILLEURS SANS EMPLOI ... ET SANS DROIT ?

1. En Europe, de nombreux travailleurs sans emploi sont **invisibles dans les statistiques officielles**. En Belgique, au Royaume-Uni, aux Pays-Bas, au Danemark, etc. des centaines de milliers d'entre eux sont considérés comme inaptes à l'emploi, relégués dans des statuts d'invalides ou d'handicapés et exclus des chiffres du chômage. En Belgique, 6 % seulement de la population souffrirait de la pauvreté, nous dit-on. Mais les enquêtes qui donnent ce chiffre ignorent les plus pauvres, les personnes sans-abri, en hébergement collectif, les résidents permanents en camping... soit au minimum 30 000 personnes en 1996.

2. « *Ils ne font plus rien pour des gens comme moi, sauf de nous entretenir dans le chômage* » (un père de famille de 50 ans). En réduisant très fortement la demande de travail non qualifié, les mutations technologiques ont précipité les travailleurs les plus défavorisés dans un **chômage structurel de longue durée**. **L'inactivité** qui en résulte entraîne une désorganisation de la vie quotidienne, des ennuis de santé, une perte d'autorité des parents, des difficultés de scolarisation des enfants, etc. Malgré les efforts des parents et d'un grand nombre d'enseignants, l'école joue très mal son rôle d'enseignement et de promotion pour les milieux les plus défavorisés : « *L'école n'est pas adaptée, il faut changer les programmes.* »

3. **Des jeunes et des adultes travaillent sans être reconnus comme travailleurs.** En Belgique, les jeunes en échec scolaire sont orientés vers des dispositifs d'insertion : ils peuvent travailler à temps plein dans des entreprises d'apprentissage professionnel avec des rémunérations dérisoires. « *Les jeunes sont obligés d'accepter car ils n'ont rien d'autre et veulent être autonomes. Quand l'insertion est terminée, ils n'ont droit à rien, car leur travail n'est pas reconnu comme un vrai emploi, mais simplement comme une occupation* » (une mère de famille belge).

4. De nombreux pays d'Europe ont ainsi créé des **sous-statuts d'insertion professionnelle** qui perpétuent la pauvreté parce qu'ils sont précaires, en dehors des protections habituelles des travailleurs, de trop courte durée pour permettre l'apprentissage des savoirs de base (lire, écrire, compter) ou l'accès à une véritable qualification. « *On ne nous donne que des faux statuts : stages, contrats emploi solidarité, etc. Nous permettons à la société d'innover, d'inventer sur notre dos. On se sert de nous. On se sert de notre compétence, celle de connaître le monde de la pauvreté, pour faire avancer la société* » (un travailleur français).

5. La réglementation en vigueur pendant des années dans de nombreux pays a découragé les bénéficiaires des minima sociaux de travailler. En effet, **celui qui acceptait un emploi**, même occasionnel ou à temps partiel, **voyait ses allocations sociales amputées de la presque totalité des gains de son travail**. Les planchers de ressources devenaient ainsi des plafonds à ne pas dépasser sous peine de sanctions ! Sous la pression des mouvements de lutte contre la pauvreté et des associations de chômeurs, la réglementation est en train de changer, notamment en France et en Belgique, pour faciliter le cumul des revenus.

6. En Belgique et aux Pays-Bas, la réglementation présume la fraude pour toute activité non déclarée, même bénévole, et tient compte de dénonciations anonymes. « *Quand on est en chômage, on est condamné à ne rien faire. On ne peut même pas aider son voisin... On vit dans la crainte permanente d'être exclu des allocations de chômage. Si on nettoie les vitres de son voisin, on peut être dénoncé et accusé de travail au noir* » (un chômeur belge). La crainte de la délation et le contrôle social paralysent les plus pauvres dans l'inactivité.

7. Une **réflexion prospective** sur l'avenir du travail en Europe et les dangers qui menacent les plus pauvres discerne **trois risques majeurs** selon les régions. En Europe du Nord, les plus pauvres seraient relégués dans des statuts d'inactifs ou dans dessous-statuts de travailleurs mal protégés. Au Royaume-Uni, et de façon larvée dans bien d'autres pays, le système de « workfare » produirait des formes de travail forcé et sous-payé, et rejetterait les récalcitrants en dehors de toute protection sociale. En Europe du sud, la transposition des systèmes sociaux d'Europe du nord découragerait l'initiative économique des plus pauvres, conduirait à la disparition de l'économie informelle qui les fait vivre, et les condamnerait à l'inactivité forcée.

8. **Comment moderniser la sécurité sociale sans renforcer la précarité, le contrôle et la dépendance des populations les plus faibles ?** La question se pose dans tous les pays d'Europe. Des sources de financement alternatives, ne pesant pas sur le travail, doivent être trouvées : cotisation sociale généralisée sur tous les revenus, taxes sur l'énergie, sur la pollution, etc.

9. La Déclaration universelle des Droits de l'Homme affirme dans ses articles 22 à 26 le droit de toute personne à la sécurité sociale et au libre développement de sa personnalité, au travail choisi librement dans des conditions équitables, à un niveau de vie suffisant, à l'éducation... Le décalage avec la réalité quotidienne est immense. Pour remettre l'économie au service de l'homme, « *les USA peuvent apprendre de l'Europe l'importance des droits sociaux... Les Européens pourraient apprendre des Etats-Unis comment rendre leur force de travail plus souple au lieu de la payer à rester indéfiniment inemployée* » (professeur W. J. Wilson, université d'Harvard, Boston, USA). Deux options essentielles doivent être prises : garantir le **respect des droits fondamentaux**, et **faire sauter les carcans** dans lesquels sont enfermés les plus démunis. C'est avec eux que doit être réfléchi l'indispensable adaptation du droit social.

**DEUXIÈME PARTIE : DE L'INACTIVITÉ FORCÉE AU DROIT AU TRAVAIL.
CINQ ORIENTATIONS POUR RENOUVELER LA POLITIQUE DE L'EMPLOI ET
ADAPTER LA SÉCURITÉ SOCIALE EN BELGIQUE.**

1. Répondre en priorité aux besoins essentiels non satisfaits par une politique de lutte contre les précarités et la grande pauvreté.

Le Rapport Général sur la Pauvreté (RGP) en Belgique propose d'avancer dans la réalisation des droits fondamentaux de l'homme, à partir de « *l'expérience des plus pauvres, prise comme mesure de l'avancée de tous* ». Les lois du marché seules ne pourront jamais produire cette avancée sans l'action correctrice des pouvoirs publics. L'action contre la pauvreté doit être **globale**, et doit couvrir les quatre grands domaines repris dans le RGP : la famille, les conditions de vie et la santé ; l'habitat et l'environnement ; le savoir, la culture et l'enseignement ; l'emploi et la protection sociale. Le renforcement de la sécurité sociale doit aller dans le sens de **droits fondamentaux garantis à tous**, plutôt que dans le sens d'une multiplication de droits spéciaux sélectifs ou d'une privatisation des mécanismes de solidarité. Enfin, un des besoins les plus essentiels des plus défavorisés est d'être entendus et associés à la construction d'une société plus juste et que soient mis en place les moyens de ce **nouveau partenariat** entre les instances politiques et administratives, les populations défavorisées et les associations qui les représentent.

2. Garantir à chacun un revenu décent.

De plus en plus nombreux sont ceux qui ne parviennent pas à accéder à l'assurance chômage ou qui en sont éjectés. Il faudrait au contraire rendre les droits au travail et à la protection sociale plus universels en évitant au maximum les exclusions ; admettre tous les jeunes ayant accompli l'obligation scolaire à l'assurance chômage ; remplacer l'article 80 du chômage par une garantie de travail ou de formation à tout chômeur de longue durée, etc. Les allocations les plus basses doivent être réévaluées, et les pièges financiers liés aux minima sociaux réduits.

3. Créer de nouveaux emplois.

Plusieurs moyens doivent être mis en oeuvre simultanément :

— La réduction de la fiscalité sur le travail, et son remplacement par des financements alternatifs (cotisation sociale généralisée sur tous les revenus ou

sur la valeur ajoutée hors salaires, impôt sur la fortune, taxation des revenus immobiliers, de l'énergie, de la pollution, etc.) constitue un objectif essentiel.

— La réduction négociée du temps de travail peut créer de nouveaux emplois, à condition que cet objectif soit clairement recherché.

— L'activation d'une partie des dépenses de sécurité sociale, en évitant de créer des emplois au rabais.

— La consolidation et le développement de l'économie solidaire par la création d'entreprises à **finalité sociale** telles que les entreprises d'insertion, les entreprises de formation par le travail, les ateliers protégés, etc. « *Nous réclamons pour les jeunes que le travail en insertion leur donne de vrais droits de travailleurs avant et après le travail.* »

4. Encourager l'activité des personnes sans emploi...

En permettant le cumul de minima sociaux (allocations de chômage, minimex) et d'une activité indépendante, salariée ou bénévole dans des limites plus larges qu'aujourd'hui. Les chômeurs ne doivent faire l'objet d'aucune discrimination, et avoir la même liberté d'agir que les travailleurs. Les **activités bénévoles ne devraient être soumises à aucune déclaration obligatoire**, sauf si elles sont régulières et occupent au moins un mi-temps.

Les **contrôles et sanctions de l'ONEm** doivent être **allégés** : par la suppression de la présomption de faute ; par le respect de la vie privée et de l'inviolabilité du domicile ; par l'interdiction de contrôles administratifs sur base de dénonciations anonymes. Tout chômeur doit pouvoir être entendu avant qu'on ne statue sur son sort ; il doit pouvoir préparer sa défense. Une application plus souple des sanctions est nécessaire, avec le maintien dans tous les cas d'un minimum vital, même dans le cas de remboursement d'allocations touchées indûment.

5. Garantir à chaque chômeur un Itinéraire Personnalisé vers l'Emploi.

Il est devenu indispensable d'adapter le droit social à un contexte qui a beaucoup changé. Il faut en finir avec un droit de gestion de l'exclusion et créer un véritable droit **au** travail au coeur du droit **du** travail, en supprimant les discriminations qui paralysent les plus défavorisés. Nous demandons que soient créés des **Itinéraire Personnalisés vers l'Emploi** destinés aux jeunes et aux adultes demandeurs d'emploi, qui comprendraient les éléments suivants :

— un **cadre contractuel** garantissant des revenus suffisants et réguliers : un « Contrat d'Intégration Professionnelle » préciserait les droits et obligations

de la personne concernée et des pouvoirs public. La personne ne perdrait ses ressources qu'en cas de refus durable d'appliquer le contrat ;

— une **durée adaptée** à chacun, en fonction de ses difficultés propres, une **mise en situation de travail rapide**, un **accès à l'orientation**, une remise à niveau des savoirs et des **qualifications**, le **droit à l'erreur**, un **encadrement** et un soutien **adapté** et formé.

Des possibilités de **recours** doivent être prévues en cas de conflit avec les services responsables, le **libre choix** du travail préservé, ainsi que le droit à la **sécurité sociale** et à une situation améliorée en cas de retour ultérieur au chômage.

La mise en place de ces IPE suppose la mobilisation des partenaires sociaux, demandée par les résolutions du sommet européen pour l'emploi, et la recherche des moyens propres à inciter tous les employeurs à participer à la lutte contre l'exclusion parce qu'ils y auront économiquement intérêt.

En **conclusion**, il s'agit de tourner la page des seuls dispositifs spécifiques et précaires pour ouvrir celle de **l'accès de tous aux droits de tous**.

ANNEXES

Annexe 1 : Glossaire (vocabulaire) et sigles

Annexe 2 : Liste des participants au groupe d'étude d' ATD Quart Monde sur le travail, le chômage et la sécurité sociale

ANNEXE 1

GLOSSAIRE (VOCABULAIRE) et SIGLES

A.L.E. : ce sont les Agences Locales pour l' Emploi, en Belgique. Elles sont obligatoires depuis 1994 dans chaque commune ou groupe de communes, où elles sont chargées de proposer aux chômeurs des activités « non rencontrées par les circuits de travail régulier ». Il peut s'agir d'activités pour des particuliers (tâches ménagères, petit entretien de jardins, aide à domicile...), des autorités locales (communes, CPAS), des associations non commerciales etc. En principe, un chômeur ne peut travailler plus de 45 heures par mois en ALE, sauf dérogation. Le chômeur occupé en ALE n'est pas lié par un contrat de travail. Il bénéficie pour chaque heure de travail d'une indemnité de 150 FB, payée par l'utilisateur sous forme de « chèques ALE ». Cette indemnité s'ajoute à l'allocation de chômage.

ASBL : Association Sans But Lucratif (Belgique), équivalente à l'association régie en France par la loi de 1901.

Association Intermédiaire : (France) « Dépannez-vous en dépannant un chômeur », tel est le principe de ces associations qui mettent en lien

des particuliers qui ont besoin d'aide et des chômeurs. Le particulier paie l'association qui s'occupe de la rémunération du chômeur et des formalités administratives. Le chômeur est payé au moins au SMIC * horaire.

Associations partenaires du Rapport Général sur la Pauvreté en Belgique : ce sont des associations qui ont participé activement à la rédaction du RGP et dans lesquelles les pauvres eux-mêmes sont membres et acteurs. Il y en a six : *Beweging van Mensen met Laag Inkommen en Kinderen*, *Centrum Kauwenberg*, *De Cirkel*, *Lutte-Solidarité-Travail*, *Mouvement Atd Quart Monde-Beweging Atd Vierde Wereld*, *Vlaams Forum Armoedebestrijding*.

Bibliothèque de rue : introduction des livres et d'autres outils d'accès au savoir (ordinateurs...) auprès d'enfants de familles défavorisées, là où ils vivent, pour répondre à leur soif de savoir, casser leur isolement et les réconcilier avec la joie d'apprendre.

C4 : formulaire administratif donné en Belgique au moment de la fin

du contrat de travail ou du licenciement d'un travailleur.

CES : Contrat Emploi Solidarité

CEC : Contrat Emploi Consolidé : Contrats de travail aidés par l'État pour une durée limitée, rémunérés au SMIC horaire, destinés à valoriser l'insertion professionnelle des personnes rencontrant des difficultés d'accès à l'emploi.

Le CES est d'une durée de 3 mois à 2 ans, à mi-temps, avec une part de formation.

Le CEC est d'une durée de 12 mois, renouvelable 5 fois.

Centre d' Adaptation à la Vie active (CAVA) : ces centres ont été créés en France par la circulaire 44 du 10 septembre 1979, qui définit les ateliers de réentraînement au travail et les CAVA. Leur objectif est de lutter contre l'exclusion par une mise en situation de travail adaptée à des personnes très désocialisées, très éloignées de l'emploi. Ils sont souvent rattachés à un Centre d'Hébergement et de Réinsertion Sociale (CHRS). Dans les CAVA et les ateliers de réentraînement au travail, *« les rétributions des travailleurs ne revêtent pas le caractère d'un salaire »*. (voir statut d'exception *) La rémunération des travailleurs est souvent un « pécule » d'un montant inférieur au SMIC.

Centres Publics d'Aide Sociale (CPAS) : dans les communes belges, les CPAS ont pour mission d'octroyer à toute personne dans le besoin l'aide nécessaire pour *« mener une vie conforme à la dignité humaine »* : aide matérielle, sociale, psychologique ou médicale. (Par exemple en accordant une aide sociale ou un revenu minimum garanti à une personne démunie — Voir Minimax *).

CGSLB : (Belgique) la Centrale Générale des Syndicats Libéraux de Belgique compte 210 000 adhérents environ.

Chancelier de l'Échiquier : au Royaume-Uni, il est l'équivalent de notre Ministre des Finances.

CNC : (Belgique) la Confédération Nationale des Cadres est une organisation syndicale qui compte environ 20 000 membres ayant un statut de cadres.

Comité Économique et Social : institution consultative de l'Union Européenne. Il est composé de représentants des employeurs, des travailleurs et d'autres groupements comme les agriculteurs ou les consommateurs. Il donne son avis sur les propositions de la Commission Européenne.

Cette institution existe aussi à d'autres niveaux (régional ou national)

dans plusieurs pays d' Europe, notamment en France.

Commission Européenne : elle est l'institution « moteur » de l'Union Européenne, qui fédère 15 pays d'Europe. La Commission compte environ 12 000 fonctionnaires.

— Elle veille à ce que les règles de l'Union Européenne soient respectées ;

— Elle fait des propositions au Conseil des chefs d'État et des Ministres ;

— Elle met en oeuvre et gère la politique de l'Union Européenne.

Conseil National du Travail : en Belgique, il est un lieu de dialogue national entre travailleurs salariés, employeurs, travailleurs indépendants et agriculteurs. Il peut donner son avis, faire des propositions au Gouvernement et au Parlement en matière sociale (emploi, chômage, sécurité sociale...). Les représentants des employeurs et des travailleurs peuvent y conclure des conventions collectives.

Convention Collective du Travail (CCT) : c'est un accord entre un ou plusieurs syndicats d'un côté, et un employeur ou des organisations d'employeurs de l'autre. Ces accords peuvent déterminer le niveau des salaires, l'organisation du travail, la formation professionnelle, etc.

CPAS : Voir **Centres Publics d'Aide Sociale**

CSC : (Belgique) la Confédération des Syndicats Chrétiens est une organisation syndicale d'obédience chrétienne qui compte environ 1,4 millions d'adhérents.

Entreprise d'insertion : c'est une entreprise qui produit des biens et des services marchands et embauche, en plus de salariés permanents, des personnes — jeunes ou adultes — connaissant des échecs répétés et se trouvant le plus souvent en situation précaire. Ces personnes sont accueillies pour un temps limité, le but étant de favoriser leur insertion dans un emploi « normal ». L'entreprise d'insertion conclut un accord annuel avec l'État ou les pouvoirs locaux, qui définit les subsides qu'elle recevra.

FEB : (Belgique) la Fédération des Entreprises de Belgique est une organisation patronale qui regroupe environ 50 000 entreprises.

FGTB : (Belgique) la Fédération Générale du Travail de Belgique est une organisation syndicale, de tendance socialiste, qui compte environ 1 million d'adhérents.

FOREM : en Belgique, c'est un organisme chargé de l'enregistrement, du placement et de la formation des demandeurs d'emploi en Wallonie et en Communauté germanique.

nophone. Son nom FOREM est un raccourci de Formation et Emploi.

Loi organique : la loi organique des CPAS est la loi qui concerne l'organisation de l'ensemble des CPAS.

Militant Quart Monde : Personne issue elle-même de milieu très défavorisé et qui s'engage pour la promotion et la libération des siens.

Minimex : en Belgique, minimex signifie « minimum de moyens d'existence » (équivalent du RMI * français). C'est un droit à une aide financière pour toute personne qui n'a pas de ressources suffisantes et qui n'est pas en mesure de se les procurer par ses efforts personnels ou d'autres moyens. Cette somme lui est accordée par les CPAS *.

NCMV : (Belgique) National christelijk Middenstands Verbond — organisation patronale d'obédience chrétienne qui regroupe environ 78 000 entreprises employant 650 000 personnes.

O.C.D.E. : organisation de Coopération et de Développement Économique. C'est une organisation internationale créée en 1960 : elle regroupe les principaux pays industrialisés et fait beaucoup d'études pour promouvoir le développement économique.

ONEm : (Belgique) Office National de l'Emploi, chargé de l'indemnisation des chômeurs.

O.N.S.S. : (Belgique) office National de Sécurité Sociale. L'ONSS est chargé de percevoir les diverses cotisations de sécurité sociale dues par les employeurs et les travailleurs, et de redistribuer les sommes entre les différentes branches du système : allocations familiales, assurance-maladie, pensions, chômage...

O.N.U. : Organisation des Nations Unies créée en 1945 et ouverte à toutes les nations pacifiques. Son but est :

- le maintien de la paix et de la sécurité internationale ;
- le développement des relations amicales entre nations ;
- la collaboration internationale pour la recherche de solutions aux problèmes économiques, sociaux et humanitaires, par le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Partenaires Sociaux : ce sont les syndicats et les représentants des employeurs. En Belgique, les principaux syndicats sont : la CSC *, la FGTB *, la CGSLB *, la CNC *... Les principaux représentants d'employeurs sont la FEB *, le NCMV *, l'UCM *...

Prestar : effectuer.

Revenu Minimum d'Insertion : (France) la loi de 1988 sur le RMI consacre le droit à un revenu minimum garanti pour toute personne de plus de 25 ans résidant légalement sur le territoire français. C'est l'équivalent du Minimex belge). De plus, la loi sur le RMI a fait de l'insertion sociale et professionnelle une priorité nationale.

Secrétaire d'État : personne associée à un ministre pour l'aider dans ses fonctions.

S.M.I.C. : en France, c'est le Salaire Minimum Interprofessionnel de Croissance. Il définit le niveau de salaire le plus bas : l'employeur qui voudrait payer un salarié moins que le SMIC serait dans une situation illégale.

Statut : ensemble des règles qui définissent la situation d'une personne, d'un groupe, d'une association...

Statut d'exception, sous-statut : par exemple, le statut de « chômeurs qui travaillent » sans bénéficier des garanties de salaire et de la couverture sociale d'un contrat de travail normal.

UCM : en Belgique, l'Union Syndicale des Classes Moyennes est une organisation patronale qui regroupe environ 55 000 entreprises employant 320 000 personnes.

Universités populaires : Lieux publics de rassemblement, de formation et d'échanges entre les familles du Quart Monde et ceux qui acceptent de les reconnaître comme partenaires.

VDAB : en Belgique, c'est l'Office Régional Flamand de l'Emploi, organisme chargé de l'enregistrement, du placement et de la formation des demandeurs d'emploi en Flandre.

VIPO : En Belgique, c'est l'abréviation de Veuf, Invalide, Pensionné, Orphelin. Dans le régime d'assurance maladie, le statut de VIPO donne des avantages dans le remboursement des soins de santé.

Workfare : mot d'origine américaine, mélange de work (travail) et de welfare (aide sociale). Les politiques de Workfare mettent en oeuvre des programmes de mise au travail ou de formation que les chômeurs doivent obligatoirement accepter, sous peine de perdre leurs allocations.

ANNEXE 2

Liste des participants au groupe d'étude d' ATD Quart Monde sur le travail, le chômage et la sécurité sociale

Ont participé aux réunions de travail et apporté leur contribution :

Frédéric BERNARD, ACES (Accompagnement et Création d'Entreprises sociales, asbl), Monceau-Sur-Sambre.

Nestor BOVE, ATD Quart Monde, Bruxelles.

Patrice BROSTEAUX , Lutte-Solidarité-Travail, ANDENNE.

Gustave BRUYNDONCKX et Béatrice COPPIETERS ont assuré la traduction simultanée et le secrétariat des rencontres.

Françoise COPPIETERS a assuré le secrétariat du groupe.

Jean-Paul DE POTTER a assuré la traduction simultanée des rencontres.

Jean-Marie DERESNES, ATD Quart Monde, Ferrières la Grande (France).

Martine DIERICKX, ATD Vierde Wereld, Willebroek.

RENÉ DONEUX, ATD Quart Monde, Sambreville.

Liliane GARIN, ATD Quart Monde, Bruxelles.

Luc LEFEBVRE, Lutte-Solidarité-Travail, Namur.

Stan LEYERS, ATD Vierde Wereld, Antwerpen.

René LOQUENEUX, ATD Quart Monde, Boussois (France).

Cédric LOSANGE, Lutte-Solidarité-Travail, Namur.

Marc OTJACQUES, Lutte-Solidarité-Travail, Andenne.

Jean-Claude PETO, asbl La Ruelle, Bruxelles.

Damien VAN DER STICK, ATD Quart Monde, Wavre.

Leona VAN DE WIJNGAERT, ATD Vierde Wereld, Willebroek.

Maria VANSCKOONLANDT, ACV Dienstencentrum, Puurs.

Annemie VETS, ATD Vierde Wereld, Antwerpen.

Ides NICAISE, professeur d'économie à la « Katholieke Universiteit Leuven », et Xavier GODINOT, Directeur de l'Institut de Recherche et de Formation d'ATD Quart Monde, ont animé les rencontres du groupe et rédigé le document de synthèse, qui a été retravaillé et corrigé par l'ensemble du groupe.

Ont été auditionnés par le groupe :

Anne QUEVIT, du service d'aide locative du Fonds du Logement de la Région Wallonne.

Paul PALSTERMAN, juriste au service d'études de la Confédération des Syndicats Chrétiens.

Sophie MOLINGHEM, du Secrétariat d'État à l'Intégration Sociale.

Johan PUT, juriste spécialisé en droit de la sécurité sociale, assistant à la « Katholieke Universiteit Leuven ».

Ont été consultés personnellement par les animateurs du groupe

Paul BLANJEAN, responsable national des Travailleurs Sans

Emploi à la Confédération des Syndicats Chrétiens.

Benoit DREZE, conseiller au cabinet du Ministre fédéral de l'Emploi et du Travail.

Anne SEUVRAIN, de la Fédération des Employeurs de Belgique.

Annick THYRE et Daniel DRAGUET, Interrégionale Wallonne de la Fédération Générale des Travailleurs de Belgique.

Jo WALGRAVE et P. MAETER, respectivement présidente et secrétaire du Conseil National du Travail.

Institut de Recherche et de Formation aux Relations Humaines :
Mouvement International ATD Quart Monde
114 Avenue du Général Leclerc — 94580 Pierrelaye
Pour la Belgique :
Mouvement ATD Quart Monde, avenue Victor Jacobs 12, 1040 Bruxelles
Tél. 02/647 99 00 fax. 02/640 73 84

Traitement informatique, impression, façonnage par



D'après Montages et Gravure Numériques
(Computer To Plate)

N° d'impression : 81177 L
Dépôt légal : octobre 1998

Parmi les réactions que ce dossier a suscitées, en voici quelques-unes publiées dans le N° 166 (avril 1998) de la Revue Quart Monde :

"Je trouve que votre réflexion est une des rares qui soit pertinente, parce que vous posez le problème en termes de communication, ce qui n'est pas la manière habituelle. Ce faisant, vous trouvez le bon point de départ... Il existe des mécanismes d'expulsion, de mise en marge, d'exclusion qui relèvent d'une action possible. L'État social ne s'est pas fabriqué tout seul, mais avec des luttes sociales, des interventions politiques. Le problème est d'arriver à constituer un acteur. Ce qui est nouveau, c'est que vous vous placez dans une situation qui est beaucoup plus réaliste que les situations ou discours du passé ; vous posez directement la question de savoir comment les plus démunis, négativisés, peuvent à la fois devenir acteurs et contribuer à la transformation des autres en acteurs... Je suis bien d'accord avec une réponse... en termes de constitution d'un mouvement et d'acteurs".

Alain TOURAINE, sociologue, directeur à l'École des hautes études en sciences sociales à Paris, où il a créé le Centre d'analyse et d'interventions sociologiques.

"Ce dossier me renvoie à la notion de liberté du travail, notion de maniement délicat qu'il serait bon de réactiver... La liberté du travail est un principe constitutionnel confirmé par l'histoire des sociétés démocratiques. Pour un juriste, c'est solide. On a là un principe sur lequel s'appuyer. Il est un droit de tous et, en tant que tel, peut nous aider à penser autrement... La liberté, c'est le choix, et il faut avoir les moyens culturels de l'assumer. Il faut être mis en état d'être libre, c'est un travail d'institution du sujet. Le droit peut avoir son rôle à jouer à cet égard... La présence de ces populations (pauvres) doit conduire les politiques de l'emploi à faire évoluer la référence centrale du droit du travail... Il faut créer les cadres de telle sorte que tout le monde ait sa place."

Alain SUPIOT, juriste, professeur de droit à l'Université de Nantes, actuellement au Wissenschaftskolleg à Berlin où il mène des recherches sur le devenir du droit social en Europe.

ISBN 290497292-7



9 782904 972928