



LES CRITÈRES D'EMPLOI CONVENABLE : UNE PROTECTION CONTRE L'EMPLOI PRÉCAIRE ?

III LES CRITÈRES D'EMPLOI CONVENABLE : UNE PROTECTION CONTRE L'EMPLOI PRÉCAIRE ?

Introduction	94
1. Définitions de l'emploi convenable	95
1.1. L'emploi convenable selon la réglementation du chômage	95
1.2. L'emploi décent selon l'Organisation internationale du Travail	97
1.3. L'emploi convenable selon les participants	97
2. L'emploi convenable à la lumière du renforcement de l'activation	98
2.1. Le renforcement de l'activation en 2004	99
2.2. Un regard critique sur l'impact du renforcement de l'activation	100
2.2.1 Le droit à une allocation de chômage plus conditionné et contractualisé	100
2.2.2 Une allocation de chômage moins 'assurée'	101
2.2.3 Des sanctions qui font augmenter la précarité	102
2.2.4 L'effet sur l'approche de l'accompagnement	103
2.2.5 L'influence de la Stratégie européenne pour l'emploi	103
2.3. Vers une réforme de l'emploi convenable	104
3. Les critères réglementaires de l'emploi convenable passés au crible	104
3.1. Critères liés au projet professionnel	105
3.1.1 La nécessité d'un accompagnement durable, adapté et de qualité	106
3.1.2 Le droit à l'orientation professionnelle	106
3.2. Critères liés au statut de l'emploi	107
3.2.1 La reprise d'un autre emploi	107
3.2.2 Le montant de la rémunération, le respect des obligations patronales et l'assujettissement à la sécurité sociale	107
3.2.3 La durée de travail	109
3.3. Critères liés à la conciliation du travail, de la vie familiale et de la vie privée	111
3.3.1 Les considérations d'ordre familial	111
3.3.2 L'absence journalière et la durée des déplacements	113
3.3.3 Le travail de nuit	113
4. Recommandations	115
4.1. Recommandations relatives à la politique globale du marché de l'emploi	115

4.1.1 Viser un accompagnement 'convenable' qui cherche l'amélioration structurelle des conditions de vie plutôt qu'une activation forcée, cherchant de manière unilatérale l'entrée rapide sur le marché du travail	115
4.1.2 Offrir un contrôle 'convenable' du caractère involontaire du chômage, qui rétablit l'équilibre entre responsabilité de l'individu et de la société	116
4.1.3 Créer davantage d'emplois convenables	117
4.1.4 Garantir des allocations minimales et des bas salaires permettant de mener une vie conforme à la dignité humaine	118
4.2. Propositions spécifiquement axées sur la notion de l'emploi convenable	118
4.2.1 Intégrer le critère du maintien du choix de la profession dans un critère plus large de maintien du choix de carrière	119
4.2.2 Chercher à améliorer la qualité des statuts des travailleurs	119
4.2.3 Offrir des emplois permettant de faire valoir son droit à une vie de famille	120
Liste des participants	121
ANNEXE	
Critères d'un emploi convenable	122
1. Éléments sans influence sur le caractère convenable d'un emploi	122
1.1. La durée de travail hebdomadaire (art. 22)	122
1.2. Les considérations d'ordre familial (art. 32, 1°)	122
1.3. La reprise du travail dans un autre emploi (art. 32, 2°)	122
2. Éléments ayant une influence sur le caractère convenable d'un emploi	122
2.1. Maintien du choix de la profession pour les demandeurs d'emploi indemnisés et les jeunes venant de terminer leurs études (art. 23)	122
2.2. Rémunération et sécurité sociale (art. 24 et 26)	123
2.3. Temps de déplacement et absence journalière du domicile (art. 25)	123
2.4. Emplois à temps partiel (art. 27)	124
2.5. Travail de nuit (art. 29)	124

Introduction

Depuis longtemps, de nombreux acteurs de terrain dont les associations où les personnes pauvres se reconnaissent, se battent pour maintenir et améliorer la qualité de l'emploi. Par 'emploi de qualité', les participants au groupe de concertation insertion socioprofessionnelle entendent un emploi qui permet d'améliorer ses conditions de vie, de vivre dignement et de pouvoir se projeter dans l'avenir. Ces dernières années, cette thématique est devenue plus que jamais primordiale : le groupe de concertation constate en effet que bon nombre d'emplois proposés dans le contexte de la politique actuelle d'activation des chômeurs ne répondent pas aux exigences de qualité de l'emploi. Plus précisément, les participants s'inquiètent de voir les plus pauvres les premiers, être forcés d'accepter ces emplois de plus en plus précaires.

La défense de la qualité de l'emploi se retrouve depuis 10 ans maintenant dans les Rapports bisannuels du Service. Si effectivement, avoir un emploi est un élément majeur pour faire 'barrage' à la pauvreté (Plan d'action national inclusion sociale - PANincl - 2008-2010¹), le Rapport Général sur la Pauvreté² et les différents Rapports bisannuels du Service ont rappelé cependant que les emplois offerts pouvaient aussi détériorer les conditions de vie des travailleurs. Ces rapports faisaient référence à des aspects relatifs à la qualité de l'emploi (montant du salaire, degré de protection sociale, sécurité d'emploi, influence des tâches effectuées sur la santé, intérêt du travail, etc.) pour expliquer ce phénomène. En d'autres mots, un emploi permet d'échapper à la pauvreté s'il est de qualité³. En 2007, suite au constat que les emplois proposés aux travailleurs à bas revenus ou peu qualifiés constituaient de moins en moins une protection contre la précarité⁴, le Service s'est penché sur la qualité des emplois titres- services.

En 2009, arrivés presque au terme de la Stratégie de Lisbonne ciblant la croissance et un taux d'emploi à 70 % via des processus d'activation des chômeurs, la défense de l'emploi de qualité est, plus que jamais, une nécessité. Un des éléments clés de la défense de la qualité de l'emploi est la définition faite de l'emploi convenable au sein de la réglementation du chômage⁵. Les critères d'emploi convenable sont en effet un premier rempart contre les emplois précaires. Le risque de voir ces critères se vider de leur sens au profit d'un objectif de "tout à l'emploi" est dénoncé par le groupe de concertation. Il a donc été décidé d'analyser les critères d'emploi convenable utilisés par l'Office national de l'emploi ainsi que leurs applications et conséquences pour les chômeurs. Comment ces critères influencent-ils le parcours des demandeurs d'emploi et plus spécifiquement les demandeurs d'emploi les plus vulnérables ? Quelle influence cette vision de l'emploi convenable a-t-elle, à terme, sur la pauvreté et la précarité ?

Pour répondre à ces questions, 12 rencontres ont été organisées au total, avec une vingtaine de participants au groupe de concertation⁶. Parallèlement à ces rencontres, des contacts bilatéraux⁷ ont permis d'éclaircir des points plus techniques nécessaires au débat.

1 SPP Intégration sociale, Service Politique de la pauvreté (2008). *Plan d'Action National Inclusion 2008- 2010*, Bruxelles, p.14, http://www.mi-is.be/be_fr/02/nationale%20actieplannen/content/Nationaal%20Actieplan%202008-2010%20FR.pdf

2 ATD Quart Monde Belgique, Union des villes et communes belges-section CPAS, Fondation Roi Baudouin (1994). *Rapport Général sur la Pauvreté*, Bruxelles, pp.149-201, <http://www.luttepauvrete.be/publications/RGP95.pdf>

3 Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale(2003). *En dialogue (Rapport bisannuel décembre 2003)*, Bruxelles, Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, p.123.

4 Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2007). *Lutter contre la pauvreté, Evolutions et perspectives (Rapport bisannuel décembre 2007)*, Bruxelles, Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, p.96.

5 Voir l'Annexe, liste des critères analysés durant la concertation. Arrêté ministériel du 26 novembre 1991 portant les modalités d'application de la réglementation du chômage.

6 Vous trouverez la liste des participants à la fin de ce chapitre.

7 Voir également la liste des participants.



Dans la première section, nous partons de la définition de l'emploi convenable dans la réglementation du chômage, en passant par l'emploi décent dans des traités internationaux, pour arriver à la définition et à l'angle d'approche choisis par les participants à la concertation.

Une deuxième section replace la notion d'emploi convenable dans la nouvelle approche de l'activation intervenue en 2004. Quelques caractéristiques importantes de celle-ci sont décrites ainsi que les critiques principales émises par des organisations de terrain.

Dans la troisième section, nous analysons certains critères réglementaires relatifs à l'emploi convenable. A la lumière du raisonnement présenté dans les deux premières sections, ces critères sont passés en revue par les participants, proposant entre autres quelques exemples de conséquences concrètes de l'application de ces critères.

Dans la conclusion, nous présentons les recommandations issues de la concertation ; elles sont constituées de différentes propositions, chacune suivie de la réflexion qui les a inspirées.

1. Définitions de l'emploi convenable

Stricto sensu, l'emploi convenable est une notion qui figure dans l'arrêté royal (AR) sur la réglementation du chômage⁸ et qui est définie dans un arrêté ministériel par une série de critères. Cette notion est un des facteurs déterminants pour juger du caractère involontaire du chômage. En outre, elle offre une protection contre les emplois précaires, jugeant les emplois selon leur statut ou leur compatibilité avec les conditions de vie des individus.

Pour le groupe de concertation, derrière cette définition littérale de l'emploi convenable se joue un enjeu plus important : celui de la défense de l'emploi digne en général et, en particulier, comme socle de protection contre tout emploi qui n'améliorerait pas concrètement les conditions de vie des plus pauvres. Le groupe a dès lors souhaité évoquer, après l'étude de l'AR sur la réglementation du chômage, la définition de l'emploi décent par l'Organisation internationale du Travail, organisme de référence en la matière, pour ensuite proposer sa propre définition de l'emploi convenable.

1.1. L'emploi convenable selon la réglementation du chômage

Les textes législatifs à l'origine de l'assurance-chômage obligatoire en Belgique considèrent que le contrôle du caractère involontaire du chômage est un élément essentiel du système⁹. Ce contrôle traduit le principe d'assurance de la sécurité sociale : l'obligation, pour l'assuré, de limiter le risque et, le cas échéant, les dommages. La principale manifestation du principe de solidarité est quant à elle, le non plafonnement des cotisations sociales, alors que les allocations le sont. Un autre exemple est

⁸ Arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage, *Moniteur belge*, 31 décembre 1991.

⁹ C'est l'Office national de l'emploi (ONEM) qui est compétent pour contrôler le droit aux allocations de chômage et, le cas échéant, sanctionner. Le placement et la formation professionnelle des demandeurs d'emploi sont confiés aux Régions : le Forem pour la Région wallonne ; le VDAB pour la Région flamande ; Actiris (placement), Bruxelles Formation et VDAB (formation professionnelle) pour la Région de Bruxelles-Capitale et le Arbeitsamt pour la Communauté germanophone. Par contre, les transmissions d'informations par les offices régionaux vers l'ONEM font toujours l'objet d'un accord de coopération entre l'État fédéral, les Communautés et les Régions, ces dernières pouvant toutefois décider en toute autonomie de la façon de procéder à ces transmissions.

l'existence des allocations minimales de chômage. Les participants à la concertation ont souligné à plusieurs reprises l'importance de la préservation tant du principe d'assurance que du principe de solidarité, dans le système du chômage.

En vertu du principe d'assurance, selon l'arrêté royal sur la réglementation du chômage, le caractère involontaire du chômage constitue une condition *sine qua non* pour l'octroi des allocations de chômage :

"Art. 44. Pour pouvoir bénéficier d'allocations, le chômeur doit être privé de travail et de rémunération par suite de circonstances indépendantes de sa volonté."

Le législateur a énuméré les cas de chômage volontaire entraînant une suspension des allocations de chômage. Nous les résumons ci-dessous¹⁰ :

- l'abandon ou le refus d'un emploi convenable sans motif légitime ;
- le licenciement à la suite de l'attitude fautive du travailleur ;
- le défaut de présentation, sans justification suffisante, auprès de l'office de l'emploi ou auprès d'un employeur, après convocation dudit office ;
- le refus de participer à un parcours d'insertion proposé par l'office de l'emploi ou l'arrêt ou l'échec de ce parcours ;
- le refus de participer à une formation professionnelle ou l'arrêt ou l'échec de cette formation ;
- le non respect des mesures en matière d'outplacement, d'inscription d'une cellule pour l'emploi,...¹¹

L'emploi convenable figure donc comme un élément déterminant du contrôle de chômage involontaire. Il est spécifié par des critères via un arrêté ministériel¹². Ces critères ont trait au projet professionnel, aux caractéristiques de l'emploi lui-même ou encore à la vie privée. Sur base de ces critères, si un emploi est non convenable, l'abandon ou le refus de cet emploi ne peuvent être sanctionnés par l'ONEM¹³ (voir section 3).

L'emploi convenable est également un élément crucial de la protection des chômeurs, en particulier des plus pauvres, face aux emplois et conditions de vie précaires. Parce que la vie en pauvreté les empêche souvent de se doter des mêmes atouts que les autres, les personnes plus vulnérables sont moins armées pour faire valoir leur droit à un emploi décent. Selon les participants, cela vaut en particulier dans un contexte d'activation des demandeurs d'emploi (voir section 2).

Indépendamment de la législation communautaire européenne, la plupart des Etats européens utilisent des critères pour juger de l'aspect 'convenable' ou 'approprié' d'un emploi qui aurait été refusé ou abandonné par un chômeur. Les législations en matière de chômage font donc presque toutes référence implicitement ou explicitement aux termes d'emploi convenable ou approprié. Un critère systématique est la conformité au cadre légal en matière de condition de travail. La plupart du temps, les critères reposent sur la nature de l'emploi offert par rapport aux qualifications et à l'expérience du chercheur d'emploi, le niveau de rémunération et la distance travail-domicile. En Belgique, comme dans d'autres pays européens, les critères d'emploi convenable varient selon la durée du chômage ; ainsi, au fil de l'allongement de la durée de chômage, ils se restreignent et le chômeur doit être moins exigeant¹⁴.

¹⁰ Article 51 §1 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991, *op. cit.*

¹¹ Il s'agit d'une série de cas faisant partie du Pacte des générations, qui s'applique aux travailleurs âgés de 45 ans et plus.

¹² Articles 22 à 32 de l'arrêté ministériel du 26 novembre 1991 portant sur les modalités d'application de la réglementation de chômage.

¹³ L'article 33 de l'arrêté ministériel précise la procédure s'il y a contestations sur base de l'aptitude physique ou mentale pour l'exercice d'un emploi.

¹⁴ UNijuridis, Les Textes, International (2007). *Etudes comparatives : la notion d'emploi convenable en Europe*, Europ'info n°3, <http://info.assedic.fr/unijuridis/>



1.2. L'emploi décent selon l'Organisation internationale du Travail

La Déclaration universelle des droits de l'homme (art.23 §1) affirme le droit à l'emploi et au libre choix de son emploi mais une reconnaissance explicite de l'emploi convenable y fait défaut. L'article 23 de la Constitution belge sur les droits économiques et sociaux va dans le même sens.

L'emploi décent est par contre au cœur des travaux de l'Organisation internationale du Travail (OIT). Le '*Decent Work Agenda*' a pour but de promouvoir l'emploi décent défini comme tel : *"La notion de travail décent résume les aspirations de tout travailleur : possibilité d'exercer un travail productif et convenablement rémunéré, assorti de conditions de sécurité sur le lieu de travail et d'une protection sociale pour sa famille. Le travail décent donne aux individus la possibilité de s'épanouir et de s'insérer dans la société, ainsi que la liberté d'exprimer leurs préoccupations, de se syndiquer et de prendre part aux décisions qui auront des conséquences sur leur existence. Il suppose une égalité de chances et de traitement pour les femmes et les hommes."*¹⁵ Autrement dit, tout être humain a droit à un emploi réalisé dans des conditions de liberté, d'égalité et de sécurité, conformes à la dignité. L'OIT rappelle que la croissance économique ne suffit pas à elle seule à éradiquer la pauvreté ; le travail décent est un levier indispensable pour une meilleure redistribution des richesses et l'élimination de la pauvreté.

L'Union européenne (UE) soutient ce projet comme un levier important pour la lutte contre la pauvreté et l'injustice sociale en Europe et dans le monde. Les 27 Etats membres ont d'ailleurs tous ratifié les huit Conventions de l'OIT sur les standards minimaux de travail. De plus, depuis le sommet européen de Stockholm en mars 2001, l'importance de créer des emplois de qualité s'est greffée aux objectifs chiffrés de taux d'emploi. Cela dit, la Stratégie de Lisbonne renouvelée a peu à peu estompé ces ambitions (voir section 2).

1.3. L'emploi convenable selon les participants

Pour les participants à la concertation :

Un emploi convenable est un emploi qui permet de vivre dignement et de se projeter dans l'avenir¹⁶.

Cette définition ambitieuse de l'emploi convenable doit être la toile de fond de toute mesure en matière d'emploi. Le problème soulevé par la concertation tient au fait que souvent, les emplois non convenables échoient aux plus précarisés, eux qui souvent ont moins d'atouts pour prétendre à un emploi dit 'convenable' et qui en outre, sont 'usés prématurément' par la vie en pauvreté¹⁷. Ils se retrouvent alors au centre d'un cercle vicieux, passant d'un emploi précaire à un autre, alternant souvent une période de chômage avec des statuts différents (bénéficiaire d'une allocation de chômage, d'un revenu d'intégration...) et des droits sociaux souvent conditionnés, c'est-à-dire

¹⁵ <http://www.ilo.org/global/Themes/Decentwork/lang--fr/index.htm>

¹⁶ Voir à ce sujet différents ouvrages de références :

– "Travail-Emploi" dans, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2004). *Une autre approche des indicateurs de pauvreté*, Recherche-Action-Formation, Bruxelles, Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, pp. 83-108.

– "Le droit au travail et à la protection sociale : la qualité de l'emploi" dans, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale(2003). *En dialogue (Rapport bisannuel décembre 2003)*, Bruxelles, Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, pp.121-162.

– Vlaams Network van verenigingen waar armen het woorden nemen (2007). *"Valkuilen, hefboomen en acties voor het zinvol en duurzaam activeren van mensen in armoede naar kwalitatieve tewerkstelling. Eindrapport van het project 'Activering van mensen in armoede naar werk"*, http://www.vlaams-netwerk-armoede.be/documents/beleidsdossiers/10_1005%20Eindrapport%20project%20Activeren.pdf

¹⁷ Observatoire de la Santé et du Social Bruxelles-Capitale (2008). *Rapport bruxellois sur l'état de la pauvreté 2008, Pauvreté et vieillissement*, Bruxelles, 84p., http://www.observatbru.be/documents/graphics/rapport-pauvrete/rapport-pauvrete-2008/2-pauvrete_vieillissement_08.pdf

dépendant davantage d'efforts de recherche d'une insertion socioprofessionnelle ou d'un emploi. Ils sont aussi plus susceptibles de devoir accepter des emplois éloignés de leur projet professionnel ou difficilement conciliables avec leur vie familiale.

En outre, protéger les plus vulnérables devrait permettre, par ricochet, de renforcer les protections contre les emplois non convenables pour tous, autant les travailleurs que les demandeurs d'emploi. Pour ces derniers, la perspective de disposer d'un emploi convenable implique également le droit à un accompagnement convenable.

Défendre une définition non-restrictive de l'emploi convenable, c'est donc défendre l'idée que l'emploi de qualité est un facteur-clé en matière de lutte contre la pauvreté, un phénomène par définition multifactoriel. L'accès à un emploi de qualité offre aussi plus de garanties de stabilité en termes, entre autres, de logement. Etre intérimaire ou avoir un contrat de remplacement peut, par exemple, susciter davantage de refus de location de la part de propriétaires. Le groupe de concertation rappelle ainsi que, au contraire des politiques toujours plus segmentées, analyser l'emploi convenable n'est pertinent qu'à condition d'envisager ses effets sur d'autres facteurs de sortie de pauvreté et inversement, les conséquences d'autres facteurs (pauvreté, éducation, logement, etc.) sur l'accès à un emploi convenable. Il arrive en effet que ce ne soit pas l'emploi qui n'est pas convenable, mais les conditions qui l'entourent.

Prenons par exemple l'offre de services publics : cette offre influe de façon directe sur l'accès à l'emploi convenable. Soutenir l'accès à l'emploi convenable implique de défendre aussi les services censés aider à y parvenir. L'analyse faite des titres-services dans le Rapport 2007¹⁸ en est un bon exemple. D'une part, ils encouragent une privatisation larvée de l'aide familiale, en faisant appel à des moyens collectifs (tels que la fiscalité et la sécurité sociale). D'autre part, ils ont été pointés comme un instrument qui freine le développement des services publics censés couvrir de nouveaux besoins sociétaux, accessibles à tous. Les associations actives dans la lutte contre la pauvreté insistent sur le rôle des services publics comme régulateurs du marché. *"La redistribution passe aussi par le maintien des services publics de qualité accessibles à tous (...). Grâce aux services publics, c'est une partie de l'économie qui est 'socialisée' disent les associations."*¹⁹

La notion d'emploi convenable va donc bien au-delà de la dimension de contrôle de la recherche ou non d'un emploi. Derrière la définition adoptée par les réglementations du chômage se cache un choix de société qu'il faut questionner. La signification donnée par une société à l' 'emploi convenable' révèle en effet le poids accordé à la dimension qualitative face à la dimension quantitative des politiques en matière d'emploi.

2. L'emploi convenable à la lumière du renforcement de l'activation

Avant 2004 et l'introduction du contrôle du comportement de recherche du chômeur, l'aspect 'involontaire' du chômage était contrôlé via les articles 22 à 32 de l'A.M. du 26 novembre 1991 (voir 1.1.). Depuis 2004, cet aspect est contrôlé via une procédure supplémentaire, celle du contrôle du compor-

¹⁸ Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2007). *Op.cit.*, pp.91-111.

¹⁹ Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2008). *Pauvreté, Dignité, Droit de l'homme, Les dix ans de l'Accord de Coopération*, Bruxelles, Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, p.146.



tement actif de recherche d'emploi. Ses lignes principales sont présentées brièvement dans un premier point, ensuite suivent les critiques issues du terrain. Le dernier point fait brièvement l'état des conséquences du nouveau plan d'activation sur la place de la notion d'emploi convenable dans la réglementation du chômage et fait le pont vers l'analyse des critères d'emploi convenable même (voir section 3).

2.1. Le renforcement de l'activation en 2004

Avant 2004, il n'y avait de contrôle systématique du comportement actif de recherche d'emploi qu'auprès d'un nombre minime de chômeurs de longue durée, dans le cadre de l'article 80²⁰. Les personnes visées, en pratique presque toujours les femmes cohabitantes²¹, pouvaient y échapper en faisant des recherches intensives.

L'instauration du plan fédéral d'activation en 2004²² a fondamentalement modifié la situation. En effet, ce plan s'applique à tous les chômeurs complets inscrits comme demandeurs d'emploi et ayant atteint une certaine durée de chômage (15 mois s'ils ont moins de 25 ans et 21 pour les autres).

Autre caractéristique fondamentale du système : il est divisé en phases, chaque cycle de suivi comporte trois entretiens au maximum. Si, à l'issue du premier entretien, le 'facilitateur' de l'ONEM conclut que le demandeur d'emploi n'a pas fourni assez d'efforts, il lui propose un contrat dans lequel ce dernier s'engage à effectuer certaines actions. Si, lors du deuxième entretien, le facilitateur estime que le contrat n'a pas été respecté, le demandeur d'emploi se voit infliger une sanction limitée en guise d'avertissement. Une exclusion définitive du droit aux allocations de chômage suit une évaluation négative lors du troisième entretien.

On évalue les demandeurs d'emploi sur la base des efforts fournis pour trouver un emploi convenable. L'ONEM doit prendre en compte les possibilités et les limites du demandeur d'emploi ainsi que la situation sur le marché de l'emploi, tant lors de l'évaluation des efforts fournis que du premier entretien et de l'évaluation du respect des engagements pris dans le contrat²³.

Le nouveau plan de suivi n'est pas un élément isolé, il s'inscrit dans un accord de coopération plus large, destiné à mieux articuler les actions menées par l'ONEM et les offices régionaux de l'emploi²⁴. Les transmissions des données sont harmonisées et sont désormais effectuées par voie électronique²⁵. Dans cet accord, les Régions s'engagent aussi à accentuer leurs efforts en matière d'accompagnement des demandeurs d'emploi, afin qu'ils puissent bénéficier du droit d'être accompagnés quand ils se rendent à une convocation de l'ONEM.

Les décideurs politiques justifient le renforcement de l'activation par un souci d'efficacité et d'équité. Selon eux, les règles relatives au chômage involontaire sont des formes plutôt 'passives' de disponibilité, qui ne suffisent pas pour une approche proactive de la politique du marché de l'emploi. Ce renforcement est aussi motivé par la recherche d'un meilleur équilibre entre les droits et les devoirs

20 Article 80 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage. *Moniteur belge*, 31 décembre 1991. Cet article était un véritable mécanisme de fin de droits, mais ne concernait pas les chefs de ménage et les isolés. Récemment, après l'évaluation positive du système du suivi clôturée fin mars 2008, il a été définitivement suspendu.

21 Ce qui était une des raisons pour lesquelles cet article a toujours été critiqué par des acteurs de terrain.

22 Arrêté royal du 4 juillet 2004 portant modification de la réglementation du chômage à l'égard des chômeurs complets qui doivent rechercher activement un emploi, *Moniteur belge*, 7 juillet 2004. L'article 58 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 insère l'obligation supplémentaire de "rechercher activement un emploi" tandis que neuf nouveaux articles (59bis à 59decies) définissent la procédure de suivi qui y est associée.

23 Vous trouverez des informations détaillées sur la procédure de suivi à l'adresse suivante :

http://www.onem.fgov.be/D_documentation/Publications/Brochures/_Folders/Activering/FolderFR.pdf

24 Accord de coopération du 30 avril 2004 entre l'État fédéral, les Régions et les Communautés relatif à l'accompagnement et au suivi actifs des chômeurs.

25 Chaque mois, les offices régionaux transmettent des flux électroniques contenant des données sur les actions entreprises ou non par les demandeurs d'emploi pour trouver un emploi.

et un respect plus grand du principe d'assurance dans la réglementation du chômage. On l'estime nécessaire pour garder le droit à des prestations illimitées dans le temps. Enfin, cette nouvelle approche veut mettre fin à l'inégalité de traitement d'une catégorie déterminée de personnes engendrée par l'article 80²⁶.

2.2. Un regard critique sur l'impact du renforcement de l'activation

Les critiques émises par beaucoup d'organisations de terrain ont déjà été évoquées dans de précédents rapports du Service. Pendant cette concertation, non seulement ces critiques ont été confirmées mais elles ont été exprimées avec plus de virulence.

2.2.1 Le droit à une allocation de chômage plus conditionné et contractualisé

Selon les participants, la nouvelle approche n'améliore pas l'équilibre entre les droits et les devoirs, comme les décideurs politiques l'affirment. A leurs yeux, la suppression de l'article 80, qu'ils qualifiaient d'injuste, a été un prétexte pour instaurer un système imposant des obligations de façon quasi permanente à un groupe plus large de demandeurs d'emploi. En même temps, l'obligation de respecter ces engagements et la nature de celles-ci transforment le droit à des allocations de chômage en pseudo-droit. La mise en œuvre de ce droit est liée à davantage de conditions comme l'évaluation positive du comportement de recherche du demandeur d'emploi et les justifications fournies par ce dernier.

L'évolution vers un droit aux allocations de chômage 'plus conditionnalisé' est dans la droite ligne d'une tendance générale à un octroi plus sélectif des prestations de sécurité sociale. Certes, les différents piliers à l'intérieur de la sécurité sociale oscillent toujours entre plus de sélectivité et une protection universelle mais il faut se demander si une forte sélectivité n'est pas problématique.

Ce n'est pas seulement le fait d'imposer plus de conditions qui entraîne 'la perte de droits' mais aussi la nature de ces conditions et la façon dont elles sont imposées, c'est-à-dire au moyen de contrats. La contractualisation est répandue depuis longtemps déjà au sein des offices régionaux de l'emploi mais elle est aussi devenue de plus en plus fréquente au sein d'autres services sociaux.

Les objections à l'encontre de l'utilisation du contrat figurent déjà dans le Rapport Général sur la Pauvreté (RGP)²⁷ et se retrouvent dans plusieurs rapports du Service. L'inégalité entre les parties contractantes en termes de position de force (l'un est demandeur d'aide tandis que l'administration décide de l'octroi de cette aide), constitue l'objection de principe majeure. Des mesures ont été prises pour renforcer la protection juridique de la partie la plus faible. Cela dit, le temps de réflexion que prévoit le contrat passé avec l'ONEM est purement théorique. Si, à l'issue du temps de réflexion, le demandeur d'emploi n'est pas d'accord de signer le contrat, une sanction suivra de toute façon, qu'il motive sa décision ou pas.

²⁶ Vandenbroucke Frank (2004), "Activation du comportement de recherche" ; Note présentée par Frank Vandenbroucke au Conseil des Ministres du 17 janvier.

²⁷ ATD Quart Monde Belgique, Union des villes et communes belges-section CPAS, Fondation Roi Baudouin (1994). *Op.cit.*, pp.149-201, <http://www.luttepauvrete.be/publications/RGP95.pdf>



La sécurité juridique est aussi mise en péril par les modalités de la procédure de recours. En effet, la mise en route d'une procédure auprès du tribunal de travail ne donne pas lieu à la suspension de l'exécution du contrat, autrement dit le demandeur d'emploi demeure privé du droit aux allocations de chômage. D'ailleurs, des facteurs psychologiques et financiers en soi retiennent déjà les demandeurs d'emploi plus pauvres d'introduire un recours. Un récent arrêt de la Cour de cassation²⁸ semble miner davantage la sécurité juridique. La Cour a décidé que, désormais, les juges pouvaient seulement vérifier si le demandeur d'emploi avait respecté les termes du contrat et non plus juger sur la base d'une vision globale de la situation de l'intéressé.

2.2.2 Une allocation de chômage moins 'assurée'

La tendance vers un droit au chômage plus conditionnalisé va de pair avec une perte de son caractère assurantiel. Le principe d'assurance implique que le risque (la perte d'un emploi) est couvert par une indemnisation (l'octroi effectif des allocations de chômage) tant que la personne ne rencontre pas une offre d'emploi convenable.

Selon les participants, le contrôle, et l'éventuelle sanction, du refus d'un emploi convenable garantit le mieux la logique assurancielles. D'autres contrôles dans le cadre de l'article 51, comme le refus ou l'arrêt d'une formation ou d'une mesure d'insertion sont plus problématiques à leurs yeux. Primo, ils ne sont pas soumis à des règles légales offrant une protection minimale contre la précarité. Secundo, ils vont plus à l'encontre du respect du travailleur pour sa propre détermination et la modification de son projet professionnel. Quand les décideurs politiques vantent la mobilité professionnelle et l'apprentissage tout au long de la vie, il est logique qu'ils accordent aussi une assez large importance à ces éléments. Tertio, la 'mauvaise volonté' peut résulter de facteurs propres à la vie dans la pauvreté, qui impliquent donc une responsabilité collective. Elle se manifeste alors sous forme d'obstacles psychosociaux (par exemple l'angoisse d'entamer un nouveau parcours d'insertion après un chômage de longue durée), d'obstacles financiers et matériels (surendettement, offre de transport et de structures d'accueil des enfants insuffisante et/ou trop chère...) ou, encore, par de problèmes dans d'autres domaines (mauvaise santé de l'intéressé ou d'un membre de sa famille, logement précaire...). Elle peut aussi être due aux expériences négatives en termes de parcours d'insertion ou d'emplois précaires.

L'abandon d'un emploi convenable est jugé problématique. Est-ce pertinent d'assimiler des chômeurs, qui ont quitté ou refusé un emploi précaire dans le but d'en trouver un plus convenable, à des 'chômeurs volontaires' ? Alors que le marché de l'emploi et la société deviennent de plus en plus précaires, la probabilité que de telles situations arrivent est bien plus importante qu'avant.

La perte d'importance du contrôle de refus d'emploi convenable date déjà d'avant l'introduction du plan d'activation. Le nombre de sanctions prononcées sur la base de ce motif avait déjà diminué au profit d'autres sanctions dans le cadre de l'article 51. De plus, il arrivait de moins en moins qu'il y ait des refus explicites : les offices régionaux interprétaient un certain comportement (par exemple : ne pas participer de manière constructive à la procédure d'embauche) comme étant un refus d'emploi, ce dont ils avertissaient alors l'ONEM²⁹.

Depuis l'introduction du plan d'activation, on peut se demander si l'allocation de chômage n'est pas en train de perdre définitivement sa fonction d'assurance. Dorénavant, la charge de la preuve

²⁸ Voir à ce sujet Dumont, Daniel (2008). "Chasse: les tribunaux rappelés à l'ordre", *Ensemble I*, n° 63, p.10- 11, <http://www.asbl-csce.be/journal/JourColl63.pdf>

²⁹ Palsterman, Paul (2004). « Contrôle des chômeurs : chasse aux sorcières ou réforme nécessaire », *La Revue nouvelle*, vol. 4, p. 4-14, <http://www.revuenouvelle.be/IMG/pdf/Palsterman.pdf>

n'incombe qu'au demandeur d'emploi, même s'il n'a reçu aucune offre d'insertion ou d'emploi. C'est à lui que l'entière responsabilité de sa situation est imputée ; la responsabilité collective est donc masquée.

2.2.3 Des sanctions qui font augmenter la précarité

Début 2008, les décideurs politiques, se basant sur différentes études et évaluations³⁰, ont conclu que la nouvelle approche donnait de bons résultats. Beaucoup d'acteurs de terrain ne sont pas d'accord avec l'interprétation des chiffres officiels. Tout d'abord, les suspensions d'allocations dans le cadre de l'article 70, qui ont énormément augmenté entre 2004 et 2008, ne sont pas suffisamment prises en compte. L'article 70 est une sanction infligée à la personne qui ne répond pas à une convocation. Dans le cas du plan d'activation, cela signifie qu'elle est absente lors d'un des deux premiers entretiens de contrôle. En outre, on constate une augmentation – parfois importante – des sanctions qui résultent indirectement du plan d'activation : nombre de cas plus élevé de non-admissions au système de chômage à la suite d'une interprétation plus stricte de la notion de disponibilité sur le marché du travail, exemptions de la procédure d'activation pour 'raisons sociales ou familiales' (article 90³¹), arrêt d'une formation (à la suite d'un choix inconsidéré fait à cause de la pression liée au plan d'activation), etc. Le 'Collectif Solidarité contre l'exclusion' conclut que, dans la période 2004-2008, le nombre de décisions négatives a augmenté de 104 % (131 257 personnes contre 64 303)³².

Selon les participants, les sanctions touchent en premier lieu les demandeurs d'emploi les plus vulnérables. Vu leur fragilité sociale, ceux-ci éprouvent justement davantage de difficultés à rassembler des preuves de leur recherche d'emploi et à se défendre devant le facilitateur. Le nombre élevé de non-présentations aux entretiens avec l'ONEM s'explique aussi par leurs changements d'adresse réguliers, leur découragement à cause de précédentes démarches de recherche d'emploi infructueuses et leurs difficultés à comprendre le contenu de formulaires administratifs. Quant aux contrats, le contenu est souvent en inadéquation avec les capacités des chômeurs précaires. Contrairement à ce que le plan stipule, la détermination des contrats ne prend pas suffisamment en compte les possibilités et limites de chacun.

Une part des personnes sanctionnées se tourne vers les CPAS. Cela représente un afflux important selon les associations, au vu de l'augmentation considérable du nombre de sanctions depuis l'introduction du plan. Ce constat est confirmé par une étude récente³³. Le plan mène donc à un déplacement vers le niveau local du problème du chômage³⁴. Un autre constat de l'étude est que les sanctions ne remplissent que relativement peu une fonction d'incitation à l'emploi, ce qui indique que les personnes sanctionnées sont souvent ceux pour qui un emploi à court terme n'est pas une évidence. Et quand à court ou moyen terme, ces personnes retrouvent un emploi, alors l'analyse montre qu'il s'agit plutôt d'emplois précaires.

30 – SPF Emploi, Travail et Concertation Sociale, Direction générale Emploi et Marché du travail (2008). "Accord de coopération du 30 avril 2004 relatif à l'accompagnement et au suivi actif des chômeurs, Evaluation mars 2008" ;

<http://www.emploi.belgique.be/WorkArea/showcontent.aspx?id=18916>

– Idea Consult à la demande du SPF Emploi, Travail et Concertation Sociale, Direction du marché du travail, en collaboration avec le SPF ETCS et l'Onem (2008). "Evaluation du nouveau système de suivi des demandeurs d'emploi, Rapport final" ;

<http://www.emploi.belgique.be/WorkArea/showcontent.aspx?id=18844>

31 Cette exemption entraîne une forte diminution des allocations. En réalité, beaucoup de demandeurs d'emploi (en majorité des femmes) évoquent cet article pour échapper à une éventuelle sanction.

32 Martens, Yves (2009). "Le juste compte des sanctions et exclusions: + 104% !", *Ensemble*, n° 65, p. 32-35,

<http://www.asbl-csce.be/journal/JourColl65.pdf>

33 Heylen Vicky et al. (2009). *Flux potentiels des sanctionnés vers les CPAS. Le plan d'activation du comportement de recherche*. Recherche effectuée à la demande du SPP Intégration Sociale, (s.l.), http://www.mis.be/be_fr/07/studies/content/Eindrapport_sanctie_volledig_FR.pdf

34 Cherenti Ricardo (2007). *Les exclusions ONEM. Implications pour les CPAS*, (s.l.), Fédération des CPAS, Service Insertion Professionnelle - Union des Villes et Communes de Wallonie (UVCW), 18 p., http://www.uvcw.be/no_index/cpas/insertion/exclusions-onem-2007.pdf.



2.2.4 L'effet sur l'approche de l'accompagnement

La transmission désormais automatique de certaines données par l'office régional à l'ONEM a été mise en cause pendant la concertation. Elle aurait une influence néfaste sur la collaboration entre les demandeurs d'emploi et les offices régionaux, et les résultats que ces derniers enregistrent en matière d'accompagnement sur mesure. Les conséquences sur l'accompagnement sont aussi dues au fait que les actions proposées par l'ONEM vont parfois à l'encontre des activités établies par le service de placement régional. De plus, pour les chômeurs qui exerçaient auparavant une activité en tant qu'indépendants, l'ONEM ne laisse pas souvent la possibilité de s'engager à nouveau dans une telle activité, selon une discussion avec l'UNIZO (Unie van Zelfstandige Ondernemers)³⁵. Selon des organisations d'insertion socioprofessionnelle qui proposent des parcours d'insertion à des demandeurs d'emploi sur base volontaire, la nouvelle approche renforce une tendance qui nuit depuis longtemps déjà à l'efficacité de leur travail : il s'agit de la pression exercée pour formaliser les parcours alors que leur succès réside justement dans leur souplesse et la possibilité de les modifier.

Les participants soulignent aussi que le plan mine l'aspect qualitatif des trajets et contribue à une accentuation de l'accompagnement sur l'employabilité des demandeurs d'emploi et moins ou pas du tout sur les obstacles structurels qui entravent l'accès à l'emploi.

2.2.5 L'influence de la Stratégie européenne pour l'emploi

Selon les participants à la concertation, ce n'est pas un hasard si le caractère juridique et la fonction d'assurance sont touchés dans le contexte de la politique actuelle d'activation du marché de l'emploi. Certes, la rhétorique d'activation peut souligner l'intérêt d'un 'accompagnement individuel sur mesure' pour la recherche d'emploi, elle n'en est pas moins aussi subordonnée à l'objectif de 'l'employabilité à tout prix'. Ce dernier objectif est d'ailleurs lui-même inscrit dans la Stratégie européenne pour l'emploi qui fait, depuis 2000, partie de la Stratégie de Lisbonne³⁶.

L'employabilité est jugée nécessaire pour préserver la position concurrentielle de l'Union européenne dans une économie mondialisée. Mais dans le contexte d'un manque structurel d'emplois et d'une flexibilisation accrue des conditions de travail (plus de contrats temporaires, plus d'horaires atypiques, d'emplois à temps partiels...), cet objectif mène à plus de concurrence entre demandeurs d'emploi et plus de pression pour accepter des emplois précaires. A son tour, cela provoque une pression à la baisse sur les salaires. Comment réconcilier cette situation avec l'aspiration 'd'emplois de meilleure qualité' dans la Stratégie de Lisbonne ? A cet égard, le fait qu'elle ne se soit pas accompagnée d'objectifs quantifiables et ait été négligée encore davantage depuis la révision de la Stratégie européenne pour l'emploi semble révélateur.

Une stratégie post-Lisbonne devrait donc attribuer un poids réel aux emplois de qualité. Elle pourrait s'inspirer de la recommandation de la Commission européenne sur l'inclusion active pour stimuler un accompagnement plus 'convenable'³⁷. Cette recommandation reconnaît qu'il faut un trajet d'insertion plus lent pour certains demandeurs d'emploi, accompagné d'un complément de

³⁵ Entretien avec UNIZO le 14 septembre 2009.

³⁶ Cette stratégie, lancée en 1997, avait pour objectif d'harmoniser les politiques du marché de l'emploi des différents Etats membres. Elle contenait une sorte de projet de politique de marché de l'emploi caractérisée par l'activation. Ce faisant, elle s'inscrivait dans le prolongement de politiques d'activation existant dans différents Etats membres. L'objectif d'un taux d'activité de 70% en 2010 constitue l'illustration la plus visible de l'accent mis sur la participation au marché de l'emploi et l'employabilité dans la Stratégie de Lisbonne.

³⁷ Recommandation de la Commission européenne du 3 octobre 2008 relative à l'inclusion active des personnes exclues du marché du travail ; *Journal Officiel de la Commission européenne*, 18 novembre 2008 : 2008/867/CE ; <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:307:0011:0014:FR:PDF>

ressources adéquat et de services de qualité. Néanmoins, la soumission de la stratégie d'inclusion active à l'objectif d'activation 'classique' et aux objectifs économiques et budgétaires y est inscrite aussi. Cette recommandation ne représente donc pas une 'rupture' avec la Stratégie de Lisbonne.

2.3. Vers une réforme de l'emploi convenable

La conditionnalité et la contractualisation croissantes du droit aux allocations de chômage, la flexibilité exigée du travailleur et du demandeur d'emploi, l'apparition de notions telles que l'employabilité sont autant d'indices que le marché du travail a évolué rapidement ces dernières années. A l'opposé, les critères d'emploi convenable n'ont plus été modifiés depuis 1991. Or, en presque 20 ans, les critères se sont éloignés de la réalité sociétale, comme par exemple l'augmentation de la présence des femmes sur le marché de l'emploi, l'évolution des modèles familiaux et des formes de cohabitation, l'augmentation du nombre de personnes isolées et de familles monoparentales, ou encore la diminution de la stabilité des liens familiaux. De plus, comme signalé en 2.2.2, l'introduction du plan d'activation a accéléré la diminution de la part des sanctions sur la base de refus d'un emploi convenable.

Pour les participants, ces évolutions comportent le risque de voir la notion d'emploi convenable se vider de son sens. Ils soulignent que les contrats d'activation tendent à pousser vers une vision très limitée de l'emploi convenable. En effet, les parcours d'insertion sont dorénavant jalonnés de contrats et donc de négociations.

Face à la contractualisation des parcours d'insertion qui joue souvent en la défaveur des plus vulnérables, le groupe de concertation plaide donc pour des règles générales, offrant une véritable sécurité juridique. Les critères d'emploi convenable de l'ONEM ne peuvent être interprétés de façon restrictive mais doivent, au contraire, constamment être resitués par rapport à l'objectif premier de l'emploi convenable d'après les participants : lutter contre les emplois précaires et garantir des emplois qui permettent une vie digne.

Cela dit, au sein du groupe de concertation, d'autres s'interrogent sur le fait que repenser et adapter la notion d'emploi convenable ne garantirait pas une meilleure sécurité juridique et nuirait plutôt aux plus défavorisés. Selon cette vision, cette notion se base sur le chômeur 'moyen' et n'est donc pas capable de tenir compte de la problématique complexe qu'affrontent les plus précarisés. Ils plaident alors pour de vraies négociations et contrats entre l'ONEM et les chômeurs, avec plus de garanties juridiques pour ces derniers.

Les discussions sur l'adoption de l'une ou de l'autre piste ont pris du temps et furent enrichissantes pour chaque partie. Les deux voies méritent certainement d'être approfondies mais le groupe a finalement tranché pour poursuivre la piste d'une analyse et adaptation des critères de l'emploi convenable. Les conséquences du nouveau plan d'activation ont renforcé cette décision.

3. Les critères réglementaires de l'emploi convenable passés au crible

Les critères nommés dans l'A.M. ne sont pas limitatifs : l'ONEM se réserve le droit de prendre en compte d'autres critères, non prévus dans la réglementation, pour apprécier le caractère convenable



ou non de l'emploi. Des questions liées aux convictions religieuses, philosophiques ou politiques, ainsi que des considérations d'ordre linguistique peuvent être ainsi parfois acceptées comme motif de refus ou d'abandon d'un emploi, tout comme la combinaison de différents facteurs, qui, seuls, ne suffiraient pas pour considérer l'emploi non convenable³⁸. Par souci d'efficacité, seuls les critères réglementaires ont été l'objet de débat lors de la concertation. Et bien que tous les critères réglementaires aient été abordés, seuls quelques-uns ont fait l'objet d'une analyse plus détaillée. De plus, toutes les modalités ou dérogations spécifiques n'ont pas été traitées : certaines demandaient une vaste connaissance technico-juridique et ne semblaient pas prioritaires pour l'analyse. Les critères très spécifiques (comme ceux concernant les objecteurs de conscience, les travailleurs frontaliers et les artistes) n'ont pas non plus été pris en compte³⁹.

Par souci de clarté, les critères ont été divisés en trois types : ceux liés au projet professionnel du travailleur, ceux liés au statut de l'emploi et ceux liés à la conciliation entre travail, vie de famille et vie privée. Cette structure s'inspire d'une typologie issue de l'analyse de la réglementation et de la jurisprudence relatives à l'emploi convenable⁴⁰. Les témoignages livrés pendant les discussions ont montré qu'il est nécessaire de garder à l'esprit les rapports entre les critères. Ceci correspond à la pratique de l'ONEM en matière d'évaluation du caractère convenable d'un emploi : il n'est d'ailleurs pas rare qu'il se base sur plusieurs critères pour ce faire⁴¹.

3.1. Critères liés au projet professionnel

Maintien du choix de la profession (art.23)

Cet article stipule qu'au cours des six premiers mois de chômage, l'offre d'emploi est considérée non convenable si elle ne correspond ni à la profession à laquelle préparent les études ou l'apprentissage, ni à la profession habituelle ou une profession apparentée. Dès le septième mois, le travailleur doit accepter un emploi dans une autre profession⁴². Cette période de protection de six mois ne s'applique pas lorsque, d'après le service régional de l'emploi compétent, les possibilités d'embauches dans la profession prise en compte sont très limitées⁴³.

En règle générale, cet article témoigne, d'après les participants à la concertation, d'une vision très restreinte de la construction du projet professionnel. Cette échéance de six mois après laquelle le chercheur d'emploi est tenu d'accepter un emploi au seul motif que c'est un emploi traduit la conception actuelle en matière de capacités des chômeurs et d'orientation. Traditionnellement, l'emploi convenable était défini en référence à la qualification ou à la spécialité professionnelle antérieure d'un chômeur. Au contraire, au cours de ces deux dernières décennies, les pays d'Europe de l'Ouest n'ont eu de cesse de privilégier l'évaluation des capacités actuelles du chômeur et d'en faire une grandeur évolutive dans le temps : plus la durée de chômage s'allonge, plus les capacités s'affaiblissent. Les exigences du chômeur doivent donc diminuer proportionnellement. Inversement, les dispositifs d'insertion socioprofessionnelle et formations proposées dans le cadre de politiques actives de l'emploi sont censés les améliorer⁴⁴. D'un côté, cela mène au développement de

³⁸ Office national de l'emploi (s.d.). *Texte expliquant les critères de l'emploi convenable*. Document non publié, p.2.

³⁹ Voir en Annexe II la liste des critères traités durant la concertation.

⁴⁰ De Loose, Katia (2004). *Emploi convenable versus Etat social actif : analyse réglementaire et jurisprudentielle 1970 – 2003*, Université Catholique de Louvain. Vous trouverez un résumé dans : De Loose, Katia (2004). "Emploi convenable versus Etat social actif : analyse réglementaire et jurisprudentielle 1970 – 2003", *Revue belge de sécurité sociale*, vol. 46, n°1, pp. 179-200.
http://www.socialsecurity.fgov.be/docs/fr/publicaties/btsz/2004/btsz_01_2004_fr.pdf

⁴¹ Entretien avec l'ONEM le 9 juin 2009.

⁴² Draguet, Daniel et Jean-Marie Lansberg, (2005). *Synthèse, vulgarisation et analyse de la législation sur la notion d'emploi convenable*, Centre d'Education Populaire André Genot, <http://cepag.all2all.org/pn/apps/pnupcase/modules.php>

⁴³ Office national de l'emploi (s.d.). *Op. cit.*, p. 2.

⁴⁴ Freyssinet, Jacques (2000). "Plein emploi, droit au travail, emploi convenable", *La Revue de l'Ires* n°34, <http://www.ires-fr.org/IMG/File/r34-2.pdf>

nombreuses formations qualifiantes, d'un autre, cela pousse au développement d'un accompagnement sur le court terme, visant une réinsertion la plus rapide possible plutôt que durable.

Plusieurs réflexions plus précises sont nées de cette constatation :

3.1.1 La nécessité d'un accompagnement durable, adapté et de qualité

Le groupe de concertation insiste beaucoup sur le fait que construire son projet professionnel demande du temps et de la réflexion. Un projet professionnel ne se construit pas en ligne droite mais bien souvent à force d'essais, d'erreurs et d'expériences. Les participants soulignent dès lors l'importance d'un accompagnement 'durable'. En cela, ils entendent un accompagnement continu qui laisse la place au droit à l'essai. On ne peut attendre d'un chercheur d'emploi qu'il dessine son projet professionnel en une heure de rendez-vous. Il faut donc construire avec lui un parcours dans la continuité.

C'est une nécessité pour tous les chercheurs d'emploi mais c'est d'autant plus frappant pour les chercheurs d'emploi les plus éloignés du marché du travail. Les services de placement régionaux ont développé pour ces derniers des dispositifs spécifiques, qui prennent en compte leurs besoins de temps et de suivi sur le long terme. Depuis la mise en place progressive du dispositif '*sluitende aanpak*'⁴⁵, le VDAB a vu beaucoup de personnes arriver avec un parcours personnel difficile, qui nécessite une conciliation de l'emploi et du bien-être. Face à ces demandeurs d'emploi, une étude a été commandée⁴⁶ ; il en a résulté la mise en place des parcours spécifiques et adaptés. Au Forem aussi, des dispositifs particuliers ont été développés, tel que le dispositif intégré d'insertion socioprofessionnelle, pour public fragilisé et éloigné du marché de l'emploi. Il court sur une période de deux ans et permet une approche individualisée⁴⁷. Pourtant, les participants observent que parmi les chômeurs qui prennent part à ces parcours spécifiques, certains continuent d'être convoqués par l'ONEM.

3.1.2 Le droit à l'orientation professionnelle

Choisir son orientation devrait être un droit, non un devoir au sein d'un contrat. Le libre choix d'orientation du demandeur d'emploi, tant qu'il est réfléchi et raisonnable, devrait être respecté. Orienter les demandeurs d'emploi de façon efficace et durable implique de respecter leurs capacités et attentes. Cela nécessite une offre d'accompagnement ainsi qu'une offre de formations suffisantes et de qualité.

Pousser des chômeurs à s'orienter dans un domaine, soit selon des critères de localisation (ex : pénurie de tel emploi dans telle région), soit selon des critères de temps (pénurie de tel emploi depuis quelques années) trahit une vision à court terme des dynamiques de l'emploi et court le risque de retrouver ces mêmes demandeurs d'emploi au chômage peu de temps après.

Le groupe dénonce le danger de ce critère : développer un phénomène de surqualification. En effet, par crainte d'être sanctionné, un chercheur d'emploi plus qualifié se sentira forcé d'accepter un emploi nécessitant un plus faible niveau de qualification. Il puise ainsi dans le bassin d'emplois peu

⁴⁵ Ce dispositif veut entre autres offrir un trajet d'insertion socioprofessionnelle à tous les demandeurs d'emploi de longue durée qui n'avaient pas reçu un tel trajet pendant les 2 années précédentes. Voir la description du dispositif sur : <http://www.armoedebestrijding.be/publications/070126%20BijlagetrajectwerkingVDAB.pdf>

⁴⁶ Steenssens Katrien et al. (2008). *W²: Werk- en Welzijnstrajecten op maat, Een totaalconcept*, Leuven, Katholieke Universiteit Leuven, http://hiva.be/nl/publicaties/publicatie_detail.php?id=3067 ; Actualisatie Vlaams Actieplan Armoedebestrijding 2005-2009 (2009). (s.l.), p. 74, http://wvg.vlaanderen.be/armoede/brochure/vap2005-2009/VAP%200509_actueel%2009.pdf

⁴⁷ Voir la description du dispositif : http://www.luttepauvrete.be/publications/Présent_DIISP_Legaye.pdf



qualifiés, privant au passage un autre demandeur d'emploi. Or être surqualifié pour un emploi génère souvent un mal-être au travail. Envoyer un demandeur d'emploi vers tel ou tel emploi uniquement sur base de critères formels, donc loin de ses affinités et choix, ne peut conduire qu'à des erreurs d'appréciation.

Quant à l'absence totale du délai de six mois, le groupe de concertation s'inquiète de constater que ce sont encore les chômeurs les plus précarisés qui risquent d'en faire les frais. Ceux qui ont eu la possibilité de se former ont droit au délai de 6 mois, les moins chanceux n'y ont donc pas droit. Cela revient à reporter les carences de notre système scolaire sur l'accompagnement des chômeurs. Rappelons que 20 % des jeunes quittent le secondaire avec le diplôme d'humanité inférieur seulement. Les déficiences de notre système d'enseignement pèsent donc lourd dans un système où l'accompagnement et la formation sont d'or.

3.2. Critères liés au statut de l'emploi

3.2.1 La reprise d'un autre emploi

L'article 32,2° précise qu'en cas d'offre d'emploi, le chômeur ne peut pas invoquer le fait qu'il doit reprendre prochainement le travail dans un autre emploi, sauf s'il apporte la preuve qu'il a été réellement engagé par son nouvel employeur, au plus tard dans les huit jours qui suivent l'offre d'emploi⁴⁸.

L'ONEM ne peut pas utiliser ce critère pour les abandons d'emploi, sinon la période de protection de six mois pour le critère relatif au maintien de la qualification professionnelle (art. 23) serait compromise. Ce critère, et plus spécifiquement l'obligation de fournir la preuve du début d'un autre emploi dans les huit jours, a pour objectif d'éviter qu'un travailleur quitte un emploi convenable sous prétexte de vagues promesses de reprise d'un autre emploi.

La logique politique de maintien d'un taux d'activité élevé est ici clairement mise en avant. Logique d'activation qui ne laisse d'ailleurs pas beaucoup de place à la 'liberté' du travailleur quant à la détermination de sa carrière. Au cours des années, certains tribunaux ont parfois fait preuve de souplesse dans l'interprétation de cet article mais, en règle générale, ils préconisent une interprétation assez stricte – c'est certainement le cas de la Cour de cassation.

3.2.2 Le montant de la rémunération, le respect des obligations patronales et l'assujettissement à la sécurité sociale

L'emploi n'est pas convenable d'après l'article 24 :

- si la rémunération n'est pas conforme aux barèmes prévus par les dispositions légales ou réglementaires, par les conventions collectives ou, à défaut, par l'usage ;
- si l'employeur persiste à ne pas respecter les dispositions légales en matière de paiement de la rémunération, de durée ou de conditions de travail ;
- s'il ne donne pas lieu, au moins en partie, à un assujettissement à la sécurité sociale des travailleurs salariés⁴⁹.

⁴⁸ Office national de l'emploi (s.d.). *Op.cit.*, p. 11.

⁴⁹ Office national de l'emploi (s.d.). *Op. cit.*, p. 3.

Les participants font remarquer qu'il est parfois difficile de savoir à l'avance à combien s'élèvera la rémunération. Le demandeur d'emploi ne connaît pas toujours l'échelle salariale légale ou l'échelle effective en vertu de laquelle il sera rémunéré. En outre, les travailleurs plus pauvres se retrouvent plus que la moyenne dans des emplois où l'employeur ne respecte pas les échelles salariales légales ou le paiement des cotisations sociales. Dans un contexte de déséquilibre entre le nombre d'emplois vacants et le nombre de demandeurs d'emploi, des chômeurs précaires ont moins tendance à s'informer pour savoir si leur salaire est conforme aux normes légales.

L'article parle de "*persister à ne pas respecter les dispositions légales*". Concrètement, cela implique que l'employeur 'persiste' à ne pas respecter ses obligations, malgré les demandes expresses du travailleur ou de son organisation syndicale. Le législateur vise, de cette manière, à éviter tout abandon d'emploi prématuré et 'irréfléchi'⁵⁰. Les travailleurs en position de faiblesse sur le marché de l'emploi ne risquent-ils pas de perdre rapidement leur emploi s'ils soulignent 'continuellement' les manquements de leur employeur ? N'est-il pas logique qu'un travailleur puisse quitter son emploi sans être sanctionné s'il remarque que son salaire n'est pas calculé correctement ?

En ce qui concerne la disposition relative à la sécurité sociale, on peut se demander pourquoi on n'a pas pris pour principe un assujettissement complet à ce régime. Selon un participant, ce paragraphe permet de qualifier un emploi saisonnier d'emploi convenable. Il est pourtant fondamental de disposer d'un contrat de travail qui garantit un accès total à la sécurité sociale. Une couverture incomplète empêche de se constituer un revenu régulier et accroît le risque que les intéressés doivent ensuite faire appel à des mesures sélectives de complément de revenus, qui ont un caractère plus précaire et stigmatisant.

Avant 1991, le paragraphe sur le montant de la rémunération ne s'appliquait qu'aux salaires procurés par un travail à temps partiel. Un emploi à temps plein était donc considéré comme convenable, même si le revenu net qu'il fournissait était inférieur à l'allocation du demandeur d'emploi. L'article actuel offre une protection contre les bas salaires, aussi bien à temps partiel qu'à temps plein, dont le revenu net est inférieur aux revenus de l'allocation chômage correspondante. Le montant des allocations que le travailleur peut percevoir pendant la durée de sa mise à l'emploi (allocation de garantie de revenu, allocation de travail, d'intégration, de réinsertion) est déduite du revenu net. Le précompte professionnel éventuellement retenu sur les allocations n'est pas non plus pris en considération.

La législation tient également compte de deux types de coûts supplémentaires éventuels au moment du passage à l'emploi : les frais de déplacement et une diminution des allocations familiales (allocations 'ordinaires' et non plus 'majorées'⁵¹). Cette disposition atteste de la volonté du législateur de lutter contre ce qu'on appelle les pièges à l'emploi. Toutefois, des participants à la concertation ont fait remarquer que cela ne suffisait pas à éliminer tous ces pièges.

Un piège fréquent concerne les frais liés à la garde des enfants. Trouver une place d'accueil à prix abordable n'est certainement pas chose aisée pour les familles pauvres. Un récapitulatif clair des places d'accueil adaptées et de leur prix par Région pourrait aider à apporter une solution. L'aide à l'entourage (par exemple accueillir chez soi une personne âgée ou souffrant d'un handicap), pratique encouragée par les pouvoirs publics, peut engendrer les mêmes problèmes que l'accueil des enfants : vu les frais à consentir pour confier cette tâche à des services externes ou l'absence de services auxquels faire appel, il peut être difficile de recommencer à travailler. Enfin, il convient encore de considérer les éventuelles pertes d'exonérations de taxes diverses, de bénéfices de tarifs sociaux liés

⁵⁰ *Ibid.*

⁵¹ En 2006, il a été décidé de prolonger temporairement les allocations familiales majorées pour les chômeurs qui deviennent travailleurs salariés ou indépendants.



au statut de demandeur d'emploi, non seulement par rapport aux pratiques de conditionnalité pour les très faibles revenus mais aussi au caractère non dégressif de ces avantages. Enfin, citons les surcoûts éventuels en matière d'habillement, de loyer du logement social, de santé en cas de travail précaire, etc.

Plusieurs participants lancent une mise en garde : mettre trop l'accent sur le piège à l'emploi risque de reléguer à l'arrière-plan la revalorisation nécessaire des allocations sociales. Souvent, le concept de piège à l'emploi est employé pour stigmatiser les demandeurs d'emploi et ainsi plaider contre l'augmentation des allocations. Si on limite l'analyse des pièges financiers à la comparaison entre l'allocation de chômage brute et le revenu du travail brut, ces pièges concernent un groupe limité de travailleurs, essentiellement les personnes qui passent d'une allocation relativement élevée à un salaire proche ou égal au salaire minimum. Augmenter le salaire minimum brut aiderait par conséquent tant à réduire la précarité des travailleurs à bas salaire qu'à réduire le faible écart qui existe entre l'allocation de chômage maximale brute et le salaire minimum brut. Une telle mesure pourrait à son tour limiter ou rendre superflues les mesures spécifiques destinées à compléter le revenu des bénéficiaires d'allocations – qui sont souvent à l'origine des pièges financiers.

3.2.3 La durée de travail

L'article 22 stipule qu'un régime de travail qui ne comporte pas normalement en moyenne 35 heures par semaine est sans influence sur le caractère convenable d'un emploi. L'article 27 stipule quant à lui que, pour le travailleur à temps partiel volontaire, un emploi est réputé non convenable lorsque l'offre d'emploi comporte un nombre d'heures hebdomadaire de travail supérieur au nombre d'heures hebdomadaire moyen ayant servi de base pour fixer son régime d'indemnisation, augmenté de six heures⁵².

Un premier constat frappant est que les critères actuels relatifs à la durée du travail ne disent rien quant à la durée du contrat. Autrement dit, le fait de se voir proposer un contrat à durée déterminée ne peut pas être invoqué comme motif de refus. Étant donné que les emplois temporaires comportent un risque de pauvreté sensiblement plus grand que les emplois à durée indéterminée⁵³, que leur proportion s'est accrue au cours des dernières décennies et que, d'après les participants, ils exercent une pression à la baisse sur les conditions générales de travail, un débat sur l'ajout d'un critère relatif à la durée du contrat a toute sa raison d'être.

Malgré l'absence de données chiffrées à ce sujet, si on se base sur les témoignages recueillis lors de la concertation, il est clair que le risque de pauvreté varie selon le type d'emploi temporaire et la situation sociale de la personne. Pour beaucoup de travailleurs, les contrats intérimaires et les contrats temporaires de courte durée sont une source d'incertitude en matière de travail et de revenus. Pour les travailleurs plus difficiles à insérer, comme les personnes pauvres et peu qualifiées, il y a, en outre, un plus grand risque que ces emplois entraînent davantage de précarité. Pour eux, les contrats de courte durée servent non seulement moins souvent de tremplin vers un contrat fixe, mais ils constituent aussi d'importants obstacles dans d'autres domaines. Ainsi certains propriétaires refusent de louer à des intérimaires ou à des personnes sous contrat à durée déterminée⁵⁴. Par ailleurs, des institutions bancaires prennent parfois comme argument un contrat à durée déterminée, même s'il est

⁵² Draguet, Daniel et Jean-Marie Lansberg (2005). *Op.cit.*, pp.1-4.

⁵³ Le risque de pauvreté d'un emploi assorti d'un contrat temporaire s'élève à 7,5 % contre 1,9 % pour un contrat fixe –EU SILC 2006. SPF Sécurité sociale (2009). « Les indicateurs concernant l'inclusion sociale. Inclusion : domaine emploi (.xls) », *Protection et inclusion sociale : les indicateurs*, <http://www.socialsecurity.fgov.be/nl/nieuws-publicaties/sociale-bescherming-inclusie-indicatoren/sociale-bescherming-inclusie-indicatoren.htm>

⁵⁴ Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme (2008). *Discrimination diversité. Rapport annuel 2008*, Bruxelles ; Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, p. 17-25. ; Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme (2009). *Identification du type de signalement relatif au critère fortune. Note de travail*. Document non-publié.

de longue durée, pour ne pas octroyer de prêt hypothécaire. Enfin, la crainte de ne pas conserver son emploi entraîne également davantage de stress et de risques psychosociaux. C'est autant de raisons pour lesquelles la succession de contrats temporaires empêche les personnes et les familles de définir et de concrétiser leurs projets de vie.

La réglementation sur les emplois convenables n'a pas non plus intégré de critère sur les horaires atypiques (travail du samedi et du dimanche, horaires variables...), à l'exception du travail de nuit (voir à ce sujet le point 3.3).

L'évaluation des critères dans le domaine du travail à temps partiel a été moins consensuelle et a pris davantage de temps durant la concertation. Ceci est lié au statut de ce type de travail. Il a été introduit dans un grand nombre de secteurs et d'entreprises et a été utilisé comme une alternative à la réduction de la durée du travail avec maintien du salaire. Pour l'employeur, c'est un moyen de réduire le coût du travail, pour le travailleur cela tient compte de son souhait d'une meilleure combinaison de sa vie professionnelle et familiale. Souvent, le temps partiel est un choix délibéré du travailleur, mais il n'est pas rare que ce soit la seule option possible. Autrement dit, il s'agit d'un choix contraint en raison de divers éléments : l'impossibilité de trouver un emploi à temps plein, la pression pour accepter un emploi dans le cadre de la politique d'activation, la pénibilité du travail qui empêche de l'exercer à temps plein, le fait que certaines conditions permettant de travailler à temps plein ne soient pas réunies (difficulté de trouver des services de garde d'enfants ou d'aide à domicile à des prix abordables ...). Lors de la concertation, on a aussi insisté sur la problématique des emplois à temps partiel dits 'élastiques' : il s'agit d'emplois qui, en raison de leur horaire ou du temps nécessaire pour se rendre d'un emploi à l'autre, ne peuvent pas être combinés avec un autre emploi à temps partiel.

Ce sont – une nouvelle fois – les plus vulnérables qui sont le plus souvent victimes de ce choix contraint. Après une longue période de chômage, ils se sentent souvent poussés à accepter différents emplois à temps partiel, ce qui n'entraîne pas toujours une amélioration structurelle de leurs revenus.

Dans ce contexte, l'article 22 pose problème. Il stipule que les travailleurs peuvent être obligés d'accepter un emploi à temps partiel, même s'ils souhaitent travailler à temps plein. Si cet article est appliqué, les travailleurs peuvent demander le statut de travailleur à temps partiel avec maintien de leurs droits, pour autant qu'il s'agisse au minimum d'un tiers temps et qu'ils remplissent toutes les conditions pour bénéficier d'une allocation en tant que travailleurs à temps plein. S'ils répondent à certaines conditions supplémentaires, ils peuvent également, le cas échéant, demander une allocation de garantie de revenus (AGR)⁵⁵. Plusieurs participants et acteurs sur le terrain signalent cependant que la nouvelle réglementation relative à l'allocation de garantie de revenus se traduit par une baisse du revenu, par rapport à l'ancienne réglementation, en cas d'emploi à mi-temps ou à temps très partiel (par exemple, un tiers temps). Les montants des revenus garantis par l'ancienne réglementation avaient déjà été qualifiés d'insuffisants par plusieurs participants. Le groupe attire aussi l'attention sur un autre phénomène : les travailleurs à temps partiel qui bénéficient d'une AGR doivent accepter de prester plus d'heures et inversement, peuvent demander d'en prester davantage à leur employeur. Cela dit, il est fréquent que celui-ci refuse.

⁵⁵ Cette allocation est un complément du salaire à temps partiel. Il faut remplir plusieurs conditions importantes pour pouvoir en bénéficier, entre autres : avoir un salaire mensuel brut inférieur au salaire brut minimal garanti, avoir introduit auprès de l'employeur une demande de travail à temps plein et rester disponible sur le marché de l'emploi pour un travail à temps plein.



En ce qui concerne l'article 27, le caractère volontaire du temps partiel et les conséquences qui en résultent pour le droit à l'allocation de chômage⁵⁶ font l'objet d'un débat : si le recours à ce statut dissimule un choix forcé du travailleur en raison de certaines circonstances sociales, on peut se demander pourquoi le travail à temps partiel n'ouvre pas un droit à une allocation de chômage complète.

Une réflexion approfondie sur le travail involontaire à temps partiel (choisi ou contraint) ne peut pas non plus ignorer les conséquences à long terme de ce travail, qui sont très difficiles à estimer, en particulier pour les personnes vivant dans la pauvreté. Ce statut peut, par exemple, avoir des conséquences sur l'ouverture de droits à une pension correcte.

3.3. Critères liés à la conciliation du travail, de la vie familiale et de la vie privée

Plusieurs critères d'emploi convenable traitent plus explicitement d'éléments qui interviennent dans la capacité d'une personne à concilier son emploi et sa vie de famille. Ces critères définissent les limites de la tolérance par l'Etat du refus ou de l'abandon d'un emploi pour des raisons telles que la durée de trajet, la durée d'absence du domicile, le travail de nuit ou les problèmes d'ordre familial.

Pour le groupe de concertation, on ne peut considérer la problématique de l'emploi convenable sans la lier intimement à la dignité de vie que cet emploi permet. La capacité de mener une vie digne et de se projeter dans l'avenir, soi-même et sa famille, est, comme cela a été dit dans la section 1, la pierre angulaire de l'aspect convenable d'un emploi.

3.3.1 Les considérations d'ordre familial

L'article 32, alinéa premier, stipule que les considérations d'ordre familial, dont la garde d'enfant, n'influencent pas le caractère convenable d'un emploi, sauf si elles constituent un empêchement grave et exceptionnel⁵⁷.

Cet article, ainsi que les deux présentés ci-dessous, révèlent la hiérarchie faite entre le travail et la famille au sein de notre société. Lorsque le législateur considère que les questions d'ordre familial n'ont pas d'effet sur l'aspect convenable de l'emploi, à moins qu'elles ne constituent un empêchement grave, il entend en cela que seul un événement grave, exceptionnel, indépendant de la volonté du travailleur et qui rende sa mise au travail temporairement impossible, peut être accepté. La justification historique de cette position se base sur le fait qu'une allocation de chômage ne peut, par sa nature, être une allocation pour une 'femme au foyer'. De là découle la possibilité de dispense offerte par l'article 90⁵⁸. Ceux qui choisissent de ne pas utiliser cette dispense sont tenus d'être pleinement disponibles sur le marché de l'emploi.

⁵⁶ Tout travailleur à temps partiel qui ne répond pas aux conditions pour pouvoir être assimilé à un travailleur à temps plein ou pour obtenir le statut de travailleur à temps partiel involontaire avec maintien de ses droits, est considéré comme travailleur à temps partiel volontaire. Ces travailleurs constituent en fait une catégorie résiduelle pour la réglementation relative au chômage. Outre ceux qui ont choisi le statut de travail à temps partiel, elle comprend aussi des personnes qui ont été exclues pour chômage de longue durée, qui ont trouvé un travail à temps partiel mais qui ne répondent pas aux conditions d'admission à temps plein.

⁵⁷ Draguet, Daniel et Jean-Marie Lansberg (2005). *Op.cit.*, p.5.

⁵⁸ Article 90 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage relatif à la dispense pour le chômeur qui se trouve dans une situation difficile sur le plan social et familial.

Le groupe de concertation rappelle que si, pour tous, parvenir à concilier vie de famille et vie professionnelle relève au quotidien d'un défi permanent, pour les plus pauvres, les difficultés sociales et l'isolement rendent ce challenge bien plus compliqué encore. Si la flexibilité du temps de travail a été présentée comme une ouverture vers une meilleure relation emploi-famille, les participants soulignent que seule une minorité de travailleurs a le pouvoir de négocier cette flexibilité en sa faveur. Pour beaucoup d'autres, les bénéfices obtenus grâce à elle (que ce soit une question d'aménagement ou de réduction du temps de travail) sont contrecarrés par des désavantages en matière de qualité des emplois (tels que des salaires qui ne suivent pas le niveau de bien-être, du stress au travail, des contrats instables, etc.). La flexibilité leur est donc souvent imposée et est fréquemment synonyme d'emplois précaires, d'horaires atypiques et de difficultés à jongler avec leurs situations sociales et familiales difficiles.

Les participants insistent aussi sur le fait que les problèmes des familles ne se limitent pas à gérer le quotidien ; il doit aussi être question de pouvoir mener un projet de vie familiale et une existence commune. Cela dépasse les questions d'organisation et de coordination. Les critères d'emploi convenable doivent tenir compte de cet aspect là aussi.

L'article 32 exclut des problèmes tels que la recherche de gardes d'enfant abordables comme motifs valables de refus ou d'abandon d'un emploi. Etre célibataire avec enfants à charge n'est pas un événement indépendant de la volonté du demandeur d'emploi. Certaines situations sont toutefois acceptées, à condition qu'elles soient d'ordre exceptionnel, grave et temporaire comme par exemple, l'hospitalisation d'un enfant.

Derrière les questions de garde d'enfant, il s'agit en fait de toutes les obligations qui peuvent rendre la mise au travail extrêmement compliquée (ex : s'occuper de parents âgés). Or ces obligations familiales sont nombreuses et plus fréquentes chez les chômeurs précarisés, qui n'ont souvent pas les moyens de payer une aide familiale ou une crèche privée en l'absence d'un service public suffisant.

L'offre de service d'accueil d'enfant est unanimement considérée comme trop faible. Les services publics mis au bénéfice de tous les citoyens jouent un rôle crucial et indispensable auprès des populations les plus défavorisées. Parce qu'ils garantissent à tous un accès universel à des besoins de base, ce sont les populations les plus précarisées qui paient le plus les conséquences de leur manque⁵⁹. Maintenir et développer une offre de services publics large et accessible à tous est donc la condition *sine qua non* de l'acceptabilité de ce critère.

Les nombreuses familles monoparentales doivent supporter davantage le poids des obligations familiales au quotidien. Selon une participante au groupe de concertation, les familles monoparentales avec jeunes enfants ne peuvent pas satisfaire aux mêmes conditions qu'une famille nucléaire avec deux parents. En tout cas, l'influence limitée qu'a la situation familiale du demandeur d'emploi sur la définition d'emploi convenable montre que toute la législation de l'ONEM part encore trop du principe d'un couple dont un des deux membres travaille⁶⁰.

Les familles monoparentales sont aussi plus représentées dans la catégorie des travailleurs pauvres. Souvent, le seul adulte du ménage occupe un emploi précaire qui procure de très faibles revenus. Comment motiver des chercheurs d'emploi à s' 'activer' si les seules offres qui leur sont proposées sont des emplois précaires, à faibles revenus, auxquels s'ajoutent mille et une complications quotidiennes de garde d'enfant, de transport, etc. ?

⁵⁹ Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2008), *Pauvreté, Dignité, Droit de l'homme, Les dix ans de l'Accord de Coopération*, Bruxelles, Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, p.144.

⁶⁰ Vrints, Lutgard (2009). *Contribution de Gezinsbond à la concertation sur l'emploi convenable*, document interne.



D'autre part, la charge de la famille repose encore essentiellement sur les femmes⁶¹. Ce sont donc elles qui, le plus fréquemment, se voient obligées d'accepter une dispense selon l'article 90, réduisant lourdement leurs allocations. Cet article 90 n'est que très rarement un vrai choix ; on a tôt fait d'y échouer pour éviter l'exclusion du chômage. Une fois encore, le fait d'être parent isolé ou non est un facteur déterminant.

Les participants plaident donc pour une solution aux problèmes d'accueil d'enfant financièrement accessible. De plus, lorsque l'article 90 est appliqué, ils préconisent que durant la période d'indisponibilité de la personne, un parcours sur le long terme soit élaboré avec elle. C'est déjà le cas dans certains CPAS (Molenbeek par exemple).

3.3.2 L'absence journalière et la durée des déplacements

L'article 25, sur la durée d'absence journalière, considère qu'un emploi est considéré non convenable s'il donne habituellement lieu à une absence journalière de la résidence habituelle de plus de 12 heures, ou si la durée journalière des déplacements dépasse habituellement quatre heures⁶².

D'après le groupe de concertation, la durée prise en compte est bien trop large. Aujourd'hui, par nécessité et par évolution sociétale, la possession de deux revenus dans une famille est devenue la norme. Ce critère va, en outre, à l'encontre du souhait général de diminuer le temps de travail au profit du temps libre. Une fois encore, la question est problématique pour les familles monoparentales. Pour un parent seul, une telle absence n'est pas du tout gérable. On peut à nouveau invoquer la notion de 'temps consacré à la famille' ou de droit à l'éducation. Le temps consacré à la famille est important et doit être reconnu par les législations relatives au chômage. Les enfants ont aussi le droit de voir leurs parents un certain nombre d'heures par jour⁶³.

De plus, la capacité de déplacement de chacun est variable : les personnes pauvres sont plus rapidement usées physiquement et mentalement⁶⁴ et leurs capacités de déplacement peuvent en être affectées.

3.3.3 Le travail de nuit

L'article 29 traite quant à lui du travail de nuit ; il stipule qu'un emploi est réputé non convenable si les prestations se situent habituellement entre 20 heures et 6 heures⁶⁵.

L'article 23 ne tient compte de l'orientation ou de la formation du demandeur d'emploi que durant six mois. Pourquoi l'article 29 considère-t-il alors la formation ou l'orientation vers un travail habituellement de nuit comme définitif ? Un travail de nuit qui était convenable à un moment donné pour un chômeur qui savait concilier cet emploi et sa vie privée ne l'est pas forcément à vie. La situation familiale peut changer et les avantages que le travailleur avait en travaillant de nuit peuvent devenir de vrais obstacles.

Pour conclure, on le constate, la flexibilité et la disponibilité toujours plus grandes exigées des travailleurs et des demandeurs d'emploi poussent ceux-ci vers des emplois précaires et des horaires

⁶¹ Dubot Soizic (2008). « Femmes et activation : des galères absurdes et injustes », *Ensemble!*, Collectif Solidarité Contre l'Exclusion, n°63, p.49.

⁶² Office national de l'emploi (s.d.). *Op. cit.*, p. 4

⁶³ Vrints, Lutgard (2009). *Op. cit.*

⁶⁴ Observatoire de la Santé et du Social Bruxelles-Capitale (2008). *Op.cit.*

⁶⁵ Draguet, Daniel et Jean-Marie Lansberg (2005). *Op.cit.*, p.4.

atypiques. Conjugés au manque d'offre de services publics et à l'absence de prise en compte de la situation familiale du demandeur d'emploi ou du travailleur, ces emplois les coincent dans un cercle vicieux de désorganisation et d'enlisement dans des solutions à court terme. Un emploi doit au contraire offrir suffisamment de garanties pour pouvoir faire des projets personnels et familiaux.

Tout le groupe de concertation s'accorde ainsi pour dire que la vulnérabilité économique des familles est liée notamment à la faculté qu'ont les parents de concilier travail et tâches parentales. L'adoption de politiques publiques plus efficaces aidant les parents à concilier travail et vie de famille peut engendrer des résultats très positifs. Les critères de 1991 ne peuvent faire l'économie de considérations familiales. A quoi bon un emploi si la vie de famille est en miettes ?



4. Recommandations

“Un emploi convenable est un emploi qui permet de vivre dignement et de se projeter dans l’avenir.”

Cette définition donnée par les participants à la concertation a été la toile de fond de toute l’analyse du processus de contrôle du caractère involontaire du chômage et, plus spécifiquement, du concept d’emploi convenable. Les recommandations politiques qui en découlent impliquent une profonde remise en cause des principes et de la mise en œuvre de la politique actuelle de l’emploi. Elles dépassent donc de simples adaptations dans la réglementation relative au chômage.

4.1. Recommandations relatives à la politique globale du marché de l’emploi

4.1.1 Viser un accompagnement ‘convenable’ qui cherche l’amélioration structurelle des conditions de vie plutôt qu’une activation forcée, cherchant de manière unilatérale l’entrée rapide sur le marché du travail

Selon les participants, l’emploi convenable implique la mise au point d’un parcours d’accompagnement ‘convenable’ adapté aux besoins globaux de la personne. En effet, pour les demandeurs d’emploi pauvres ou vulnérables, cet accompagnement est déterminant, non seulement pour leurs possibilités d’insertion sur le marché de l’emploi mais aussi pour l’amélioration globale de leurs conditions de vie. Nous présentons ci-dessous quelques éléments essentiels auxquels il convient d’être attentif lors de la définition et de la mise en œuvre de tels parcours. Ils influencent aussi la durée souhaitée des parcours.

D’après le groupe de concertation, il faudrait :

- garantir la participation effective des demandeurs d’emploi ;
- partir des possibilités et des limites de chacun ;
- éliminer les obstacles structurels à l’entrée et durant tout le parcours d’insertion. Cela implique d’améliorer en premier lieu, ou en même temps, la situation dans les autres sphères de l’existence (logement, santé, etc.) avant d’entamer le parcours vers l’emploi proprement dit. Et cela nécessite une offre suffisamment large, accessible et qualitative de services publics ou non marchands (accueil de l’enfance, mobilité, soins à domicile...), indispensables à un accès effectif aux parcours d’insertion ;
- proposer un accompagnateur fixe tout au long du suivi de chaque phase du parcours.

La politique d’activation n’est pas restée hermétique à l’appel en faveur d’un accompagnement plus convenable. En témoignent l’accroissement et l’amélioration des parcours d’accompagnement proposés dans les différents offices régionaux. Dans le cas spécifique des demandeurs d’emploi vulnérables, on a lancé ou expérimenté des trajets de plus longue durée qui portent une attention particulière à la situation de la personne dans d’autres domaines de vie. Il est recommandé de continuer à explorer cette piste et de l’évaluer en collaboration avec le groupe cible.

Toutefois, selon les participants, l’accent continue à être surtout mis sur un processus d’accompagnement trop rapide vers le marché de l’emploi, avec trop peu de possibilités pour les demandeurs d’emploi de se faire entendre. La politique de contrôle concernant le chômage involontaire favorise

fortement cette tendance. Les conséquences sont néfastes pour l'insertion sur le marché de l'emploi : que ce soient des parcours trop courts pour remédier suffisamment aux problèmes relatifs à la vie en pauvreté ou encore des formations ou parcours d'insertion en inadéquation avec les compétences de la personne, ce qui entraîne des abandons... Quant à l'insertion sociale plus large, elle est contre-carrée, d'une part, par une augmentation importante des personnes sanctionnées qui font appel au CPAS et, d'autre part, par une acceptation 'forcée' d'emplois précaires, même s'ils n'offrent aucune perspective d'avenir.

Selon beaucoup d'acteurs de terrain, la contre-productivité de la politique d'activation s'explique par le fait qu'en Belgique, au fil du temps, les politiques d'emploi fédérales et régionales ont appliqué les lignes directrices de la Stratégie européenne pour l'emploi de manière de plus en plus stricte. L'objectif d'une meilleure qualité de l'emploi dans cette stratégie est clairement soumis aux objectifs d'une plus grande flexibilité des contrats et du temps de travail ainsi que d'une plus grande employabilité. Dans ce contexte, la politique d'activation a pour fonction de proposer plus vite un emploi ou une mesure d'insertion aux demandeurs d'emploi, la qualité étant secondaire. Il est dès lors crucial que, dans la stratégie post-Lisbonne, l'objectif principal soit dorénavant un accompagnement et un emploi adaptés et de qualité. Il est souhaitable de mener ce débat sur un changement de direction de la politique d'activation aux différents niveaux de pouvoir en Belgique, en reconnaissant bien entendu le rôle des partenaires sociaux.

4.1.2 Offrir un contrôle 'convenable' du caractère involontaire du chômage, qui rétablit l'équilibre entre responsabilité de l'individu et de la société

Qui dit assurance-chômage dit réglementation pour contrôler le caractère involontaire du chômage. Le demandeur d'emploi ne peut dès lors pas jouir d'une autonomie totale pour définir son projet professionnel. Le caractère social et solidaire de l'assurance-chômage implique toutefois que la société prenne ses responsabilités au même titre.

Pour les participants, l'obligation d'accepter un emploi convenable constitue la forme de contrôle la plus légitime. La concertation a montré que d'autres cas de contrôle en vertu de l'article 51 de l'A.R. concernant la réglementation du chômage⁶⁶ étaient plus problématiques. En effet, contrairement à l'acceptation ou l'abandon d'un emploi convenable, le contrôle du refus, de l'arrêt ou de l'échec d'une formation ou d'une mesure d'insertion n'est pas soumis à des règles légales offrant une protection minimale contre la précarité. La pratique montre néanmoins que souvent, l'attitude du demandeur d'emploi n'est pas due à de la mauvaise volonté manifeste mais à la problématique de la pauvreté ou aux expériences négatives en termes de parcours d'insertion ou d'emplois. Dans pareils cas, suspendre les allocations ne peut qu'aggraver la précarisation de l'intéressé.

Le volet fédéral du contrôle de l'Accord de coopération de 2004 relatif à l'accompagnement et au suivi des demandeurs d'emploi impute l'entière responsabilité au demandeur d'emploi lui-même : à lui de prouver qu'il a consenti assez d'efforts, même s'il n'a reçu aucune offre d'insertion ou d'emploi. En outre, on tient rarement assez compte de la situation personnelle et sociale de l'intéressé et de ses chances sur le marché de l'emploi, alors que la procédure le prévoit. Les contrats n'offrent peu voire

⁶⁶ Article 51 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage, *Moniteur belge*, 31 décembre 1991.

aucune protection juridique aux demandeurs d'emploi. Ils sont plutôt utilisés comme moyen de pression pour que les personnes acceptent plus vite des emplois, quand bien même ils n'auraient pas dû les accepter selon les critères d'emploi convenable. En outre, comme le demandeur d'emploi qui suit un parcours d'insertion n'est pas automatiquement exempté de contrôle mais bénéficie seulement d'une dispense limitée et temporaire, cela peut entraver ses chances de réussir son parcours d'insertion.

Jusqu'à présent, la mise en œuvre progressive du plan a fait augmenter le nombre de décisions négatives. Si on ne tient pas uniquement compte des exclusions définitives à l'issue du troisième entretien d'évaluation mais aussi des sanctions temporaires et des articles 70 (ne pas se rendre à une convocation), on obtient un nombre beaucoup plus élevé qu'à l'époque de l'article 80⁶⁷. Les demandeurs d'emploi les plus pauvres risquent davantage d'être sanctionnés : leur vie en pauvreté rend parfois difficile le fait de répondre aux convocations de l'ONEM et de prouver les efforts consentis pour trouver un emploi.

Mais le plan a aussi des effets collatéraux : le nombre de sanctions en vertu de l'article 51⁶⁸ a sensiblement augmenté depuis son instauration, tant pour les personnes tombant sous le champ d'application du plan (demandeurs d'emploi de longue durée) que pour les autres. La transmission automatique de données des Régions à l'ONEM – également un élément fondamental de l'Accord de coopération – explique ce phénomène. Les participants attirent aussi l'attention sur le recours plus fréquent à l'article 90⁶⁹. Souvent les demandeurs d'emploi invoquent cet article quand leur disponibilité sur le marché de l'emploi est mise à rude épreuve; par exemple quand ils ne trouvent pas de place d'accueil pour leur enfant à prix abordable. Être 'dispensé' en vertu de l'article 90 réduit tellement l'allocation que cela engendre une aggravation des conditions de vie des personnes déjà précarisées.

Au vu de ce qui se passe actuellement en matière de contrôle, les participants estiment qu'un débat de société fondamental doit être mené à grande échelle, il doit porter sur le contrôle du caractère involontaire du chômage et les sanctions qui y sont liées. La voix des associations de lutte contre la pauvreté, des Unions des Villes et des Communes Section CPAS et de l'économie d'insertion sociale doit aussi être entendue. On pourrait profiter de l'élaboration d'un nouvel accord de coopération sur l'accompagnement et le suivi des demandeurs d'emploi, pour lequel des pistes politiques sont déjà sur la table, pour mener ce débat.

4.1.3 Créer davantage d'emplois convenables

Le pourcentage et surtout le nombre absolu de 'travailleurs pauvres'⁷⁰ de ces dernières années illustre qu'il y avait déjà bien un manque structurel d'emplois convenables - tel que défini par les participants - avant la crise actuelle. Plus particulièrement, le taux de pauvreté des travailleurs temporaires beaucoup plus élevé par rapport à celui des travailleurs qui bénéficient d'un emploi stable réfère à un manque structurel d'emplois stables. Pour les participants, ce sont des indications du phénomène de carrousel dans lequel se trouvent souvent les personnes pauvres : une succession

⁶⁷ Article 80 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage, *Moniteur belge*, 31 décembre 1991. Les chômeurs 'cohabitants' dont la durée du chômage avait atteint un certain seuil, différent suivant l'âge, le sexe et le lieu de résidence, voyaient leur droit aux allocations de chômage suspendu.

⁶⁸ Il définit les cas dans lesquels le chômage est considéré comme 'volontaire'. Voir Section 1.1.

⁶⁹ Article 90 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage relatif à la dispense pour le chômeur qui se trouve dans une situation difficile sur le plan social et familial.

⁷⁰ Voir : http://www.luttepauvrete.be/chiffres_emploi.htm

sans fin de périodes de chômage, de formations et d'emplois temporaires. Pour mettre fin à ce carrousel, il est donc crucial que l'augmentation d'offres de parcours d'insertion 'convenables' soit suivie d'une augmentation comparable du nombre d'emplois convenables.

Il s'agit, d'une part, de développer davantage d'emplois de qualité, c'est-à-dire des emplois qui offrent de bonnes conditions de travail. Un tel développement nécessite une évolution de la politique actuelle d'emploi. Celle-ci tend, sous l'impulsion de la flexibilité des contrats et du temps de travail, à déréguler le statut de l'emploi. Le rôle des employeurs et des pouvoirs publics est donc questionné. Pour ces derniers, le débat porte tant sur la régulation de la création et du maintien d'emplois de qualité que sur les emplois qu'ils créent eux-mêmes.

D'autre part, il convient de poursuivre la lutte contre les pièges à l'emploi si on vise une amélioration structurelle des conditions de vie. Les personnes pauvres sont confrontées, souvent en même temps, à divers pièges, qu'ils soient financiers, psychologiques ou liés à la non-disponibilité de services publics abordables. Il est donc indiqué d'adopter une stratégie plus cohérente pour les combattre.

4.1.4 Garantir des allocations minimales et des bas salaires permettant de mener une vie conforme à la dignité humaine

Malgré des adaptations ces dernières décennies, le montant des allocations sociales et de la plupart des minima sociaux dans la sécurité sociale restent insuffisants pour mener une vie digne. Une augmentation de ces montants peut à son tour avoir un effet de levier pour une augmentation des allocations de chômage ; celles-ci se sont fortement érodées en comparaison à l'évolution salariale et du bien-être. Par ailleurs, il est souhaitable que la liaison de toutes les allocations sociales au bien-être prenne un caractère entièrement structurel et automatique, ce qui implique une modification du mécanisme actuel. En absence d'une telle liaison, l'inflation de mesures de soutien complémentaires et conditionnelles risque de s'accroître. Or ces mesures ne favorisent pas la sécurité de revenu, mais forment plutôt des pièges financiers à l'emploi. L'augmentation du montant des allocations sociales doit, dès lors, être liée à un nouveau relèvement des bas salaires.

4.2. Propositions spécifiquement axées sur la notion de l'emploi convenable

La notion actuelle d'emploi convenable est une donnée cruciale dans la protection contre le travail précaire. Cette protection est insuffisante et le travail précaire est en augmentation. Ce concept est encore basé sur le modèle du revenu unique procuré par le chef de famille alors que les ménages à deux revenus et les familles monoparentales deviennent la norme. Il ne tient pas compte non plus des attentes croissantes des travailleurs qui souhaitent une meilleure conciliation entre leur vie professionnelle, familiale et privée. Pour les personnes vivant dans la pauvreté, il ne s'agit souvent pas seulement de mieux concilier vie professionnelle et vie privée. En effet, il s'agit pour elles avant tout de pouvoir exercer leur droit à une vie de famille et leur responsabilité éducationnelle.



4.2.1 Intégrer le critère du maintien du choix de la profession dans un critère plus large de maintien du choix de carrière

De nos jours, de plus en plus de travailleurs exercent un emploi ne répondant pas à leurs qualifications ou à leur choix professionnel de départ. Les travailleurs ont, dès lors, besoin d'un critère qui protège leur choix de carrière plutôt que leur choix initial d'un métier.

Selon les participants, il faudrait :

- protéger le choix de la profession au-delà de six mois de chômage. En effet, la recherche d'un emploi convenable peut prendre beaucoup de temps. Plusieurs facteurs expliquent cela : le manque structurel d'emplois à différents niveaux de qualification (notamment à la suite des délocalisations), les longues procédures de candidature dues aux exigences élevées imposées par les employeurs, les délais d'attente au début d'une formation ou d'un parcours d'insertion, l'inaccessibilité de nombreux lieux de travail par les transports en commun (ce à quoi s'ajoute le coût du transport pour les chômeurs de familles pauvres) ;
- reconnaître dans une certaine mesure le droit à changer d'orientation professionnelle : c'est la logique même si on encourage la mobilité des travailleurs et l'apprentissage tout au long de la vie ;
- ne pas contraindre les personnes peu qualifiées à accepter n'importe quel emploi, comme c'est aujourd'hui légalement possible. Cela revient à leur imputer la responsabilité de leur manque de qualifications. Ceci méconnaît l'influence de processus sociaux pouvant expliquer ce phénomène : la proportion historiquement plus élevée de personnes non qualifiées, une mauvaise orientation scolaire, l'exclusion structurelle de la main-d'œuvre peu qualifiée au cours des dernières décennies, etc. Il est nécessaire de leur reconnaître le droit à une réorientation de carrière, suivie ou non d'un parcours d'insertion ou de formation. Une adaptation de la législation en ce sens serait, de plus, davantage en phase avec la pratique.

4.2.2 Chercher à améliorer la qualité des statuts des travailleurs

L'article 24 traitant de la rémunération devrait être réformé.

Les pistes suivantes ont été proposées :

- protéger les conditions de rémunération et de salaire du travailleur. Cela implique entre autres de ne pas réserver la charge de la preuve uniquement au travailleur et de ne considérer 'convenables' que les emplois conduisant à un assujettissement complet à la sécurité sociale ;
- prendre en compte l'augmentation d'autres postes financiers consécutifs à la reprise du travail tels que la garde d'enfant, d'éventuelles pertes d'exonération de taxes, de bénéfices de tarifs sociaux liés au statut de demandeur d'emploi, etc.

Quant aux articles 22 et 27 sur la durée du travail, le groupe de concertation désire qu'un débat soit mené sur différents points tels que :

- l'absence de critères relatifs à la durée du contrat. Un travailleur doit-il accepter un emploi intérimaire, de très courte durée ou plusieurs emplois temporaires successifs ? Même s'il est possible que ces emplois exercent un effet de tremplin vers des emplois stables, pour les personnes peu qualifiées et précarisées, cet effet ne se produit que rarement ou encore ces emplois maintiennent ou augmentent leur précarité ;

- le fait qu’il n’y ait pas de critère sur les horaires de travail atypiques, si ce n’est sur le travail de nuit, même si ces horaires mettent parfois en péril le droit à une vie de famille conforme à la dignité humaine ;
- le véritable caractère ‘volontaire’ des travailleurs à temps partiel volontaires. Parmi ceux-ci, certains ne sont pas volontairement travailleurs à temps partiel mais le subissent car ils ne trouvent pas de garde d’enfants abordables, parce que l’exercice de leur tâche à temps plein est trop pénible, parce que leur horaire à temps partiel ne peut pas être combiné avec un autre emploi à temps partiel (ce qui est souvent le cas) ;
- les droits sociaux qu’ouvrent les temps partiels involontaires (ex : droits à une pension décente) et sur les revenus décents qu’ils offrent, vu le fait qu’un travailleur temps plein peut être obligé d’accepter un temps partiel contre son gré. Cela impliquerait d’évaluer si la nouvelle allocation de garantie de revenu est suffisante.

4.2.3 Offrir des emplois permettant de faire valoir son droit à une vie de famille

Les considérations d’ordre familial ne sont pas reconnues comme motif valable pour refuser un emploi, sauf si elles constituent un grave empêchement. Normalement, le fait de ne pas trouver de service abordable de garde d’enfant ou d’aide familiale et la prise en charge d’un parent âgé ou d’un enfant handicapé ne sont pas considérés comme un empêchement grave. Pourtant, ces situations peuvent compromettre sérieusement la capacité d’accepter un emploi. Les ménages à deux revenus arrivent souvent à faire face à ces situations en faisant appel à une aide extérieure, en ayant recours à la réduction du temps de travail, en demandant à travailler à temps partiel ou à être exempté de contrôle en vertu de l’article 90. Par contre, les chômeurs qui vivent dans la précarité et, en particulier, les parents isolés socialement vulnérables, n’ont pas ce choix s’ils ne veulent pas s’enfoncer encore plus dans la pauvreté. Il serait donc juste que les graves difficultés mentionnées ci-avant soient un élément pris en compte.

Quant au critère sur l’absence et le déplacement journalier et celui sur le travail de nuit, le groupe de concertation souhaite qu’une réflexion soit menée sur l’insertion d’une ou plusieurs dispositions supplémentaires, liant l’application de ces critères au droit de mener une vie familiale décente et au bien-être du parent et de l’enfant.



Liste des participants à la concertation

Association Coordonnée de Formation et d'Insertion - Fédération des Initiatives et Actions Sociales (ACFI-FIAS), pour l'Interfédération des EFT/OISP

ATD Quart Monde

Association de la Ville et des Communes de la Région de Bruxelles-Capitale (AVCB) - Section CPAS

Collectif Solidarité Contre l'Exclusion

CSC –Service d'études

Federatie van Vlaamse OCMW – Maatschappelijke werkers

Fédération bruxelloise des organismes d'insertion socioprofessionnelle et des opérateurs d'économie sociale d'insertion asbl (FeBISP)

Fédération wallonne des assistants sociaux de CPAS (Féwasc)

Forum Bruxellois de Lutte contre la Pauvreté

Gezinsbond

Habiter Bruxelles

Interfédération des Entreprises de Formation par le Travail (EFT) et des Organismes d'Insertion socioprofessionnelle (OISP)

Le Forem

Luttés Solidarités Travail (LST)

Observatoire de la santé et du social Bruxelles-Capitale

Réseau belge de Lutte contre la pauvreté

Solidarité des alternatives wallonnes et bruxelloises (SAW-B)

Travailleurs Sans Emploi FGTB Liège

Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG)

Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding (VDAB)

Vlaams Netwerk van verenigingen waar armen het woord nemen

Contacts bilatéraux

Bjorn Cuyt - UNIZO Studiedienst

Hilde Duroi - FGTB Service d'études

Catherine Jadoul & Nadine Saint-Viteux – Actiris Direction Chercheurs d'emploi

Wouter Langerlaert – ONEM Service Litiges

Ramón Peña-Casas – Observatoire Social Européen (OSE)

Texte partiellement traduit du néerlandais

ANNEXE

Critères d'un emploi convenable

Critères d'emploi convenable analysés durant les concertations :

Arrêté ministériel du 26 novembre 1991 portant les modalités d'application de la réglementation du chômage⁷¹.

1. Éléments sans influence sur le caractère convenable d'un emploi

1.1. La durée de travail hebdomadaire (art. 22)

La circonstance que le régime de travail ne comporte pas normalement en moyenne trente-cinq heures par semaine.

1.2. Les considérations d'ordre familial (art. 32, 1°)

Les considérations d'ordre familial, notamment la charge d'enfants, sauf si elles constituent un empêchement grave ; il y a lieu d'entendre par empêchement grave un événement exceptionnel, indépendant de la volonté du travailleur et qui rend sa mise au travail temporairement impossible.

1.3. La reprise du travail dans un autre emploi (art. 32, 2°)

La circonstance que le travailleur reprendra prochainement le travail dans un autre emploi, sauf s'il apporte au moment de l'offre la preuve qu'il est réellement engagé ; en outre, il doit apporter la preuve que cet engagement a été effectivement réalisé au plus tard dans les huit jours.

2. Éléments ayant une influence sur le caractère convenable d'un emploi

2.1. Maintien du choix de la profession pour les demandeurs d'emploi indemnisés et les jeunes venant de terminer leurs études (art. 23)

Pendant les six premiers mois de chômage, un emploi est réputé non convenable s'il ne correspond ni à la profession à laquelle préparent les études ou l'apprentissage, ni à la profession habituelle, ni à une profession apparentée.

⁷¹ http://www.rva.be/Frames/frameset.aspx?Path=D_opdracht_VW/&Items=1&Language=FR



Pour le jeune travailleur visé à l'article 35 ou 36 de l'arrêté royal du 25/11/91, la période de six mois prend cours au moment où il s'inscrit comme demandeur d'emploi après la fin de ses études.

La période de six mois n'est pas applicable lorsque, de l'avis du service régional de l'emploi compétent, les possibilités d'embauche dans la profession considérée sont très réduites.

Après l'expiration du délai de six mois, le travailleur est tenu d'accepter un emploi dans une autre profession. Le caractère convenable de cet emploi s'apprécie en tenant compte de ses aptitudes et de sa formation.

2.2. Rémunération et sécurité sociale (art. 24 et 26)

Un emploi est réputé non convenable si :

- la rémunération n'est pas conforme aux barèmes fixés par les dispositions légales ou réglementaires ou les conventions collectives de travail ou, à défaut, l'usage ;
- l'employeur persiste à ne pas respecter les dispositions légales et réglementaires en matière de paiement de la rémunération, de durée ou de conditions de travail ;
- étant exercé en Belgique, il ne donne pas lieu, au moins en partie, à assujettissement à la sécurité sociale des travailleurs salariés.

Remarque :

Depuis le 01/01/05, un emploi (même s'il échappe en partie à l'assujettissement à la sécurité sociale des travailleurs salariés) exercé auprès d'un employeur ressortant à la commission paritaire pour les entreprises horticoles est considéré comme un emploi convenable pour autant que la rémunération soit au moins égale aux salaires minimaux prévus dans les CCT du 29/07/05 ;

- le revenu net qu'il procure, diminué du montant des frais de déplacement à charge du travailleur et majoré, le cas échéant, des allocations familiales et du montant des allocations dont le travailleur peut bénéficier pendant la durée de son occupation, n'est pas au moins égal au montant des allocations diminué du montant du précompte professionnel et majoré, le cas échéant, du montant des allocations familiales, dont peut bénéficier le travailleur en tant que chômeur complet.

2.3. Temps de déplacement et absence journalière du domicile (art. 25)

- Un emploi est réputé non convenable s'il donne habituellement lieu à une absence journalière de la résidence habituelle de plus de 12 heures ou si la durée journalière des déplacements dépasse habituellement quatre heures.
- Pour fixer la durée de l'absence et des déplacements, il est tenu compte des moyens de transport en commun et éventuellement des moyens de transport personnels que le travailleur peut normalement utiliser.
- La durée de l'absence et des déplacements peut dépasser cette durée lorsqu'en raison des usages de la Région et de la mobilité de la main-d'œuvre, les travailleurs de la Région effectuent habituellement de longs déplacements pour exercer leur emploi et à condition que l'âge ou l'état de santé du travailleur ne constitue pas un obstacle à de tels déplacements.
- La durée de l'absence ou des déplacements peut exceptionnellement, même si elle ne dépasse pas les limites fixées au § 1er, être considérée comme excessive en raison de l'âge ou de l'état de santé du travailleur lorsque l'emploi doit être exercé dans un lieu éloigné de sa résidence habituelle.
- Si la distance entre le lieu de résidence du travailleur et le lieu de travail ne dépasse pas 25 km, il n'est pas tenu compte de la durée de l'absence et des déplacements.

- Un emploi peut être réputé non convenable lorsque le départ du lieu de résidence ou le retour à celui-ci doit s'effectuer dans des conditions ou à des heures qui mettent en danger la sécurité du travailleur ou qui entraînent de sérieuses objections sur le plan social.

2.4. Emplois à temps partiel (art. 27)

- Pour le travailleur à temps partiel volontaire, un emploi est réputé non convenable lorsque le nombre hebdomadaire moyen d'heures de travail de l'emploi offert dépasse celui qui a été pris en considération pour la fixation du régime d'indemnisation augmenté de six heures.
- Pour le jeune travailleur ayant introduit une demande d'allocations de transition, un emploi est réputé non convenable si le nombre hebdomadaire moyen d'heures de travail dépasse la moitié du nombre d'heures de travail d'une personne occupée à temps plein dans la même entreprise ou, à défaut, dans le même secteur d'activités.

2.5. Travail de nuit (art. 29)

- Un emploi offert est réputé non convenable s'il comporte habituellement des prestations situées entre 20 heures et 6 heures à l'exclusion des emplois dont les prestations se situent exclusivement entre 6 heures et 24 heures et des emplois dont les prestations débutent habituellement à partir de 5 heures.

Ce qui précède n'est toutefois pas applicable :

- au travailleur qui, de par sa formation scolaire ou professionnelle, s'est destiné à une profession qui comporte généralement des prestations de nuit ;
- au travailleur qui, de par une occupation effective et à titre principal, s'est formé à une profession qui comporte généralement des prestations de nuit ;
- aux emplois offerts par des employeurs qui ne tombent pas sous l'application de la convention collective de travail n° 46 du 23 mars 1990 relative aux mesures d'encadrement du travail en équipe comportant des prestations de nuit ainsi que d'autres formes de travail comportant des prestations de nuit, rendue obligatoire par arrêté royal du 10 mai 1990 ;
- au passage dans un régime de travail visé à l'alinéa 1^{er} d'un travailleur déjà occupé dans l'entreprise, lorsque ce passage est réglé par une convention collective de travail conclue selon les règles prévues aux articles 4 à 6 de la convention collective de travail n° 46 du 23 mars 1990.
- Un emploi cesse d'être réputé convenable lorsque le travailleur a mis fin au contrat de travail conformément à l'article 8, § 3, de la convention collective de travail n° 46 du 23 mars 1990.