

Promouvoir la qualité du travail et une économie plus sociale

Statut du texte

L'orientation qui suit est fondée sur les onze rencontres décentralisées (dix provinces + Bruxelles) organisées par la Fondation Roi Baudouin et sur les travaux de concertation du Service liés à cette thématique.

Le groupe de concertation 'emploi et travail' se réunit depuis 2003.

Types de participants: associations où les personnes pauvres se reconnaissent, représentants de syndicats, comités de demandeurs d'emploi, associations et fédérations du secteur de l'économie sociale, services actifs dans le domaine de l'insertion socioprofessionnelle et de la formation professionnelle, services de proximité, services régionaux de l'emploi, comités subrégionaux de l'emploi et de la formation, agences locales pour l'emploi (ALE), services sociaux publics et privés, centres régionaux d'intégration, travailleurs sociaux, CPAS, travailleurs du secteur du développement communautaire et chercheurs.

« Le travail forme un barrage crucial contre la pauvreté et l'exclusion sociale »⁸¹. De nombreux décideurs présentent presque cette affirmation comme s'il s'agissait d'une loi naturelle. Elle est fortement ancrée dans les objectifs politiques. Lors du Sommet européen de Lisbonne (2000), les Etats membres ont convenu d'atteindre un taux d'emploi de 70% en 2010.

Mais le Rapport Général sur la Pauvreté (RGP) avait déjà souligné qu'avoir un emploi ne constitue pas une garantie pour sortir de la pauvreté, de la précarité et de l'exclusion sociale. Un emploi n'engendre pas de façon systématique une amélioration des conditions de vie. En effet, la dernière décennie se caractérise par la création de nombreux emplois précaires qui maintiennent les personnes dans des conditions de fragilité sociale.

De nombreux participants aux débats ont établi une relation entre cette évolution négative sur le marché de l'emploi pour les travailleurs et les demandeurs d'emploi d'une part et l'augmentation de l'insécurité sociale d'autre part. Un lien qui, selon eux, est fortement influencé par des tendances lourdes comme l'accroissement de la flexibilité au travail et la libéralisation.

Cette tendance peut, d'après eux, être renversée, à condition de mettre en avant la qualité de l'emploi, de fixer des objectifs politiques de lutte contre le chômage et de promouvoir une économie sociale et créative.

RESOLUTION 39:

PROMOUVOIR LES DIFFERENTES DIMENSIONS DE LA QUALITE DE L'EMPLOI

Un certain nombre de dimensions de la qualité de l'emploi sont évoquées ci-dessous. Selon les participants aux débats, elles ne peuvent pas être dissociées. Au contraire elles déterminent ensemble la qualité de l'emploi. Elles ont été élaborées à partir de différents débats ainsi que de publications émanant du mouvement associatif, de services, de chercheurs... qui travaillent sur le terrain.

PISTE 1. Plus de sécurité d'emploi

L'évolution en matière de stabilité et de sécurité de l'emploi est négative, alors que ces aspects jouent un rôle clé pour assurer la qualité du travail.

L'augmentation du nombre d'emplois temporaires (contrats à durée déterminée, contrats d'intérim...) a des conséquences négatives tant sur la stabilité des revenus que sur les perspectives d'avenir des individus et des ménages. Les politiques expliquent souvent que les mesures d'aide à l'emploi et d'activation (par exemple les chèques-services) constituent pour les travailleurs peu qualifiés un tremplin vers des emplois de meilleure qualité. Des acteurs de terrain et certains chercheurs émettent des doutes par rapport à cette affirmation⁸².

En outre, la stabilité des contrats à durée indéterminée a fortement régressé en raison, par exemple, des fermetures d'entreprises et des restructurations.

⁸¹ Plan d'action national d'inclusion sociale 2001 – 2003 (PANincl.), p. 18, <http://socialassistance.fgov.be/FR/Themes/AB/PANincl-intégrale-FR-COMPLET.doc>

⁸² Voir entre autres: Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail, *Le travail intérimaire dans l'Union européenne*, 2002, <http://www.fr.eurofound.ie/>

Dans une économie mondiale qui recourt de plus en plus à des contrats de travail flexibles pour être concurrentielle et exercer une pression à la baisse sur les salaires, renverser cette évolution n'a rien d'évident. D'après les participants à la concertation, sanctionner financièrement l'instabilité de l'emploi (en sanctionnant par exemple l'offre de contrats à durée déterminée de moins d'un an) présente peu d'intérêt. Les propositions lancées durant les débats consistaient plutôt à récompenser financièrement une offre de stabilité d'emploi. Le gouvernement pourrait donner le bon exemple en prenant comme principe les contrats à durée indéterminée lors de la création d'emplois dans les services publics. Vis-à-vis des pouvoirs locaux, les instances supérieures pourraient utiliser la sécurité d'emploi comme critère pour les subsides. Les entreprises d'économie sociale pourraient être récompensées financièrement lorsqu'elles proposent des contrats durables.

Dans les entreprises 'classiques'⁸³, des initiatives législatives sont moins évidentes. Toutefois, un certain nombre de participants aux débats formulent des propositions en ce sens:

- Certains plaident en faveur d'une réglementation plus stricte en ce qui concerne le travail intérimaire parce que dans la pratique, il est utilisé de plus en plus pour remplacer des travailleurs fixes, ce qui est pourtant interdit par la loi⁸⁴.
- Une deuxième proposition a trait à la limitation et à une plus grande transparence des possibilités légales de recourir à une succession de contrats à durée déterminée.
- Une troisième piste consiste à rattacher des exigences qualitatives (dont une plus grande stabilité de l'emploi) à une réduction des cotisations patronales.
- L'ancrage et la rétribution financière de la stabilité de l'emploi dans le cadre de la responsabilité sociétale de l'entreprise ou lors de l'octroi de labels sociaux constituent une autre possibilité.
- Quelques propositions visent à compenser les coûts sociaux élevés (par exemple en matière de santé) que génère la création d'emplois flexibles. On peut envisager la création d'un fonds alimenté, par exemple, par des prélèvements sur les bénéfices des entreprises. Les recettes de ce fonds pourraient être affectées à la formation des demandeurs d'emploi et des personnes travaillant dans des emplois flexibles. Les possibilités de formation de ces derniers sont en effet un peu plus faibles que celles des travailleurs sous contrat à durée indéterminée.
- Une dernière proposition porte sur les restructurations. Selon certains, les responsables politiques peuvent agir de manière plus préventive (par un plan social plus ambitieux, davantage de possibilités de formation,...) parce qu'on sait d'avance quelles sont les entreprises susceptibles de connaître une restructuration. D'autres posent la question de savoir si une véritable prévention ne devrait pas avoir comme objectif d'empêcher les restructurations. Des mesures en ce sens devraient, idéalement, être prises à l'échelle internationale.

PISTE 2. *Un temps de travail flexible pour une meilleure qualité de vie*

L'argument selon lequel les heures de travail seraient plus flexibles pour répondre aux souhaits du travailleur est souvent inexact. Pensons par exemple au travail de nuit ou en équipe et au travail à temps partiel. Proportionnellement, les emplois à temps partiel sont exercés davantage par des personnes peu qualifiées (surtout des femmes) dans des secteurs peu rémunérés et peu valorisés. Certaines d'entre elles sont contraintes d'y travailler en raison de l'absence d'emplois à temps plein ou parce que les conditions connexes à l'exercice d'un emploi (comme la mobilité ou la garde des enfants) sont financièrement impossibles à assumer ou tout simplement inexistantes. Il faut également noter que les emplois à temps partiel involontaire obtiennent proportionnellement de mauvais résultats pour les autres critères de qualité de l'emploi.

De nombreux participants à la concertation estiment que des mesures devraient être prises pour limiter la flexibilité imposée de manière unilatérale par l'employeur. Ils estiment que de telles mesures limitatives sont nécessaires du point de vue social (état de santé, respect de la vie familiale, politique d'égalité des chances homme/femme...), même si elles vont à l'encontre de la tendance actuelle de flexibilité croissante dans les conditions de travail. Cette limitation de la flexibilité pourrait être rendue possible par une révision de la réglementation actuelle et/ou par le développement de la concertation collective et individuelle en la matière. De 'bonnes pratiques' existantes dans des entreprises classiques et dans celles du secteur de l'économie sociale peuvent servir d'exemple.

Le législateur peut aussi agir indirectement. Dans cette perspective, la diminution du temps de travail a été citée à maintes reprises durant les débats comme point à réinscrire à l'agenda politique. Une autre proposition concerne aussi bien les petits indépendants que leur personnel. Les heures d'ouverture de ces commerces devraient garantir un équilibre correct entre vie familiale et vie professionnelle.

PISTE 3. *L'adaptation des salaires à l'évolution du bien-être*

Aujourd'hui, les salaires sont généralement considérés sous l'angle du coût pour l'entreprise. Cette approche est toutefois incomplète. On peut en effet également envisager les salaires comme sources de profits, d'un point de vue tant économique (les salaires garantissent un pouvoir d'achat, motivent les travailleurs) que social (les interventions publiques dans des domaines tels que les

⁸³ Par économie classique, on entend généralement l'économie de marché et l'économie publique. L'économie sociale comprend les entreprises qui mettent en avant des valeurs sociales (respect de l'environnement, insertion sociale de personnes en position de fragilité sur le marché du travail, commerce équitable, prise de décision démocratique...). Par souci de clarté, cette distinction a aussi été faite dans la présente note. Certains estiment toutefois que les entreprises privées socialement responsables font aussi partie de l'économie sociale. Certaines formes d'économie sociale comme les entreprises d'insertion se trouvent à l'intersection avec l'économie classique car elles accordent plus d'importance à la réalisation de bénéfices. Le mode de subventionnement de ces entreprises explique en grande partie ce phénomène.

⁸⁴ Loi du 24 juillet 1987 sur le travail temporaire, le travail intérimaire et la mise de travailleurs à la disposition d'utilisateurs, M.B., 20 août 1987.

soins de santé et le logement diminuent...). Les salaires représentent, comme l'indique aussi l'orientation relative au revenu (II), un moyen de prévention dans la lutte contre la pauvreté.

L'écart entre le salaire minimum brut et le salaire moyen brut s'est accru au cours de ces dernières décennies⁸⁵, tout comme celui entre les salaires minimaux bruts et l'évolution du bien-être (en termes de revenu national par habitant).

Ces dernières années, les décideurs politiques ont opté pour un relèvement des bas salaires nets par des mesures sélectives. Ainsi, les cotisations des travailleurs sur les bas salaires ont été réduites ou ramenées à zéro. Pour certains participants à la concertation, cette piste n'est que logique : selon eux, les gens qui travaillent pour un faible salaire ne devraient pas avoir à payer de cotisations (para)fiscales⁸⁶. Toutefois, l'abaissement (en pourcentage) ou la suppression des cotisations des travailleurs fait aussi l'objet de beaucoup de critiques négatives. Il sape le système de la sécurité sociale. Premièrement, car l'on abandonne le principe de la contribution de chaque travailleur au système en fonction de ses moyens financiers. Deuxièmement, car cela entraîne une solidarité disproportionnée entre les personnes à bas salaire et les autres dont le salaire est plus élevé : en effet le montant des remboursements octroyés à ces dernières a à peine augmenté au cours des dernières décennies.

Certains participants plaident en faveur de l'augmentation des salaires minimaux bruts. En tant que mesure générale, elle présente l'avantage de ne pas entraîner un piège financier lorsque quelqu'un accepte un emploi mieux rémunéré. Cela permet aux demandeurs d'emploi de mieux estimer l'avantage financier que leur apporterait un emploi par rapport à une allocation. Et cela conscientise les employeurs quant à la responsabilité sociétale de l'entreprise. Pour ces raisons, ce choix politique semble préférable aux mesures sélectives (par la voie fiscale et parafiscale) prises ces dernières années.

PISTE 4. Garantir une protection sociale légale pour tous les emplois

Alors que dans le passé certaines mesures d'aide à l'emploi et d'activation ne conféraient qu'un droit partiel à la protection sociale (pas de protection salariale, absence de droit à une pension complète...), cette situation s'est régularisée au cours de ces dix dernières années. Cette piste concerne donc d'abord en premier lieu les situations dans lesquelles le droit du travail est violé.

– Combattre la fraude sociale en étant attentif à la réalité sur le terrain

La fraude aux cotisations de sécurité sociale a pour conséquence l'absence de protection sociale légalement garantie du travailleur.

Le travail non déclaré est la forme la plus connue de fraude sociale. Une autre forme très répandue est le statut de faux indépendant. En outre, certaines pratiques légales, comme la sous-traitance, rendent difficile le contrôle du respect des lois sociales, ce qui entraîne un risque de fraude.

Il est souvent difficile de détecter la fraude sociale et de dresser un état des lieux. Il est pourtant nécessaire de la combattre car elle sape la solidarité sociale en diminuant les recettes de la sécurité sociale. En outre, elle entraîne indirectement une détérioration des conditions d'emploi pour d'autres postes de travail, particulièrement dans des secteurs où beaucoup d'emplois sont mal rémunérés ou dans des secteurs soumis à une forte concurrence.

Pour pouvoir lutter systématiquement contre la fraude sociale il faudrait d'abord que les services de l'inspection sociale disposent de beaucoup plus de moyens et de personnel qu'actuellement. Il faudrait également augmenter le nombre de contrôles sur l'offre de tels emplois. Sur ces deux points, la Belgique est à la traîne par rapport à la plupart des pays de l'Union européenne. Pour une approche efficace de la fausse indépendance, il semble également souhaitable d'examiner la possibilité de clarifier davantage la différence entre le statut d'employé et celui d'indépendant. Une des caractéristiques essentielles d'un contrat d'emploi, à savoir le fait que le travailleur est soumis à l'autorité de l'employeur, est encore trop souvent sujette à interprétation, avec comme conséquence, une insécurité juridique et des conséquences financières pour les deux parties.

Cependant, pour que la lutte contre la fraude sociale ne se limite pas à combattre le symptôme et n'engendre pas une aggravation de la précarité en pénalisant une seconde fois les travailleurs, il est nécessaire d'être attentif à la situation des personnes suivantes : personnes bénéficiant de faibles allocations sociales et salaires, indépendants ayant de faibles revenus, personnes ayant difficilement accès au marché du travail en raison de leur statut de séjour ou de leur type de permis de travail ...

– Améliorer le statut social des indépendants

Chez les indépendants aussi, on parle d'aggravation de la précarité. Une des réponses à celle-ci a été d'améliorer leur statut social, entre autres, en les obligeant à étendre leur couverture soins de santé à ce que l'on appelle les petits risques. Depuis le 1er juillet 2005, les conjoints aidants, nés après 1956, bénéficient également d'un statut à part entière obligatoire. À partir de cette limite d'âge, toutes ces personnes paient une même cotisation majorée. Évaluer cette mesure permettrait de se faire une idée des différentes situations qui existent : dans certains cas, ces cotisations peuvent compliquer davantage la situation de certains ménages sur le plan des revenus, alors que les droits à la pension qu'elles confèrent n'entraînent qu'une faible augmentation de la pension.

⁸⁵ Le salaire brut est constitué du salaire de base ou salaire net plus le précompte professionnel (= un paiement anticipé des impôts), les cotisations sociales de l'employeur et les éventuels avantages financiers accordés au travailleur.

⁸⁶ Il existe deux types de cotisations parafiscales, à savoir les cotisations sociales des employeurs et celles des travailleurs.

Une nouvelle amélioration du statut social est souhaitable. Elle devrait toutefois s'accompagner d'une discussion sur le transfert financier de moyens provenant du système de sécurité sociale des travailleurs vers celui des indépendants.

PISTE 5. *L'amélioration de la qualité du contenu des emplois*

De nombreux travailleurs peu rémunérés effectuent un travail peu intéressant, avec pour conséquence la démotivation et l'absentéisme pour maladie. Ceci s'explique souvent par une division trop importante des tâches. Pourtant, il est clair que de diversifier et enrichir les tâches d'un travailleur a des effets positifs tant pour la personne que pour l'entreprise: meilleure utilisation des compétences, moins d'absentéisme et plus d'occasions de participer activement au développement de la société. Par contre, un ensemble de tâches plus varié peut aussi provoquer du stress, des problèmes de santé etc. si l'on ne tient pas compte des possibilités de chacun. C'est certainement le cas pour les personnes qui souffrent de problèmes mentaux ou psychiques. Dès lors, il est conseillé que le travailleur lui-même, mais aussi l'équipe dans laquelle il travaille ainsi que les structures collectives (représentation syndicale, conseils d'entreprise...) aient davantage leur mot à dire dans la définition des tâches.

Les pouvoirs publics peuvent jouer un rôle important dans la mise en place d'une organisation du travail de meilleure qualité en regroupant les connaissances et les exemples de bonnes pratiques dans ce domaine (tant dans l'économie classique que sociale) et en promouvant une politique des ressources humaines se souciant davantage des personnes peu qualifiées.

PISTE 6. *Plus de possibilités de formation sur le lieu de travail*

La formation que l'on reçoit sur le lieu de travail détermine dans une large mesure les chances d'évoluer vers un emploi de meilleure qualité. En Belgique, ces efforts de formation restent insuffisants. Ceci est particulièrement vrai pour ce qui est des personnes peu qualifiées et peu rémunérées, qui risquent dès lors de rester coincées dans des emplois de piètre qualité.

Un problème se pose également par rapport aux contenus habituellement proposés dans les formations. L'accent est trop mis sur les tâches et les processus d'apprentissage 'instrumentaux' (autrement dit, ils sont trop axés sur des descriptions de tâches spécifiques). Des formations plus 'expressives et sociales', axées sur l'acquisition de différentes aptitudes, pourraient favoriser les possibilités d'évolution des travailleurs. En d'autres termes, il est nécessaire de mettre en place des formations concernant tous les domaines de l'existence.

Dans ce domaine, les pouvoirs publics peuvent jouer un rôle plus important en facilitant l'accès à des mesures telles que le crédit-formation, le congé éducatif, etc. pour les personnes occupées dans des emplois de piètre qualité. Les partenaires sociaux pourraient prendre plus de responsabilités, par exemple en augmentant les moyens affectés aux fonds de formation sectoriels.

RESOLUTION 40: ELABORER UNE POLITIQUE GLOBALE DE LA QUALITE DE L'EMPLOI

PISTE 1. *La qualité de l'emploi, un objectif politique à tous les niveaux de pouvoir*

Les décideurs et les entreprises qui se préoccupent de la qualité du travail considèrent trop souvent ce concept comme une notion fourre-tout ou le mettent en balance avec d'autres objectifs politiques. C'est pourquoi la promotion d'emplois de qualité reste trop souvent lettre morte. Soit elle est mise à mal par d'autres objectifs en matière d'emploi, soit par des mesures économiques et monétaires. C'est d'ailleurs le sort qui semble être réservé à la qualité de l'emploi dans la stratégie européenne pour l'emploi.

Revaloriser ce concept à l'échelle européenne est un premier défi important, d'autant plus que la stratégie européenne pour l'emploi influence fortement la politique des États membres.

Mais selon les participants, les gouvernements fédéral et régionaux belges peuvent dès maintenant prendre eux-mêmes des mesures importantes. Par exemple en analysant régulièrement les progrès relatifs à toutes les dimensions de la qualité du travail. Le rapport belge sur la qualité du travail (2002) pourrait de ce fait devenir structurel. En outre, le plan d'action national emploi 2004 et le plan d'action national d'inclusion sociale devraient pouvoir mieux intégrer les différentes dimensions du concept.

Le nouvel accord de coopération 2005 – 2008 entre l'Etat fédéral, la Région flamande, la Région Wallonne et la Région de Bruxelles Capitale et la Communauté germanophone relatif à l'économie plurielle⁸⁷ offre également des possibilités. Cet accord, tout comme le précédent, continue à mettre l'accent sur la nécessité d'une entreprise de meilleure qualité et plus durable (intérêt pour le développement durable, aspects écologiques...) et d'un encadrement de meilleure qualité des travailleurs (meilleure organisation du travail, méthodes visant à mieux harmoniser la vie de famille et la vie professionnelle...). Une économie plurielle exige en outre la prise en compte expresse de la qualité de travail globale des travailleurs. Cela engendrerait un accroissement significatif du budget, surtout si l'on veut que les entreprises classiques puissent bénéficier de cet accord plus facilement qu'aujourd'hui.

⁸⁷ Il peut être consulté à l'adresse suivante <http://socialeconomy.fgov.be/ContentSite/SASE/Samenwerkingsakkoord%202005%20-%202008.doc>

PISTE 2. *Le développement d'indicateurs qui mesurent la qualité globale de l'emploi*

De bons indicateurs sont nécessaires pour pouvoir faire un tour d'horizon des différentes dimensions du concept de qualité de l'emploi. Ces dernières années, des progrès importants ont été enregistrés dans l'élaboration de tels indicateurs. Les résultats ont déjà été partiellement intégrés dans les plans d'action nationaux d'inclusion sociale. Les derniers plans d'action nationaux pour l'emploi fournissent également un matériau intéressant. La connaissance des acteurs concernés doit être valorisée lors de l'élaboration et du croisement d'indicateurs⁸⁸.

Une personne combine différentes dimensions qualitatives (sécurité d'emploi et possibilités de formation par exemple) ... C'est un aspect essentiel que l'on perd trop souvent de vue actuellement dans la recherche et au niveau politique. Ce n'est pourtant qu'ainsi que l'on peut avoir une image complète de la précarisation dans certains emplois. Ceci peut également être rattaché à l'élaboration et à la mise au point de ce que l'on appelle le taux de précarisation. Le suivi des parcours d'emploi des individus dans le temps mérite lui aussi que l'on s'y attarde. Il permet de comprendre les possibilités de passage à des emplois de meilleure qualité. Une meilleure exploitation des résultats du 'Datawarehouse - marché du travail' (une banque de données utilisée par la Banque Carrefour) dans la recherche et pour élaborer les décisions politiques est indiquée à cet égard.

L'interprétation de certains indicateurs par les décideurs semble un élément très problématique. Ainsi, le choix de l'insertion sur le marché du travail comme première priorité dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale est en grande partie justifié par la comparaison entre le taux de risque de pauvreté pour les ménages dont la principale source de revenu est le salaire du travail (5 %) et le taux pour les ménages dépendant essentiellement ou exclusivement d'un revenu de remplacement (50 %) ⁸⁹. Ce faisant, le politique néglige, entre autres, le nombre de travailleurs intérimaires, de travailleurs dont la sécurité d'emploi est limitée (par exemple dans les secteurs sensibles aux restructurations ou aux délocalisations) et de travailleurs peu rémunérés bénéficiant de peu de possibilités de promotion. Des participants à la concertation soulignent d'ailleurs qu'en chiffres absolus, le groupe des demandeurs d'emploi vivant sous le seuil de pauvreté et celui des travailleurs vivant sous le seuil de pauvreté sont presque de la même taille.

RESOLUTION 41: REDONNER LA PRIORITE A LA LUTTE CONTRE LE CHOMAGE

PISTE 1. *Renforcer la lutte contre le chômage*

Le contrôle renforcé des chômeurs est en grande partie la conséquence d'un changement de priorités aux différents niveaux de pouvoir. La stratégie européenne pour l'emploi, introduite en 1997, les y encourage. L'augmentation du taux d'emploi ou d'activité se substitue à la réduction du taux de chômage. Cette orientation politique contribue à masquer la responsabilité des employeurs et du gouvernement dans la politique socioéconomique. Désormais, la question du chômage est spontanément rattachée à l'histoire des chômeurs 'non disponibles' et 'non actifs'. Les taux d'emploi et d'activité sont liés à une logique financière, à savoir la conservation de moyens financiers pour la sécurité sociale et surtout pour le paiement des futures pensions. La question de la qualité des emplois est ainsi reléguée au second plan. Le fait que le nombre croissant d'emplois à temps partiel et le nombre décroissant d'emplois stables entraînent des recettes moins importantes pour la sécurité sociale, est ignoré lui aussi. En même temps, cela constitue un frein aux augmentations nécessaires des allocations sociales⁹⁰.

À la lumière de ce qui précède, certains acteurs estiment logique de faire à nouveau de la diminution du taux de chômage une priorité politique permanente, dans la même mesure que l'augmentation du taux d'emploi et l'amélioration de la qualité de l'emploi.

PISTE 2. *Garantir les allocations de chômage comme moyen actif de lutte contre la pauvreté*

– Le plan d'activation des chômeurs

Pour beaucoup de participants, le plan d'activation qui cible le comportement de recherche d'emploi des chômeurs est l'exemple par excellence de la manière dont les pouvoirs publics se dérobent à leurs responsabilités dans le domaine de l'emploi. Le plan part du principe que les efforts des chômeurs dans la recherche d'un emploi sont insuffisants. En outre, il ne tient pas compte, entre autres, du manque de création d'emplois durables et de la problématique des emplois précaires. Il néglige aussi l'importance d'une allocation de chômage qui protège en permanence lorsque le risque du chômage surgit. En d'autres termes, tant que l'économie ne crée pas assez d'emplois durables, une allocation de chômage non limitée dans le temps est indispensable à la lutte contre la pauvreté.

⁸⁸ Voir: Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, *Une autre approche des indicateurs de pauvreté. Recherche-action-formation*, Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, 2004, pp. 83 - 107. Ce document peut être consulté sur le site www.luttepauvrete.be.

⁸⁹ *Plan d'action national d'inclusion sociale (PANincl.) 2001 - 2003*, pp. 16 - 17.

⁹⁰ Voir: Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, *En dialogue. Rapport bisannuel, décembre 2003*, Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, 2003, pp. 152 - 155.

Les expériences des personnes concernées semblent confirmer un glissement de la responsabilité vers les seuls demandeurs d'emploi. Le nombre de sanctions prises (à la date du 31 janvier 2004, 500 demandeurs d'emploi avaient été sanctionnés – état de la situation au cours de la mise en oeuvre de la première phase du plan d'activation) qui, d'après des associations⁹¹, touchent surtout les plus vulnérables, n'est qu'un indicateur parmi d'autres. La crainte des sanctions incite les demandeurs d'emploi à prouver de toutes les manières possibles leurs efforts d'insertion, avec le risque d'ainsi renoncer à leurs droits.

Des participants à la concertation soulignent aussi que souvent les services chargés de l'activation et de l'accompagnement ne savent que faire face à certaines situations familiales. Quelle position prendre, notamment, quand dans un couple de cohabitants, un des partenaires doit consacrer beaucoup de temps et d'attention à l'autre qui souffre d'un handicap ou d'une maladie chronique⁹² ?

D'autres signaux montrent que les services régionaux de l'emploi considèrent la délivrance de documents attestant les démarches de recherche d'emploi comme une formalité purement administrative. Ils espèrent ainsi ne pas compromettre le parcours d'accompagnement et leur relation avec les demandeurs d'emploi. Enfin, il faut souligner que certains pensent que ce plan a ou aura des effets positifs, en particulier par la promotion du rôle des services régionaux de l'emploi dans les domaines de l'accompagnement et de la formation des demandeurs d'emploi.

Pour beaucoup, le plan sape le droit à une allocation de chômage. La plupart des participants plaident en faveur d'un retrait immédiat de ce plan. Une évaluation approfondie, qualitative et quantitative, est une exigence minimale. En effet, les résultats officiels du plan présentés jusqu'à présent peuvent difficilement être considérés comme une évaluation. La détermination de critères d'évaluation doit se faire en concertation avec le terrain. Les questions suivantes devraient en tout cas figurer dans l'étude :

- Vers quel type d'emplois les demandeurs d'emploi 'activés' sont-ils dirigés ?
 - Comment se déroulent les négociations entre les demandeurs d'emploi et les facilitateurs de l'ONEM ? Peut-on parler de négociations équilibrées ? Dans quelle mesure les demandeurs d'emploi peuvent-ils faire valoir leurs droits ? Ont-ils la possibilité de refuser des emplois qui ne conviennent pas ?
 - Quelle est la conséquence du plan d'activation sur la suite du parcours d'accompagnement ?
 - Quelles sont les conséquences pour les demandeurs d'emploi sanctionnés ? Peuvent-ils alors faire valoir leurs droits auprès du CPAS ?
- **Adapter les montants des allocations de chômage au bien-être** (voir orientation revenu (II)).
- **Revoir les conditions d'admissibilité et d'octroi pour le droit à une allocation de chômage.**

Une autre piste concerne d'une part les conditions qui régissent l'admission au système de chômage et, d'autre part, l'octroi de l'allocation même.

Dans le premier cas, on peut se demander s'il est encore judicieux de baser l'accès au système de chômage (et au système de sécurité sociale en général) uniquement sur le nombre de jours de travail à temps plein prestés.

Dans le deuxième cas, la question qui se pose est la suivante: «La notion 'd'emploi convenable' comme critère d'acceptation ou non d'un emploi correspond-elle encore suffisamment à la réalité du marché du travail, à savoir l'évolution vers des emplois plus précaires ? » La prise en compte dans la définition de l'emploi convenable d'un certain nombre de dimensions du concept de qualité de l'emploi dont nous avons parlé plus haut assurerait davantage le demandeur d'emploi d'accepter un emploi améliorant sa qualité de vie. Ceci pourrait également inciter les employeurs à proposer de meilleurs emplois.

PISTE 3. *La valorisation des activités non rémunérées des demandeurs d'emploi*

« Le travail bénévole n'est pas pénalisé quand on travaille, mais il l'est quand on chôme. Je connais des gens à qui le CPAS ou l'ONEM interdit de s'affilier à une association s'ils ne veulent pas perdre leur allocation. On veut soi-disant encourager l'émancipation et les chances d'épanouissement des pauvres, alors que la répression les relègue dans un circuit de contrôles » (association dans laquelle des personnes pauvres se reconnaissent, Namur).

Pour les personnes vivant dans la pauvreté et pour les demandeurs d'emploi, effectuer un travail et des activités non rémunérées au service d'amis, de voisins, d'associations, est souvent la seule possibilité de créer de la valeur et de retrouver la dignité. Bien que ce travail contribue précisément à l'épanouissement des intéressés et à leur participation à la société, la réglementation des systèmes d'allocations sociales et/ou son application les dissuade de s'y engager, voire les pénalise.

Il faut examiner ce qui, dans la réglementation actuelle des systèmes d'allocations sociales et dans son application, entrave l'exercice d'activités non rémunérées. Autre question: le changement de statut des bénévoles aura-t-il une influence sur ces obstacles⁹³ ?

⁹¹ Voir entre autres le document <http://www.stopchasseauxchomeurs.be/fichiers/statistiquecontrolerecherche311204.pdf>

⁹² Contribution d'ATD Quart Monde dans le cadre de la concertation relative au rapport bisannuel du Service, 26 septembre 2005.

⁹³ Loi du 3 juillet 2005 relative aux droits des volontaires, M.B., 29 août 2005.

Si le travail devient plus précaire, l'amélioration de l'accompagnement des demandeurs d'emploi vers le marché du travail aura peu ou pas d'effet positif en termes de qualité de vie. En outre, l'accompagnement est souvent trop vite axé sur l'insertion sur le marché du travail, et il ne tient pas suffisamment compte de la problématique, souvent complexe, de certaines personnes. Ainsi, la politique d'activation des demandeurs d'emploi se mord la queue.

PISTE 1. Garantir un accompagnement sur mesure aux personnes en situation précaire

Un parcours vers l'emploi (via l'orientation professionnelle, la formation, la prospection du marché du travail...) destiné aux personnes en situation précaire aura peu de chances d'aboutir si l'on ne tient pas compte de leurs problèmes dans d'autres domaines de l'existence. La pression sur l'insertion professionnelle peut même aboutir à une aggravation de ces problèmes, comme on peut le lire dans l'orientation 'accompagnement' (IV).

Il faut donc une approche globale de l'accompagnement vers le marché du travail, que ce soit par les CPAS ou par les services régionaux de l'emploi. Autre condition à respecter: la participation des demandeurs d'emploi aux différentes phases du parcours d'accompagnement doit être garantie.

Les débats qui ont eu lieu ne nous permettent pas de dire si la situation s'est améliorée sur ce plan. Les associations ont signalé que l'accroissement de la pression exercée en vue de parvenir à l'insertion professionnelle a un effet négatif, direct ou indirect, sur la qualité des parcours proposés. D'après elles, c'est surtout aux demandeurs d'emploi vulnérables que l'on propose un accompagnement purement théorique.

Quant aux services régionaux de l'emploi, ils déclarent plutôt que la qualité des parcours s'est améliorée au fil des années grâce à des méthodes telles que le coaching, au recours à des consultants et à des médiateurs de terrain ou à une information mieux adaptée à certains groupes cibles. Mais certains collaborateurs de ces services signalent que la pression accrue pour une insertion professionnelle rapide, particulièrement suite au récent plan d'activation des chômeurs, complique l'accompagnement sur mesure.

En tout cas, un suivi régulier et une évaluation de la pratique d'accompagnement des services régionaux de l'emploi semblent indiqués. Et cela avec la participation d'autres acteurs qui assurent un accompagnement du parcours et des associations qui regroupent les demandeurs d'emploi. Les résultats devraient ensuite aboutir à une éventuelle adaptation des objectifs et de la pratique en matière d'accompagnement.

PISTE 2. Élargir les formations et les rendre plus accessibles

Les constatations relatives aux formations pour demandeurs d'emploi et pour travailleurs concordent en partie : on attache trop d'importance aux compétences spécifiques à un emploi donné, au détriment de l'apprentissage de compétences « plus larges », ce qui favoriserait les opportunités d'embauche dans différents emplois.

Bien qu'il semble que l'accès aux programmes de formation et d'expérience professionnelle se soit amélioré, plusieurs participants déclarent que des problèmes subsistent. Ainsi, comme de nombreux programmes s'adressent à des groupes très vulnérables (les chômeurs de longue durée par exemple), les chômeurs « presque de longue durée » éprouveraient des difficultés à y accéder. Mais en pratique, lorsque aucune condition n'est posée à l'accès, seuls les demandeurs d'emploi les 'plus rentables' sont retenus. C'est pourquoi il faut envisager des critères d'accès qui tiennent compte des différentes caractéristiques des demandeurs d'emploi (non seulement la durée du bénéfice des allocations mais aussi les difficultés rencontrées dans d'autres domaines). Ceci pourrait également aboutir à un accès plus équitable des différents groupes aux formations, sur la base de leur taux de vulnérabilité sociale.

Un problème spécifique est celui de l'accès aux programmes de formation par des détenteurs de diplômes étrangers (souvent des candidats demandeurs d'asile et des réfugiés reconnus qui ont une formation supérieure). Leur diplôme n'étant pas reconnu, ils se retrouvent dans des formations qui ne sont pas adaptées à leurs besoins et se voient proposer des emplois ne répondant pas non plus à leurs capacités et à leurs souhaits. Le politique devrait se préoccuper davantage de cette question, d'autant plus que la position de ce groupe de personnes sur le marché du travail est déjà difficile en raison de l'existence de mécanismes de discrimination.

Une amélioration de la qualité du travail est nécessaire, mais elle se heurte à ses propres limites si l'on n'intervient pas dans la manière dont l'économie fonctionne actuellement. Ceci signifie que l'économie doit à nouveau être envisagée comme une donnée sociale qui n'est pas séparée des choix et de la régulation politiques.

PISTE 1. Revoir les décisions économiques aux échelles européenne et internationale

Les institutions internationales comme l'Organisation mondiale du Commerce, la Banque mondiale et le Fonds monétaire international, tendent vers la suppression des barrières commerciales entre les différents pays et la privatisation des services publics. Ceci se concrétise notamment dans le cadre des accords du GATS (accord général sur le commerce et les services). L'Union européenne a commencé des privatisations au début des années 80 et a libéralisé petit à petit les mouvements de marchandises et de capitaux. En ce moment, une directive de la Commission européenne, qui souhaite introduire la libre circulation des services, est en discussion⁹⁴.

D'après de nombreuses associations, ces mesures ne réussissent à créer ni une prospérité durable, ni le bien-être⁹⁵. D'après elles, la libéralisation du marché des marchandises, des capitaux et services débouche, au contraire, sur un manque de liberté plus grand et occasionne des dégâts à l'écosystème. Les régions plus pauvres sont obligées de supprimer progressivement leurs services publics et d'ouvrir leurs marchés aux grandes entreprises étrangères. Cette dynamique aboutit à une désorganisation des économies locales, alors que celles-ci jouent un rôle crucial pour la sécurité d'existence. Dans les régions plus riches, elle accroît également la précarité :

- En raison de la concurrence croissante, il est de plus en plus difficile pour les pouvoirs locaux et les PME de garantir un emploi stable. Cela vaut aussi pour les services publics: quelques participants aux débats provinciaux estiment que c'est notamment de plus en plus le cas pour la Poste à cause des restructurations de ces dernières décennies ;
- Le volume d'emplois diminue, certains emplois sont délocalisés et remplacés par des emplois plus précaires ;
- Si les prix baissent déjà, c'est au détriment du revenu de ceux qui fabriquent le produit de départ (par exemple les agriculteurs) ;
- Les modalités de paiement plus sévères imposées par les acteurs privés provoquent le surendettement chez de nombreux consommateurs.

Il faut, au minimum, procéder à une évaluation approfondie de ces mesures qui prenne en compte leurs conséquences sociales et écologiques et y impliquer les acteurs de terrain. Le rôle et les compétences des institutions internationales précitées doivent aussi être évalués. Le pouvoir de l'Organisation internationale du travail devrait être renforcé⁹⁶.

Une harmonisation en amont des droits sociaux, accompagnée, par exemple, d'une 'clause non- régressive' (qui interdit de promulguer des lois ou des arrêtés qui entraînent une protection sociale plus faible que ces droits) est une option⁹⁷. En outre, les services qui poursuivent un intérêt général élevé (comme les soins de santé par exemple) doivent être préservés des mécanismes de la concurrence.

PISTE 2. Plus de création d'emplois durables de qualité

Il n'y a pas de sous-emploi structurel mais pénurie d'emplois rémunérés. Cette affirmation a été le fil rouge dans de nombreux débats. En raison de la progression de la logique de la concurrence et du profit et de la dégradation des services publics, actuellement des besoins sociaux ne sont pas satisfaits ou le sont insuffisamment. Ceci s'applique, par exemple, au secteur de l'aide sociale. Cela a des conséquences aussi bien sur les conditions de travail des travailleurs de ce secteur que sur les utilisateurs de ces services. D'une manière générale, les gisements d'emplois potentiels existent (comme dans le secteur énergétique), mais ne sont pas suffisamment exploités.

L'augmentation des investissements publics dans les secteurs des services est une première piste. Les pouvoirs publics devraient garantir des moyens suffisants et structurels aux entreprises d'économie sociale et aux services de proximité. Dans le cas contraire, cela n'aboutira qu'à une précarisation plus grande et à un accroissement des besoins sociaux des personnes vulnérables.

En ce qui concerne les entreprises classiques, le gouvernement peut imposer des conditions à respecter pour tenir compte de l'intérêt général. Mais dans quelle mesure le respect de ces conditions offre-t-il des garanties suffisantes que les emplois seront de qualité lorsque la loi du marché s'appliquera à certains services publics ? Ainsi, plusieurs signaux montrent les effets négatifs des chèques-services. Ils ont comme objectif de répondre à des besoins sociaux et de régulariser le travail presté dans une illégalité totale ou partielle. Ils aboutissent, selon les syndicats et des associations⁹⁸ à un transfert important de revenus de la sécurité sociale vers la population plus aisée, parce que les personnes vivant dans la pauvreté peuvent rarement utiliser elles-mêmes ces chèques. Ils poussent également à promouvoir des emplois précaires. Une première évaluation politique des chèques-services montre, par exemple, que les bureaux d'intérim offrent une forte proportion de contrats de courte durée. Cette évaluation présente d'ailleurs d'importantes lacunes sur le plan méthodologique (elle est par exemple uniquement basée sur des enquêtes téléphoniques), ce qui compromet fortement la validité des résultats. C'est pourquoi une seconde évaluation approfondie, quantitative et qualitative, est indispensable.

Cette orientation est traduite du néerlandais.

⁹⁴ Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative aux services dans le marché intérieur. URL: http://europa.eu.int/eur-lex/pri/fr/lip/latest/doc/2004/com2004_0002fr01.doc

⁹⁵ Voir entre autres: *Statement of Global Unions, European Trade Union Confederation (ETUC) and World Confederation on Labour on GATS Negotiations*, 2002 – <http://www.union-network.org/uniflashes.nsf/0/2d9f48241c4d9de9c1256bd40050b438?OpenDocument>.

⁹⁶ Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, *En dialogue. Rapport bisannuel*, décembre 2003, Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, 2003, pp. 155 – 157.

⁹⁷ Plate-forme des ONG européennes du secteur social, *Protection sociale: relever les défis du nouveau siècle*, octobre 2000, p. 11, URL <http://www.socialplatform.org/module/FileLib/SocialProtectionFINAL2000FR.pdf>.

La version en anglais se trouve à l'adresse suivante <http://www.socialplatform.org/module/FileLib/SocialProtectionFINAL2000EN.pdf>

⁹⁸ ATD Quart Monde, Front commun des SDF & Luttes-Solidarités-Travail, *Réflexions sur le contrat d'avenir du Gouvernement wallon par les Associations Partenaires du suivi du Rapport Général sur la Pauvreté*, 2004, pp. 11 – 12.