

# ENSEMBLE !

POUR LA SOLIDARITÉ, CONTRE L'EXCLUSION

n°118 - hors série



PB-PP|B-003487  
BELGIE(N)-BELGIQUE

Chaussée de Haecht 51  
1210 Bruxelles  
P003487

## CPAS : disposition au travail à tout prix ?



HORS-SÉRIE

## édito

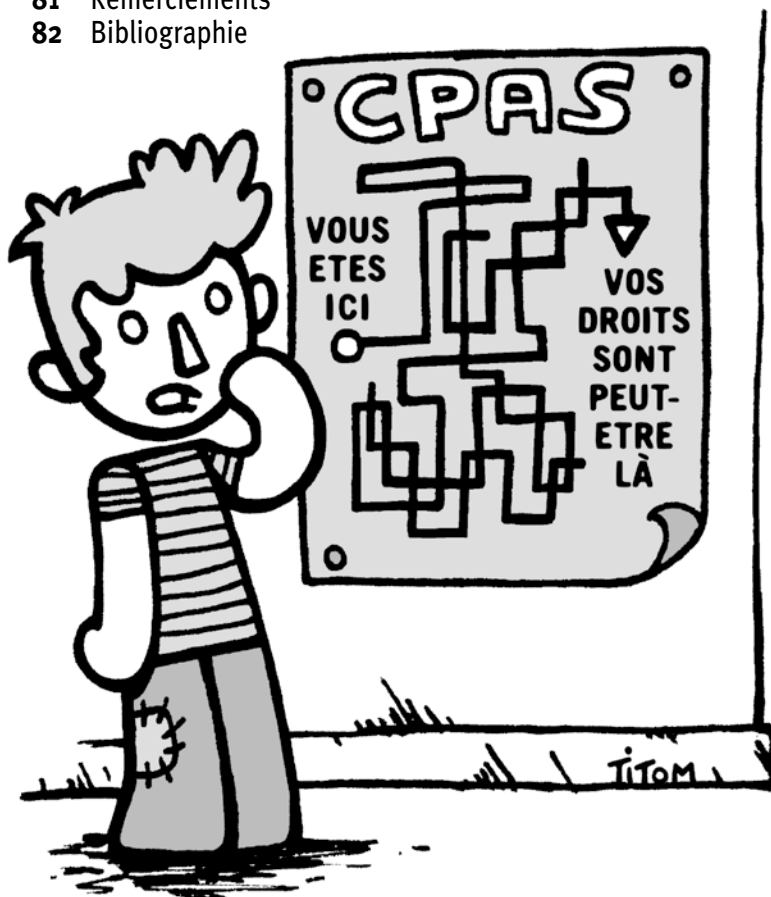
3 Une plongée dans l'histoire

## chômage

4 Chasse aux chômeurs : plus intense que jamais

## dossier

- 6 CPAS : disposition au travail à tout prix ?
- 9 Une perspective historique de la disposition au travail
- 15 L'époque moderne : le pouvoir politique de plus en plus interventionniste
- 20 La Révolution française : un idéal qui fait fi des rapports de force
- 26 La Révolution industrielle : le travail qui rend pauvre
- 32 La fin du XIX<sup>e</sup> : le chemin vers les droits
- 38 1925 : la création des commissions d'assistance publique (CAP)
- 43 Le Manifeste des déshérités : un plaidoyer efficace pour les minimas sociaux
- 46 Le minimex : un droit fixé par des conditions « précises »
- 52 1976 : la création des CPAS... et d'un outil de mise à l'emploi ?
- 58 1993 : le tournant de la contractualisation
- 69 Années nonante : l'expansion de la mise à l'emploi
- 76 2000 : le Programme Printemps
- 80 Une obligation d'intégration
- 81 Remerciements
- 82 Bibliographie



## samen

85 Een carrière in de werkloosheid?

Une publication du Collectif Solidarité Contre l'Exclusion et du Collectif solidarité contre l'exclusion - Bruxelles Asbl / Collectif solidariteit tegen de uitsluiting Brussels vzw  
Chaussée de Haecht 51, 1210 Bruxelles, 02 / 535 93 50.

**Rédacteurs en chef :**  
Arnaud Lismond-Mertes  
(arnaud@asbl-csce.be)

Yves Martens  
(yves@asbl-csce.be)

**Secrétaire de rédaction :**  
Yves Martens

**Ont participé à ce numéro :**  
Gérald Hanotiaux,  
Anne-Catherine Lacroix,  
Stéphane Lambertz,  
Arnaud Lismond-Mertes,  
Yves Martens

**Dessins :**  
Stiki,  
Titom (les dessins de Titom sont mis à disposition sous licence Creative Commons by-nc-nd)

**Mise en page :**  
Fabienne Lichtert  
(www.fabiennelichtert.be)



Imprimerie : Bietlot

**Dépôt légal :**  
D/2025/15906/0003

**Editeur responsable :** Arnaud Lismond  
Chaussée de Haecht 51, 1210 Bruxelles

Le contenu des articles n'engage que leur(s) auteur(s).

*Ensemble ! est mis à disposition suivant la licence Creative commons CC-BY-SA. Tous les articles peuvent librement être reproduits à condition de mentionner la source.*



*Le Collectif Solidarité Contre l'Exclusion asbl a été reconnu en tant qu'association d'éducation permanente par la Fédération Wallonie-Bruxelles inscrivant son action dans l'axe 3,2; soit la production d'analyses et d'études.*

*Ce numéro a été réalisé en collaboration avec le CSCE - BXL asbl / CSTU - Bru vzw.*



COMMISSION COMMUNAUTAIRE COMMUNE

# Une plongée dans l'histoire

Yves Martens (CSCE)

**L**e numéro que vous tenez dans les mains sort totalement de nos habitudes. Certes, nous n'hésitons pas à vous proposer des dossiers de taille, mais en les accompagnant d'articles plus courts, en tentant de diversifier les sujets et les angles. Ce numéro hors norme à l'inverse est voué (quasi) à un seul sujet, celui de la disposition au travail en CPAS. Dès le début de l'année 2025, en prévision de la limitation dans le temps des allocations de chômage qui se profilait, nous nous étions posé la question sempiternelle qui revient à chaque attaque contre les chômeurs : que vont devenir les exclus et, pour ceux qui se retrouveront au CPAS, comment cela va-t-il se passer ? Pour la plupart des chômeurs (sauf quelques-uns, principalement ceux qui sont arrivés au chômage par le biais de la mise au travail par le CPAS via l'article 60 § 7), le passage au CPAS est en effet synonyme de bouleversement de leurs habitudes, de leur cadre de référence. L'institution d'aide sociale leur est une grande inconnue. Ses codes sont si différents de ceux de la Sécurité sociale qu'il y a de quoi s'inquiéter de la façon dont les choses vont se passer. Les chômeurs doivent respecter de nombreuses obligations et les contrôles du respect de celles-ci ne manquent pas, y compris dans les gares ou les aéroports, comme l'actualité récente nous l'a rappelé. Au moindre faux pas, l'ONEm sanctionne, pour une durée qui varie entre 4 et 52 semaines de suspension des allocations. Les chômeurs ainsi frappés ont parfois recours au CPAS en attendant de récupérer leurs droits. La particularité de la réforme Arizona est qu'elle ne vise pas des chômeurs qui auraient commis telle ou telle faute et qu'il faudrait punir plus lourdement que dans la fourchette évoquée ci-dessus. La limitation dans le temps n'est pas une sanction punissant un comportement fautif ou des efforts de recherche d'emploi jugés insuffisants, c'est l'application mécanique, sans faute de l'assuré social, d'une fin de droit fixée par la réglementation. Autrement dit, ces chômeurs vont perdre leur droit au chômage alors qu'ils remplissent tous leurs devoirs et notamment satisfont aux exigences de disponibilité, tant passive qu'active, sur le marché de l'emploi. C'est ce qui permet d'attester que le chômeur n'est pas responsable de sa situation, qu'il est bien « chômeur involontaire », ce qui est une condition *sine qua non* de son indemnisation. Ces sans emploi « exemplaires » et néanmoins exclus pourraient croire dès lors que répondre à l'exigence, fixée par la loi sur le droit à l'intégration sociale, d'être « disposé au travail » ne devrait pas leur poser de difficultés. Cependant, la différence entre disponibilité et disposition ne tient pas seulement en une nuance sémantique apparemment légère. Les deux notions sont différentes dans leur essence, dans leur appréciation, dans leur finalité. Le risque de mauvaise

surprise n'est dès lors pas nul. Dans la préparation des chômeurs à ce changement de régime, la bonne compréhension de la disposition au travail en CPAS nous semble essentielle et nous pensons que cette étude peut y contribuer utilement. Elle vise aussi à montrer, comme l'avait fait brillamment Daniel Zamora dans sa thèse que nous mobilisons largement, comment progressivement le développement du droit social et de la Sécurité sociale a vidé l'assistance de sa substance, avant qu'elle ne reprenne vigueur du fait d'un travail de sape mené contre la Sécurité sociale qui revêt, avec les réformes Arizona, une dimension d'une ampleur inédite.

L'exigence de disposition au travail de ceux qu'on a longtemps appelé les indigents remonte à loin. Nous avons donc été à la recherche de ses traces dans l'histoire du traitement des pauvres et de la pauvreté, convaincus avec Grell que « *On ne peut comprendre l'organisation de l'assistance sans en connaître l'histoire* » et

## La différence entre disponibilité et disposition n'est pas que sémantique

avec Castel que « *les enjeux contemporains de l'assistance sont encore constitués autour de lignes de force dont on ne saisit le sens qu'en les rapportant aux situations historiques au sein desquelles elles se sont constituées depuis le Moyen Âge.* ».<sup>(1)</sup> Pour comprendre les lois « généreuses » de 1974 et 1976 puis le tournant qui a mené à remplacer celle de 1974 en 2002 et les modifications régulières de cette dernière depuis presque un quart de siècle, il faut saisir comment on en est arrivé là, les constances mais aussi les discontinuités, les bifurcations, les innovations comme l'énonce encore Castel.

Les résultats de nos investigations historiques nous ont mené bien plus loin que nous le pensions initialement. C'est pourquoi non seulement le résultat de ce travail occupe un numéro entier mais aussi qu'il ne couvre en fait que la partie historique qui va jusqu'à la fin du siècle dernier. Nous compléterons donc cette première étude par une seconde qui paraîtra dans le prochain numéro et qui traitera de la partie la plus récente de la question. Ce numéro hors norme est donc catalogué « hors-série » et représente une plongée dans l'histoire qui, nous l'espérons, vous captivera autant qu'elle nous a passionné... □

(1) Les pages suivantes reprendront en détail cette approche de Grell et Castel, avec toutes les références nécessaires.



# Chasse aux chômeurs : plus intense que jamais

Au lendemain du 31 décembre 2025, les premiers chômeurs visés par la réforme perdent leurs droits, suivis par des milliers d'autres au fil des dix-huit mois suivants. Un massacre d'une ampleur jamais vue.

Yves Martens (CSCE)

**L**e Collectif solidarité contre l'exclusion et sa revue *Ensemble !* ont observé dès 2022 un changement radical dans le paysage politique belge par rapport à la question de la limitation dans le temps des allocations de chômage. Lorsque les allocations d'insertion (chômage octroyé sur la base des études) ont en 2012 été limitées dans le temps (à trois ans quel que soit l'âge pour les cohabitants et à trois ans au-delà de trente ans pour les chefs de ménage et les isolés), l'argument principal mis en avant était que ces allocations représentaient une anomalie unique en Europe. Il avait été assuré par les partis portant cette mesure qu'elle ne toucherait pas le chômage obtenu sur la base du travail. Dix ans plus tard, changement radical donc : toute la droite belge a progressivement pris position (avec des variantes) en faveur

de la limitation dans le temps des allocations de chômage, y compris la droite francophone (alors qu'aucun parti francophone ne s'y était risqué jusque-là), de même que des formations se disant « centristes ». Vooruit s'y ralliait à son tour à la veille du 1<sup>er</sup> mai 2023. (1) Le même argument de « l'anomalie » fut brandi, comme en 2012, cette fois parce que la Belgique était le seul pays de l'OCDE à ne pas prévoir, en principe, de limitation dans le temps de la durée d'indemnisation du chômage. (*Lire l'encadré ci-dessous.*)

## Une exclusion massive

Même si le sujet a été régulièrement évoqué dans l'actualité, aucun mouvement associatif ou syndical n'a réussi à s'opposer à la mesure qui a été votée la nuit du 17 au 18 juillet 2025. Votée car la coalition Arizona a

choisi de faire passer sa réforme chômage par une loi-programme, sans se contenter donc, comme en 2004 (activation du comportement de recherche d'emploi) et en 2012 (limitation dans le temps des allocations d'insertion), d'une modification, par arrêté royal, de l'Arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage. Ce choix a des conséquences sur les recours juridiques possibles, une loi ne pouvant être contestée que devant la Cour constitutionnelle. Les mesures de 2004 et 2012 ont chacune exclu du droit au chômage plus de 50.000 personnes. Celle de l'Arizona devrait faire sortir du chômage, en sept phases (2) entre le 1<sup>er</sup> janvier 2026 et le 1<sup>er</sup> juillet 2027, près de deux cent mille personnes (estimation de l'ONEm en septembre 2025), soit 70% des chômeurs indemnisés fin juin 2025. (*Lire le*

□ □ □

## LE « PRINCIPE » DE LA DURÉE ILLIMITÉE

Avant la réforme de l'Arizona, le droit au chômage était « en principe » à durée indéterminée, tant que les conditions d'octroi étaient réunies. Tout est évidemment dans les mots « en principe ». Concrètement, il a existé de longue date une limitation dans le temps pour les cohabitants (l'article 80), progressivement remplacée à partir de 2004 par l'activation du comportement de recherche d'emploi, qui était *de facto* une forme de fin de droit, certes liée à une procédure d'évaluation et pas simplement basée sur une durée de chômage. Comme expliqué par ailleurs, la réforme de 2012 a instauré une fin de droit pour les allocations d'insertion. Mais, plus globalement, la traduction du « en principe », c'est le fait que dès que l'une des conditions d'octroi n'est temporairement ou définitivement plus remplie, le chômeur perd le bénéfice des allocations. Dès lors, s'il n'y avait pas de limite dans le temps fixée pour l'indemnisation, celle-ci n'était due que tant que ces conditions étaient réunies (chômage involontaire,

inscription comme demandeur d'emploi, obligation d'accepter tout emploi convenable, etc.), ce qui constitue ce que Palsterman appelle la « notion de chômage involontaire » (1) qui doit demeurer pendant toute la durée d'indemnisation et pas seulement au moment de l'admission au chômage. Ce qui revient à dire que le chômage n'était pas véritablement « illimité dans le temps » mais, pour être plus précis, que les allocations de chômage étaient octroyées à durée indéterminée et ce tant que le chômeur remplissait les conditions d'octroi. Il existait et il existe toujours aussi tout un arsenal de sanctions qui limitent également dans les faits le droit aux allocations. (2)

(1) P. Palsterman, « La notion de chômage involontaire (1945-2003) », *Courrier hebdomadaire du CRISP* n° 1806, 2003.

(2) Cf. Martens Y. (2015), *Etude des sanctions dans l'assurance chômage, y compris les fins de droit et le non accès*, [www.ensemble.be](http://www.ensemble.be)

## DATE DE FIN DE DROIT

| NOMBRE DE PERSONNES<br>RÉGION      | 2026/01       | 2026/03       | 2026/04       | 2026/01/02-<br>2026/06/30 | 2026/07       | 2026/07/01<br>-2027/07/01 | 2027/07      | TOTAL          |
|------------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------------------|---------------|---------------------------|--------------|----------------|
| Région de Bruxelles-Capitale       | 4.285         | 11.926        | 13.152        | 136                       | 6.922         | 4.648                     | 640          | <b>41.710</b>  |
| Communauté germanophone            | 83            | 164           | 227           | 12                        | 271           | 164                       | 32           | <b>952</b>     |
| Région flamande                    | 3.949         | 8.883         | 15.331        | 506                       | 16.473        | 14.154                    | 3.380        | <b>62.676</b>  |
| Région wallonne sauf la com. germ. | 13.715        | 18.622        | 22.804        | 1.850                     | 18.329        | 10.833                    | 2.408        | <b>88.561</b>  |
| <b>TOTAL</b>                       | <b>22.032</b> | <b>39.597</b> | <b>51.516</b> | <b>2.505</b>              | <b>41.995</b> | <b>29.799</b>             | <b>6.460</b> | <b>193.904</b> |

tableau ci-dessus.) En outre, les « nouveaux entrants », les chômeurs admis à partir du 1<sup>er</sup> juillet 2025, voient leur droit directement limité à une durée entre un an et un maximum de deux ans et s'ajoutent donc à partir de juillet 2026 aux exclus « planifiés », à savoir les personnes déjà au chômage au 1<sup>er</sup> juillet 2025.

### Transferts en nombre vers les CPAS ?

L'aspect massif des exclusions prévues sera renforcé par la courte période au cours de laquelle elles auront lieu. Là où les plus de 50.000 exclusions de la mesure de 2004 s'étaient étalées sur quinze ans et les plus de 50.000 exclusions de la mesure de 2012 sur cinq ans, on parle ici de 193.000 en dix-huit mois, dont plus de 150.000 sur les sept premiers mois de 2026 ! L'accélération est impressionnante et n'a sans doute pas été prise en compte (suffisamment) par les décideurs politiques. On parle beaucoup dans les médias de *tsunami*. Force est de constater que « répartir » ce *tsunami* en sept vagues, dont cinq ont une hauteur mesurée en dizaines de milliers d'exclusions, risque de ne pas suffire pour amortir le choc imposé

aux CPAS. Par ailleurs, le ministre de l'Emploi, David Clarinval (MR) a répété que, parmi les exclus, un tiers retrouverait de l'emploi, un tiers aboutirait au CPAS et le dernier tiers serait « hors des radars », comprenez se retrouverait sans rien. L'on peut légitimement s'interroger sur une réforme censée ramener vers l'emploi et qui se contenterait d'un résultat d'un tiers de l'objectif. Et plus encore s'indigner d'une politique publique qui serait prise tout en sachant qu'un tiers (au moins) du public concerné n'aurait aucune solution (positive). Pour évaluer le transfert de chômeurs exclus vers les CPAS, et définir qu'ils devraient donc être un tiers des exclus, le ministre a demandé à l'ONEm les chiffres de la précédente grande opération de fin de droit, celle des exclus des allocations d'insertion au 1<sup>er</sup> janvier 2015.

### Des profils très différents

Il peut sembler censé de s'inspirer d'une expérience passée. Mais il est nécessaire d'étudier avec soin si la comparaison a du sens. Or, le profil des exclus de 2015 (que ce soit en termes d'âge, de qualification, etc.) est fort différent des groupes concer-

nés à présent. Et, surtout, à l'époque, près de deux tiers (62 %) des exclus étaient des cohabitants, qui ont donc le moins de chances d'avoir droit au revenu d'intégration (RI). Or, si les cohabitants forment à nouveau la plus grosse proportion des futurs exclus (42%), leur part est donc de 20% inférieure à celle de 2015. (Lire le graphique ci-dessous.) Avec 29% d'isolés et 29% de chefs de ménage, ce sont presque six chômeurs exclus sur 10 qui devraient ouvrir un droit au RI après l'exclusion, soit beaucoup plus que le tiers annoncé !

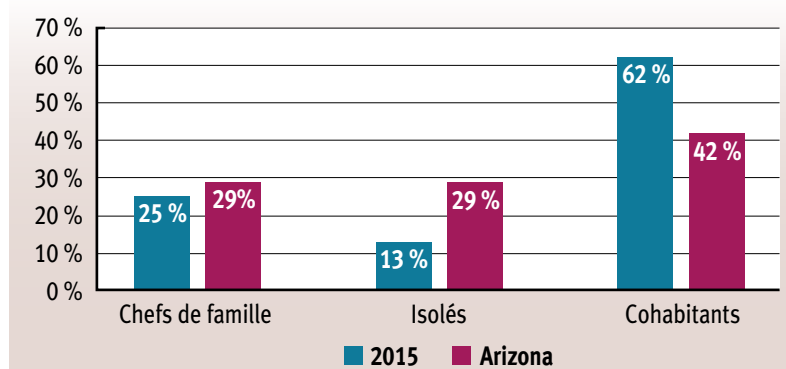
### Une inversion totale

Il faudra du temps pour avoir le recul nécessaire à une analyse précise et consolidée des effets de la réforme. Ce que l'on peut dire d'ores et déjà sans crainte de se tromper, c'est que celle-ci représente un renversement total de la logique de la Sécurité sociale dont l'un des principes était que le régime d'aide sociale soit résiduaire et ne concerne que les « oubliés » et les exclus de la Sécu. Or, d'ici peu, il y aura plus de bénéficiaires du RI au CPAS que de chômeurs à l'ONEm. Au-delà de la catastrophe sociale, il s'agit d'un abandon de l'ambition solidaire et protectrice contre les accidents de la vie de la Sécurité sociale...

Source : chiffres communiqués au Comité de gestion de l'ONEm du 25 septembre 2025. Fin de droit estimée en fonction de la période d'indemnisation dans laquelle la personne se trouve au 1<sup>er</sup> juillet 2025, de sa durée de chômage à cette date et de son passé professionnel.

## RÉPARTITION PAR CATÉGORIE FAMILIALE

ENTRE LES FINS DE DROITS DE 2015 ET CELLES DE L'ARIZONA



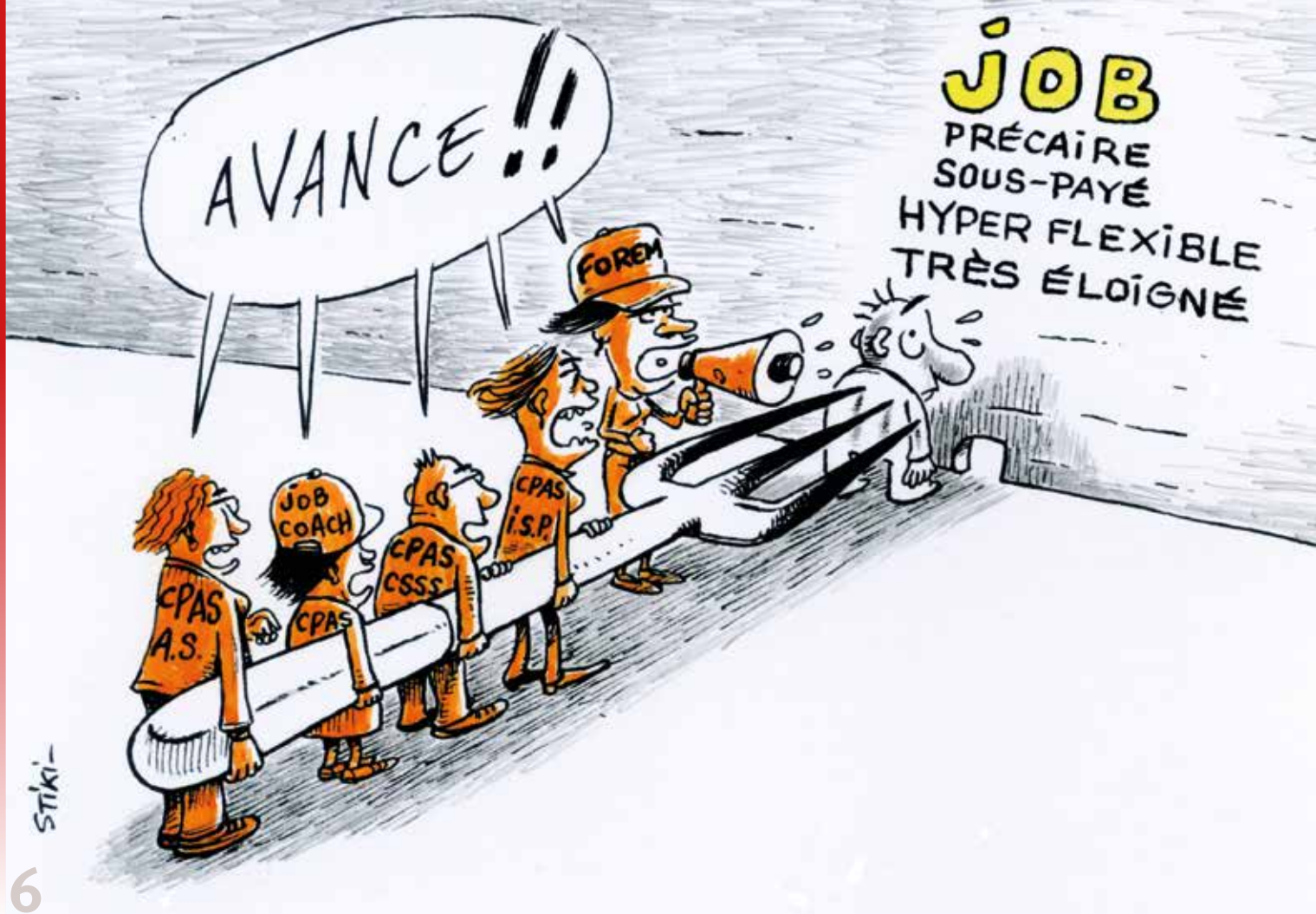
Si les cohabitants forment à nouveau la plus grosse proportion des futurs exclus (42%), leur part est de 20% inférieure à celle de 2015.

Source : rapports annuels de l'ONEm.

(1) La revue *Ensemble !* a consacré plusieurs dossiers au sujet dans ses numéros 109, 110, 113, 114, 115 et 116 sous les plumes d'Arnaud Lismond-Mertes et Yves Martens (plus Anne-Catherine Lacroix pour le 115 et le 116). Une synthèse de ces dossiers a aussi été publiée en juillet 2025 par Pauvreté, le trimestriel du Forum – Bruxelles contre les inégalités. De nombreux autres articles et analyses syndicales et associatives ont aussi paru sur ce sujet d'actualité.

(2) Les sept vagues sont déterminées par trois critères, évalués au 1<sup>er</sup> juillet 2025 : la période d'indemnisation (qui est l'élément principal), la durée du chômage et le passé professionnel. Lire pour les détails : Anne-Catherine Lacroix et Yves Martens, « Vais-je perdre mes droits au chômage et si oui quand ? », *Ensemble !* n° 116, octobre 2025, p. 14.

# CPAS : DISPOSITION AU TRAVAIL À TOUT PRIX ?





La disposition au travail est, depuis très longtemps, le critère principal qui distingue les « bons » pauvres des « mauvais » pauvres, ces derniers étant ceux qui « refusent de travailler » alors même que rien ne les en empêche. A chaque mesure d'exclusion du chômage, le sujet refait surface avec une acuité particulière.

Yves Martens (CSCE)

La disposition au travail, nous le verrons, est une constante de l'histoire de l'aide sociale. Elle a pris cependant, selon les périodes, des accents différents que nous étudierons. Depuis la création du minime, en 1974, lorsque des chômeurs sont exclus par l'ONem surgit souvent la question de savoir comment les CPAS vont ou non tenir compte de cette « sanction » pour évaluer leur disposition au travail. Ce point nous avait inquiétés en 2004, lors de l'activation du comportement de recherche d'emploi que nous avions rebaptisée la « chasse aux chômeurs » : les CPAS ne risquaient-ils pas de considérer que les chômeurs exclus pour ne pas avoir fourni des « efforts suffisants de recherche d'emploi » ne remplissaient pas l'une des six conditions du droit à l'intégration sociale (DIS), à savoir cette fameuse disposition au travail ? Cette problématique qui fut un véritable enjeu à l'époque fut heureusement assez vite réglée par la jurisprudence et par l'autorité de tutelle des CPAS, le SPP Intégration sociale, qui confirma rapidement la jurisprudence majoritaire que nous évoquerons dans le prochain numéro mais dont le contenu essentiel est qu'on ne peut évaluer la disposition au travail en CPAS avec les mêmes critères que ceux utilisés pour déterminer la disponibilité active en chômage.

### La fin de droit n'est pas une sanction

Les exclus de 2015 pouvaient bénéficier de cette jurisprudence d'une part et, d'autre part, leur fin de droit était liée à une durée fixée arbitrairement et non à leur « comportement » de recherche d'emploi. La fin de droit, la limitation dans le temps du droit aux allocations, ne sont pas techniquement une sanction : elles ont un caractère automatique, indépendant d'une éventuelle « faute » de l'assuré social. L'ONem ne notifie d'ailleurs pas de sanction, mais « avertit » simplement d'une date de fin de droit. Une exclusion de ce type peut donc d'autant moins être considérée par les CPAS comme un indice d'absence de disposition au travail. Un outil instauré pour les jeunes en 1993, le Projet individualisé d'intégration sociale (PIIS) va cependant jouer un rôle important dans les sanctions appliquées par les CPAS en matière de non-disposition au travail. Le PIIS, qui est l'un des marqueurs et des instruments de ce qu'on a appelé « l'État social actif », a ensuite été élargi en 2002 par la loi DIS, puis la réforme en 2016 du gou-

vernement Michel élargissant le Projet individualisé d'intégration sociale à tous les (nouveaux) bénéficiaires du DIS. Avec le PIIS, la sévérité avec laquelle la disposition au travail a été évaluée s'est renforcée. Nous montrerons le changement profond qu'a entraîné cette « contractualisation » du droit à l'aide sociale.

### Quid des actuelles fins de droit ?

Notre inquiétude originelle reprend vigueur aujourd'hui. Les exclus de 2026 et 2027 s'inscrivent dans la lignée de ceux de 2015 (une fin de droit après un temps déterminé) mais posent tout de même d'autres questions. En effet, leur profil est fort différent de celui de leurs prédécesseurs de 2015, non seulement quant à la base de leur admissibilité au chômage (surtout travail *versus* études) et aux catégories familiales (une majorité de non-cohabitants *versus* une majorité de cohabitants, lire le graphique p. 5), mais aussi concernant leur âge, leur niveau de qualification et leur durée de chômage. Précisons que nous n'incluons dans notre champ d'investigation que les demandeurs de revenu d'intégration (RI) et non d'aide équivalente au RI, qui concerne les personnes dont le séjour date de moins de cinq ans et qui devraient être peu nombreuses à être concernées par la limitation dans le temps des allocations de chômage. De même nous ne tiendrons pas compte des personnes voulant reprendre des études puisque ces dernières, si elles le font avant le 31 décembre 2025 dans une filière menant à un métier

en pénurie et faisant l'objet d'une dispense de disponibilité accordée par le service régional de l'emploi, ne seront pas concernées par la fin de droit tant qu'elles verront cette dispense renouvelée. A partir du 1<sup>er</sup> janvier 2026, cette possibilité ne subsistera que pour les formations/études menant aux métiers d'infirmier/infirmière ou d'aide-soignante.

## La « contractualisation » du droit à l'aide sociale a provoqué un changement profond

### La jurisprudence...

La littérature scientifique que l'on trouve le plus facilement en matière de disposition au travail en CPAS, ce sont des analyses de jurisprudence des juridictions du travail. (Lire le prochain numéro pour plus de détails sur ces tribunaux.) À commencer par ce que beaucoup de praticiens du secteur appellent « La Bible », c'est-à-dire l'ouvrage « Aide sociale – intégration sociale. Le droit en pratique », paru en 2011, qui a consacré, sous les plumes de F. Bouquelle et P. Lambillon, un

⇒ chapitre de vingt-six pages à la question, les auteurs signalant qu'il s'agit surtout de décisions bruxelloises. On trouve aussi, sur le site du SPP Intégration sociale (SPP IS), un « Aperçu de jurisprudence 2012 », réalisé par l'Université de Gand pour le SPP IS, dont le chapitre qui nous intéresse fait vingt pages et présente l'intérêt de comprendre davantage de décisions des juridictions des différentes parties du pays. (1) Philippe Versailles, en 2014, complète utilement l'analyse dans un ouvrage de référence lui aussi. (2) En 2017, donc juste après la réforme de 2016 précitée, la Fédération des CPAS wallons publie dans la collection « Boîte à outils des CPAS », un référentiel intitulé « La disposition au travail et le PIIS » qui offre l'intérêt de réunir, par thèmes et via des exemples concrets, à la fois de la jurisprudence et des pratiques de CPAS. La même année, Ricardo Cherenti (Directeur général du CPAS d'Ecaussinnes) consacre, dans son ouvrage « La collaboration CPAS – bénéficiaires », un chapitre de trente et une pages à notre sujet. En 2024, Carlo Caldarini se livre au même exercice que la Fédération des CPAS wallons sept ans avant, dans « La Condition de disposition au travail dans le CPAS : de la théorie à la pratique ». Un livre vient enfin de paraître en juin 2025 chez Larcier mais la disposition au travail n'y occupe qu'une place infime : trois pages, sans apport bien nouveau, sinon deux jugements de 2022 en matière de reprise d'études, que nous n'aborderons pas principalement dans ce travail...

## et ses limites...

La jurisprudence est très importante... pour les situations qui arrivent devant les juridictions (les juges se basent beaucoup sur les décisions précédentes), pour son influence sur les ouvrages de doctrine et parfois pour les circulaires ou textes législatifs qu'elle inspire. Mais elle présente un double écueil majeur. *Primo*, par définition, elle ne traite que des situations qui ont été portées devant les tribunaux. Se contenter de la jurisprudence, c'est donc faire abstraction d'une part importante de la réalité, de tous les cas qui n'arrivent jamais à l'étape des recours (et on sait qu'ils sont légion, en particulier en CPAS). A propos des multiples problèmes posés par l'activation du comportement de recherche d'emploi (mesure de 2004), nous avons été assez abasourdis par la réaction d'un juriste, haut responsable syndical, qui nous avait reçus à l'époque pour entendre nos interpellations, et qui nous disait : « *Pour moi, de là où je suis, ce dispositif ne pose pas de souci car il n'y a pas de contentieux* ». Passée la stupéfaction, nous avons mieux compris ce propos. Les différents services juridiques travaillent principalement sur les décisions des tribunaux, ce qui est logique. De ce fait, ils ont une vision intéressante, mais très limitée et même biaisée, de la réalité. D'autant plus biaisée que (trop) peu de gens forment des recours, soit qu'ils n'en ont pas les moyens de capital culturel, au sens où l'entendait Bourdieu, soit qu'ils y renoncent par manque de foi dans l'institution, résultat d'échecs antérieurs. La vision que donne la jurisprudence est d'autant plus limitée que beaucoup de jugements ne sont ni publiés (il suffit de

voir le nombre de renvois de certains analystes à des jugements inédits) ni même communiqués. Ajoutons qu'il ne suffit pas d'avoir une ou des jurisprudences favorables. Par définition, une jurisprudence ne s'applique qu'à un cas d'espèce. Encore faut-il avoir ensuite un défenseur capable de transposer un cas d'espèce à un autre. Cela demande un gros travail que peu d'avocats *pro deo* pourront mener, cela étant dit sans leur jeter la pierre, notre point étant la précarité dans laquelle ils doivent le plus souvent agir.

## Un accès difficile

Mais il y a *secundo* une autre pierre d'achoppement. La Belgique compte neuf tribunaux du travail (première instance) qui produisent des jugements : ceux d'Anvers, de Gand, de Louvain, de Bruxelles néerlandophone, de Bruxelles francophone, d'Eupen, de Liège, du Brabant wallon et du Hainaut. L'instance d'appel est la cour du travail qui produit des arrêts. Notre pays n'en compte que cinq, qui sont les grandes zones judiciaires du territoire : Bruxelles, Anvers (qui compte deux divisions, Anvers elle-même plus Hasselt), Gand (deux divisions, Gand elle-même plus Bruges), Mons et Liège (trois divisions, Liège elle-même plus Namur et Neufchâteau). Seul le ressort de Liège collecte et communique de façon significative jugements et arrêts. L'asbl Terra Laboris réalise de son côté un travail considérable de collecte, de publication et de commentaire des décisions des juridictions de travail. Par ailleurs, des avocats, des chercheurs, des professeurs d'université, des centres comme la *Street Law Clinic* en droit social participent également à cette collecte, ou plus exactement, en font leur part qui n'est pas nécessairement mise en commun. Dès lors, faute d'une collecte et d'une communication systématiques des décisions de justice (anonymisées évidemment), pour laquelle les cours et tribunaux devraient recevoir des moyens adéquats, la jurisprudence consultable ne peut être considérée comme suffisamment représentative. Enfin, certaines jurisprudences « vieillissent » vite : les législations en matière sociale changent souvent, c'est un domaine très mouvant et donc nombre de décisions perdent rapidement de leur pertinence, *a fortiori* vu le temps qu'il faut pour que les jugements soient connus.

## La condition d'octroi la plus difficile à objectiver

## Aller plus loin

Dans le cadre de notre analyse, nous tiendrons donc compte de la jurisprudence, sans toutefois nous en contenter. Ceci est d'autant plus vrai que la jurisprudence, ce ne sont jamais que des décisions en droit. Certes, les juridictions du travail sont, avec la justice de paix, celles qui sont sans doute les plus proches de la situation sociale, réelle, des justiciables. Pour y avoir défendu des demandeurs/bénéficiaires, nous pouvons témoigner d'une certaine bienveillance, d'une compréhension, d'une empathie... qui reste néanmoins évidemment liée à des règles de droit. Mais on conçoit bien qu'il faut dépasser cette dimension du débat. Tout qui a travaillé en CPAS ou y a eu affaire voit bien qu'il ne suffit pas de réfléchir en termes de droit, qu'il faut



regarder ce qui se passe « en vrai ». C'est ce que Daniel Dumont appelle, reprenant les termes de D. Simoens, analyser « in het recht », c'est-à-dire sur papier, mais aussi « in het echt », c'est-à-dire sur le terrain. (3)

Le souci est que l'on a peu de connaissances scientifiques des pratiques de terrain, *a fortiori* sur la question spécifique de l'évaluation de la disposition du travail. Il y a un CPAS par commune et chacun d'eux, dans un cadre légal et réglementaire général, applique ce cadre de façon propre, ce qui donne quasi plus de cinq cents pratiques différentes. Nous l'avons vécu de façon concrète dans les divers CPAS où nous avons été actifs, sous différentes casquettes. En outre, la disposition au travail est un point dont l'évaluation est particulièrement difficile et subjective. Comme l'écrit Daniel Dumont « *l'exigence générale d'être disposé à être mis au travail (...) a toujours constitué la condition d'octroi du minimex la plus difficile à objectiver* ». (4)

Comment dès lors saisir la réalité de terrain ? Un élément tangible et accessible, d'autant plus qu'il est largement généralisé, y compris pour des raisons basées sur des raisons financières (5), c'est le Projet individualisé d'intégration sociale (PIIS). Le PIIS présente l'intérêt, même s'il ne traite pas uniquement de la disposition du travail, d'avoir été abondamment traité tant par la jurisprudence que par le SPP IS, les associations de terrain et des études académiques de type sociologique. Parmi ces dernières, deux recherches commanditées

## Trop peu de gens ont recours aux tribunaux du travail

par le SPP Intégration sociale : l'une en 2015 (Karel de Grote-Hogeschool & Centre d'Etudes Sociologiques de l'Université Saint-Louis) et l'autre en 2021 sur la mise en œuvre de la réforme (élargissement) du PIIS de 2016 donnent des indications intéressantes.

Enfin, il y a la question du vécu des personnes concernées. Nous avons depuis plusieurs mois des contacts avec des chômeurs qui tentent de savoir ce qui va leur arriver. Leur inquiétude monte et la prise de conscience semble plus importante que lors des réformes précédentes. En appui de ces expériences personnelles, signalons la recherche qualitative « Les expériences de l'exclusion du chômage » réalisée, sur les exclusions de 2015, par Didier Demazière (CNRS, Sciences Po Paris), Marc Zune (UCL), et Elise Ugeux (UCL). □

(1) A noter qu'en publiant en 2014 cette analyse de la jurisprudence 2012, le SPP IS a retiré de son site l'analyse précédente qui portait sur l'année 2006, ce qui est évidemment fort regrettable pour les chercheurs...

(2) Versailles P., *Le droit à l'intégration sociale*, Waterloo, Kluwer, coll. « Études pratiques de droit social », 2014.

(3) Dumont D., « Du minimex au droit à l'intégration sociale : beaucoup de bruit pour rien ? », in V. van der Plancke (dir.), *Droits sociaux fondamentaux et pauvreté*, Éditions La Charte, Bruxelles, 2012, p. 151.

(4) *Idem*, p. 143.

(5) La contractualisation par le PIIS « offre » au CPAS, à certaines conditions, un remboursement de 10% de plus par le fédéral.

# UNE PERSPECTIVE HISTORIQUE DE LA DISPOSITION AU TRAVAIL

L'une des dimensions de la compréhension du présent est l'étude du passé. Et il peut être utile de remonter loin dans celui-ci.

Il est à nos yeux essentiel de placer notre réflexion sur les politiques sociales dans une perspective historique. Lorsque l'on s'intéresse à l'histoire des dispositifs sociaux, on comprend bien mieux les raisons de ces enchevêtrements, de ces couches de sédiments dont beaucoup suivent une même logique rendant d'autant plus intéressantes les ruptures que l'on observe. Robert Castel a intitulé son ouvrage de référence « Les méta-

morphoses de la question sociale » et s'en est expliqué de la façon suivante dans son avant-propos : « *Métamorphoses* », dialectique du même et du différent : déceler les transformations historiques de ce modèle, souligner ce que ses principales cristallisations comportent à la fois de nouveau et de permanent, fût-ce sous des formes qui ne les rendent pas immédiatement reconnaissables. Car, bien entendu, les contenus concrets que recouvrent des notions



Le martyr de  
Saint-Zoticos.

CRÉDIT : WALTERS ART  
MUSEUM (DOMAINE PUBLIC)

⇒ telles que la stabilité, la précarité ou l'expulsion de l'emploi, l'insertion relationnelle, la fragilité des supports protecteurs ou l'isolement social sont maintenant tout différents de ce qu'ils étaient dans les sociétés préindustrielles ou au XIXe siècle. Ils sont même très différents aujourd'hui de ce qu'ils étaient il y a seulement vingt ans. (NDLR. On pourrait évidemment dire pareil aujourd'hui que l'ouvrage de Castel a trente ans.) Cependant, il s'agira de montrer que, premièrement, les populations qui peuplent ces « zones » occupent de ce fait une position homologue dans la structure sociale. Il y a homologie de position entre, par exemple, ces « inutiles au monde » que représentaient les vagabonds avant la révolution industrielle et différentes catégories d'« inemployables » d'aujourd'hui. Deuxièmement, que les processus qui produisent ces situations sont également comparables, c'est-à-dire homologues dans leur dynamique et différents dans leurs manifestations. C'est encore l'impossibilité de se ménager une place stable dans les formes dominantes de l'organisation du travail et dans les modes reconnus d'appartenance communautaire (mais qui ont entretemps, les uns et les autres, complètement changé) qui constitue les « surnuméraires » d'autrefois, de naguère et d'aujourd'hui. Troisièmement, qu'on n'assiste pas pour autant au déroulement d'une histoire linéaire dont l'engendrement des figures assurerait la continuité. C'est au contraire à s'étonner devant des discontinuités, des bifurcations, des innovations, qu'il faudra se résoudre ». (1)

## L'histoire de l'assistance

Pour bien comprendre le système actuel de protection sociale et, partant, pour discuter en connaissance de cause des réformes d'aujourd'hui, étudier la construction historique des dispositifs nous semble donc une

étape essentielle du cheminement. Paul Grell (2) avait déjà appliqué ce point de vue à l'aide sociale : « On ne peut comprendre une situation sans en connaître les antécédents. On ne peut comprendre l'organisation de l'assistance sans en connaître l'histoire. C'est précisément parce que l'Assistance publique est une institution, un « corps vivant » que nous avons accordé une attention particulière à son histoire et à la manière dont elle fut influencée par les facteurs déterminants de son environnement social. C'est précisément parce que les modifications structurelles et fonctionnelles évoluent avec le temps qu'une « histoire naturelle » apporte des clarifications. Le présent porte les marques du passé, aucune organisation n'est libre d'agir comme si la situation était de novo, sans contraintes socio-

politiques ou économiques. ». (3) L'auteur détaille ensuite les lignes de force ou de faiblesse qui apparaissent de manière plus ou moins constante et dit, à propos de celle qui nous occupe, que « à tous égards, le travail est un point central. Devenu très vite une obligation pour le pauvre, le travail a une fonction d'ordre puisque le pauvre qui travaille ne mendie ni ne vagabonde.

Le rapport au travail permet de départager les pauvres et d'isoler « l'individualité intéressante », celle qui désire vraiment travailler. L'Assistance publique voit dans le travail le moyen de relever le pauvre de la déchéance et de maintenir chez celui-ci une habitude constante de travail. ». (4) On le voit, les motivations de cette exigence sont morales mais aussi sécuritaires. Par ailleurs, la dimension économique est aussi présente. Notre auteur conclut ainsi que l'instance qui légifère utilise l'assistance en vue d'une fin, dont celle « d'infuser sur le marché du travail une main-d'œuvre à bon marché et disciplinée ». (5) L'obligation de disposition au travail n'est pas que de principe, elle a aussi une utilité

**On ne peut comprendre  
une situation  
sans en connaître  
les antécédents**



concrète, pratique lorsque la mise au travail se concrétise et exerce une pression sur les travailleurs en place.

## Dès la fin de l'Antiquité

L'on peut se demander jusqu'où l'on pourrait remonter pour examiner la question de la disposition au travail des « indigents », terme qui a longtemps été celui désignant les pauvres. Nous le verrons dans un instant, les traces de cette question au Moyen Âge sont marquées. Mais juste avant celui-ci, à la fin de l'Antiquité, cette question se pose déjà ! « Constantinople, dès le règne de son fondateur, semble avoir attiré et concentré un grand nombre de malheureux, comme Antioche au temps de Libanios, ainsi qu'Ephèse, Césarée, Jérusalem et Alexandrie. Les essais d'évaluation numérique sont fragiles. Excessive, l'estimation de saint Jean Chrysostome — 50 000 indigents à Constantinople vers l'an 400 — n'en est pas moins l'indice d'un effectif constaté à l'époque comme un scandale. Scandale qui avait déjà provoqué des réactions opposées : la répression et la pitié. Un haut personnage de l'entourage de Constantin, Zoticos, aurait employé, clandestinement, une grosse somme d'argent pour le rachat et le soin des lépreux, au mépris de la condamnation impériale qui, dans un souci de salubrité publique, les vouait à l'expulsion ou à la mort. L'existence de la léproserie qu'il avait fondée aux portes mêmes de la capitale, sur les pentes de Galata, fut dénoncée à Constance et Zoticos fut condamné à être traîné et dépecé par des mules. Mais, immédiatement repentant, l'empereur transforma en hospice permanent, portant le nom de sa victime, les cabanes provisoires construites par le martyr, et le renom de saint Zoticos se répandit durablement dans tout l'Empire romain comme celui d'un nourricier des pauvres. Entretemps, la rigueur avait prévalu et en 382, afin de purger Constantinople des mendiants qui l'encombraient, un contrôle devait distinguer les indigents invalides des valides; ceux-ci, chômeurs

volontaires ou non, furent considérés comme oisifs et rendus à leurs maîtres s'ils étaient esclaves, ou livrés comme colons perpétuels à leurs dénonciateurs s'ils étaient libres. Grâce aux textes législatifs et religieux, on a pu déterminer les divers aspects de la pauvreté, la nomenclature qui les différencie, et déceler la compassion et la répulsion sociales dont ils furent l'objet. » (6) La distinction se fait donc déjà, en ces temps reculés, entre indigents invalides et valides, ce qu'il faut comprendre principalement par capables ou non de travailler...

## Le Moyen Âge dans l'Occident chrétien

L'on pourrait penser qu'une « chronique du salariat », le but que se donne Castel, ne traiterait pas de l'aide ou de l'assistance sociale et démarrerait au moment de la révolution industrielle. Mais, dit Castel, avant « l'invention du social » (pour reprendre, comme il l'écrit, l'expression de Donzelot), il y avait déjà du social. Et il nomme cet avant le « social-assistanciel ».

Castel titre son premier chapitre « La protection rapprochée ». L'aide, l'assistance sociale, est à l'origine le fait de l'entourage, de la communauté et donc liée à la dimension de proximité. Castel, dans cet exposé initial, explique que la forme particulière qu'a prise l'assistance « dans l'Occident chrétien doit retenir particulièrement l'attention pour deux raisons. Parce qu'elle fait toujours partie de notre héritage : les enjeux contemporains de l'assistance sont encore constitués autour de lignes de force dont on ne saisit le sens qu'en les rapportant aux situations historiques au sein desquelles elles se sont constituées depuis le Moyen Âge. La seconde raison tient à ce que cette configuration assistantielle a interféré et continue d'interférer (...) avec l'autre grand pan de la question sociale qui relève principalement de la problématique du travail, et dont l'émergence est plus tardive (milieu du XIV<sup>e</sup> siècle). Pour dégager l'originalité de cet avènement, il

## Le rapport au travail permet de départager les pauvres

La Vierge Marie  
faisant l'aumône  
(Méditation  
de la Vita di  
Nostro Signore.  
— Sienne).

CRÉDIT : BIBLIOTHÈQUE  
NATIONALE DE FRANCE





⇒ est nécessaire de le situer sur la toile de fond d'une configuration assistantielle déjà constituée à ce moment-là dans ses grandes lignes ». (7) Dans la société du haut Moyen Âge, avant le développement des villes, la pauvreté est une caractéristique majeure d'une société paysanne et hiérarchisée où seule la propriété, essentiellement terrienne, assure une certaine sécurité d'existence. La pauvreté est importante mais ne pose pas (encore) de « question sociale ». Les pauvres sont en effet pris en charge dans les réseaux de sociabilité primaire (famille, village, etc.), autrement dit ils reçoivent l'aide nécessaire de leurs proches. Le seigneur a aussi des devoirs vis-à-vis des pauvres : il doit défendre militairement les populations. Les « communautés rurales vivaient en quasi-autarcie, non seulement économique mais aussi relationnelle (...). Davantage : dans l'Occident chrétien, cette structure fermée a été l'organisation sociale dominante de l'époque féodale, marquée par la sacralisation du passé, la prépondérance du lignage et des liens de sang, l'attachement à des relations permanentes de dépendance et d'interdépendance enracinées dans des communautés territoriales restreintes. Par le mode de sociabilité qu'elle orchestre, la société féodale conjugue même deux vecteurs principaux d'interdépendance qui conspirent à sa stabilité : les rapports horizontaux au sein de la communauté rurale, les rapports verticaux de la sujétion seigneuriale. Son unité de base est en effet la communauté d'habitants ancestralement composée de familles lignagères soudées face aux exigences militaires et économiques de la seigneurie qui la domine. Chaque individu se trouve ainsi pris dans un réseau complexe d'échanges inégaux qui le soumet à des obligations et lui procure des protections en fonction de cet organigramme à double entrée : la dépendance par rapport au seigneur ecclésiastique ou laïc, l'inscription dans le système des solidarités et des contraintes du lignage et du voisinage ». (8)

## Le pauvre comme image du Christ

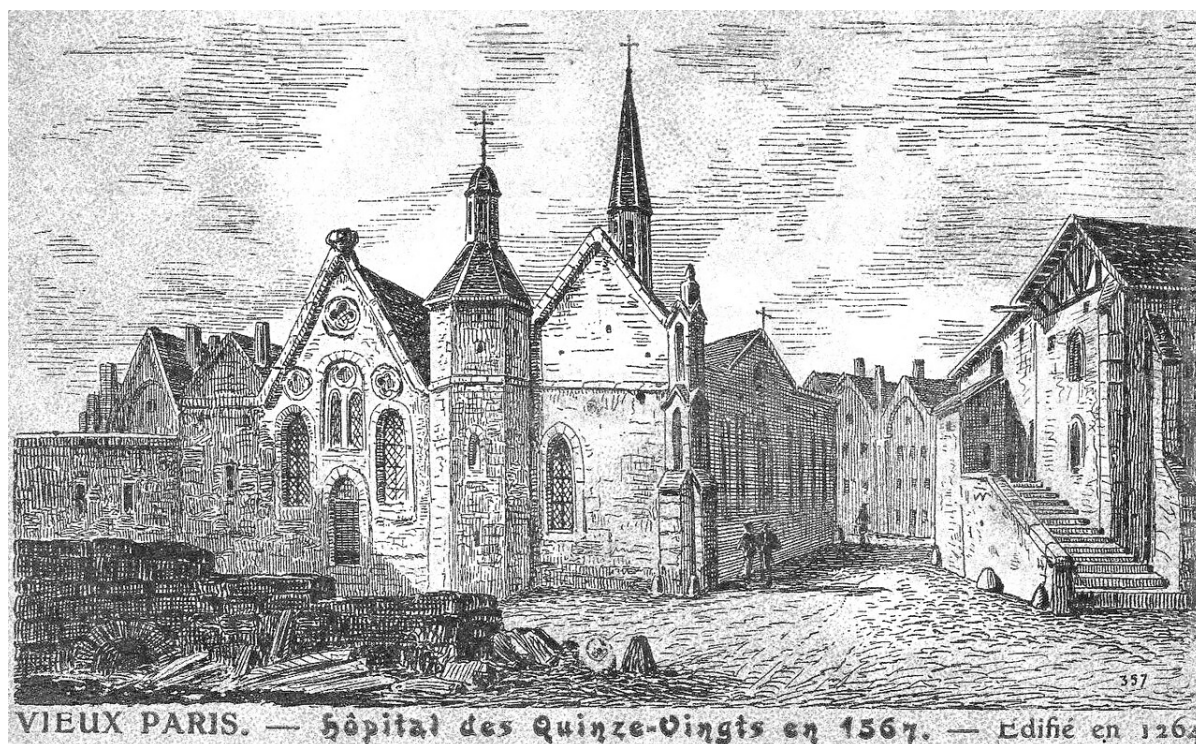
L'Eglise, en outre, valorise la pauvreté, elle la considère comme une vertu spirituelle, composante essentielle d'une vocation religieuse. La figure du pauvre est alors le mendiant détaché des biens matériels, le pauvre est en quelque sorte le « visage du Christ », puisque lui-même s'était présenté aux hommes comme un pauvre parmi eux. Si la pauvreté est dès lors une vertu, la charité est, par conséquence, un devoir et surtout une voie de salut car qui « donne aux pauvres, donne à Dieu ». Notons cependant que Castel, dans le passage qu'il intitule « La légende évangélique », indique que « l'impact propre du christianisme sur la structuration de l'assistance est souvent mal évalué dans beaucoup d'histoires de l'assistance ». (9) Castel montre ainsi, avec des détails dans lesquels nous n'entrerons pas ici, la différence entre pauvreté choisie dans une démarche spirituelle, religieuse (par exemple celui qui se retire dans un monastère), et pauvreté subie (le mendiant qui erre dans les rues), pour conclure : « Le moins que l'on puisse dire est donc que la charité chrétienne ne se mobilise pas automatiquement pour secourir toutes les formes de pauvreté. La pauvreté choisie, en quelque sorte sublimée sur le plan spirituel, est valorisée. Elle est une composante de la sainteté. Mais la condition sociale du pauvre suscite

une gamme d'attitudes qui vont de la commisération au mépris. Parce qu'elle évoque la faim, le froid, la maladie, l'abandon - le manque dans tous ses états -, la pauvreté prosaïque des gens « de vile condition » est le plus souvent connotée péjorativement ». (10) Autrement dit, celui dont la pauvreté est subie n'est pas vu positivement du fait de sa situation. L'aspect « positif » de sa situation sera l'intermédiation qu'elle permet entre le riche et Dieu et la « docilité sociale » qu'elle implique.

## Une économie politique de la charité

Cela dit, les nuances portent surtout sur la considération accordée ou non aux diverses formes de pauvreté, elles ne contredisent pas la réalité de l'aide apportée aux démunis par devoir spirituel : « Cette ambivalence, voire cette contradiction qui habite la représentation chrétienne, est surmontée sur le plan des pratiques par deux modes de gestion spécifiques de la pauvreté : l'assistance s'inscrit dans une économie du salut, et l'attitude chrétienne fonde une classification discriminante des formes de pauvreté ». Par économie du salut, Castel veut dire que « malheureux, plaint ou même méprisé, le pauvre peut néanmoins être instrumentalisé en tant que moyen privilégié pour le riche d'exercer la vertu chrétienne suprême, la charité, et lui permettre ainsi de faire son salut ». Et Castel de rappeler la célèbre phrase issue de la Vie de Saint

Eloi : « Dieu aurait pu rendre tous les hommes riches, mais il a voulu qu'il y ait des pauvres pour que les riches puissent ainsi racheter leurs péchés. » « Mais que la pauvreté soit reconnue en tant que moyen de faire son salut ne signifie nullement qu'elle soit aimée pour elle-même, ni que le pauvre en tant que personne soit aimé. Les « œuvres de miséricorde » développent une économie politique de la charité dont l'aumône qui « éteint le péché » constitue la valeur d'échange. Ainsi s'établit un commerce entre le riche et le pauvre au bénéfice des deux parties : le premier fait son salut grâce à sa pratique charitable, mais le second est également sauvé, s'il accepte sa condition ». L'ordre inégalitaire du monde est ainsi lui aussi sauvé conclut Castel. (11) Pour survivre, le pauvre ne peut se révolter contre son état, ce qui est le garant d'une paix politique, sociale et religieuse. Tout cela peut sembler bien éloigné de notre sujet et le lecteur voit peut-être mal jusqu'ici ces fameuses lignes de force toujours à l'œuvre aujourd'hui, si l'on excepte la courte allusion à la problématique du travail. Pourtant, et là nous approchons de notre sujet, une classification s'opère déjà entre les pauvres, entre ceux d'entre eux qu'on qualifiera de « bons » ou « vrais » et ceux qu'on désignera comme les « mauvais » ou les « faux ». Car, explique Castel, c'est bien l'image du Christ, et en particulier de sa souffrance et de sa mort ignominieuse sur la croix, qui va déterminer le « bon pauvre » : « Le pauvre le plus digne de mobiliser la charité est celui dont le corps exhibe l'impuissance et la souffrance humaines. Une immense dramaturgie chrétienne s'est déployée autour de l'orchestration des signes physiques de la pauvreté. Mais elle retrouve ainsi, en la surdéterminant, une caractérisation anthropologique fondamentale nécessaire pour que l'indigence entre sans problème dans le cadre de l'assistance : elle doit être exonérée de l'obligation du travail. L'impuissance du corps,



*L'hôpital des Quinze-vingts à Paris, sans doute le plus célèbre des hospices civils. De telles initiatives publiques n'arriveront que bien plus tard en Belgique.*

CRÉDIT : CARTE POSTALE DE 1900. LIBRE DE DROITS.

la grande vieillesse, l'enfance abandonnée, la maladie, de préférence incurable, les infirmités, de préférence insoutenables au regard, ont toujours été les meilleurs passeports pour être assisté. (...) ces signes de déchéance donnent immédiatement à voir que l'incapacité de travailler à laquelle ces handicaps condamnent n'est pas volontaire ».

(12) Nous voyons donc que s'établit déjà la distinction entre pauvres invalides et pauvres valides, entre mendiants malgré eux et ceux qui « choisiraient » ce sort. Le tableau pour séparer ces deux catégories est particulièrement criant. Reste que l'essentiel est de montrer que les premiers ne sont pas responsables de leur situation d'une part et d'autre part, surtout, qu'ils sont incapables de travailler, ce qui les exonère de cette obligation fondamentale. C'est bien là le point de bascule entre les bons et les mauvais, entre les vrais et les faux. Même s'il est souvent insuffisant, voire humiliant, le secours apporté à ces pauvres « malgré eux » ne pose pas de problème, d'autant qu'ils ne remettent pas en cause l'organisation sociale. En revanche, les pauvres valides sont considérés avec mépris. On perçoit déjà là une obligation de « disposition au travail », qui ne se nomme évidemment pas encore comme cela, pour ceux qui sont en état de travailler.

### La prise en charge locale des secours

Considéré comme en défaut par rapport à l'impératif moral (et biblique) du travail (« Tu gagneras ton pain à la sueur de ton front »), le pauvre valide est suspect et particulièrement s'il ne peut pas être rattaché à un réseau de solidarité primaire (la famille, la communauté, le village) qui le prend en charge. Le pauvre pose problème s'il n'est pas fixé, c'est ce type de pauvre qu'on appellera plus tard le vagabond. Car, « Si important soit-

il, ce critère de l'incapacité physique n'est pourtant pas le seul à ouvrir les portes de l'assistance. Il compose avec celui de l'appartenance communautaire pour délimiter le champ du social-assistancial. Ici aussi, le christianisme médiéval a puissamment contribué à sa mise en œuvre. Mais c'est à nouveau pour entériner une conception du « prochain » comme un proche qui peut se lire en termes de proximité sociale ou géographique, aussi bien qu'à partir de ce que la conception chrétienne de la fraternité entre les hommes apporte de spécifique ». On peut sans crainte affirmer que la prise en charge « locale » des secours date déjà de cette époque : « C'est en effet très tôt que, dans l'Occident chrétien, la domiciliation s'impose comme une condition privilégiée de la prise en charge des indigents, et elle se maintient également sur la longue durée, enjambant l'hypothétique coupure entre une organisation médiévale ou « chrétienne » de l'assistance et ses formes modernes ou « laïques » ».

(13) On présente en effet souvent la prise en charge de l'assistance comme assurée d'abord par l'église, suivie d'un processus de laïcisation, ce que Castel nuance (pour la France). Il reste que tous les historiens s'entendent sur l'importance du passage d'une société villageoise, autarcique, où le pauvre fait partie de la communauté et est connu d'elle, pris en charge par elle vers une société pour partie (car cela reste un monde essentiellement rural) transformée par la croissance des villes, qui va distendre les liens de proximité, qu'il va falloir établir de manière formelle, puisque la connaissance proche ne va plus être suffisante. C'est ainsi que cette « organisation de l'assistance sur la base de la domiciliation se systématisait avec le développement des villes, entraînant un transfert dans le tissu urbain des institutions et de ces professionnels de l'assistance que sont déjà les religieux. Dans toute la chrétienté européenne, les ordres mendiants

**Une pauvreté  
qui ne pose pas de  
« question sociale »**



⇒ s'implantent systématiquement et exclusivement dans les villes. Parallèlement, les hôtels-Dieu, charités, hôpitaux se multiplient. (...) Ces fondations correspondent aussi à une transformation sociologique profonde, le développement et la différenciation de l'espace urbain, que les autorités religieuses ne sont pas les seules à assumer. La rupture des dépendances et des protections immédiates des sociétés agraires, le creusement des écarts sociaux entre les groupes posent d'une manière inédite la question de la prise en charge des plus démunis. Aussi les autorités municipales prennent-elles leur part dans ce qui devient un problème de gestion de l'indigence urbaine. L'assistance s'organise sur une base locale et impose une sélection plus rigoureuse des assistés. (...) Les secours peuvent aussi être distribués en dehors des structures hospitalières, à condition que les bénéficiaires soient soigneusement recensés et localisés. (...) C'est donc bien avant le XVI<sup>e</sup> siècle que l'assistance s'organise sur une base territoriale, et que sa gestion cesse d'être un monopole cléricale, si tant est qu'elle l'ait jamais été. À côté de l'Eglise, régulière ou séculière, l'ensemble des autorités, laïques aussi bien que religieuses, prennent leur part dans cette gestion du social : seigneurs, notables et riches bourgeois, confréries, c'est-à-dire associations d'entraide des corps de métiers, multiplient les secours. L'exercice de la charité est devenu à partir de la fin du XIII<sup>e</sup> siècle une sorte de service social local auquel collaborent toutes les instances qui partagent une responsabilité dans « le bon gouvernement » de la ville. Une telle responsabilisation des pouvoirs locaux s'accroît au cours des XIV<sup>e</sup> et XV<sup>e</sup> siècles ». (14)

## L'émergence de la « question sociale »

Castel, qui a décidément l'art de titrer, nomme son chapitre deux « La société cadastrée » et explique : « À partir des XII<sup>e</sup> et XIII<sup>e</sup> siècles, le social-assistancialisme a pris dans l'Occident chrétien une configuration déjà complexe où l'on peut lire les principaux traits d'une politique d'assistance « moderne » : classification et sélection des bénéficiaires des secours, efforts pour les organiser d'une manière rationnelle sur une base territoriale, pluralisme des instances responsables, ecclésiastiques et laïques, « privées » et « publiques », centrales et locales. L'émergence, dès cette époque, de deux catégories de populations, celle des pauvres honteux et celle des mendiants valides, indique que ces sociétés connaissent déjà des phénomènes de déclassement social (mobilité descendante) et de sous-emploi (travailleurs valides livrés à la mendicité). Tout se passe toutefois comme si elles s'efforçaient d'assimiler ces populations aux catégories de l'assistance : le double critère de la domiciliation et de l'incapacité de travailler continue d'être posé (même s'il est souvent contourné) comme la condition pour être pris en charge. Cette doctrine prévaut jusqu'à la fin de l'Ancien Régime ». (15) Nous ne pouvons traiter en détail ce qui suit mais retenons que Castel analyse de manière approfondie d'une part la question du vagabondage (qui contrevient à l'obligation faite aux pauvres de se fixer sur un territoire) et d'autre part décrit l'émergence d'un prolétariat « proto-industriel ». C'est donc le développement des villes et des sociétés marchandes qui va progressivement introduire la « question sociale ». En effet, l'activité professionnelle se développe et est valorisée. On trouve alors deux caté-

gories de travailleurs : *primo* les artisans salariés organisés dans les corps de métiers (les corporations) qui ont leurs propres réseaux de solidarité, *secundo* les travailleurs non qualifiés vivant dans la misère et considérés comme des marginaux. Ces travailleurs non qualifiés ne peuvent compter que sur les relations de sociabilité

primaire mais celles-ci tendent donc à s'affaiblir dans le contexte urbain. Dans les villes, on assiste à une concentration des pauvres dans des quartiers délimités, principalement ceux dans lesquels sont établies les entreprises. Dans les campagnes, divers facteurs défavorables (mauvaises conjonctures économiques ou climatiques, guerres, épidémies, etc.) poussent des pauvres à l'exode. Ces mendiants et vagabonds qui se déplacent génèrent de la peur, ils sont vus comme des personnes qui représentent une menace pour l'ordre

public. La pauvreté devient alors une déchéance et les pauvres se transforment en une catégorie dangereuse. La figure du pauvre devient le vagabond. En réponse au risque que ces pauvres vagabonds représentent, on observe une institutionnalisation de leur prise en charge assurée par des établissements de charité et des institutions spécialisées d'assistance (hôpitaux, orphelinats, distribution d'aumônes, etc.). Cette aide est bien sûr le fait de l'Eglise mais pas uniquement. Ces pratiques d'assistance visent surtout à réduire les risques de rupture des liens sociaux, de « désaffiliation » (16) en (ré)inscrivant le pauvre sur un territoire limité, celui de sa communauté.

## La Belgique en retard

Notons toutefois que si, en France, Louis IX (le futur Saint-Louis, considéré comme un saint déjà de son vivant et canonisé en 1297, moins de trente ans après sa mort) crée dès 1260 l'hôpital des Quinze-vingts (nommé ainsi car il pouvait accueillir trois cents aveugles) parmi d'autres initiatives civiles, il est marquant qu'en Belgique, on trouve moins qu'en France de tels établissements non religieux. « En Belgique, l'assistance sera, jusqu'à la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle, le fait d'institutions privées, religieuses et ecclésiastiques en majorité. Il n'existe pas encore, à proprement parler, de formes publiques et institutionnelles d'assistance. En raison de la carence presque totale des pouvoirs publics, l'assistance est tributaire de la charité qui est perçue comme une obligation morale ». (17) La médiéviste Hedwige Peemans-Poullet va dans le même sens : « l'aide aux pauvres était dominée par la charité chrétienne des institutions religieuses ou des particuliers. Arbitraire, elle ne s'inscrivait pas dans une perspective de résultat, elle était le produit d'un sentiment moral personnel. C'est, en effet, le bienfaiteur qui satisfait à ses propres exigences morales, il aide les pauvres qui lui conviennent (« pauvre méritant ») et n'est pas tenu de faire en sorte que le pauvre cesse de l'être ou que la pauvreté régresse. Il n'est même pas tenu de réfléchir sur les causes de la pauvreté ». (18) □

(1) Castel R., *Les Métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*, Paris, Fayard, 1995, p. 6.

(2) Paul Grell, Docteur en sociologie, collaborateur de la revue



Contradictions (1976-1986), chercheur à l'université de Louvain (1970-1981), chercheur agrégé à l'université de Montréal (1981-1985). À partir de 1985, professeur à l'École de travail social de l'université de Moncton au Nouveau-Brunswick (Canada). Il a écrit de nombreux articles et livres sur les politiques sociales, la pauvreté, le chômage des jeunes et la débrouillardise sociale.

(3) Grell P., *L'organisation de l'assistance publique*, Bruxelles, Contradictions, 1976, pp. 107 et 108.

(4) *Idem*, p. 109 et 110.

(5) *Ibidem*, p. 110.

(6) Mollat M., *Les pauvres au Moyen Âge*, Paris, Hachette, 1984, p. 26.

(7) Castel R., *op. cit.*, p. 33.

(8) *Idem*, p. 35.

(9) *Ibidem*, p. 44.

(10) *Ibidem*, p. 46.

(11) *Ibidem*, p. 47.

(12) *Ibidem*, p. 50.

(13) *Ibidem*, p. 51. On entend bien ici par domiciliation la présence avérée sur un territoire et non nécessairement l'inscription dans un registre administratif, ce qui n'est donc pas contradictoire avec les notions actuelles de résidence et de domiciliation pour l'octroi de l'aide sociale.

(14) *Ibidem*, p. 51.

(15) *Ibidem*, p. 71.

(16) *Ibidem*, pp. 90-108 pour la question du vagabondage et p. 181 pour la désaffiliation.

(17) Zamora Vargas Daniel, *De l'égalité à la pauvreté. Une socio-histoire de l'assistance en Belgique (1895-2015)*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, « Sociologie et anthropologie », 2018, p. 15.

(18) Peemans-Poullet Hedwige, « De l'obligation de travailler au droit au travail », *La Revue nouvelle*, n° 6, Juin 1996, p. 65.

# L'ÉPOQUE MODERNE : LE POUVOIR POLITIQUE DE PLUS EN PLUS INTERVENTIONNISTE

L'assistance devient de plus en plus une prérogative publique, et non plus religieuse, tout en restant organisée principalement au niveau local. Pour lutter contre les indigents valides, la répression va se durcir. Mais, petit à petit, les mentalités évoluent...

À l'époque moderne (15<sup>e</sup> – 18<sup>e</sup> siècles) (1), on assiste à un interventionnisme croissant du pouvoir politique qui, par ailleurs, se centralise. En même temps que la bourgeoisie se déploie, une pauvreté importante se développe. Au cours de cette période, la crainte d'une rupture de la cohésion sociale est très forte et justifie une politique répressive à l'égard de la mendicité et du vagabondage considérés comme sources de dangers. Elle se développe autour de deux axes : d'une part des mesures de police (répression pure) : les vagabonds risquent le bannissement, l'enfermement, le travail forcé et même les galères ; d'autre part des mesures d'assistance qui elles visent à assurer la survie des indigents et surtout à les « fixer », les domicilier pour réduire leurs mouvements et donc éviter les troubles qu'ils pourraient supposément poser.

## La mendicité interdite

On entend alors par indigent une personne sans ressources ou disposant de ressources insuffisantes pour couvrir ses besoins élémentaires. « Dès que les pouvoirs publics (les villes, les souverains) décident de réglementer et prendre en charge l'assistance aux pauvres, la question de l'obligation de travailler va se trouver liée au contrôle de la mendicité. ». Hedwige Peemans-Poullet prend ainsi un exemple de 1459 (donc à la fin du Moyen Âge), époque où la majorité du territoire de la Belgique actuelle fait partie des Pays-Bas bourguignons : « l'édit sur l'exercice de la mendicité de Philippe Le Bon (1459) interdit la mendicité à tous, sauf aux catégories suivantes : les enfants de moins de douze ans (seize ans s'ils sont en apprentissage), les personnes de plus de soixante ans ne pouvant plus gagner leur vie par suite d'infirmités, les personnes char-

« Les Mendians »  
de Pieter Brueghel  
l'Ancien.

LA REPRODUCTION FAIT PARTIE  
DES 10.000 PEINTURES COM-  
PILÉES PAR LE YORK PROJECT.  
CETTE COMPILATION EST GÉRÉE  
PAR ZENODOT VERLAGSGESELL-  
SCHAFT MBH ET MISE SOUS  
LICENCE GNU FREE DOCUMENTA-  
TION LICENSE.



⇒ gées de jeunes enfants. Une telle réglementation montre que celui qui est capable de travailler ne peut recevoir des secours (privés ou publics) et elle présuppose que tous ceux qui sont capables de travailler peuvent trouver du travail. Au siècle suivant, le lien entre l'obligation de travailler et le contrôle de la mendicité va plus loin encore. Charles Quint

(1531) impose de contraindre au travail les pauvres valides. ». (2) Il s'agit de l'édit du 7 octobre 1531 réformant l'organisation de l'assistance publique aux Pays-Bas. Ses principes essentiels étaient l'interdiction absolue de la mendicité et la centralisation des secours. C'est cet édit qui crée l'institution de secours dite Suprême Charité, l'administration chargée de mettre l'édit en œuvre. (3) Thomas More, dès 1516, dans son *Utopia*, prône l'interdiction de la mendicité et l'obligation du travail pour toutes les personnes valides. L'humaniste catalan Jean Louis Vivès considère lui que « le Magistrat doit non seulement inciter les mendiants valides au travail en leur refusant l'aumône et en leur interdisant la mendicité, mais il doit aussi leur procurer un gagne-pain et veiller à l'ouverture d'écoles pour instruire les enfants pauvres. ». (4)

## Travail contraint et enfermement

C'est donc à partir du 16<sup>e</sup> siècle surtout que se met en place dans nos contrées un double processus dans

le traitement des pauvres. Primo la sécularisation (laïcisation) accrue de l'assistance qui s'ancre davantage encore au niveau local : avec le développement des villes, l'assistance est de plus en plus organisée par le pouvoir public laïque. En France la responsabilité de l'assistance devient déjà principalement publique

et s'accompagne d'une domiciliation sur un territoire local qui favorise le contrôle. Secundo la mise au travail et l'enfermement dans un objectif de punition et d'éducation : l'objectif n'est pas la recherche de solutions au chômage mais la « bienfaisance éducative ». (Lire l'encadré p. 17.) Il s'agit de punir les indigents, mais également de les éduquer car ils sont tenus pour responsables de leur situation. Leur pauvreté résulterait de leur paresse, leur imprévoyance et

leurs comportements dépravés (alcoolisme, violence, prostitution, vol, etc.). Au début du XVII<sup>e</sup> siècle, en France, « le gouvernement monarchique choisit de s'attaquer de front au problème de la mendicité. Il envisage alors de recourir à une solution principale pour y remédier : l'enfermement. Les premiers textes législatifs, explicitement et presque exclusivement consacrés au vagabondage et à la mendicité, paraissent à cette époque. (...). Dans le même temps (en 1612), une réformation de l'ensemble du système hospitalier est envisagée. Toutefois, ce n'est qu'après plusieurs années que l'Hôpital général

**L'assistance  
de plus en plus  
organisée  
par le pouvoir  
public laïque**

de Paris verra enfin le jour, en 1656, avec une double fonction prophylactique : sanitaire et sociale. Suivie avec constance, cette politique d'enfermement conduit par la suite la monarchie à faire ouvrir des hôpitaux généraux dans la plupart des grandes villes du royaume, en 1662, puis à rechercher un contrôle de type administratif sur l'ensemble des lieux destinés à accueillir mendiants et vagabonds. (...) Malgré la création des hôpitaux généraux et l'utilisation d'autres types d'institutions hospitalières et de maisons de force à des fins de lutte contre le vagabondage, les circonstances de la fin du règne de Louis XIV et de la Régence n'ont pas permis, loin s'en faut, d'endiguer le développement de la mendicité. » (5)

### Des mesures peu applicables

En effet, aussi sévères soient les mesures répressives prévues, sévérité qui frappe le chercheur qui étudie les textes légaux, leur application est souvent difficile, notamment du fait de l'ampleur du problème. Il en va ainsi également de la déclaration du roi du 18 juillet 1724 contre les mendiants et vagabonds qui affirme : « Nous avons toujours vu avec une peine extrême depuis notre avènement à la Couronne la grande quantité de mendiants de l'un et de l'autre sexe qui sont répandus dans Paris et dans les autres villes et lieux de notre Royaume et dont le nombre augmente tous les jours. L'amour que Nous avons pour nos peuples Nous a fait chercher les expédients les plus convenables pour secourir ceux qui ne sont réduits à la mendicité que parce que leur grand âge ou leurs infirmités les mettent hors d'état de gagner leur vie. Notre attention pour l'ordre public et le bien général de notre Royaume Nous engage à empêcher par des règlements sévères que ceux qui sont en état de subsister par leur travail mendient par pure fainéantise et parce qu'ils trouvent une ressource plus sûre et plus abondante dans les aumônes des personnes charitables que dans ce qu'ils pourraient gagner en travaillant. » Cette déclaration prévoit que les mendiants valides soient enfermés dans les hôpitaux et l'instruction concernant l'exécution de la Déclaration des mendiants, en date du 24 juillet 1724, précise que « tous les Hôpitaux doivent être en état de fournir la nourriture et la subsistance aux mendiants invalides en général [...] il leur faudra donner des lits et une nourriture suffisante, comme du pain, de la soupe et un peu de viande ou quelques légumes. Les invalides des deux sexes estropiés de quelque membre, ou par leur grand âge bénéficieront d'une paillasse avec des draps et couvertures. À l'égard des mendiants valides, [...] il ne leur faut que de la simple paille pour les couchers et du pain et de l'eau pour les nourrir ». Mais, dans les faits, la mission s'avère impossible et est même concrètement « boycottée » : « Les mendiants auraient dû être distribués en compagnies de vingt hommes, un sergent étant chargé de les conduire et de les employer aux travaux des ponts et chaussées. Cependant, le nombre important de mendiants, le défaut d'emplacement dans les hôpitaux et le coût de telles mesures ne permirent pas d'appliquer toutes les dispositions du texte. Les sergents refusaient de conduire les mendiants et, en 1733, les hôpitaux renvoyèrent presque tous les vagabonds qu'ils avaient reçus dans l'intervalle. ». (6) Une nouvelle déclaration royale en 1750, reconnaissant l'échec de celle de 1724, ordonnait à toutes les généralités (c'est-à-dire toutes les circonscriptions administratives) de créer des lieux destinés à recevoir les mendiants. Elle ne fut pas non plus suivie de véritables effets.

## SAINT VINCENT DE PAUL : « PATRON DE TOUTES LES ŒUVRES CHARITABLES »

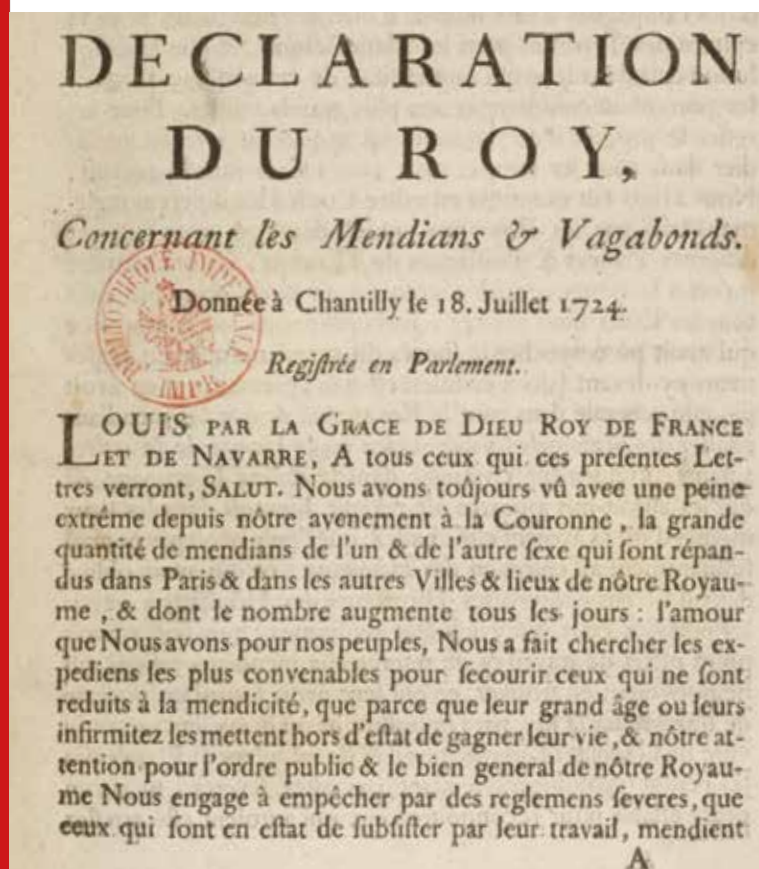
Vincent de Paul (1581-1660), prêtre et figure du renouveau spirituel, apostolique du catholicisme français du XVII<sup>e</sup> siècle, fondateur de congrégations, il œuvra tout au long de sa vie pour soulager la misère matérielle et morale. Il a été canonisé en 1737 et reconnu comme « patron de toutes les œuvres charitables » en 1885. Il n'était pas pour autant moins apôtre de l'assistance par le travail si l'on en croit l'histoire (la légende ?) suivante. Un seigneur de la cour lui ayant abandonné un domaine marécageux aux environs de Paris, Vincent de Paul eut l'idée d'y envoyer les mendiants qui s'adressaient à lui et de les employer à y creuser un grand fossé. La journée de travail leur était payée 25 sols. Au bout de quelque temps, le fossé fut creusé. On vint le dire à Vincent de Paul et lui demander ce qu'il fallait faire. Il réfléchit un instant puis répondit : « Faites-en creuser un second à côté et combler le premier ». (1)

(1) Grell P., *L'organisation de l'assistance publique*, Bruxelles, Contradictions, 1976, p. 91 qui reprend Van Overbergh C., *Réforme de la bienfaisance en Belgique ; résolutions et rapport général de la commission spéciale*, Bruxelles, A. Lesigne, 1900.



Vincent de Paul par Simon François de Tours (1606-1671).  
DOMAINE PUBLIC.





La déclaration du roi du 18 juillet 1724 contre les mendiants et vagabonds est très répressive sur papier mais, dans les faits, elle s'avérera pratiquement impossible à appliquer.

## ⇒ Punir et discipliner

La consigne d'enfermement se fera donc de façon plus ou moins effective, selon les lieux et les moments. On lira utilement les développements de Castel sur les ateliers de charité et les dépôts de mendicité et les différences entre les deux. Citons juste ce qu'il dit de la situation dans l'Ancien régime finissant : « Les dépôts de mendicité visent la frange la plus désocialisée, ou du moins perçue comme telle, de l'indigence valide : les mendiants et les vagabonds. L'obligation se fait ici répression pure, et la référence conservée au travail à produire sert mal d'alibi, comme dans la workhouse anglaise, à des pratiques punitives de pure intimidation. L'atelier de charité, comme certaines opportunités du travail ménagées au niveau local par les poor laws anglaises, vise un spectre plus large d'indigents exclus de l'emploi, et même en principe l'ensemble de ceux qui n'auraient pu trouver un travail par leurs propres moyens. Des opportunités de travail seraient donc en principe proposées par la puissance publique. Mais, outre qu'elles sont notoirement insuffisantes, l'offre est, dès l'origine, biaisée. Il ne faut pas que ces travaux puissent entrer en concurrence avec les formes communes du travail, de sorte que, comme le dit l'Intendant de Poitiers en 1784, on a « pris soin de réduire les prix et de n'admettre à ce travail que les plus nécessiteux » ». (7) Et Castel de conclure : « Se confirme ainsi la fonction d'exemplarité jouée par le traitement du vagabondage : il

représente le paradigme de la régularisation d'une organisation du travail dominée par le principe de l'obligation. Dans les sociétés préindustrielles, il surplombe de sa menace le régime du travail pour tous les indigents. » (8) Le travail imposé, coercitif, est essentiellement de nature punitive, le plus souvent sans véritable utilité économique, comme le souligne Dumont : « Espace de confinement régi par un régime disciplinaire draconien, l'hôpital est, du moins pour les sujets jugés plus ou moins valides, un lieu d'inculcation coercitive de la valeur du travail. Pour éprouvantes qu'elles soient, les activités résultant de cette mise au travail forcée sont notoirement peu productives. Si les conditions de vie imposées aux nécessiteux sont franchement dégradantes, l'utilisation de leur force de travail se limite bien souvent à leur faire remuer de la boue. Du reste, la rentabilité économique n'est pas l'objectif poursuivi au premier chef par les politiques de mise au travail forcée : il s'agit bien plutôt de rééduquer et de discipliner les individus considérés comme déviants ». (9)

## Les Lumières aux idées libérales mais...

Castel montre comment, avec le « Siècle des Lumières », les idées libérales vont prendre le pas, déconsidérer les institutions charitables, vouloir supprimer (brièvement via Turgot) les dépôts de mendicité, libérer l'initiative privée, « aux antipodes de la conception traditionnelle pour laquelle la norme sociale est de s'inscrire dans un ordre fixe et de s'en satisfaire. La rupture avec la société d'ordres, de statuts, d'états, régie par les tutelles, est totale. ». (10) Pour autant, sur le sujet qui nous occupe, la fameuse frontière entre capables de travailler ou non demeure, même pour les promoteurs d'une aide plus forte et plus généralisée. « Turgot, contrôleur général des finances de Louis XVI, dans sa Commission de 1774, avait jeté les bases d'un véritable service public de l'assistance. Pour lui, la mendicité des valides et le vagabondage restent des délits qui doivent être réprimés par la justice. Mais la prévention de la pauvreté est une mission de l'administration qui doit fournir du travail aux adultes valides et des secours à ceux qui, pour l'une ou l'autre raison, ne peuvent travailler. D'où l'idée qu'il faut créer des « ateliers de charité » qui procurent aux chômeurs, contre un salaire réduit, des travaux d'utilité publique. Pour les autres pauvres, ceux qui ne peuvent travailler, il faut créer des bureaux d'aumône chargés de la répartition des secours dans les villes et les villages ». (11)

## L'émergence des idées des Lumières

Tout ne change pas pour autant : « La vieille posture répressive n'est pas récusée. Elle surplombe toujours le paysage pour parer aux dangers auxquels l'excès de la misère peut conduire ceux qui n'ont plus rien à perdre ». Cependant, faire du travail forcé un outil uniquement punitif n'est plus l'option privilégiée. S'il n'est pas encore question de considération

des travailleurs, apparaît tout de même le souci de ne pas « gâcher » la main-d'œuvre et même de la cultiver. « Les catégories laborieuses représentent une masse à entretenir avec soin, à cultiver au sens propre du mot, c'est-à-dire à travailler pour la faire travailler, afin de faire pousser et récolter ce dont le travail est porteur : la richesse sociale. La population est vraiment la source de la richesse des nations — mais à la condition, évidemment, qu'elle travaille ». (12) Et Castel de commenter, en note, la phrase célèbre

de Montesquieu : « Un homme n'est pas pauvre parce qu'il n'a rien, mais parce qu'il ne travaille pas » en disant « On comprend que cette double prise de conscience de la valeur du travail et de la rareté des travailleurs conspire à faire du travail la richesse par excellence ». (13)

### Les idées novatrices mais...

En Belgique (qui fait alors partie des Pays-Bas autrichiens), des critiques sur la répression des pauvres et des réflexions sur d'autres modèles se développent également. « De plus en plus de critiques s'élèvent contre l'inefficacité ou le coût des maisons de travail forcé. Certains vont jusqu'à dire qu'il est injuste et barbare d'enfermer dans ces maisons des ouvriers réduits malgré eux au chômage ou à la misère. Dans le dernier quart de ce XVIII<sup>e</sup> siècle, pour s'opposer à la tendance à l'enfermement, un échevin d'Ath publie un Traité sur la mendicité, dans lequel il préconise le désenfermement des pauvres, la prévention de l'assistance par le développement d'écoles publiques en vue d'apprendre un métier aux enfants et la création d'un impôt sur les riches (laïques et ecclésiastiques) qui étaient les seuls, selon l'auteur, à pouvoir ainsi s'acquitter de cette « dette de la cité ». Il faut secourir les « vrais pauvres ». Le travail est la seule solution pour les valides. Pour développer le travail, il préconise le morcellement des terres et l'abaissement du coût du travail. Dans ce dernier quart du siècle, on observe aussi la montée de la critique contre l'inefficacité et l'injustice des interventions charitables de l'Église (couvents, paroisses) et contre le particularisme des interventions des confréries. Au sein de celles-ci, se développe chez certains une idée (non suivie) d'obliger tous les métiers, gildes et autres organisations professionnelles à cotiser à une caisse de secours permettant de secourir tous les pauvres issus de ces mêmes organisations (cette pratique était déjà relativement répandue mais libre). C'était, avant la lettre, une idée d'assurance sociale reposant sur la solidarité professionnelle. » (14) Ces idées novatrices, annonciatrices des caisses de secours mutuels du siècle suivant, ne seront donc pas suivies. En premier lieu car le pouvoir (autrichien) en place prendra d'autres options. « A l'opposé, ceux qui comme Joseph II, vont s'atteler à la réforme de l'assistance publique voudront centraliser aux mains de l'État, dans une structure publique, la Confrérie de l'amour actif du prochain, toutes les ressources disponibles et donc limiter ou supprimer les interventions sociales des confréries (le plus souvent liées aux métiers et gildes) et de certaines institutions religieuses. Le projet de réforme de Joseph II fait une distinction très nette entre les problèmes de pauvreté liés à la santé (infirmes, fous, incurables...) où il se montre assez novateur, et ceux liés au travail où il se montre rétrograde. Aux « pauvres valides », il faut procurer du travail... mais enfermer pour contraindre au travail les professionnels de la mendicité. À défaut de pouvoir procurer du travail, c'est évidemment l'enfermement qui prévaudra. En fait, la partie de la réforme de l'assistance qui concernait les pauvres et le travail n'a pas encore été réellement entamée au moment où se produisent les Révolutions belges (brabançonne et liégeoise) et la Révolution française. » (15) Cependant, la sécularisation a fait son œuvre et les principales institutions de secours existant en Belgique à la fin de l'Ancien Régime ont désormais un caractère essentiellement communal et laïc. (16) □

## Des institutions essentiellement communales et laïques

(1) Les historiens, en particulier français, considèrent que l'époque moderne couvre la période historique commençant à la fin du Moyen-âge, généralement placée en 1453 (chute de Constantinople) ou en 1492 (« découverte » de l'Amérique par Christophe Colomb) et se terminant en 1789 (Révolution française).

(2) Peemans-Poullet H., *op. cit.*, p. 65.

(3) Sur la Suprême Charité, voir Bonenfant P., « La création à Bruxelles de la Suprême charité », dans A.S.B.H.H., III, 1965, p. 149-177 ou pour l'original Bonenfant P., « La création à Bruxelles de la Suprême charité, annexe au Rapport annuel de la Commission d'Assistance publique de Bruxelles pour 1928 », Bruxelles, 1930, in-8°, 19 p.

(4) Lire pour plus de détails Bonenfant P., « Les origines et le caractère de la réforme de la bienfaisance publique aux Pays-Bas sous le règne de Charles-Quint », *Revue belge de philologie et d'histoire*, tome 5, fasc. 4, 1926, pp. 887-904 et tome 6, fasc. 1-2, 1927, pp. 207-230; Bruneel C., « La réforme de l'assistance dans l'espace belge au XVI<sup>e</sup> siècle », *Giginta*, édité par Alexandre Pagès, Presses universitaires de Perpignan, 2012 ; Cauchies Jean-Marie, « Entre paroisse et commune : la « conduite de la charité » et la législation dans les Pays-Bas du XVI<sup>e</sup> au XVIII<sup>e</sup> siècle », *C@hiers du CRHiDI. Histoire, droit, institutions, société* [En ligne], Vol. 44 - 2022.

(5) Peny Christine. « Les dépôts de mendicité sous l'Ancien Régime et les débuts de l'assistance publique aux malades mentaux (1764-1790) », *Revue d'histoire de la protection sociale*, 2011/1 n° 4, 2011, p. 11-12.

(6) *Idem*, p. 12

(7) Castel R., *op. cit.*, p. 140.

(8) *Idem*, p. 140-141.

(9) Dumont Daniel, *La responsabilisation des personnes sans emploi en question : une étude critique de la contractualisation des prestations sociales en droit belge de l'assurance chômage et de l'aide sociale*, Bruxelles, La Charte, 2011, p. 108. Notons que l'essentiel des points qui nous intéressent dans cette étude sont disponibles en ligne sous le titre D. Dumont, « Du minimex au droit à l'intégration sociale : beaucoup de bruit pour rien ? », in V. van der Plancke (dir.), *Droits sociaux fondamentaux et pauvreté*, Éditions La Charte, Bruxelles, 2012, pp. 129-158.

(10) Castel R., *op. cit.*, p. 177.

(11) Peemans-Poullet H., *op. cit.*, p. 67.

(12) Castel R., *op. cit.*, p. 180.

(13) *Idem*, p. 180. Citation de Montesquieu, *De l'Esprit des Lois*, livre XXIII, chap. XIX, Paris, Flammarion, coll. « Garnier Flammarion », 1999 (1<sup>ère</sup> édition, Genève, 1749), p. 73. Au lecteur qui s'ennuierait de la seule référence à Castel (et brièvement à Peemans-Poullet) pour cette période, nous signalons qu'un même historique a été réalisé par Daniel Dumont dans sa thèse dont une version complétée a été publiée en livre (*cf. supra*). Lui s'est basé pour cette période sur P. Grell, « L'organisation de l'assistance publique », Bruxelles, Contradictions, 1976, p. 47 à 110 et sur I. Dechamps, « Au fil de l'aide sociale », L'aide sociale dans la dynamique du droit, Bruxelles, De Boeck, coll. « Bibliothèque de droit social », 1995, n° 59 à 130, p. 47 à 75. Le tableau dressé est sensiblement le même que celui que nous avons fait en nous basant sur Castel, sauf que l'aspect qui fait l'objet de notre étude, la disposition au travail, n'y est pas pareillement mise en avant que chez l'auteur que nous avons choisi. Nous avons cité le seul extrait de l'ouvrage de Dumont qui traite ce point pour la période du Moyen Âge.

(14) Peemans-Poullet H., *op. cit.*, p. 66.

(15) *Idem*, p. 66. Les Révolutions brabançonne et liégeoise ont éclaté en 1789 comme la Révolution française.

(16) Coumans V., « Archives de l'Assistance publique et des affaires sociales de Bruxelles », Bruxelles, *Archives de la Ville de Bruxelles*, 2005.

# LA RÉVOLUTION FRANÇAISE : UN IDÉAL QUI FAIT FI DES RAPPORTS DE FORCE

Les idées des Lumières guident la Révolution française qui renverse le système ancien, sans nécessairement remplacer les dispositifs de solidarité qui existaient. Napoléon apporte ensuite des correctifs qui ne vont pas suffire...

**L**a Révolution française (1789) marque un nouveau tournant. Elle confisque les biens de l'Eglise et considère que c'est à l'Etat de prendre en charge l'aide aux pauvres. Dans un premier temps, les révolutionnaires envisagent l'assistance comme un devoir qui doit être rempli par l'Etat, dans la lignée des concepts des Lumières : « *Quelques aumônes que l'on fasse à un homme nu dans les rues ne remplacent pas les obligations de l'Etat qui doit à tous les citoyens une subsistance assurée, un vêtement convenable et un genre de vie qui ne soit pas contraire à la santé* ».

(1) La Révolution française démarre avec l'ouverture des États généraux le 5 mai 1789 par un conflit d'ordres (*Lire l'encadré p. 23*), le tiers état réclamant le vote par tête et non un vote par ordre, ce qui leur permettrait d'avoir un poids bien plus conséquent dans les délibérations à venir. (2) Le tiers prend le nom d'Assemblée nationale le 17 juin 1789 puis l'Assemblée nationale devient « constituante » consécutivement au serment du jeu de paume (engagement solennel d'union dans le but de mettre fin à l'Ancien Régime pris le 20 juin 1789) et s'arroge dès lors la charge de donner une constitution à la nation. Les députés prennent l'habitude sous la constituante de former des comités sur des thématiques précises dans un souci d'efficience.

## La volonté de rupture

La création du comité de mendicité (fin du mois de janvier 1790) est relativement tardive comparativement à d'autres. Elle est constituée par la nécessité, par l'urgence sociale, et pour répondre à des besoins d'ordre public dans un contexte où le royaume compterait autour d'un million voire un peu plus d'indigents valides et invalides. Il existe en effet beaucoup de mendiants et

de vagabonds dans toute la France, et tout particulièrement à Paris. Le président de ce comité est le duc de la Rochefoucauld-Liancourt. C'est un libéral, qui fut ami de Turgot et qui s'intéresse très jeune aux questions économiques et aux problématiques liées à l'indigence. La distinction entre valides et invalides de la personne nécessitant d'assistance se fera encore une fois en fonction de sa faculté ou non de pouvoir travailler. Les membres du comité de mendicité veulent toutefois marquer une rupture avec les systèmes d'assistance des valides tels qu'ils existaient sous l'Ancien Régime. Par conséquent, ils débattent des réformes à opérer en la matière, et rappellent que la nation seule peut prendre en charge l'assistance des pauvres, en l'espèce par le travail, contrairement à la période de l'Ancien Régime où le système diversifié et empirique laissait toute latitude aux initiatives privées, religieuses ou municipales. Leur solution réside dans la solidarité nationale, en opposition à l'exemple anglais. En effet, dans cette perspective, la nation a une dette envers les plus démunis : il lui appartient désormais de leur venir en aide. S'opère alors la sécularisation de l'assistance qui devient pleinement publique, c'est-à-dire prise en charge par l'Etat. Par ailleurs, la consécration de la valeur du travail constitue le prisme par lequel un citoyen se rattacherait à la nation, et par là-même contribuerait à son enrichissement et au bien commun. Le comité de mendicité définit : « *les principes de* » l'assistance des pauvres dans toutes les circonstances de la vie ». Cette assistance est considérée comme un « des devoirs les plus sacrés de la nation », comme une « dette publique ». Il faut, pense-t-on, définitivement sortir du caritatif et instaurer cette obligation de l'Etat dans le cadre de la justice : « Cette bienfaisance n'est pas l'effet d'une sensibilité irréfléchie, elle n'est

**L'assistance  
devient pleinement  
publique**





*Fin 1795, les territoires de la future Belgique sont intégrés dans la République française. Cela explique que les institutions de la République seront également mises en place chez nous.*

CRÉDIT : EURATLAS - CARTE HISTORIQUE DE L'EUROPE EN L'AN 1800, DOMAINE PUBLIC.

même pas l'effet d'une vertu compatissante, elle est un devoir, elle est la justice... » En même temps, la charge de cette obligation est transférée à l'État central. Ce ne sont plus les municipalités qui doivent assumer leurs pauvres, c'est la nation tout entière. Voilà définie la responsabilité de l'État, restent à préciser les droits et obligations des individus. Lors de la Convention, le Comité des secours publics

redéfinit le droit de l'individu : « Tout homme a droit à sa subsistance par le travail s'il est valide, par des secours gratuits s'il est hors d'état de travailler. » Ainsi, le droit à l'assistance fait naître l'idée de droit au travail. Il s'agit d'un rapport entre l'individu et l'État dont il faut, selon la Convention, exclure toute autre intervention tierce et notamment les « corps intermédiaires » et donc les formes de solidarité sociale. On sait que les gouvernements issus de la Révolution échoueront aussi bien dans leur tentative de fournir du travail aux pauvres (échec des ateliers d'État) que dans l'organisation de l'assistance publique. » (3)

**La Révolution française  
casse les anciennes  
solidarités  
sans les remplacer**

#### **La casse des anciennes solidarités**

Cet échec fera que l'assistance reviendra dans le giron municipal toujours afin de domicilier, de renouer le lien social, de « réaffilier ». On conservera la sempiternelle différence entre les politiques menées envers les pauvres incapables de travailler et domiciliés qui ont

⇒ droit au secours, et les autres à qui l'on offre, comme solution à leur pauvreté, le « libre accès au travail ». Cette question du libre accès au travail s'impose aux yeux des libéraux du 18<sup>e</sup> siècle. En effet, le travail est devenu la source première de la richesse économique, « la mesure réelle de la valeur d'échange de toute marchandise ». Mais il doit (il est censé) être librement contractualisé dans une société composée d'hommes qui naissent et demeurent libres et égaux en droits, selon la philosophie des Lumières, au fondement de la Révolution française et qui est consacrée par l'article premier de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789. Ainsi, la Révolution française va casser les formes d'organisation des métiers (corporations), des ordres et des rangs, persuadée ainsi de résoudre les problèmes de pauvreté par le libre accès au travail. Le décret des 2-17 mars 1791, appelé décret Leroy d'Allarde, lève toute restriction à l'exercice d'une profession. (4) Tous droits et conditions d'accès à la maîtrise sont supprimés et remplacés par un impôt, la patente. Aucune autre condition ne peut être imposée à l'exercice d'une profession. Se trouve ainsi posé le principe de la liberté du travail et du commerce : chacun peut choisir son travail, chacun peut recruter qui lui plaît. Le décret des 14-17 juin 1791, appelé également loi Le Chapelier, supprime pour sa part les associations professionnelles et interdit d'en créer de nouvelles. Selon l'article premier, « l'anéantissement de toutes corporations de travailleurs de même état ou de profession étant une des bases fondamentales de la Révolution française, il est défendu de les rétablir sous quelques prétextes que ce soit ». L'article deux porte « que les ouvriers et compagnons ne pourront former des règlements sur les prétendus intérêts communs ». L'article quatre interdit également les coalitions comme « inconstitutionnelles, attentatoires à la liberté et à la déclaration des droits de l'homme ». La justification de ces législations doit être recherchée dans la conception de la société que les révolutionnaires défendent : entre l'État dont le rôle doit se réduire à garantir la libre compétition des employeurs et de la main-d'œuvre et chacune de ces personnes considérée isolément, le nouveau régime ne tolère aucun échelon. On affirme que permettre à des groupements d'intérêts de se former reviendrait à fausser le libre jeu des règles économiques. Le décret d'Allarde et la loi Le Chapelier ont été d'une importance capitale, surtout sur le plan du droit social. Ces lois ont balayé les structures sociales et économiques d'ancien régime mais, en même temps, a été aboli leur contenu social sans que cette protection ait été remplacée par d'autres dispositifs. L'aide, le soutien mutuel que se donnaient les compagnons d'une corporation ou d'une gilde, ne sont pas remplacés par des mesures de droit du travail ni de protection sociale.

## Déni des rapports de force

Or, la prétendue liberté/égalité, cette égalité « naturelle » entre les parties contractantes, fait totalement abstraction des rapports de force entre ce qu'on n'appelle pas encore les classes. En outre, entre les idéaux proclamés et la réalité de terrain, il y a plusieurs

gouffres. Comme toujours, il ne suffit pas de proclamer des textes généreux pour que les droits soient concrétisés : « le célèbre article 21 de la Constitution française de 1793, rédigé dans le sillage des travaux du comité de mendicité présidé par La Rochefoucauld-Liancourt, porte : « les secours publics sont une dette sacrée. La société doit la subsistance aux citoyens malheureux, soit en leur procurant du travail, soit en assurant les moyens d'exister à ceux qui sont hors d'état de travailler ». Toutefois, la postérité de cette affirmation solennelle n'a eu d'égale que son ineffectivité, puisque la Constitution de 1793 ne fut jamais appliquée ». (5) Remarquons tout de même, sans faire d'anachronisme outrancier, que la phrase « soit en leur procurant du travail, soit en assurant les moyens d'exister à ceux qui sont hors d'état de travailler » résonne comme un écho à la loi minimex de 1974 et à la loi DIS de 2002 qui lui succèdera (cf. *infra* p. 46). Et, dans le cadre de notre réflexion sur la disposition au travail, nous devons acter qu'elle existait bien toujours dans les intentions révolutionnaires, même si, sans exagérer donner foi au texte, la responsabilité ne semble plus seulement peser sur le travail-

leur potentiel. Il est bien question que ce soit l'instance publique qui procure le travail. Mais, calmons notre enthousiasme, l'application n'a donc pas suivi.

## Recul de l'idée d'assurances sociales

Et, comme le souligne Hedwige Peemans-Poullet, la Révolution française « va mettre au point tout le dispositif théorique de l'assistance publique. Elle nous éloigne brutalement des avancées possibles en matière d'assurances sociales. ». (6) Elle insiste : « Il faut contester les idées des auteurs qui semblent rattacher l'évolution d'une société « assurantielle » à la Révolution française. La Révolution française va, au contraire, liquider les corps intermédiaires (les structures professionnelles comme les métiers et les corporations) et ainsi chercher à mettre fin aux solidarités professionnelles qui étaient porteuses des assurances sociales et donc de la redistribution et de la solidarité sociales. ». Hedwige Peemans-Poullet en profite pour fustiger la « soupe historique » que font de toutes ces notions des auteurs comme Pierre Rosanvallon (dans son article elle pointe l'introduction de son ouvrage « La nouvelle question sociale » sorti peu avant en 1995) : « Veut-il comme F. Ewald, rattacher les origines de la sécurité sociale aux progrès de la statistique (ce qui est une illusion historique) ou rattacher la fin de l'État providence à la fin des idéaux de la Révolution française comme le propose l'historien de droite (pour ne pas dire plus) François Furet ? La pensée de Rosanvallon est trop brouillée par les idées à la mode... et cela nuit à ses propositions sociales concernant l'insertion notamment. » (7) C'est essentiel de s'en souvenir parce que Rosanvallon sera l'un de ceux qui, du côté socialiste français, sera porteur du glissement fatal d'une Sécurité sociale basée sur des droits conquis, faussement qualifiée d'État Providence (l'argent des salariés mutualisé par les cotisations sur leurs salaires n'a rien d'étatique et c'est une action de leur part et nullement une « manne céleste »), vers l'État (soi-disant) social actif, sur lequel nous reviendrons. « La voie qui se dégagera réside plutôt dans la catégorisation des indi-

**Une aide apportée  
en argent  
ou en nature**

vidus marginaux et dans la spécialisation corrélatrice des interventions publiques déployées à leur égard. Anormaux et déviants sont répartis en plusieurs catégories administratives distinctes, tandis que, symétriquement, au grand renfermement généralisé succède un traitement différencié, « adapté » à chaque catégorie. C'est ainsi que les mendiants et les vagabonds sont internés dans des dépôts de mendicité ou des maisons de refuge, les délinquants sont envoyés en prison, les infirmes et les incurables sont orientés vers des hospices, etc. » Nous nous limiterons ici à analyser l'évolution des secours accordés aux indigents. Il faut cependant se souvenir que, « jusqu'au seuil du 21<sup>e</sup> siècle, la frontière entre indigents d'une part, vagabonds et mendiants d'autre part, restera assez ténue, de même que, par conséquent, le traitement sociojuridique des uns et des autres demeurera étroitement imbriqué ». (8) Mais concentrons-nous donc sur les indigents.

### Des institutions françaises

L'annexion des Pays-Bas autrichiens à la France le 1<sup>er</sup> octobre 1795 fait entrer les territoires de la future Belgique dans le giron français. Dès lors, les questions économiques et leurs résultantes sociales et juridiques se résolvent dans les deux pays selon une même optique. « Les révolutionnaires français tentent d'abord l'expérience – inédite en matière de soulagement de la misère – de la centralisation, en créant un établissement général de secours publics unique à l'échelle du pays et financé par »

## LES TROIS ORDRES DE L'ANCIEN RÉGIME

En France, sous l'Ancien Régime, les deux premiers (car principaux) ordres (ou états) de la société française étaient le clergé et la noblesse qui concentraient l'essentiel du pouvoir et de la richesse. Les autres, c'était le tiers état, donc l'ensemble des personnes qui n'appartenaient ni au clergé ni à la noblesse. Ce tiers état était très hétéroclite : il s'agissait de membres de communautés urbaines ou rurales, prospères ou non, c'était bien sûr la majorité écrasante de la population. Une assemblée réunissait ces trois ordres, on l'appelait les états généraux. Ils étaient convoqués, sur ordre du roi, dans des circonstances exceptionnelles (crise politique ou financière, guerre ou question diplomatique majeure). Si le tiers état était très diversifié, les députés du tiers état qui participaient aux états généraux représentaient essentiellement la bourgeoisie. En outre, le vote se faisait par ordre, ce qui signifie que chaque ordre disposait d'une seule voix, sans tenir compte du nombre de membres de chaque ordre. Le tiers état, tout en constituant la plus grande partie de la population ne disposait donc que d'un vote sur trois.



Napoléon dira à Sainte-Hélène : « Ma vraie gloire n'est pas d'avoir gagné quarante batailles ; Waterloo effacera le souvenir de tant de victoires ; ce que rien n'effacera, ce qui vivra éternellement, c'est mon code civil ».

CRÉDIT : « NAPOLÉON, ALLÉGORIE », TABLEAU DE JEAN-BAPTISTE MAUZAISSE CONSERVÉ AU MUSÉE NATIONAL DU CHÂTEAU DE MALMAISON, DOMAINE PUBLIC.



⇒ l'autorité centrale. Toutefois, l'expérience tourne vite court, car les inconvénients de la centralisation apparaissent rédhibitoires sur le plan organisationnel. C'est pourquoi les révolutionnaires en reviennent dès l'an V (1796) à la voie de la décentralisation. Sont créés (...) des bureaux de bienfaisance et des hospices civils, qui reçoivent pour mission de prodiguer secours et soins aux pauvres nécessiteux qui se trouvent sur leur territoire ». (9) Les hospices civils sont créés par la Loi du 16 vendémiaire an V (7 octobre 1796). La loi organise, dans chaque commune pourvue d'établissements hospitaliers, une commission administrative des hospices civils constituée de cinq membres nommés par l'administration municipale et chargée d'assurer leur bon fonctionnement. La loi du 27 novembre 1796 (7 frimaire an V) crée dans chaque commune un bureau de bienfaisance constitué de cinq membres nommés par l'administration municipale et présidé par le maire. Il est chargé de distribuer les secours à domicile.

## Des institutions locales

L'échelon communal comme niveau le plus pertinent pour l'aide sociale est donc une nouvelle fois confirmé. Cette loi de 1796 sur les hospices civils est, en Belgique, la date identifiable de création d'un « système communal qui verra advenir une véritable assistance publique. Cette tendance à la réappropriation par le pouvoir public était déjà en cours depuis un certain temps avec la lente formation des administrations publiques et d'un esprit communal » soucieux d'autonomie aussi bien à l'égard des autorités ecclésiastiques que des pouvoirs féodaux ». La commune devient alors « le grand pivot de la charité publique ou légale ».

Celle-ci s'organisera en deux institutions séparées mais complémentaires : le bureau de bienfaisance, qui vise à soulager l'indigence en distribuant des secours à domicile, et la commission administrative des hospices civils, qui s'occupe d'hospitaliser les indigents qui requièrent des soins spéciaux (orphelins, malades, incurables, vieillards, aliénés, etc.). » (10) Les hospices civils sont donc chargés de s'occuper des personnes âgées, des gens incapables de travailler, des femmes enceintes, des enfants abandonnés et des orphelins qui ne trouvent pas refuge dans les institutions. Leurs dépenses sont couvertes par des dotations communales et par les revenus provenant de fondations, de biens immeubles, de dons, etc. Les Bureaux de bienfaisance fournissent une assistance et des soins médicaux à domicile et prennent soin des enfants temporairement abandonnés ou négligés. Cette aide est apportée en argent ou en nature. Les médecins prodiguent les soins nécessaires aux malades, aux pauvres et aux accouchées, les apothicaires (pharmaciens) dispensent les remèdes indispensables. Par ailleurs, ils assurent la prise en charge du service funéraire des défunts (qui est encore aujourd'hui une mission des CPAS). « La législation héritée de la Révolution établit que les secours doivent être distribués en nature » autant qu'il sera possible ». La commission administrative dispose d'un pouvoir d'appréciation discrétionnaire, tant dans l'examen du degré d'indigence dont se prévaut le demandeur qu'à propos du type d'aide à lui octroyer le cas échéant (...) : « l'indigent ne peut se prévaloir d'un droit à l'as-

sistance ; il n'est pas, comme tel, créancier de l'Etat. Dans l'état actuel de nos lois, la société n'a pas pour mission de subvenir aux besoins de ses membres ». De plus, les bureaux de bienfaisance sont invités à faire montre de retenue dans l'octroi des secours : « L'intervention de la société dans le soulagement des misères doit être prudente et circonspecte. (...) [La bienfaisance publique] manque à sa mission lorsqu'elle accorde des secours sans nécessité absolue, lorsqu'elle crée en quelque sorte des rentiers de l'assistance publique. » (11)

## Le tout au contrat

Rappelons encore, comme dit plus haut, que chacun est supposé avoir le libre accès au travail et que les relations de travail sont censées être librement contractualisées dans une société composée d'hommes libres et égaux. (12) Cette nouvelle conception éthique de la société se traduit sur le plan juridique par un respect illimité de la convention. La protection sociale cède la place à une conception idyllique des relations de travail : l'employeur et le travailleur sont libres ; ils négocient en toute liberté et entre eux seuls. Ce mécanisme théorique aboutit à une concrétisation de l'accord bilatéral, dans le respect le plus absolu de la liberté

individuelle ; ce qui est convenu librement entre deux ou plusieurs citoyens a la même valeur que la loi. Mais cette façon de voir ne pré-suppose donc pas l'inégalité économique des parties. Elle constitue au contraire la négation de toute inégalité ; l'égalité est universelle et se manifeste de la façon la plus parfaite dans l'égalité juridique. Un mythe évidemment. Et la pratique a bien sûr vite démontré que le

contrat comme seule source du droit ne présentait pas suffisamment de garanties pour une bonne administration de la justice. Il avait en effet été constaté que les parties ne prévoyaient pas toujours tous les effets juridiques de leur accord ; celui-ci donnait lieu dès lors à des contestations et à des actions en justice.

## Le code Napoléon

Il apparut donc nécessaire de prévoir des sources de droit susceptibles de combler les lacunes de la convention. Pour remédier à cette situation, Bonaparte chargea un groupe de juristes de codifier le droit civil ; ce « Code civil des Français » fut publié en 1804 et appliqué également en Belgique puisque nous étions Français. C'est un petit pas. Mais le Code civil déroge lui-même ouvertement au principe de l'égalité juridique des parties. L'article 1781 en est un exemple manifeste : « Le maître est cru sur son affirmation, pour la quotité des gages, pour le paiement du salaire de l'année échue et pour les acomptes donnés pour l'année courante » (abrogé seulement en 1883). (Lire aussi l'encadré p. 31) Il en va de même de la législation sur le livret ouvrier, des dispositions légales prohibitives contenues dans le Code pénal de 1810 punissant toutes concertations professionnelles ou coalitions ouvrières (Lire p. 30), du décret de 1809 organique des Conseils de Prud'hommes (l'ancêtre de nos juridictions du travail), articulé lui aussi de sorte qu'en aucune manière les représentants du salariat ne puissent s'y trouver en majorité (et donc

que les représentants des patrons y soient toujours eux en majorité). Bien que les auteurs du Code civil aient eu pour objectif de contribuer à créer une plus grande sécurité dans les relations juridiques, la rapide esquisse que l'on a brossée de cette législation montre à l'évidence que l'efficacité de la protection légale en matière de relations de travail est à peu près nulle. La carence du Code civil est donc à peu près totale. Mais ces considérations autour du contrat concernent bien sûr principalement les travailleurs. Pour ceux qui ne trouvent pas de travail, qu'en est-il ?

## La carence du Code civil est à peu près totale

### Le régime hollandais puis l'indépendance

Suite au congrès de Vienne et à la défaite de Napoléon à Waterloo, la majeure partie de la Belgique actuelle fut incorporée au Royaume-Uni des Pays-Bas. Dans cette période, notons l'article 13 de la loi hollandaise du 28 novembre 1818 tendant à déterminer les lieux où les indigents peuvent participer aux secours publics : « Lorsqu'il paraît juste qu'un individu participe aux secours publics dans une commune quelconque, sans que l'on soit d'accord pour déterminer quelle est cette commune ou quelle est l'institution à laquelle l'indigent peut s'adresser; s'il y a urgence, la commune où le nécessiteux se trouve fera ce qui sera jugé équitable, sauf remboursement s'il y a lieu par qui de droit ». Cela augure de nombreux débats futurs sur le « domicile de secours », discussions qui reviendront dans les lois ultérieures (1891, 1925, 1965). Les Bureaux de bienfaisance et les hospices restent actifs, tout en étant articulés à des institutions de répression. En Belgique, les premières sont « la maison de force de Gand et la maison de réclusion de Vilvorde, construites en 1772. Suivront le dépôt du département des Forêts dans les bâtiments de l'abbaye de Marienthal (1809), le dépôt de Hoogstraeten (1810), le dépôt de la Meuse inférieure dans les bâtiments du château de Reckheim, les dépôts situés dans les bâtiments de la Cambre à Bruxelles et dans les bâtiments du château de Seraing (1813). » (13) Vint ensuite l'indépendance en 1830. Les mesures de répression et d'enfermement n'ont pas diminué la pauvreté, loin de là. Pourtant, « malgré les échecs évidents de ces dispositifs quant à la résorption de la misère, le gouvernement du jeune royaume belge estimera nécessaire, en 1830, de renforcer cette politique car « il serait dangereux pour la sûreté publique de rendre à la liberté les mendiants que les colonies renferment. ». Un important dépôt de mendicité est créé en 1831 à Merxplas-Ryckevorsel et se substituera progressivement aux autres. En réalité, ces maisons d'internement ne résorbent pas le problème de la pauvreté mais cherchent à le masquer en l'« enfermant » et en évitant ainsi les inconvénients sociaux et politiques de l'agitation qu'il pourrait susciter. » (14)

### La première loi communale

Les deux institutions de la Révolution française, les bureaux de bienfaisance municipaux et les hospices civils cantonaux, « sont reprises par la première loi communale de 1836. Les hospices civils et les bureaux de bienfaisance communaux sont chacun gérés par une commission administrative composée de mandataires nommés par le conseil communal ». (15) « Avec la loi communale de 1836, le bureau de bienfaisance deviendra obligatoire dans chaque

commune, les hospices civils restant accessibles à chaque bureau de bienfaisance via des accords intercommunaux. » (16) L'on reste donc dans l'organisation au niveau local de l'aide sociale. « Mais si l'assistance est organisée à l'échelle locale, il est admis qu'elle constitue une matière d'intérêt général ressortissant à la compétence de l'Etat. Bureaux de bienfaisance et hospices civils constituent donc des services publics décentralisés. Par ailleurs, il incombe aux communes, depuis l'époque révolutionnaire déjà, de combler le déficit budgétaire éventuel de leurs établissements de bienfaisance ». (17) Ce qui correspond à l'obligation toujours existante aujourd'hui pour la commune de couvrir le déficit de son CPAS (c'est la dotation communale). Une « commission administrative à la tête de chaque bureau de bienfaisance statue en premier et dernier ressort sur la nécessité d'accorder ou de refuser l'assistance sollicitée, ainsi que sur le type et l'étendue des secours éventuellement accordés ». (18) Là encore, cela fait écho à la suite... □

services publics décentralisés. Par ailleurs, il incombe aux communes, depuis l'époque révolutionnaire déjà, de combler le déficit budgétaire éventuel de leurs établissements de bienfaisance ». (17) Ce qui correspond à l'obligation toujours existante aujourd'hui pour la commune de couvrir le déficit de son CPAS (c'est la dotation communale). Une « commission administrative à la tête de chaque bureau de bienfaisance statue en premier et dernier ressort sur la nécessité d'accorder ou de refuser l'assistance sollicitée, ainsi que sur le type et l'étendue des secours éventuellement accordés ». (18) Là encore, cela fait écho à la suite... □

(1) Montesquieu, *op. cit.*, p. 73.

(2) Ce passage se base, sauf mentions contraires, sur Masméjan Jean-Baptiste, « Le comité de mendicité mandaté par la nation : vers une harmonisation de la politique d'assistance des valides (1790-1791) », *Cahiers Jean Moulin* [En ligne], 2016. En 2021, l'auteur a défendu une thèse intitulée « L'assistance par le travail à l'aune du traitement de l'indigence au XVIIIe siècle. Idées et institutions – l'exemple lyonnais ».

(3) Peemans-Poullet H., *op. cit.*, pp. 67-68.

(4) Sauf mentions contraires, cette partie se base sur Nandrin Jean-Pierre, « L'histoire du contrat de travail et la problématique de l'entreprise avant 1914 », in *Revue interdisciplinaire d'études juridiques* 1985/2 Volume 15, pp. 47-50.

(5) Dumont D., *op. cit.*, pp. 108-109.

(6) Peemans-Poullet H., *op. cit.*, p. 66.

(7) *Idem*, p. 67.

(8) Dumont D., *op. cit.*, p. 109.

(9) *Idem*, p. III.

(10) Zamora Vargas D., *op. cit.*, p. 15, citant Moureaux-Van Neck A., « Assistance Publique, 1856-1956 », in Arnould M. A., Cran-mari J., Hasquin H., Moureaux-Van Neck A., Stengers J. et Van Nieuwenhuysen A., *Recherches sur l'histoire des finances publiques en Belgique*, Acta Historica Bruxellensia, Institut d'histoire de l'ULB, Bruxelles, 1967.

(11) Dumont D., *op. cit.*, p. 112 citant « Bienfaisance, bienfaisance publique », *Pandectes belges*, t. 13, Bruxelles, Larcier, 1884, n° 18, col. 318 et 319.

(12) Le passage suivant se base (en le synthétisant très fort) sur Nandrin Jean-Pierre, « L'histoire du contrat de travail et la problématique de l'entreprise avant 1914 », in *Revue interdisciplinaire d'études juridiques* 1985/2 Volume 15, pages 41 à 88 (ici p. 46 à 51).

(13) Zamora Vargas D., *op. cit.*, p. 16.

(14) *Idem*, pp. 16-17.

(15) Dumont D., *op. cit.*, p. III qui, sur l'organisation administrative de la bienfaisance publique en Belgique au 19e siècle, renvoie à O. Orban, *Manuel de droit administratif*, 2e éd., Bruxelles, Dewit, 1909, n° 132 à 139, pp. 168 à 173.

(16) Zamora Vargas D., *op. cit.*, p. 15.

(17) Dumont D., *op. cit.*, pp. III-III2.

(18) *Idem*, p. III2.

# LA RÉVOLUTION INDUSTRIELLE : LE TRAVAIL QUI REND PAUVRE

Au XIXe, le développement considérable du travail ouvrier dans les mines et les usines, travail pénible, dangereux et mal payé va engendrer de la pauvreté au sein de la classe ouvrière, pourtant active, au point d'en faire pour une grande part des demandeurs obligés d'aide sociale.

**A**vec la Révolution industrielle, la question sociale va changer de forme et devenir non plus la question de l'accès au travail salarié mais le sort accordé à ce travail salarié puisque le travail devient la principale cause de pauvreté. Émile Laurent, un penseur philanthrope du 19e siècle a cité, dans un de ses ouvrages, cette boutade britannique : « Une manufacture est une invention pour fabriquer deux articles : du coton et des pauvres ». (1) De même, Frédéric Le Play, ingénieur, homme politique et réformateur social français considéré comme l'un des précurseurs de la sociologie, a décrit les conditions de vie effroyables des ouvriers à travers l'Europe dans ses monographies sur la vie des familles ouvrières européennes. (2)

## La pauvreté du prolétaire

Sous la Révolution industrielle, la figure du pauvre se transforme, elle n'est plus le vagabond mais le prolétaire, « l'ouvrier, qui se situe en plein cœur des processus de production économique. Autrement dit, la pauvreté ne se localise plus tellement – ou plus seulement – dans les marges des rapports de travail : elle résulte directement de l'engagement dans les liens d'un contrat de louage de services ». (3) Étant donné la maigreur de la paie, les risques liés au travail (chômage, accidents, etc.) qui ne sont pas couverts, l'ouvrier est pauvre du fait même de son travail. « Son salaire est à ce point peu élevé qu'il doit souvent demander assistance aux bureaux de bienfaisance dont les « indemnités versées ont fini par être souvent considérées comme un supplément normal du salaire » et Chlepner (4) de noter qu'« il y avait là un cercle vicieux puisque ces secours aux indigents contribuaient à maintenir les bas salaires ». Cercle vicieux certes, mais non irrationnel, car il s'agissait bien là d'une démarche délibérée, selon la logique propre à l'économie libérale. Telle est bien l'idéologie

dominante : une politique de bas salaire pour la classe ouvrière, de hauts profits pour la classe dirigeante ; « donner, sous forme d'aumône charitable plutôt que de payer mieux le travail rendu », ce qui est le plus sûr moyen de maintenir l'arbitraire du maître et la docilité de l'employé ; enfin, distribuer quelque argent par le biais de l'Assistance publique et prendre quelques mesures d'urgence par le biais de l'Etat. Tout cela pour maintenir sur le marché du travail et à un niveau suffisant de production, une main-d'œuvre nécessaire à l'accumulation du capital. (...) Enfin, pour enrôler définitivement les pauvres dans le procès de travail, l'initiative publique reprend à son compte l'idée du XVIIIe siècle pour tous ceux qui n'ont pas un rapport conforme au travail : l'enfermement dans des dépôts de mendicité ou des établissements similaires. Dans ce contexte, on assiste tout naturellement, comme à la fin du Moyen-Age, à l'éclosion d'une nouvelle classe de mendiants et de vagabonds. (...) Vers 1850, en Belgique, on recense près de 100.000 men-

diants, sans compter tous les mendiants occasionnels ! L'horizon culturel du pauvre cependant s'est quelque peu modifié par rapport à celui du Moyen-Age. Il se constitue non plus des trois cercles sans issues, travail-mendicité-vagabondage, mais de cinq cercles : trois d'entre eux rendent le pauvre complètement dépendant d'un arbitraire institutionnel privé ou public. Il s'agit de la quête du travail, de la bienfaisance publique et de la charité privée. Les deux autres

cercles, mendicité et vagabondage, sont illégaux et sévèrement réprimés. » (5) (Lire l'encadré p. 28.)

**Un salaire à ce point  
peu élevé qu'il faut  
demander assistance  
aux bureaux  
de bienfaisance**

## Un tiers des ouvriers

Grell explique encore que, de 1828 (date du rapport soumis aux États généraux du Royaume des Pays-Bas sur la situation des établissements de bienfaisance) à 1850, la population belge a augmenté de 20% (de 3,679 millions à 4,679 millions) tandis que la part



d'indigents progressait de 53% (de 563.565 à 863.098). A cet accroissement des indigents inscrits sur les listes de pauvres correspondait celui des reclus dans les dépôts de mendicité. En 1831, les cinq dépôts du pays avaient une population moyenne quotidienne de 2.178 ; en 1840 ils en comptaient 2.828 et en 1850, 3.478. (6) Selon les calculs d'Edouard Ducpétiaux, en 1846, près d'un tiers des ouvriers étaient inscrits sur les registres des bureaux de bienfaisance. Et, au moment où il rédige son étude (en 1855), le nombre d'indigents était même proportionnellement plus élevé et dépassait le rapport de deux sur cinq. (7) « Au niveau national, au cours de la première moitié du

## Un cercle vicieux : les secours contribuent à maintenir les salaires bas

férente du reste du pays. Une sorte de « fusion » est très tôt effectuée pour réunir les deux institutions héritées de la Révolution française : le bureau de Bienfaisance et les Hospices civils. Ces deux organes relèvent à Bruxelles d'une seule et même commission - le Conseil général pour l'Administration des Hospices et Secours -, institué par l'arrêté du préfet de la Dyle du 22 pluviôse an XI (11 février 1803), en remplacement donc des commissions du bureau de Bienfaisance et des Hospices civils. Les membres du Conseil général signent et délibèrent en commun tous les actes relatifs aux Hospices civils et au bureau de la Bienfaisance. Bien qu'elles aient une direction com-



A Bruxelles (Ville), une sorte de « fusion » est très tôt effectuée pour que bureau de Bienfaisance et Hospices civils relèvent d'une seule et même commission : le Conseil général pour l'Administration des Hospices et Secours.

CRÉDIT : ARCHIVES DU CPAS DE BRUXELLES, FONDOS ICONOGRAPHIQUE, GRAND FORMAT N°63, SÉANCE DU CONSEIL DES HOSPICES PRÉSIDIÉE PAR LE BOURGMESTRE JULES ANSPACH, 1864, 43 X 55 CM.

XIXe siècle, l'assistance touche en moyenne entre 15 et 20% de la population. Ce chiffre est bien sûr plus élevé dans les villes et les bassins industriels. Les années 1845-1850 seront particulièrement rudes en raison des événements de 1848 en France qui provoquent des troubles dans de grandes villes belges, mais aussi des famines et une pénurie croissante de travail. Au cours de cette période, le nombre de décès excédera pour un temps celui des naissances. » (8) Dans les Flandres, la moitié de la population doit implorer le secours des bureaux de bienfaisance. (9)

### De fortes différences selon la commune

A Bruxelles (Ville), comme cela se répétera souvent dans la suite de l'histoire, on fonctionne de façon dif-

ferente, les deux administrations restent rigoureusement séparées quant à leurs biens et leur comptabilité, afin de respecter la loi. En outre, un service communal de l'Assistance publique est créé un demi-siècle plus tard par un arrêté organique de l'administration communale de Bruxelles du 24 janvier 1852. Ce service se voit aussitôt confier la surveillance des actes administratifs du Conseil général des Hospices et des Secours, au nom du Collège des Bourgmestre et des Echevins, qui avait cette mission dans ses attributions en vertu de l'article 91 de la loi communale de 1836. (10) C'est à la même époque que Charles de Brouckère, bourgmestre de Bruxelles, présente au conseil communal un rapport dans lequel il constate que le prix de la vie aug- ➤

⇒ mente tandis que les salaires des ouvriers de la capitale restent invariables depuis quarante ans. En conséquence, le nombre des assistés croît et atteint le chiffre de 32.000 pour une ville qui compte 160.000 âmes. (11) Mais la différence entre les communes ne porte pas seulement sur le nombre de personnes à aider, elle se retrouve également dans le type d'aides accordées, leur hauteur et leur durée : « *malgré leur caractère public, ces institutions seront fortement marquées par l'arbitraire et manifesteront des différences de traitement très importantes d'une commune à l'autre.* Comme le soulignera l'historien Guillaume Jacquemyns, « il n'y avait pas (à cette époque) de règle uniforme pour l'inscription des indigents : les usages variaient à cet égard dans chaque localité, de telle sorte que l'individu porté comme indigent dans telle commune ne l'était pas dans telle autre, quoique placé cependant dans des circonstances absolument identiques. Dans certaines localités, on accordait des secours d'une manière permanente ; dans d'autres, on ne venait en aide à la classe indigente que pendant la saison rigoureuse ; ailleurs la distribution des secours était remplacée, en partie, par le travail pour le compte du bureau de bienfaisance ». Cette différence est tout à fait flagrante dès qu'on analyse de près les données concernant les bureaux de bienfaisance au niveau national. On constate que d'un endroit à l'autre, les sommes que reçoivent les indigents sont très variables et dépendent beaucoup des règles et de la politique de chaque bureau de bienfaisance. Il faut aussi souligner, qu'au-delà de la grande autonomie laissée à chaque bureau, l'immense majorité des recettes dont ils disposent provient d'un patrimoine propre. Ainsi, les ressources et donc les capacités à pouvoir intervenir sur la pauvreté sont réparties de manière très inégale entre les communes et varient selon l'histoire de chaque bureau. A titre d'exemple, si les sommes moyennes consacrées par personne peuvent

atteindre 37 francs à Anvers (où le paupérisme est important), elles ne sont que de 6 francs à Namur. » (12)

## Les caisses de secours mutuels

Les corps intermédiaires liquidés par la Révolution française vont progressivement, au cours du XIXe, se reconstituer à travers le mouvement mutualiste, précisément en opposition à ce développement de l'assistance. « *C'est pour échapper à cet enfer d'une misère soulagée seulement dans le cadre de l'assistance publique et dans la dépendance de l'individu par rapport à l'État, (un État toujours prêt à criminaliser la mendicité des valides, toujours rétif à reconnaître les causes objectives de la misère,*

*toujours incapable d'instaurer un droit à un salaire minimum permettant de vivre de son travail, toujours incapable aussi d'instaurer un droit effectif au travail lorsque celui-ci fait défaut), que les travailleurs ont recommencé à s'organiser entre eux dans des sociétés de secours mutuels — qui peuvent aussi être des sociétés de résistance. Ces sociétés de secours mutuels s'occupent essentiellement de la*

*protection sociale de la vieillesse (retraite) et de l'incapacité de travail pour cause de maladie (incapacité primaire et invalidité).* Certaines caisses de secours mutuels ont organisé l'assurance chômage et plusieurs se posent la question de l'opportunité de prendre en charge ce risque social au moment même où, dans beaucoup de communes, les fonds de secours aux chômeurs sont organisés de manière distincte de l'assistance publique. » (13) L'interdiction des coalitions (Lire l'encadré p. 30) rend ces initiatives risquées, surtout si elles revêtent un caractère de résistance, donc syndical. « Il est vrai que vers 1840-1850, quelques-unes des organisations mutuelles, qui en apparence n'avaient pour objet que le secours en cas de maladie, etc., étaient déjà, en réalité des organismes de défense contre les employeurs. Mais ceci ne semble s'être produit que dans

## Les solidarités se reconstituent à travers le mouvement mutualiste

### AUGUSTIN COCHIN, FIGURE DU CATHOLICISME LIBÉRAL EN FRANCE

Au cours de l'année 1848, Frédéric Le Play (1806-1882) fait la connaissance du jeune Augustin Cochin (1823-1872). 1848 est une date importante en France. Une révolution se déroule à Paris du 22 au 25 février 1848 qui contraint le roi Louis-Philippe à abdiquer et donne naissance à la Deuxième République. Elle sera notamment suivie par une révolte d'ouvriers parisiens du 22 au 26 juin 1848 pour protester contre la fermeture des ateliers nationaux, créés après la révolution de février pour fournir du travail aux chômeurs parisiens. Après l'été, Cochin présente Le Play à l'abbé Dupanloup chez le curé

de Saint-Jacques-du-Haut-Pas qu'il connaît bien ; il préside en effet depuis plusieurs années la conférence paroissiale de Saint-Vincent-de-Paul qui réunit de nombreux étudiants de la montagne Sainte-Genève. Ce sont les inquiétudes des uns et des autres face à la question sociale, tragiquement révélée par les émeutes de juin (environ 4.000 morts du côté des insurgés), qui les réunit. Les relations entre Cochin et Le Play méritent d'être soulignées. Cochin est en effet très tôt séduit par la méthode des monographies de familles ouvrières auxquelles il apporte sa contribution. Par ailleurs, membre de la Société

d'économie charitable, il met Le Play en relation avec un certain nombre de catholiques sociaux, particulièrement actifs à Paris sous le Second Empire, en premier lieu Armand de Melun. Collaborateur régulier du Correspondant, il est aussi au cœur des milieux catholiques libéraux dans lesquels il introduit Le Play et ses idées. (1)

Augustin Cochin est également actif en Belgique, toujours pour porter ses idées de catholicisme libéral et social. Ainsi, en 1863, au Congrès catholique de Malines, il souligne le calcul des patrons, qui laissent à la bienfaisance le soin

quelques métiers urbains : chez les chapeliers, par exemple, qui paraissent avoir possédé la première organisation de caractère syndical (depuis 1838), les typographes (1842), les orfèvres-bijoutiers (1852), les tailleurs (1855). Vers 1865, d'autres ouvriers ont commencé à créer des organisations syndicales : les bronziers, menuisiers, gantiers, cigariers, lithographes. On notera qu'il s'agit exclusivement d'ouvriers qualifiés travaillant dans des ateliers (ou manufactures) de dimensions modérées. Chez les ouvriers de fabrique proprement dits, l'organisation syndicale ne semble commencer qu'à partir de 1857 avec les syndicats de tisserands et de filateurs, à Gand. » (14) Cette quasi-absence d'organe de représentation des ouvriers, en tout cas officielle, rend difficile la résistance organisée mais elle empêche aussi la concertation. Faute d'organisation reconnue par les autorités, « il n'existe pas d'organe autorisé pour faire entendre la voix des masses ouvrières et défendre leurs intérêts. Même lorsque le gouvernement organisait une enquête sur la situation des ouvriers (par exemple en 1843), c'est principalement aux Chambres de commerce qu'il s'adressait pour obtenir les renseignements nécessaires. En fait, la défense des intérêts ouvriers devant les pouvoirs, le Parlement notamment, ou devant l'opinion publique, était poursuivie par un certain nombre d'intellectuels : quelques rares hommes politiques à tendances plus ou moins démocratiques, quelques écrivains (E. Ducpétiaux, A. Visschers), parfois des ingénieurs de mines ou des médecins chargés d'enquêtes. A certains moments, - vers 1847-1848 et plus tard vers 1865 - on peut y ajouter quelques journaux démocratiques, à faible tirage. Quelles étaient les conséquences de cette situation ? D'abord elle explique en partie l'attitude des pouvoirs publics. Ceux-ci prenaient bien des mesures quand il s'agissait de certaines situations précises, par exemple pour aider les populations atteintes par la crise des Flandres. Mais ils s'abstenaient de toute mesure de protection ouvrière ; même, par exemple, pour empêcher le travail des jeunes enfants ou pour interdire le paiement des salaires en nature. D'autre part, l'absence de toute organisation, le défaut de chefs reconnus, joint à l'ignorance des masses ouvrières, aboutissaient de temps en temps à des grèves sauvages, à des explosions de colère, à des actes de violence.

L'exemple le plus dramatique de ces explosions sera fourni par les événements de l'année noire, 1886. » (15) Les événements de cette « année terrible » n'étaient donc pas inattendus, mais leurs prémices n'ont pas été entendus, faute de voix au chapitre des premiers concernés et leur déroulement a été chaotique, faute d'organisation et d'encadrement de la révolte... □

- (1) Laurent E., *Le Paupérisme et les associations de prévoyance*, tome I, Paris, Librairie Guillaumin et Cie, 1865, p. 7.
- (2) Le Play F., *Ouvriers européens. Études sur les travaux, la vie domestique et la condition morale des populations ouvrières de l'Europe*, Paris, Imprimerie impériale, 1855.
- (3) Dumont D., *op. cit.*, p. 112.
- (4) Grell cite Chlepner B. S., *Cent ans d'histoire sociale en Belgique*, Bruxelles, Éditions de l'Institut de Sociologie, Bruxelles, 1956, p. 14.
- (5) Grell P., *op. cit.*, p. 88 et 89.
- (6) *Idem*, pp. 84 et 85.
- (7) Chlepner B. S., *op. cit.*, p. 14 qui cite Ducpétiaux E., *Budgets économiques des classes ouvrières en Belgique* (Bulletin de la Commission Centrale de Statistique t. VI 1855), pp. 442 et 446.
- (8) Zamora Vargas Daniel, *op. cit.*, pp. 21-22.
- (9) Grell P., *op. cit.*, p. 85 citant Sand R., *La Belgique sociale*, Bruxelles, Office de publicité, 1933.
- (10) Coumans V., *op. cit.*, p. 6.
- (11) Chlepner B. S., *op. cit.*, p. 14 qui cite Ville de Bruxelles. *Rapport sur les mesures à prendre en faveur des classes nécessiteuses fait au nom du Collège par M. Ch. de Brouckère, bourgmestre, en séance du Conseil communal le 5 décembre 1854*.
- (12) Zamora Vargas Daniel, *op. cit.*, p. 23, citant Jacquemyns G., *Histoire de la crise économique des Flandres*, Bruxelles, 1929, pp. 299-300. En page 24, Daniel Zamora publie un tableau avec la moyenne (1851-1855) des chiffres des bureaux de bienfaisance des neuf provinces belges (recettes, dépenses, population, nombre d'indigents, montant moyen octroyé, etc.).
- (13) Peemans-Pouillet H., *op. cit.*, p. 68.
- (14) Chlepner B. S., *op. cit.*, p. 28.
- (15) *Idem*, pp. 28-29.



Augustin Cochin par Charles Reutlinger — Bibliothèque nationale de France, Domaine public

de compléter les salaires trop bas. Cochin y déclare : « Trop souvent, les industriels chargent la charité de compléter les salaires, et ils aiment mieux donner sous forme de secours ce que l'ouvrier trouverait plus digne et plus sûr de recevoir sous forme de paie. Ou bien encore ils se placent auprès de quelques grandes villes où l'on se charge de remplir envers leurs ouvriers les devoirs d'assistance, dont ils s'affranchissent ainsi eux-mêmes. J'ai dit encore que les industriels aiment mieux ajouter au salaire un secours qu'un supplément, parce qu'on peut interrompre le secours, tandis que le salaire, une fois haussé, est difficile à baisser. Ce système change l'ouvrier en indigent, et charge la charité de ce qu'elle n'est pas destinée à supporter. Sans entrer dans

l'épineuse question des salaires, sans nier la progression des salaires dans certaines industries et surtout dans les grandes villes, je ne crains point d'être démenti en affirmant que les salaires ne suivent les subsistances que comme la justice suit le crime, *pede claudo*, d'un pied boiteux. On met ainsi à la charge de la charité des gens qui ne devraient pas y être. » (2)

- (1) Brejon de Lavergnee M., « Le Play et les milieux catholiques des années 1850 aux lendemains de la Commune », *Frédéric Le Play*, édité par Antoine Savoye et Fabien Cardoni, Presses des Mines, 2007.
- (2) Grell P., *L'organisation de l'assistance publique*, Bruxelles, Contradictions, 1976, p. 88. Grell tire les propos de Cochin du Compte rendu de l'assemblée de 1863, tome II, p. 76.



## L'INFÉRIORITÉ JURIDIQUE DE LA CLASSE OUVRIÈRE

La Constitution belge, adoptée le 7 février 1831, quelques mois après l'Indépendance, est reconnue comme l'une des plus libérales (au sens de l'époque, donc progressiste) d'Europe. Le projet de constitution a d'ailleurs fait hésiter le futur roi Léopold qui dit aux délégués du congrès venus lui proposer le trône : « On voit bien que la royauté n'était pas là pour se défendre, car vous l'avez assez rudement traitée. Votre charte est bien démocratique. Cependant, en y mettant de la bonne volonté de part et d'autre, je crois qu'on pourra marcher. » (1) Par « bien démocratique », il entend évidemment trop démocratique, ne laissant pas assez de pouvoir au roi. Cependant, malgré le caractère « extrêmement libéral » de cette Constitution, l'infériorité de la classe ouvrière est criante. Passons rapidement en revue les éléments qui la constituent. (2)

### La prohibition des coalitions

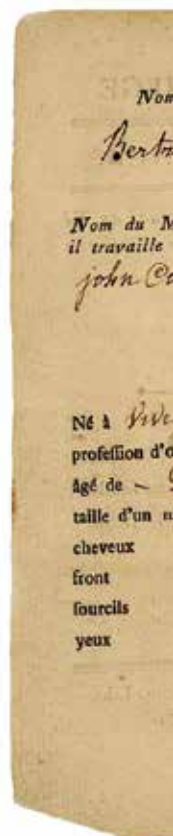
La Révolution française avait donc interdit les coalitions. (*Lire p. 20*) Certes la Constitution de 1831 garantissait elle la liberté d'association et de réunion mais l'article 415 du Code pénal disait : « Toute coalition de la part des ouvriers, pour cesser en même temps le travail dans certains ateliers, empêcher de s'y rendre et d'y rester après certaines heures et en général pour suspendre, empêcher, enchérir les travaux, sera punie d'un emprisonnement d'un mois au moins et de trois mois au plus. Les chefs ou moteurs seront punis d'un emprisonnement de deux à cinq ans » Il est vrai que l'article 414 du même Code prohibait aussi les coalitions des patrons. Mais l'interdiction était formulée d'une manière bien différente : « Toute coalition entre ceux qui font travailler les ouvriers, tentant à forcer injustement et abusivement l'abaissement des salaires, suivie d'une tentative ou d'un commencement d'exécution, sera punie d'un emprisonnement de dix jours à un mois et d'une amende de 200 à 3.000 francs ». On notera que la coalition des ouvriers était punissable en n'importe quelles circonstances, même si leurs réclamations étaient

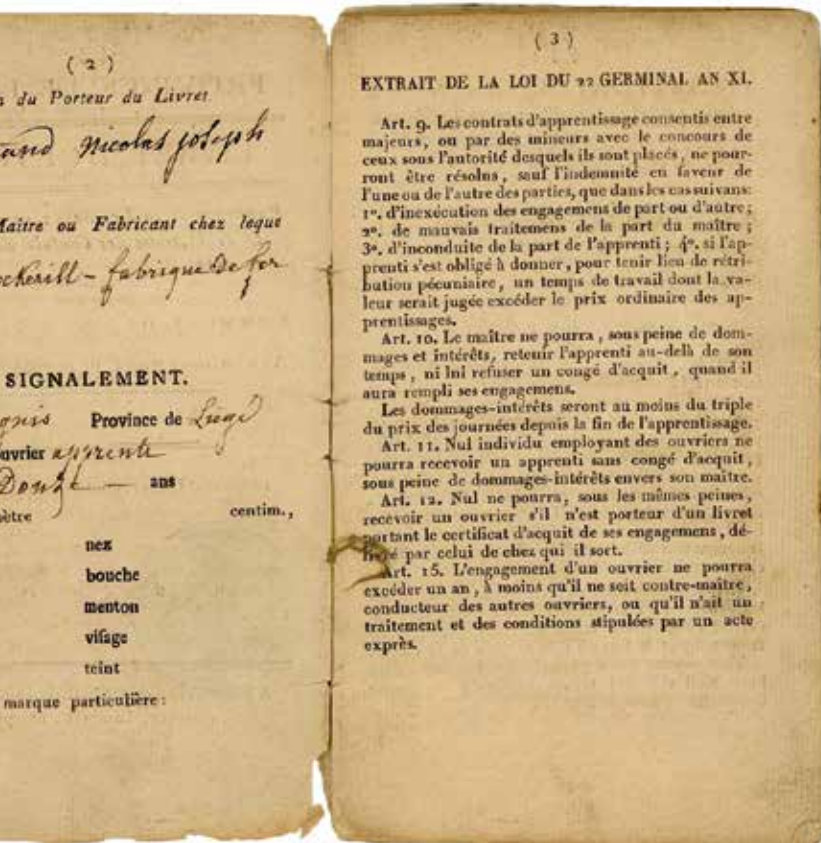
des plus légitimes, tandis que la coalition des patrons était interdite seulement s'ils entendaient « forcer » un abaissement des salaires injuste et abusif. Comment le prouver ? Les ouvriers étaient condamnables par le fait même de la coalition, les patrons pouvaient toujours plaider que la coalition n'était ni injuste ni abusive. D'ailleurs A. Smith déjà faisait remarquer que les patrons non seulement étaient favorisés par la loi, mais, qu'étant moins nombreux, ils pouvaient s'entendre (« combine ») beaucoup plus facilement. Il faut attendre 1866 pour que cet article 415 soit abrogé. De 1830 à 1867, il n'y a pour ainsi dire pas eu une année ne comportant pas un certain nombre de condamnations. En tout, environ 1.500 ouvriers ont été condamnés à des peines de prison.

### Le livret obligatoire

Une autre manifestation de l'infériorité juridique des ouvriers était le livret obligatoire. Cette obligation avait été introduite sous le régime français par la loi du 22 Germinal an XI. Cette loi, « relative aux manufactures, fabriques et ateliers », établissait entre autres un certain nombre de

règles concernant les « obligations entre les ouvriers et ceux qui les emploient ». Le but des livrets était de fournir aux patrons un procédé pour se prémunir contre les ouvriers qui quitteraient leur travail sans avoir accompli tous leurs engagements. Aussi la loi (art. 12), stipulait-elle que nul ne pourra recevoir un ouvrier « s'il n'est porteur d'un livret portant le certificat d'acquit de ses engagements, délivré par celui de chez qui il sort ». La non-observation de la règle était sanctionnée par des dommages et intérêts envers le patron précédent. La même règle s'appliquait aux apprentis. C'est donc le patron qui devait exiger de l'ouvrier son livret. Aucune sanction n'était prévue pour l'ouvrier, sauf évidemment celle de ne pas être embauché si le patron exigeait la présentation du livret. Il semble que dans certaines régions, en Belgique, ces dispositions étaient plus ou moins tombées en désuétude, à Anvers par exemple. Mais elles étaient restées appliquées ailleurs, à Liège entre autres. Aussi un arrêté royal du 30 décembre 1840, signé par Rogier, remettait-il ces dispositions en vigueur dans les mines, carrières et usines métallurgiques.





Ce livret d'ouvrier appartenait à Bertrand Nicolas Joseph, qui l'avait obtenu à l'administration communale de Seraing le 24 juin 1840. Bertrand avait alors 12 ans et il allait travailler à la Fabrique de Fer des établissements John Cockerill. Son livret montre qu'il a eu pas moins de 20 employeurs différents entre 1840 et 1874.

CRÉDIT : LIVRET D'OUVRIER, 1840-1874, NUM. D'INV. MMIL-200002. ©MMIL

Beaucoup plus grave dans ses effets fut l'arrêté royal du 10 novembre 1845 qui non seulement généralisait ces dispositions, mais rendait le livret effectivement obligatoire en établissant des sanctions pénales contre les ouvriers non munis d'un livret. Celui-ci devait être remis au patron qui avait le droit de le conserver aussi longtemps que l'ouvrier n'avait pas rempli toutes ses obligations. Dans un rapport présenté à la Chambre en 1879 par le député Adolphe Demeur (libéral progressiste, présenté dans la presse de l'époque comme d'extrême gauche), celui-ci expliquait très clairement en quoi ces dispositions dérogeaient au droit commun. Tout d'abord l'ouvrier quittant son travail sans avoir accompli tous ses engagements, n'est pas tout simplement condamné aux dommages et intérêts comme c'est le cas de toute personne qui n'a pas tenu ses engagements (art. 1142 du Code civil) : par le fait

que son livret est retenu, il ne peut gagner sa vie, ni celle de sa famille. En deuxième lieu, le patron retenant le livret agit en créancier qui se rend justice lui-même, au lieu de justifier devant un juge de la légitimité de ses prétentions. Enfin, le patron est éventuellement privilégié par rapport à d'autres créanciers de l'ouvrier. Plus grave encore, le livret pouvait devenir entre les mains de certains patrons un moyen de contrôle et de pression abusive. Le livret permettait notamment de se rendre compte quand et dans quelles circonstances l'ouvrier avait quitté son emploi précédent. S'il venait d'un établissement en grève, on refusait de l'embaucher. Entre les mains de certains patrons, le livret pouvait devenir un véritable moyen de boycotter les ouvriers qui auraient mécontenté l'un ou l'autre d'entre eux. Il est à noter que lors de la publication de l'arrêté royal du 10 novembre 1845, plusieurs députés

protestèrent à la Chambre et le déclarèrent même inconstitutionnel, puisqu'il établissait des pénalités, ce qui ne peut être fait que par une loi. Effectivement, les tribunaux ont hésité dans l'application de l'arrêté.

### L'article 1781 du Code civil

L'article 1781 du Code civil n'avait pas d'effets directs aussi importants que la prohibition des coalitions ou le livret obligatoire. Mais, au point de vue moral, c'était certainement la disposition la plus blessante pour l'amour propre d'un ouvrier ; au point de vue légal, elle accusait le plus nettement son infériorité juridique. Cet article disait : « Le maître est cru sur son affirmation : pour la quotité des gages, pour le paiement du salaire de l'année échue et pour les acomptes donnés pour l'année courante ». On pouvait difficilement trouver une inégalité plus choquante : en cas de contestation, l'ouvrier devait prouver ses affirmations, le maître était cru sur parole. On comprend que Charles Rogier ait pu le qualifier de flétrissure pour l'ouvrier. Il déclara en même temps que si quelqu'un avait signalé cet article au Congrès national (l'assemblée législative et constituante, notamment chargée d'élaborer la Constitution belge), personne n'en aurait défendu le maintien. On comprend aussi que dans les pétitions ouvrières au Parlement, dans les résolutions démocratiques, etc., la suppression de cet article ait occupé une place d'honneur. L'application de cet article s'est heurtée assez tôt à l'opposition de certains tribunaux qui l'ont considéré comme justement contraire à la Constitution. Il semble cependant que ce soit seulement à partir de 1869 que l'application de cet article ait été abandonnée complètement. Cependant l'article 1781 n'a été abrogé qu'en 1883, en même temps que le livret ouvrier obligatoire.

(1) de Laveleye É., « Un roi constitutionnel : Léopold I<sup>er</sup> ; roi des Belges », *Revue des Deux Mondes*, Seconde période, Vol. 79, No. 2 (15 janvier 1869), p. 276. Cet auteur, professeur à l'université de Liège, fut membre de la Commission du travail de 1886.

(2) La suite de cet encadré synthétise le développement de Chlepner B. S., *Cent ans d'histoire sociale en Belgique*, Bruxelles, Éditions de l'Institut de Sociologie, Bruxelles, 1956, pp. 20-24.



# LA FIN DU XIX<sup>E</sup> : LE CHEMIN VERS LES DROITS

Progressivement, le pouvoir politique va devoir intervenir pour améliorer la situation des travailleurs. Les indigents eux restent largement maltraités, même si des progrès interviennent dans la prise en charge de ceux qui sont malades.

La plus grande partie du XIX<sup>e</sup> siècle se caractérise donc par une pauvreté liée au travail, étant donné les salaires misérables et la dépendance totale des ouvriers à la conjoncture et au bon vouloir des patrons. Cela est renforcé par l'absence de protection sociale (forte), vu l'insuffisance des caisses de secours mutuels et le refus du pouvoir politique d'intervenir. Cependant, cette longue période du « tout aux patrons » ne se passe pas sans heurts : les grèves et même les émeutes sont fréquentes et là, le gouvernement sort souvent de sa position « neutre » et envoie les gendarmes, voire l'armée, pour « rétablir l'ordre ».

## Le choc de 1886 les premières lois sociales... pour les travailleurs

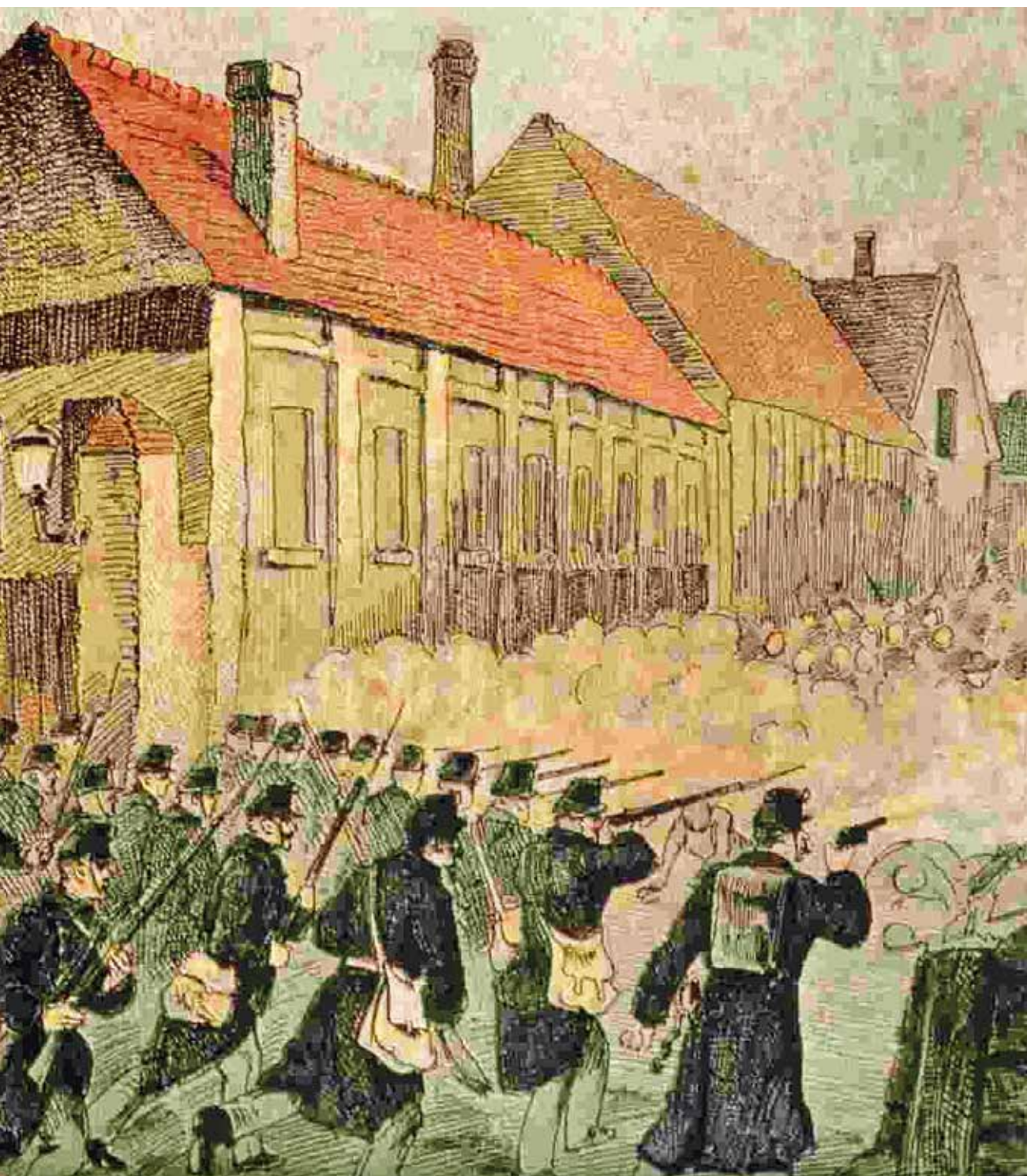
Pour les travailleurs cependant, les choses changent progressivement. « Le développement du socialisme en Europe trouve sa consécration en Belgique dans la création du Parti Ouvrier Belge en 1885. S'il ne peut dans l'immédiat espérer faire entendre sa voix au Parlement, ce parti donne aux ouvriers un organe politique qui leur permet de regrouper leurs forces et de s'exprimer grâce notamment aux deux organes de presse du parti, Le Peuple et Vooruit. Quant à l'existence des associations, elle cesse d'être éphémère et dispersée. Les syndicats des métiers locaux et régionaux se regroupent sur le plan national, puis le mouvement de concentration déborde les frontières des métiers ; c'est l'apparition des centrales d'industrie unissant tous les travailleurs d'un secteur industriel, quelle que soit leur profession ou leur qualification, et celle des confédérations interprofessionnelles. Le syndicalisme permettra d'entamer des mouvements revendicatifs précis. A ce mouvement, il faut ajouter l'ouverture progressive du monde catholique aux idées nouvelles et le développement au sein du parti libéral d'un courant favorable à l'intervention de l'État dans la vie socio-économique, qui aboutira en 1887 à la création du parti





progressiste. ». (1) Ces évolutions politiques avaient toutefois besoin d'un détonateur pour accélérer tant la prise de conscience que les réformes. « Tous ces facteurs ne suffisent cependant pas à porter le problème social sur le plan politique et législatif. Un événement grave sera nécessaire pour amener l'État belge à s'occuper de cette question : ce seront les émeutes de 1886. Sans attacher aux tournants de l'histoire une signification absolue, reconnaissons que 1886 tient solidement son rôle de pivot. Ces « grèves terrifiantes », selon Woeste, cet « orage déchaîné tout à coup dans un ciel serein », cette « année terrible » selon L. Bertrand, sera aussi une année décisive. » (Lire sur les émeutes de 1886

l'encadré p. 34.) Pourtant, lors de la première séance de la Chambre après les événements, le 30 mars, Beernaert, chef du gouvernement, s'en prend aux « meneurs » des émeutes et fait preuve d'un déni étonnant : « Exploitant les difficultés d'une situation qui atteint toutes les classes de la société et qui est commune à toute l'Europe, quelques meneurs ont réussi à soulever un grand nombre d'ouvriers charbonniers et à provoquer les plus regrettables désordres. (...) Ce que les excitateurs ne disent pas aux malheureux ouvriers qu'ils égarent, c'est que s'ils souffrent, le sort du capital n'est pas meilleur que le leur ; depuis quelques années, il est en quelque sorte gratuitement mis à la disposition du travail ». (2). ▢



Intervention des chasseurs à pied contre les manifestants à Roux (auteur inconnu). La révolte ouvrière qui s'étend à l'ensemble du pays wallon au printemps 1886 connaît une journée particulière le 27 mars : alors que 9.000 soldats sont arrivés à Charleroi par trains spéciaux, une fusillade éclate à Roux, provoquant au moins 12 morts et 12 blessés.

⇒ Difficile d'être plus déconnecté de la réalité tragique des jours précédents. Beernaert ajoute cependant qu'il faut aider les ouvriers à retrouver du travail et à gagner leur vie ; il termine en annonçant un programme de travaux publics s'élevant à une centaine de millions. Le chef de l'opposition, Frère-Orban, prend la parole immédiatement après. Il déclare que le moment n'est pas venu d'examiner les événements douloureux qui s'étaient passés et se contente de demander des explications et des renseignements au sujet des bruits selon lesquels le gouvernement aurait mis, à la disposition des autorités, des troupes en nombre insuffisant, et qu'il les aurait envoyées tardivement. Beernaert répond qu'il donnera tous les renseignements demandés et... C'est tout. Le gouvernement va néanmoins vite se rendre compte qu'il doit réagir. Il adopte l'arrêté royal du 15 avril 1886, qui ne comprend que deux articles. Le premier stipule : « *Il est institué un comité chargé de s'enquérir de la situation du travail industriel dans le royaume et d'étudier les mesures qui pourraient l'améliorer.* » (ce comité a par la suite toujours été appelé Commission du travail). Relevons avec Chlepner qu'il est question de la situation du travail et non de la situation des travailleurs... Le second article nomme les trente-cinq membres de la Commission, comprenant des parlementaires (dont les socialistes Hector Denis et Edmond Picard), des hauts fonctionnaires, des économistes, des publicistes. Adolphe Prins (inspecteur général des prisons) et Hector Denis, au début des travaux, proposent à la Commission de s'adjoindre quelques ouvriers. Il leur fut répondu entre autres que patrons et ouvriers seraient juges et parties au sein de la Commission. Or plusieurs parlementaires, membres de la Commission, étaient à la tête de grosses affaires... Il fut cependant convenu que la Commission entendrait des ouvriers et des industriels. La Commission était présidée

## Des évolutions lentes puis le détonateur de 1886

par le ministre d'Etat (libéral) Eudore Pirmez. Le Roi Léopold II ouvre la session des Chambres le 9 novembre 1886 en déclarant : « *Peut-être a-t-on trop compté sur le seul effet des principes, d'ailleurs si féconds, de liberté. Il est juste que la loi entoure d'une protection plus spéciale les faibles et les malheureux.* » (3)

### Les premières lois sociales... pour les travailleurs

Ce discours inaugurerait la nouvelle politique sociale du gouvernement. Celle-ci fut évidemment guidée par les propositions de la Commission qui travailla

activement (jusqu'au 4 juin 1887) et produisit un rapport en quatre gros volumes de grand format. Nous n'entrerons pas plus avant dans les détails de ces travaux, mais notons qu'ils ne sont pas sans lendemains. Dès 1887, trois lois sont votées. Une première loi organise des Conseils de l'Industrie et du Travail dont la mission essentielle consistera

à concilier les patrons et les ouvriers de manière à prévenir tout conflit ou toute menace de grève. C'est donc la naissance d'un début de concertation sociale. La deuxième a pour but de protéger partiellement le salaire des ouvriers contre la saisie. La troisième enfin, la plus spectaculaire, vise à organiser la rémunération du travail en imposant des modalités strictes pour le paiement du salaire. C'est la loi du 16 août 1887 par laquelle le pouvoir tend à mettre fin aux abus importants produits par ce qu'on appelle le *truck-system*. (4) (*Lire l'encadré p. 36.*)

### Les lois Lejeune

Alors que ces premières lois visant une certaine protection des ouvriers sont adoptées, il y a des mesures en sens divers pour ce qui concerne l'aide sociale. Le 27 novembre 1891, après plus d'un an de travaux préparatoires et de débats (5), trois lois sont ainsi votées sous l'impulsion du ministre de la Justice Jules Lejeune (parti catholique). *Primo*, la

## LES « ÉVÉNEMENTS » DRAMATIQUES DE 1886

Des expressions comme celle de Woeste (et d'autres en ont débité du même acabit) qui donnent à croire que les « tragiques événements » de 1886 auraient été un « orage déchaîné tout à coup dans un ciel serein » sont de prime abord surprenantes, alors que la classe ouvrière subit la misère depuis un demi-siècle et que d'autres mouvements, y compris récents, ont précédé ceux de cette année-là. Mais il se fait que tant le moment déclencheur (la commémoration à Liège de la Commune de Paris qui n'avait jamais suscité de heurts jusque-là) que l'ampleur des

émeutes étaient inattendus. Très vite, tant à Liège qu'à Charleroi, il est fait appel à la troupe (la gendarmerie mais aussi l'armée elle-même) pour réprimer ces manifestations, causant de nombreux blessés à Liège puis dans le Hainaut à Charleroi, Roux et dans le Centre. Le bilan restera imprécis mais un total d'une vingtaine de tués est évoqué. C'est à Roux que la répression sera la plus meurtrière. Le lieutenant-général Alfred-Louis van der Smitten y est envoyé pour mettre fin à la révolte. Il donne l'ordre d'arrêter à tout prix les émeutes et autorise tous les habitants à s'armer

afin d'assurer eux-mêmes leur défense, en formant de la sorte une « garde civique ». Il commande à ses soldats d'agir « avec la plus grande vigueur et en faisant résolument usage des armes... » (télégramme du 26 mars, du général van der Smitten au ministre de la Guerre). Il fait de même avec les bourgeois : « La garde civique est tenue de faire feu sans sommation sur les émeutiers (...), je sais que c'est illégal, mais je me moque de la légalité, on m'a envoyé ici pour rétablir l'ordre et je le rétablirai par n'importe quel moyen. » (général van der Smitten à



loi sur l'assistance publique supprime la notion de « domicile de secours » contenue dans la loi (hollandaise) du 28 novembre 1818 qui comprenait un « droit de recours ». En gros, la commune où se trouvait un indigent pouvait réclamer à la commune de naissance de l'intéressé les frais de sa prise en charge. La nouvelle loi règle la question de la commune compétente pour prendre en charge les secours et est donc l'ancêtre de la loi du 2 avril 1965 relative à la prise en charge des secours accordés par les CPAS, toujours en vigueur aujourd'hui. Son article premier précise : « *Les secours de la bienfaisance publique sont fournis aux indigents par la commune sur le territoire de laquelle ceux-ci se trouvent, au moment où l'assistance devient nécessaire.* ». Secundo, la loi sur l'assistance médicale gratuite, que le ministre, à la grande fureur notamment de Charles Woeste (député catholique particulièrement conservateur), avait voulu indissociable de la première, ce que Lejeune a donc finalement obtenu en faisant voter les deux le même jour. Cette loi impose aux communes de fournir (selon plusieurs modalités possibles) l'assistance médicale gratuite pour les indigents. Tertio, la loi pour la répression du vagabondage et de la mendicité (qui ne sera tout à fait abrogée qu'en 1993). Cette loi va prolonger des pratiques courantes depuis le XVII<sup>e</sup> siècle. « *Elle va cependant préciser les fonctions des différentes institutions et les publics auxquels elles s'adressent. Il s'agit alors de mieux séparer les vagabonds professionnels des autres. La loi instaure dès lors, dans son article premier, trois institutions : les dépôts de mendicité, les maisons de refuge et les écoles de*



*Hector Denis fit toute sa carrière à l'ULB : docteur en droit (ULB, 1865) puis docteur en sciences (1868), professeur extraordinaire (1879), puis ordinaire (1888) et enfin, recteur de l'Université (1892-1894). Il fut l'un des vingt-huit premiers députés socialistes élus à la Chambre en 1894. Il resta député de Liège jusqu'à son décès en 1913 à 71 ans.*

CRÉDIT : PORTRAIT DE HECTOR DENIS VERS 1900 PARU DANS "LA BELGIQUE D'AUJOURD'HUI", SOUS LA DIRECTION DE GUSTAVE DELTOUR, BERLIN-CHARLOTTENBURG, ADOLF ECKSTEIN, VERS 1908. SCANNÉE ET MISE EN FORME PAR HENROTTE DAMIEN LE 13 JANVIER 2007. DOMAINE PUBLIC.

**« La société ne doit punir  
que ceux qui ne veulent  
pas travailler »**

*bienfaisance. Les premiers sont désormais réservés aux seuls indigents qui refuseraient de travailler. Les maisons de refuge sont affectées en priorité aux autres indigents et les écoles de bienfaisance, aux individus de moins de 18 ans qui peuvent y être retenus jusqu'à l'âge de 20 ans. Cette nouvelle loi soumet les personnes sans travail à des conditions très dures.* (6) L'article 13 de la loi permet de mettre « *à la disposition du gouvernement, pour être enfermés dans un dépôt de mendicité, pendant deux ans*

*au moins et sept ans au plus, les individus valides qui, au lieu de demander du travail leurs moyens de subsistance, exploitent la charité, comme mendiants de profession, les individus qui, par fainéantise, ivrognerie ou dérèglement des mœurs, vivent en état de vagabondage et les souteneurs* »

l'échevin de Charleroi Defontaine). (1) « L'ordre » est ainsi vite rétabli et le gouvernement aurait pu en rester là. Mais le paradoxe serait que ce soit le « sauveur de l'ordre », le lieutenant-général van der Smissen, qui aurait été l'élément déclencheur de l'action du gouvernement. Car l'officier, qui fut l'aide de camp de Léopold II de 1867 à 1879, rédige un rapport au roi qui le transmet le 7 avril au chef du gouvernement. Edmond Picard, dans le Journal des tribunaux du 2 mai 1886, en livre des extraits : « Mais voici l'incendie, le pillage, les ruines fumantes, la répression sanglante. Voici l'énergique soldat qui a dû commander le feu revenant dire à

Bruxelles : « C'est fini pour le moment mais c'est grave et, ne vous y trompez pas, ce sera à recommencer. Il y a des bandits, mais il y a aussi la faim, il y a le désespoir et ces meneurs-là, on a beau les mitrailler, on n'en a pas raison avec du plomb. Vous tirerez une fois, deux fois, trois fois encore sur ces poitrines qui s'offrent aux balles mais un jour viendra où la force elle-même n'y pourra plus rien, parce que la force, en réalité, elle est dans la multitude qui souffre et qui, comme un cheval emporté, sentira enfin sa puissance. » ». (2) Le général conclut par la proposition d'étudier à fond la situation ouvrière afin de mettre en œuvre les moyens qui empêcheraient

le retour de la violence sociale. Il semble que ce soit suite à ce rapport que le gouvernement a pris la balle au bond pour appuyer l'idée d'une vaste enquête qui aura le mérite de calmer le jeu politique et de donner des indications sur les modifications à apporter au système social.

(1) Ces deux télégrammes sont cités dans Lefèvre J., « 1886, première grande révolte ouvrière en Belgique », *Solidaire*, 2016, reprenant des sources montrées lors de l'exposition « 1886, la révolte des damnés de la terre ! ».

(2) Puissant J., « Bruxelles et les événements de mars 1886 » in 1886 : *la Wallonie née de la grève ?*, Labor, Bruxelles, Lovreval, La Louvière, 1990, pp. 122-123.



⇒ *de filles publiques* ». Les indigents valides restent toujours aussi réprimés. L'exposé des motifs (p. 3) précise : « *que la rébellion contre la loi du travail, l'oisiveté habituelle et volontaire, peuvent seules justifier des mesures de correction : que la société ne doit punir que ceux qui ne veulent pas travailler, qu'elle doit venir en aide, au contraire, à ceux que des circonstances accidentelles ou indépendantes de leur volonté empêchent de se livrer au travail.* ». (7) L'indigent involontaire est qualifié de « malheureux », le volontaire de « vicieux ». On en est là pour les indigents en cette fin du XIX<sup>e</sup> siècle, qui n'est pas simple non plus, on l'a vu, pour ceux qui travaillent dans des conditions terribles, dangereuses et pour des salaires de misère. Cela est d'autant plus vrai que, de 1890 à 1894, la vie politique belge est dominée par le problème de la révision de la Constitution en vue d'élargir le corps électoral. Les années 1890-1894 marquent dès lors un arrêt dans l'élaboration de la législation sociale. Nandrin et Chlepner rappellent l'importance des modifications du régime électoral (suppression du cens en 1893) qui favorisera la percée du POB. Dès 1894, les premières élections organisées après cet élargissement du suffrage maintiennent certes la majorité du Parti catholique mais font rentrer vingt-huit députés socialistes à la Chambre. À partir de 1896, les lois de protection ouvrière recommencent à être promulguées. Citons la loi sur le règlement

## Une réforme sans rupture avec les traditions moralisatrices et arbitraires

d'atelier (1896) qui est l'ancêtre du règlement de travail, la (première) loi sur le contrat de travail (1900) et la première loi de Sécurité sociale de notre pays, celle sur la réparation des dommages résultant des accidents de travail (1903).

### La réforme de l'assistance publique

C'est aussi après la pause précitée de 1890-1894 que sera créée une commission royale pour la réforme de l'assistance publique en 1895 qui remettra son rapport en 1900, après un long travail donc. Pour Daniel Zamora, le « *texte manifeste des inflexions importantes par rapport aux discours passés et révèle l'influence certaine d'un mode de pensée beaucoup plus macro-économique et moins centré sur la responsabilité individuelle. (...) En effet, dans un notable retournement de la responsabilité individuelle, la commission énonce qu'à « moins d'exceptionnelles circonstances qui déroutent et défient toute prévision humaine, l'Etat est directement responsable du chancre du paupérisme qui le ronge* ». (...) *A cet effet, la commission sera très intéressée par les nouvelles techniques des assurances sociales. Comme elle l'écrit, « faire assurer la classe ouvrière contre les divers risques qui menacent de la faire tomber dans l'indigence, susciter les organismes d'assurance, les soutenir, les garantir, assurer leur stabilité et leur bon fonctionnement, prévenir ainsi la misère en tarissant*

## LA COMMISSION DU TRAVAIL ET LE TRUCK-SYSTEM

Le 15 avril 1886 fut donc instituée la Commission du Travail. Elle se subdivisait en trois sections. La première était chargée d'établir une statistique générale sur la situation de l'industrie et des classes laborieuses. A la deuxième incombait la tâche d'étudier les rapports entre le capital et le travail. La troisième enfin devait étudier les moyens d'améliorer les conditions matérielles et morales des travailleurs.

L'expression *truck-system* est anglaise et désigne un système qui consiste à effectuer une retenue sur le salaire de l'ouvrier soit en le payant en marchandises soit en le contraignant à acheter les denrées dont il a besoin dans une boutique déterminée. Dans un rapport fait pour la Commission du Travail, Charles Morisseaux, un des membres de cette Commission, indique les différentes formes du *truck-system* qui existaient en Belgique :

« 1° Le patron paie tout ou partie du salaire en marchandises, en cotant celles-ci à un prix plus élevé que celui pratiqué dans les boutiques libres. L'obligation d'accepter ce mode de paiement fait partie du contrat de travail.

2° Le patron paie ou est censé payer en espèces. Mais il tient une boutique où les ouvriers sont virtuellement tenus de s'approvisionner.

3° La boutique n'est pas tenue par le patron mais par un de ses parents, ou simplement par une personne qu'il protège, et les ouvriers doivent s'y approvisionner s'ils veulent avoir du travail.

4° Le patron ne fait ni directement, ni indirectement aucune retenue sur les salaires : il paie en espèces et

ne tient pas de boutique. Mais un contre-maître ou un employé tient une boutique ou un cabaret et fait en sorte d'exclure de l'usine l'ouvrier qui ne fréquente pas la boutique ou le cabaret.

5° L'ouvrier est payé par un intermédiaire, chef de trait, chef de bande, courtier, sous entrepreneur, etc., etc. Ce dernier tient un cabaret où l'ouvrier est obligé de consommer. »

On le voit, les abus sont soit manifestes, soit grossièrement dissimulés. Dans tous les cas, les ouvriers sont clairement spoliés. La loi du 16 août 1887 sur le paiement des salaires est adoptée à la Chambre par 81 oui, 16 non et 18 abstentions. Cette écrasante majorité ne doit cependant pas faire illusion : il fallut pas moins de cinq jours d'âpres débats pour voter ce projet qui au départ ne semblait

ses sources principales, n'est-ce pas là, à moins qu'on ne trouve mieux, une œuvre qui s'impose à l'Etat contemporain comme une obligation stricte à laquelle il ne peut se soustraire sous aucun prétexte ? ». *Cet intérêt et ce discours ne se traduiront cependant pas par des réformes vraiment novatrices. En ce sens, les auteurs qui ont pointé le conservatisme de la commission en matière de propositions ne se sont pas trompés. Celle-ci ne va pas rompre avec les anciennes traditions moralisatrices et arbitraires. Elle va, sur le plan des réformes concrètes, surtout (...) s'intéresser aux aspects organisationnels de l'assistance. Sur le plan politique, malgré un discours plutôt favorable aux assurances, rien ne change (ou presque). La moralisation et la mise au travail restent les critères centraux permettant de définir qui pourra bénéficier des allocations.* » (8) En effet, la classification des indigents ne change guère et les termes employés pour qualifier ceux soupçonnés de ne pas vouloir travailler alors qu'ils en sont capables sont toujours aussi peu amènes. « *En témoigne notamment la définition des types de pauvres distingués par la commission. Ils sont répartis en trois catégories : les indigents qui n'ont pas la force de travailler, les indigents qui ne trouvent pas les moyens de travailler et les indigents qui ne veulent pas travailler. La première catégorie est définie comme le « fond social de la misère », les « bons » pauvres. La troisième constitue un danger social, correspondant aux « mauvais pauvres » qu'il s'agit de réprimer sans ménagement. La question qui se posera aux membres de la commission sera de*

## Les pauvres répartis en trois catégories

*trouver un moyen de départager les personnes de la deuxième et de la troisième catégorie. Leur réponse sera univoque : « ce moyen, c'est l'offre de travail. Dites à l'indigent qui sollicite l'aide de la Commission locale : voilà du travail. S'il accepte sérieusement, traitez-le comme un malheureux digne de toute sympathie et appliquez à son cas tous les modes de secours que*

*la charité éclairée suggère. S'il refuse, classez-le dans la troisième catégorie : c'est un mendiant de profession, un vagabond ou un malheureux qui exige un traitement sévère ». Cette catégorie est constituée des hommes « qui préfèrent la mendicité au travail, l'aumône au salaire : mendiants invétérés dont les enquêtes nous révèlent les roueries et les tromperies, vagabonds sans aveu, réserve de l'armée du crime ». Ce « faux » pauvre est alors confié au juge de paix qui pourra le cas échéant décider de son internement en maison de refuge.* » (9)

L'on peut donc conclure, pour la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, que, si la condition des ouvriers commence (enfin !) à s'améliorer, celle des indigents reste la même voire se durcit à certains égards, à l'exception notoire que, pour les indigents malades, on ne parle pas seulement d'exemption de disposition au travail, mais aussi de soins médicaux gratuits garantis par la loi. Ce siècle se termine donc par une nouvelle confirmation législative de la distinction qui a persisté, sans interruption depuis la fin de l'Antiquité, entre pauvres valides et invalides, cette

pourtant guère poser de problème. Une unanimité s'était dégagée à la Commission du Travail pour proposer un texte simple, rigoureux et radical tant étaient manifestes les abus constatés dans l'enquête de 1886. Le texte imposait la prohibition du paiement en nature, des avances ou des retenues sur salaire tout comme l'interdiction de payer les salaires dans un débit de boissons. Ces points étaient posés comme des principes absolus.

Mais le gouvernement d'abord, le parlement ensuite, modifièrent de façon sensible cet avant-projet en y introduisant nombre d'exceptions qui donnèrent à la loi une allure modérée voire, sur certains points, une coloration très réactionnaire. Tout en maintenant le principe du paiement en monnaie, on étend les exceptions permettant l'imputation sur les salaires ; on élargit les possibilités de retenues préventives. Mais le plus surprenant est que l'on autorise,

dans l'article 5, le paiement en denrées, en vêtements et en combustibles. Cela à une double condition toutefois : il faut que ces fournitures soient faites au prix de revient et avec l'autorisation de la députation permanente, après avis du Conseil de l'Industrie.

On est loin de l'objectif initial qui ne visait en fin de compte qu'à réprimer des abus criants. Sous la pression d'industriels et des représentants libéraux principalement, les parlementaires ont voulu en même temps et empêcher la poursuite des abus et éviter la disparition des économats d'entreprises (les magasins mis en place par les patrons). Les modalités introduites dans la loi ont en effet permis à ceux-ci de continuer à fonctionner. Ce qui devait être la première loi sociale véritablement protectrice s'est transformée au fil des débats parlementaires en une loi dont les mailles largement desserrées ont permis au *truck-system* de se perpétuer,

même si c'est au travers de pratiques davantage contrôlées. Il n'empêche, un premier pas est franchi. L'autorité qui, jusque-là, s'était bien gardée d'intervenir dans les relations entre employeurs et ouvriers, va désormais le faire à plusieurs reprises dans le domaine de la rémunération et y imposer des mesures de sauvegarde. Citons notamment la loi du 18 août 1887 protégeant le salaire contre la saisie ; celle du 15 juin 1895 sur les règlements d'atelier fixant les conditions de travail ainsi que les modalités pour mesurer et contrôler le travail en vue de la détermination du salaire ; les dispositions imposant les salaires minima ainsi que l'indexation des revenus du travail. Le mouvement est lancé pour progressivement faire sortir de la pauvreté les travailleurs salariés...

Source : Nandrin J.-P., « - 6 - Il y a cent ans, la première loi sociale. 16 août 1887 : le paiement en nature est aboli », *Hommes et normes*, Presses universitaires Saint-Louis Bruxelles, 2016.

⇒ distinction se faisant toujours principalement sur le fait que l'indigent est, ou non, capable de travailler... □

(1) Nandrin Jean-Pierre, « L'histoire du contrat de travail et la problématique de l'entreprise avant 1914 », in *Revue interdisciplinaire d'études juridiques* 1985/2 Volume 15, p. 59. Le parti progressiste est fondé en 1887 à la suite de la radicalisation de la branche progressiste du Parti libéral belge. Il reviendra dans le giron de son parti originel en 1900.

(2) Chlepner B. S., *Cent ans d'histoire sociale en Belgique*, Bruxelles, Éditions de l'Institut de Sociologie, Bruxelles, 1956, pp. 209-210. Pour plus de détails sur les travaux de la Commission et les législations qui vont en découler, lire les pages 208-234.

(3) Nandrin J-P., *op. cit.*, pp. 59-60 et Chlepner B. S., *op. cit.*, pp. 212-213. Le roi, comme le souligne Jean Puissant, n'a évidemment rien à voir sur le fond de ce discours qui est, comme

c'est la règle, écrit par le chef de gouvernement. Lire à ce sujet Puissant J., « Bruxelles et les événements de mars 1886 » in 1886 : la Wallonie née de la grève ? », Labor, Bruxelles, Loverval, La Louvière, 1990, pp. 125-127.

(4) Nandrin J-P., *op. cit.*, pp. 61-74.

(5) Un ouvrage de 1.200 pages édité en 1893 par le ministère de la Justice reprend les documents législatifs portant sur les deux premières lois. Il est disponible en ligne (via le projet de numérisation de Google).

(6) Zamora Vargas D., *op. cit.*, p. 17.

(7) Un ouvrage de 295 pages édité en 1893 par le ministère de la Justice reprend les documents législatifs portant sur cette loi. Il est disponible en ligne (via le projet de numérisation de Google).

(8) Zamora Vargas D., *op. cit.*, pp. 25-26.

(9) *Idem*, p. 26. Les citations viennent de Van Overbergh Cyrille (rapporteur), *Réforme de la bienfaisance en Belgique : résolutions et rapport général de la commission spéciale*, Lesigne, Bruxelles, 1900.

## 1925 : LA CRÉATION DES COMMISSIONS D'ASSISTANCE PUBLIQUE (CAP)

Grâce aux premières lois sociales (en droit du travail surtout), la situation des ouvriers s'améliore. L'aide sociale, qui se professionnalise, va dès lors concerner principalement les exclus du salariat.

**O**n l'a vu précédemment, les deux institutions de la Révolution française, les bureaux de bienfaisance et les hospices civils, ont été reprises par la première loi communale de 1836 et sont toujours en fonction à la fin du XIXe. Avec le temps, la répartition de la compétence d'assister les nécessiteux entre deux organismes distincts et la division du patrimoine qui y est attaché apparaissent comme sources d'inefficacité et de conflits. Ces conflits portent tant sur les catégories d'indigents à secourir que sur l'attribution des legs. Cela avait amené la commission de 1895 à prôner leur fusion. (1) Mais si, pour les travailleurs, la fin du XIXe et le début du XXe ont vu fleurir plusieurs législations (*cf. supra* p. 32), les choses n'avancent pas pareillement pour l'aide sociale. Les débats parlementaires nous renseignent sur cette lenteur. Par exemple, en 1901, la section centrale de la Chambre (2) demandait « La Commission de la bienfaisance ayant terminé ses travaux après cinq années d'études, le Gouvernement

compte-t-il, à la suite du dépôt du rapport de M. Van Overbergh, présenter, sans trop de délai, un projet de loi destiné à apporter au service de la bienfaisance les réformes que comporte la bonne organisation de cette institution ? » La réponse du gouvernement traduit un manque d'empressement évident : « Le Gouvernement estime que le service de la bienfaisance appelle diverses réformes. Mais il croit qu'il importe d'agir avec grande prudence pour sauvegarder l'esprit de liberté et de décentralisation qui doit animer nos institutions. Et il lui semble qu'il y aurait de la témérité à modifier brusquement l'organisation actuelle qui dépend en plusieurs points de lois déjà anciennes et de traditions qui en facilitent le fonctionnement. Parmi les principales réformes proposées par la Commission de bienfaisance, il en est deux auxquelles le Gouvernement juge convenable d'assigner un rang de priorité : ce sont celles qui concernent la fusion de l'Administration des bureaux de bienfaisance et des hospices civils, et l'établissement d'unions intercommunales. Elles sont, dès à présent, l'objet





Cette célèbre affiche française de 1942 fait évidemment partie de la propagande vichyste avec son slogan « Travail, famille, patrie ». En Belgique, au contraire, la formation des assistant(e)s sociaux/sociales est investie par les organisations syndicales.

## La fusion tant attendue des bureaux de bienfaisance et des hospices civils

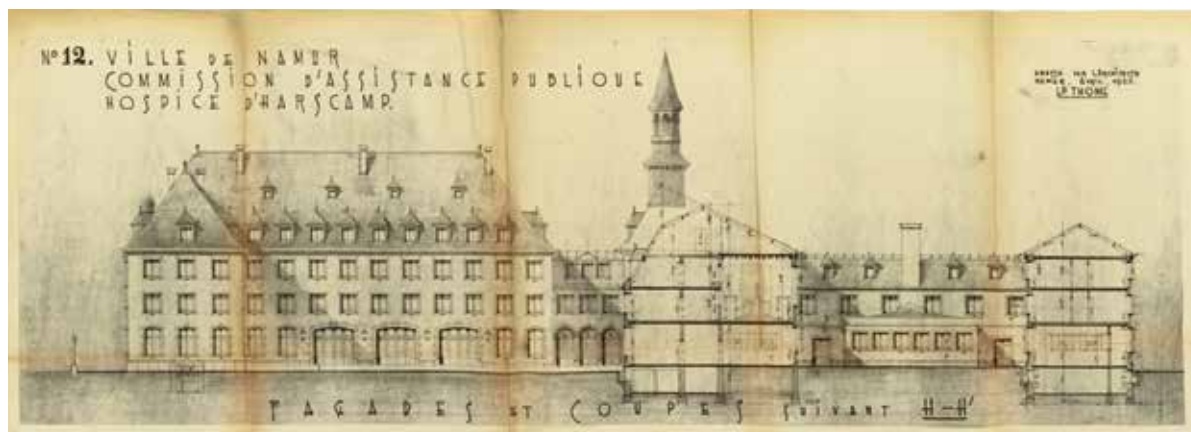
des recherches et des études indispensables à la rédaction des projets de loi qui pourraient les réaliser. » (3) Un député insiste encore sur le fait qu'à Bruxelles (cf. *supra* p. 26) et à Louvain, ces fusions ont été en partie réalisées, même si pas encore pour le patrimoine. Malgré ces priorités définies, les choses ne vont pas avancer dans les années qui suivent puis la Grande Guerre viendra geler plus encore le processus. A la sortie de celle-ci est instauré un diplôme officiel « d'auxiliaire sociale » et sont créées les premières écoles sociales en 1920. (Lire l'encadré p. 40.)

### Cinq ans pour une loi... incomplète

C'est en cette même année 1920 qu'une nouvelle commission est mise en place. Comme celle qui l'a précédée, elle mettra cinq ans à terminer ses travaux mais cette fois avec fruit puisqu'elle aboutit à la loi du 10 mars 1925 organique de l'assistance publique. Une loi est dite organique lorsqu'elle crée un organe, dans ce cas les commissions d'assistance publique (CAP), produit de la tant attendue fusion, en une institution unique, des bureaux de bienfaisance et des hospices civils. « Par la même occasion, les textes réglementaires épars relatifs à la bienfaisance publique – lois révolutionnaires, loi communale, etc. – sont rassemblés en une législation unique, de sorte que le législateur de 1925 fait aussi œuvre codificatrice. La loi organique de l'assistance publique est considérée comme la nouvelle « charte du pauvre. » (4) Les nouvelles CAP sont des institutions communales, conservant la logique de proximité de l'aide sociale. Elles sont « dotées d'une personnalité juridique autonome et d'un patrimoine propre (article 5). Elles ne constituent donc pas un service intégré à l'administration communale et conservent une large autonomie dans l'exercice de leurs compétences par rapport au conseil communal et au collège des bourgmestre et échevins. (...) Le procédé de l'élection indirecte est également maintenu, puisque les membres de la commission continuent d'être désignés par les élus du conseil communal (articles 9 à 11). Toutefois, la commission ne peut plus compter parmi ses administrateurs plus d'un tiers de conseillers communaux (article 18). (...) Si les charges financières de l'assistance publique incombent en ordre principal aux commissions, qui disposent de leur patrimoine propre, les communes restent tenues d'« épon- »

Le patrimoine des CAP, dont celui hérité des Bureaux de bienfaisance et des hospices civils, a permis aux CAP de développer leur activité. Ici, l'ancien hospice d'Harscamp (Namur) transformé en maison de repos.

CRÉDIT : CPAS DE NAMUR, ARCHIVES DE LA COMMISSION D'ASSISTANCE PUBLIQUE DE NAMUR, 1953.



⇒ ger » leur déficit budgétaire éventuel (article 89). Les nouvelles commissions d'assistance publique communales reçoivent pour mission générale « de soulager et de prévenir la misère », ainsi que l'établit l'article 1<sup>er</sup> de la loi de 1925. Les tâches plus précises énoncées par la loi sont multiples et d'ordre très divers. Elles comprennent notamment la fourniture de soins médicaux à domicile aux indigents, l'organisation d'un service hospitalier, l'exercice de la tutelle sur les enfants « trouvés » ou abandonnés, la construction de maisons à bon marché, l'octroi de subsides aux institutions de prévoyance telles que les orphelinats, la prévention de l'ignorance et de l'immoralité, etc. Mais la principale mission dévolue aux commissions consiste en l'octroi aux personnes nécessiteuses de secours de nature à soulager leur misère. Le bénéfice de ces secours ne peut être accordé qu'aux indigents, définis comme les personnes « incapable[s] de subvenir à [leurs] besoins » (article 68, alinéa 1<sup>er</sup>). » (5) Malgré quelques évolutions notables,

principalement organisationnelles, Daniel Dumont considère que, « loin de rompre avec les traditions anciennes, la loi organique de l'assistance publique de 1925 les conforte plutôt (...) Faute de réglementation par la loi des conditions d'octroi et de la forme des secours, cette assistance reste dans les faits largement synonyme d'arbitraire et se départit bien peu de l'ancienne bienfaisance. ». (6) En outre, les trois catégories de pauvres définies par la commission de 1895 restent d'actualité.

## Une certaine évolution sémantique

La disposition au travail reste donc un élément essentiel dans le système d'aide sociale. Cependant, une certaine évolution commence à s'observer. L'indigent qui peut travailler et ne le fait pas est toujours aussi mal considéré, mais les termes utilisés évoluent. « La nature des secours n'est pas réglementée avec précision par la loi, qui se contente d'établir qu'ils doivent être fournis

## ÉCOLES SOCIALES ET DIPLÔME OFFICIEL

En janvier 1920, deux écoles catholiques de service social sont créées à l'initiative de l'aile féminine de la démocratie chrétienne. La création officielle (et donc la reconnaissance pour les deux déjà créées) des écoles sociales se fait par l'arrêté royal du 15 octobre 1920 paru au Moniteur belge le 31 octobre 1920. Il est cosigné par plusieurs ministres du gouvernement : Léon Delacroix, ministre des Finances (catholique), Émile Vandervelde, ministre de la Justice (socialiste), Henri Jaspar, ministre de l'Intérieur (catholique), Jules Destrée, ministre des Sciences et des Arts (socialiste), Joseph Wauters, ministre de l'Industrie, du Travail et du Ravitaillement (socialiste) et Louis Franck, ministre des Colonies (libéral). (1) Tous ont un intérêt dans la mise en place de ce nouvel enseignement, explicité dans le Rapport au roi. Il nous semble utile de le reproduire *in extenso*. « L'effort des œuvres d'assistance dans tous les pays tend à substituer, dans une large mesure, la bienfaisance préventive aux interventions qui ont pour but de soulager les misères déjà nées. D'autre part, les besoins nouveaux créés par la guerre et les difficultés spéciales que les administrations publiques et les œuvres ont à résoudre, ont montré combien les situations qui requièrent l'assistance sociale sont complexes. La solution de ces questions ne peut rester purement empirique. Elle comporte une méthode et une technique appropriées ; elle exige la connaissance des facteurs d'ordre

divers qui peuvent influencer la vie sociale. C'est ce qui explique le succès des écoles de service social créées à l'étranger depuis quelques années. Les œuvres d'entraide et d'assistance sociale ne sont pas moins nécessaires aujourd'hui que pendant la guerre. Mais la plupart des personnes qui leur apportaient un concours volontaire ont été reprises par leurs occupations normales ou se consacrent à la restauration du pays. Aussi, les œuvres d'assistance doivent-elles, de plus en plus, faire appel au concours de spécialistes, de professionnels, parmi lesquels les femmes et les jeunes filles sont destinées à occuper une place prépondérante. Parmi les nombreuses fonctions qui peuvent leur être confiées et dont la plupart intéressent directement la bienfaisance et la protection de l'enfance, nous citerons à titre exemplatif celles de : déléguée à la protection de l'enfance, auxiliaire des œuvres de l'enfance et des œuvres d'assistance, directrice de homes pour jeunes filles ou de secrétariats populaires, employée d'administration de bienfaisance, visiteuse sociale, surintendante d'usine, etc. Les œuvres de protection de l'enfance noire dans notre colonie demandent aussi le concours de personnes ayant reçu une formation spéciale. La création, pour les auxiliaires sociales, d'un diplôme officiel leur donnera plus de facilité pour trouver des situations rémunératrices. Un conseil des écoles de service social sera appelé

à étudier les questions que soulèvent ces institutions, nouvelles dans notre pays, et à coordonner les efforts. Il paraît utile de créer, comme type et comme modèle, une école de service social qui sera rattachée au département de la Justice et d'encourager au moyen de subsides les autres écoles qui aideront à la diffusion du service social. Les crédits nécessaires à cet effet seront sollicités de la législature. Nulle dépense ne peut contribuer plus efficacement au bien social. »

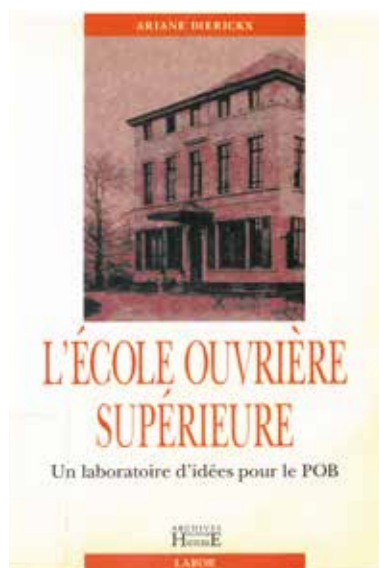
L'Arrêté institue donc un Conseil des écoles et crée une école « modèle », l'École centrale de service social de Bruxelles (1920) qui sera administrée par et rattachée au ministère de la justice. Pour les écoles sociales d'initiatives privées, l'Etat accorde un subside qui couvre partiellement les frais d'organisation des cours généraux et des spécialisations, le salaire du directeur, du secrétaire et de deux moniteurs ainsi qu'une prime d'installation de l'école. (2) L'École de service social d'Anvers, bilingue et apparentée au monde libéral, est créée l'année suivante (15 octobre 1921). C'est le socialiste Emile Vandervelde qui est ministre de la Justice. Or, lors des élections communales d'avril, les socialistes (POB) obtiennent la majorité absolue dans 246 grosses communes et un tiers des conseils communaux des grandes villes. De ce fait, un nombre important de bureaux de bienfaisance et d'hospices civils passent aux mains des socialistes. (3) La volonté politique du POB est de les

« sous la forme et dans la mesure qui sont les plus propres à remettre l'indigent en état de pouvoir à son entretien et à celui de sa famille » (article 68, alinéa 2). Cette précision est animée par une visée clairement « curative » : l'assistance publique doit avoir pour but premier de remettre l'indigent en mesure d'assurer par lui-même son autonomie matérielle ainsi que celle de ses proches. Pour cette raison, les secours peuvent être distribués en nature – aliments, vêtements, charbon, médicaments,... – plutôt qu'en argent, à la discrétion de la commission. (...) Telle est également la raison pour laquelle la loi ajoute que, pour les pauvres « capables de travailler », les secours doivent prendre « de préférence » la forme d'un « salaire pour travail fourni » (article 68, alinéa 3). Quelle que soit l'apprécia-

tion que l'on puisse porter sur le sujet, il semble qu'en pratique, l'invitation faite aux commissions d'assistance publique par le législateur de mettre au travail les indigents sera particulièrement peu suivie. » (7) On notera qu'il n'y a pas d'outil prévu pour cette mise à l'emploi, au contraire de ce qui sera plus tard prévu dans la loi de 1976 organique des CPAS même si, nous le verrons, l'objectif n'était à l'origine pas celui-là. Il n'est donc pas étonnant que l'intention du législateur de 1925 se soit peu concrétisée. Plus de vingt ans après l'entrée

en vigueur de la loi de 1925, « la circulaire [du 17 décembre 1947] du ministre de la Santé publique – qui comptait l'assistance publique parmi ses attributions – exigera des personnes secourues par les CAP qu'elles s'inscrivent comme deman-

## Les CAP reçoivent pour mission « de soulager et de prévenir la misère »



L'ouvrage d'Ariane Dierickx étudie l'EOS de sa création en 1921 jusqu'à la fin de la Seconde Guerre mondiale.

voir dotés d'assistants professionnels, on retrouve cette volonté de professionnalisation dans le Rapport au roi précité. Le POB est donc à l'origine de la création de l'École ouvrière supérieure en octobre 1921 et de son homologue néerlandophone en avril 1922. Le mouvement ouvrier chrétien n'est pas en reste et fonde le 1<sup>er</sup> mai 1922 à Leuven (Louvain) l'École centrale supérieure pour ouvriers chrétiens et son pendant flamand. Ces écoles syndicales « recrutent » via un système proche de la cooptation. Dans les conditions d'admission à l'École ouvrière supérieure, il est spécifié que « le candidat sera présenté ou recommandé par une organisa-

tion affiliée au Parti ouvrier belge, par la Commission syndicale, par l'Office coopératif belge ou encore par l'Union nationale des fédérations des mutualités socialistes ». (4) Côté chrétien, les candidats « doivent être recommandés par des personnes honorables, de préférence des dirigeants des organisations ouvrières chrétiennes, produire une attestation de l'organisation ou la personne qui assume les frais de pensions et d'écologie et avoir la maturité d'intelligence d'un bon élève qui a terminé ses études moyennes ou avoir assez d'ouverture d'esprit pour suivre avec fruit des cours supérieurs. S'ils ne sont pas en possession d'un diplôme d'enseignement moyen, ils doivent passer un examen d'entrée. ». (5)

Les écoles sociales issues du mouvement ouvrier chrétien ou socialiste sont nées pour couvrir les besoins de ces organisations sociales. Il s'agit de former des cadres de l'action sociale au sens large, capables de former d'autres militants à leurs responsabilités. Ces cadres, elles en ont un urgent besoin vu le rôle de plus en plus important qu'elles jouent dans l'organisation de la concertation sociale et pour encadrer la croissance du mouvement syndical. (6) Ce sera plus vrai encore au fil du développement des assurances sociales dans les décennies suivantes.

L'arrêté royal du 10 août 1921 (M.B. 26 août 1921) portant sur les mesures relatives à l'examen du diplôme d'auxiliaire social précise les conditions de la formation. La durée des

études est de deux ans (un arrêté les portera à trois ans en 1929). La première année est généraliste. La seconde est réservée à une des six spécialisations, donnant accès à un total de dix-huit professions : Enfance, Assistance, Foyers, Industrie, Assurances sociales et Bibliothèques. Dans l'énoncé des motifs de ce même arrêté, Emile Vandervelde souligne l'importance de subventionner des écoles « engagées » : « Nous estimons que, tout en respectant leur idéal propre et leur droit de s'en inspirer dans le choix de leur personnel enseignant et dans la composition de leur programme, l'Etat peut les encourager par des subsides ». (7)

(1) Coenen M.-T., « La formation des travailleurs sociaux : une histoire d'école ! », Carhop, analyse en ligne, 2013.

(2) Mayence S., *Le service social en Belgique. Etudes d'économie sociale*, Bruxelles, Editions de l'Institut de sociologie, ULB, 1964, p. 15 et Coenen M.-T., *op. cit.*, p. 2.

(3) Van de Vloet Y. & Van Uffel C., « Méthodologie ? Vous avez dit méthodologie... ». *International Review of Community Development / Revue internationale d'action communautaire*, (7), 1982, p. 62. Disponible en ligne.

(4) *Idem*, citant le Fascicule de présentation de l'École ouvrière supérieure, Uccle, juillet 1936. Sur l'EOS, lire Dierickx A., *L'École Ouvrière Supérieure, un laboratoire d'idées pour le POB*, Bruxelles, Labor, 1996, 189 p.

(5) Coenen M.-T., *op. cit.*, p. 11. L'accès par examen d'entrée est resté constant jusqu'à nos jours.

(6) *Idem*, p. 13.

(7) *Ibidem*, pp. 2-3.



⇒ deurs d'emploi auprès des bureaux régionaux de placement des chômeurs, et de leur refuser toute assistance si elles n'acceptent pas l'emploi qui leur serait offert. » (8) Cette loi de 1925 règlera l'aide sociale pendant un demi-siècle, sans changements majeurs. Mais, « alors même que les dispositifs juridiques relatifs à l'assistance publique ne connaissent aucune évolution d'importance au cours des deux premiers tiers du 20<sup>ème</sup> siècle, le contexte social, lui, change du tout au tout dans le même espace de temps. » (9)

## Les exclus du système

Daniel Zamora Vargas précise : « ce n'est plus de l'oisiveté des ouvriers qu'il est question, mais de ceux qui sont exclus du travail et des institutions naissantes du salariat. (...) Désormais, le paupérisme ne semble pas venir du cœur de la classe ouvrière, mais de ses marges. En ce sens, si à maints égards la nouvelle structure ne rompt pas avec les anciens bureaux de bienfaisance, il n'est plus question de la même population. (...) L'avènement de l'Etat social et de la Sécurité sociale (...) séparera l'ouvrier du « pauvre ». C'est au cours du XX<sup>e</sup> siècle que les qualités de « pauvre » et de salarié » vont se « dissocier ». L'ère libérale est terminée, les lois sociales se sont multipliées, les premiers systèmes de protection assurancielle voient le jour et ils vident littéralement l'assistance de sa substance. D'un cinquième de la population belge concernée par l'assistance, on tombera à la fin du siècle aux environs de 7%. » (10) Et ce ne sont donc plus principalement les travailleurs pauvres qui ont besoin de l'aide sociale mais bien les personnes qui n'accèdent pas aux bénéfices du salariat, bénéfices directs (la rémunération avec de bons barèmes) ou indirects (la Sécurité sociale). L'aide sociale devient l'outil indispensable pour ceux qui passent à travers les mailles du filet, soit parce qu'ils n'ont pas un salaire suffisant pour vivre, soit (surtout) parce qu'ils n'ont pas cotisé (ou pas suffisamment) pour avoir accès à la Sécurité sociale, ou encore qu'ils en ont été exclus. Car si les protections salariales et celles de la Sécu s'améliorent, il reste que les mailles du filet peuvent être parfois larges et/ou se distendre, et que la pauvreté reste bien réelle. Pourquoi est-elle alors si mal connue et pourquoi l'aide sociale est-elle l'oubliée des législations sociales nombreuses qui améliorent le sort des travailleurs tout au cours des trois premiers quarts du XX<sup>e</sup> siècle ? « Parce que les indigents et les « inadaptés » de toutes sortes se situent en marge du processus de production, les difficultés multiples qu'ils affrontent au quotidien ne sont pas ou peu relayées par les organisations syndicales représentatives du monde ouvrier. Les « déshérités » ne disposant d'aucune tribune collective propre, leur voix est largement inaudible. Non seulement exclus du partage des richesses, ils sont aussi et surtout dépourvus de pouvoir. Toutefois, le statu quo ne demeurera pas indéfiniment. Alors que certaines voix commencent à se faire entendre du côté de l'Union des villes et

communes belges en faveur d'un dépoussiérage des CAP, l'Action nationale pour la sécurité vitale, une coupole d'organisations – d'obédience chrétienne pour la plupart – actives dans la lutte contre la pauvreté, publie en 1968 un retentissant Manifeste des déshérités. Fruit d'un travail de réflexion collective mené pendant près de deux ans, ce manifeste constitue une sorte d'état général des lieux de l'extrême pauvreté en Belgique. De ce point de vue, il s'agit d'une première, grâce à laquelle est portée au grand jour une réalité dont l'ampleur et les contours étaient très mal connus : la misère persistante rencontrée par les « plus défavorisés de nos concitoyens », du fait de leur mise à l'écart du partage des fruits du progrès. » (11)

## Les premiers revenus minimums garantis

Cette coupole formule de nombreuses propositions et « inscrit parmi les réformes à entreprendre au bénéfice de l'ensemble des déshérités la garantie à tout un chacun d'un « minimum socio-vital » ». (Lire p. 43.) C'est notamment cet appel qui va aboutir à la création de « trois revenus minimums garantis, dont l'octroi procède non pas du versement antérieur de cotisations prélevées sur le salaire, mais d'un état de besoin attesté lors d'une enquête sur les ressources et de l'impossibilité de prétendre au bénéfice d'une autre prestation sociale allouée dans le cadre d'un régime de sécurité sociale assurantiel. Un tel droit subjectif à un revenu minimum résiduaire est institué d'abord au bénéfice des personnes âgées (1969), puis des personnes handicapées (1969), et enfin des personnes qui ont un enfant à leur charge (1971). » (12) On le voit, si importantes soient ces avancées, elles ne concernent que des personnes se trouvant dans des situations spécifiques. Une solution globale apparaissait nécessaire afin que tout qui ne pouvait ni bénéficier d'un salaire (suffisant) ni d'assurances sociales (suffisantes) dispose des moyens de vivre dignement. □

(1) Zamora Vargas D., *op. cit.*, p. 27 et Dumont D., *op. cit.*, p. 113.

(2) L'assemblée se partageait, par la voie du sort, en six sections renouvelées mensuellement, chargées d'examiner simultanément tous les projets et propositions de loi. Les rapporteurs de ces sections se réunissaient avec le président de la Chambre en une section centrale, laquelle nommait un de ses membres pour faire rapport à l'assemblée. La section centrale constituait le véritable « pilier d'acier » du travail préparatoire. Courtoy Claude, Joseph Barthélémy et les Commissions permanentes de la Chambre des Représentants de Belgique, *Res Publica* 22 (4) :587-601, 1980.

(3) Chambre des Représentants, Séance du 22 février 1901, p. 8.

(4) Dumont D., *op. cit.*, p. 113.

(5) *Idem*, p. 113. On lira utilement en intégralité les pages 113 à 115 pour plus d'infos sur le fonctionnement des CAP.

(6) *Ibidem*, p. 115.

(7) *Ibidem*, p. 113-114.

(8) *Ibidem*, p. 114.

(9) *Ibidem*, p. 115.

(10) Zamora Vargas D., *op. cit.*, p. 29. Il est intéressant de suivre les développements de l'auteur sur ces évolutions et ses différents mouvements qu'il analyse en détail.

(11) Dumont D., *op. cit.*, p. 116.

(12) *Idem*, p. 116.

**Vers un droit  
subjectif à un revenu  
minimum résiduaire**

# LE MANIFESTE DES DÉSHÉRITÉS : UN PLAIDOYER EFFICACE POUR LES MINIMAS SOCIAUX

C'est une association très active qui va plaider sans relâche pour un « droit à l'aide sociale » visant à offrir un « minimum vital » à chaque personne dans le besoin et obtenir des avancées en ce sens.

**M**algré la création de ces trois revenus minimums garantis, l'Action nationale pour la sécurité vitale ne cesse pas de réclamer un véritable revenu socio-vital. Cette association, à l'origine du Manifeste des déshérités, est une coupole d'organisations, d'obédience chrétienne en grande majorité. Comme pour la plupart des mouvements collectifs, il y a un individu très actif à sa base. Roger Christian (la seconde partie du prénom sera rapidement oubliée) Leblanc est celui-là. En 1963, conseiller communal PSC, il interpelle longuement le Collège des bourgmestre et échevins sur l'état de délabrement de certaines rues du quartier Marolles-Minimes.

Par exemple, il demande qu'au minimum soient murés les taudis mal clôturés acquis par la Commission d'assistance publique (CAP, ancêtre du CPAS), rue de l'Abricotier. Il suggère leur démolition et l'installation d'une plaine de jeux provisoire. Dans la même interpellation, il propose qu'avec la permission du Collège, des volontaires encadrés par l'asbl Amis des Marolles nivellent le terrain vague rue de la Porte Rouge pour en faire un espace de jeux plus salubre. Cette asbl, dont Roger Leblanc est président, a pour but l'aide aux « taudisards », la lutte contre les taudis et leur remplacement par des logements convenables. (1) En 1969, il est donc toujours actif, tant politiquement qu'au plan associatif, quand éclate la Bataille des Marolles visant à s'opposer à l'extension du Palais de Justice pour laquelle de nombreuses maisons des Marolles devaient être rasées. C'est lui qui conçoit le « plan de bataille » :

**Un combat qui  
commence  
avec la problématique  
du logement**

campagne d'affichage, pétitions, visites aux différents ministres et au bourgmestre de la Ville... (2)

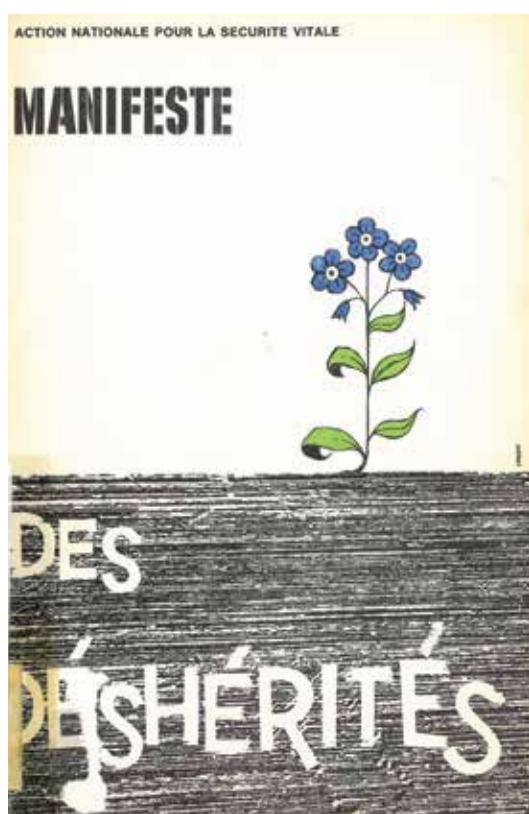
## **Objectif : un minimum vital pour tous**

C'est donc d'abord par la problématique du logement que Roger Leblanc s'intéresse à la grande précarité et s'implique dans la lutte contre la pauvreté. Dès 1966, il crée l'Action nationale pour la sécurité vitale (ANSV) qui se constitue en asbl et dont les statuts précisent que « l'association a pour objet de mener une action contre la misère sous toutes ses formes, par tous les moyens dont elle peut disposer. A un niveau général, elle veille à

ce que soit assuré à chacun le minimum vital ; d'une manière particulière, elle recherche une solution heureuse aux différents problèmes économiques, professionnels, sociaux, familiaux, juridiques, moraux et spirituels qui se posent aux moins favorisés de la population du pays. A cette fin, elle vise au rapprochement, au groupement et à la coordination des efforts des organisations, des œuvres et des mouvements publics

ou privés, dont l'objet correspond, en tout ou en partie, à celui de l'association. Elle assure la représentation de la population visée auprès des Autorités et groupes constitués, et est habilitée à entreprendre toutes actions utiles à son sujet (art. 2 des Statuts). Ouverte à tous, l'Association admet comme membres les organisations et les personnes physiques, œuvrant dans l'esprit défini à l'article 2, quelles que soient leurs appartenances confessionnelle, philosophique, politique ou régionale (art. 3 des Statuts). ». (3) Si ce dernier article prône une ouverture de l'associa- ➤

La publication du « Manifeste des déshérités » est l'un des jalons de l'importante mobilisation de l'Action nationale pour la sécurité vitale.



⇒ tion, le ton et l'approche sont typiques de la démocratie chrétienne de l'époque et on ne s'étonnera pas que les (nombreuses) organisations membres soient principalement de cette obédience. Dans la foulée, l'asbl organise le 15 avril 1967, en présence de la reine Fabiola, de plusieurs ministres et de « nombreuses personnalités morales, religieuses, politiques, économiques et sociales », au Palais des Congrès de Bruxelles, « sous le titre « Sécurité vitale pour tous », une journée nationale consacrée aux plus défavorisés de nos concitoyens. C'était la première fois, pensons-nous, que ce problème était présenté, dans de telles conditions, à la fois dans son ensemble et sous ses aspects particuliers, à l'opinion de notre pays. Les nombreux échos provoqués par cette initiative, ainsi que le désir de mieux servir encore les intérêts de cette partie de notre population, ont incité les responsables de l'association à rédiger le présent « Manifeste des déshérités ». Celui-ci reproduit la synthèse des thèmes exposés à la journée nationale — considérablement approfondis et complétés par plusieurs groupes de travail — ainsi que des études et mémorandums publiés par l'association depuis sa constitution. ». (4)

## Le Manifeste et ses relais

On ne peut nier l'importance de cette démarche qui débouche donc en 1968 sur la publication du « Manifeste des déshérités ». La coloration démocrate-chrétienne de l'association explique sans doute l'oreille attentive obtenue du côté du PSC-CVP, dans un contexte plutôt favorable puisque la crise pétrolière n'a pas encore frappé. Roger Leblanc fut d'ailleurs invité, en 1966, à

faire partie du cabinet économique et social du Premier ministre Vanden Boeynants au titre de chargé de mission sur les problèmes des déshérités. (5) Le Manifeste se penche sur différentes catégories de personnes précarisées : les jeunes, les handicapés, les personnes âgées dans le besoin, les « marginaux » (ex-détenus, nomades, alcooliques, migrants...) puis fait un focus sur la question du logement. Enfin, le dernier chapitre porte sur les « mesures relatives à l'ensemble des déshérités ». Le point 4 de ce chapitre est titré « La réforme de l'assistance publique et le droit à un minimum socio-vital ». Il débute par un constat cinglant sur l'arbitraire des CAP et de l'aide sociale en général : « Traditionnellement, l'assistance publique n'est pas considérée comme un droit dans notre pays. La nécessité d'une aide, et la forme et la mesure suivant lesquelles elle est actuellement consentie, dépendent en somme de la décision arbitraire et des ressources financières des commissions d'assistance publique. Cette façon de voir est complètement dépassée par l'évolution de la législation sociale et des conceptions sociales de notre temps. La sécurité sociale vise ceux qui travaillent, qui ont travaillé, et les personnes qui sont à leur charge ; mais un certain nombre d'assujettis n'en sont pas pour autant bénéficiaires, et parmi les bénéficiaires, il en est — on ne peut le nier — pour qui les prestations sociales même ajoutées à d'éventuelles ressources personnelles, ne suffisent pas à couvrir les besoins. Que dire alors de ceux qui, tout en ne bénéficiant pas de ressources personnelles suffisantes, sont encore exclus de la sécurité sociale ? On ne peut supposer que la sécurité sociale puisse permettre, un jour, à chacun de répondre efficacement à l'ensemble de ses besoins fondamentaux ; la tendance générale ne favorise d'ailleurs pas nécessairement cette perspective. C'est pourquoi il convient de prévoir d'une manière pragmatique mais sans arbitraire que chacun puisse, dans les plus brefs délais, être au moins assuré de disposer d'un minimum socio-vital, dont « l'idée de base est qu'une famille ne devrait pas être obligée, par pauvreté, de vivre de telle façon qu'elle se distingue radicalement des autres familles du même

groupe social et qu'elle ne puisse suivre les usages établis de la collectivité ». (6) Malgré plusieurs adaptations, en 1925 et en 1961 notamment, les commissions d'assistance publique - le rôle qui leur est assigné étant inscrit dans des réalités dépassées - ne s'insèrent que fort imparfaitement dans une politique sociale qui tend à globaliser, et ressentent

elles-mêmes le besoin de réformes profondes. Les diverses propositions émises ces dernières années en cette matière, par des parlementaires, par l'Union des villes et communes belges, et d'autres, méritent toutes une attention sérieuse. Mais la réforme indispensable vise moins les structures administratives et financières - peut-être nécessaires, mais non essentielles - que les différentes conceptions que l'on peut avoir de l'aide sociale elle-même. Beaucoup de commissions sont d'ores et déjà équipées techniquement et administrativement pour se charger d'une mission sociale nouvelle ; mais beaucoup d'autres ne le sont pas. Beaucoup s'efforcent effectivement d'accorder une aide sur la base de normes objectives, mais beaucoup d'autres ne le font pas... C'est pourquoi, parallèlement à un examen systématique des structures et aux réformes administratives possibles,

## Une journée nationale consacrée aux plus défavorisés



il convient de renouveler et de préciser la mission que ces structures doivent permettre de remplir. Aussi convient-il, sans doute, dans le cadre d'un prolongement de la sécurité sociale, de « veiller à ce que toute personne qui ne dispose pas de ressources suffisantes et qui n'est pas en mesure de se procurer celles-ci par ses propres moyens ou de les recevoir d'une autre source, notamment par des prestations résultant d'un régime de sécurité sociale, puisse obtenir une assistance appropriée et, en cas de maladie, les soins nécessités par son état », comme l'énonce l'article 13, 1 de la charte sociale européenne. Notre pays doit sans tarder ratifier cette charte. ».

(7) Roger Leblanc l'ignorait mais, bien que la Belgique ait signé le traité dès son ouverture le 18 octobre 1961 à Turin, il a fallu près de 30 ans pour que la procédure de ratification aboutisse enfin le 16 octobre 1990. Le blocage principal portait sur la question du droit de grève. Il n'empêche que Leblanc avait en l'espoir un argument en or.

### Un droit et non une faveur

Leblanc poursuit dans le Manifeste : « D'une manière plus générale, l'aide sociale doit être reconnue officiellement comme un droit, couvrir les besoins fondamentaux, tant physiologiques que sociaux, et assurer par elle-même le minimum socio-vital à chaque membre de la société. Toutes ressources réelles, de quelque nature qu'elles soient, étant prises en compte, il convient qu'avec sa famille, il puisse vivre selon les normes sociales et culturelles de la société dont il fait partie. Dans ces conditions, l'aide sociale doit faire l'objet d'un droit absolu, reconnu par la loi. L'instauration de ce minimum socio-vital est réclamée dans la plupart des titres du présent ouvrage. ».

(8) Leblanc pointe ainsi deux des principales lacunes de l'aide sociale de l'époque : 1) elle était une faveur alors qu'elle devait devenir un droit, 2) elle était octroyée sous forme de secours via des formes diverses alors qu'elle devait reposer sur un revenu minimum vital, ce qui est assurément l'idée la plus forte de ce Manifeste, synthétisant et rappelant la revendication latente des divers chapitres du plaidoyer.

### Une institution nouvelle

Leblanc n'oublie pas les inégalités de traitement entre CAP et plaide donc non seulement pour l'application de critères objectifs mais aussi pour la création d'une institution pouvant dépasser l'injustice et l'inefficacité des CAP. Il préface ainsi, sans le savoir, tant la loi minimex de 1974 que la loi organique des CPAS de 1976. « Aux pouvoirs publics appartient le difficile mais combien nécessaire et urgent devoir moral de : - déterminer des critères objectifs en matière d'aide sociale ; - permettre l'individualisation de cette aide sociale ; - prévenir toute discrimination due à des circonstances locales. L'application effective du droit à un minimum socio-vital impliquera presque nécessairement la création d'une institution ad hoc allant de pair avec la réforme, enfin réalisée, de l'assistance publique. » (9)

Même si certains accents caritatifs et le nom même d'Action nationale pour la sécurité vitale peuvent sonner étrangement à nos oreilles d'aujourd'hui, il faut

reconnaître à Roger Leblanc et à son mouvement une vision forte et une action efficace qui a entraîné une avancée inédite en matière d'aide sociale. Comme l'écrit Daniel Zamora : « Il n'est pas exagéré de dire que la législation sur le minimex est à attribuer en grande partie à la mobilisation de l'action nationale de Roger Leblanc. En effet, si le projet de réforme des commissions d'assistance publique est antérieur à la constitution de l'ASBL, il n'est

fait mention de l'idée d'un « minimum vital dans aucune des propositions de loi avant 1969. La plus importante d'entre elles date de 1964 et ne porte que sur des questions organisationnelles et de séparation entre la gestion hospitalière et celle de l'assistance proprement dite. L'idée d'un « droit à l'aide sociale » visant à offrir un « minimum vital » est formulée pour la première fois en 1969. La réfé-

rence au travail de l'action nationale est évidente dans le texte et les termes utilisés. Il faudra cependant une dernière campagne fin 1973 - début 1974 pour que le gouvernement fraîchement élu décide enfin de créer le minimex. Cette campagne d'une grande ampleur permettra à l'association d'élargir son public et de récolter pas moins de 107.000 signatures, tant au nord qu'au sud du pays. ». (10)

Signalons enfin qu'en 1974, année de consécration législative du projet de revenu minimum socio-vital, avec la loi minimex, Roger Leblanc, via l'Action nationale pour la sécurité vitale, sera aussi l'un des fondateurs de Inter-Environnement Bruxelles. Il sera également très actif dans la défense du quartier Nord lors du projet Manhattan. Son association au cœur des Marolles a trouvé son prolongement dans Solidarités nouvelles puis l'Atelier des droits sociaux, toujours rue de la Porte rouge... □

(1) Wouters P., « Comment se fait-il que les Marolliens aient gagné [la bataille des Marolles] ? », *Pavé dans les Marolles* n° 13, Été 2024, p. 26.

(2) Vereecken L., « La Bataille des Marolles », *Pavé dans les Marolles* n° 13, Été 2024, p. 24.

(3) Action nationale pour la sécurité vitale, « Manifeste des déshérités », Imprimerie Dantinne, 1968, p. 226.

(4) *Idem*, p. 9.

(5) Zamora Vargas Daniel, *De l'égalité à la pauvreté. Une socio-histoire de l'assistance en Belgique (1895-2015)*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, « Sociologie et anthropologie », 2018, p. 63. Sur l'ANSV et le contexte de l'époque, lire tout le chapitre *La « découverte » de la pauvreté (1966-1973)*, p. 53 à 90 qui comprend plusieurs documents de l'ANSV.

(6) Roger Leblanc cite Franklin N., « La notion et la mesure du minimum vital », *Revue Internationale du travail*, 1967, n° 203, p. 302. Notons que le début de la phrase de Franklin que ne reprend pas ici Leblanc est « Cependant, il semble que la notion de besoins sociaux minimaux puisse être rattachée à celle de dignité humaine », ce qui nous parle évidemment au vu de la future loi organique des CPAS.

(7) Action nationale pour la sécurité vitale, « Manifeste des déshérités », Imprimerie Dantinne, 1968, p. 211-213.

(8) *Idem*, p. 213.

(9) *Ibidem*.

(10) Zamora Vargas D., *op. cit.*, p. 89.

# LE MINIMEX : UN DROIT FIXÉ PAR DES CONDITIONS « PRÉCISES »

La loi de 1974 ne permet pas seulement l'aboutissement, après un long processus, des projets de création d'un revenu minimum socio-vital, elle est le moment charnière d'une autre manière de considérer la pauvreté.

Il faudra cinq longues années, de 1969 à 1974, pour que l'intention se concrétise. Divers textes se succèdent, constituant progressivement un projet de loi instituant un revenu garanti à chacun. Louis Namèche (PSB) stigmatise ainsi à la Chambre, le 10 juillet 1974, la lenteur du processus : « Il faut tout de même rappeler que l'avant-projet de loi, après avoir fait l'objet de toutes les consultations nécessaires, avait pu donner lieu à une communication fort précise, fin 1970, au cours d'une assemblée générale de l'Union des villes et communes de Belgique. C'est dire que depuis 1970, l'avant-projet existait. Je sais bien que l'actuel ministre de la Santé publique a saisi le Conseil d'Etat du projet de loi et qu'il a demandé à cette autorité de statuer et de donner son avis dans les meilleurs délais. Il n'en reste pas moins que nous sommes en juillet 1974 et que l'avant-projet était pratiquement prêt fin 1970. (...) il faut que la majorité politique actuelle sache que ce projet de loi, dont nous discutons, constitue en fait une nouvelle version de l'avant-projet de loi sur le minimum socio-vital, que le ministre actuel avait déjà présenté sous le gouvernement Leburton, mais auquel avait été lié le sort du projet du ministre de la Prévoyance sociale de l'époque, notre ami Van Acker, instituant pour les handicapés un revenu garanti. ». (1)

## Une loi enfin en 1974

C'est donc finalement le gouvernement Tindemans II, une coalition réunissant sociaux-chrétiens, libéraux et Rassemblement wallon (ce fut le seul gouvernement « fédéral » auquel ce dernier participa) (2), qui va répondre aux revendications de l'Action nationale pour la sécurité vitale. Sa réponse sera la loi du 7 août 1974 instituant le droit à un minimum de moyens d'existence, que l'on a rapidement appelé minimex. (Lire l'encadré p. 48.) Les travaux préparatoires montrent que cette avancée est portée unanimement sur le principe et abordent la question de la pauvreté d'une façon

inédiée. Daniel Dumont insiste sur l'inversion dans la hiérarchie communément acceptée des causes de l'exclusion : « La misère ne résulte plus d'abord des comportements individuels des personnes pauvres, mais avant tout de la configuration des structures sociales, économiques et politiques elles-mêmes. (...) Parce qu'il n'est plus acceptable que les mailles de ce qui est censé constituer l'ultime filet de sécurité soient si lâches et irrégulières, la priorité déclarée du gouvernement, suivi en cela par tous les parlementaires, consiste à substituer à l'arbitraire et aux faveurs un droit à un revenu minimum, dont les conditions d'octroi et le montant sont définis avec précision par la loi. Telle sera la principale caractéristique de la nouvelle loi : garantir aux plus démunis un droit – et le droit à un même droit. De nom-

breuses références aux réformes entreprises en ce sens dans les pays qui nous entourent jalonnent les travaux préparatoires. » (3)

Mais cette unanimité de principe est fissurée, comme souvent, par les modalités d'application de la mesure. Daniel Dumont pointe les opinions différentes entre les sénateurs, les députés, le gouvernement et l'Union des villes et communes belges – invitée à donner son avis par la voix de sa section « assistance publique », ancêtre de la fédération des CPAS, sur trois aspects centraux de la réforme en gestation : 1) qui exactement va pouvoir prétendre au bénéfice du nouveau minimum de moyens d'existence ?, 2) quel en sera le montant ? et 3) qui va en assurer le financement ? Malgré ces divergences de vue, les parlementaires minorisés se rallieront aux positions adoptées par le gouvernement, soucieux de ne pas retarder l'adoption d'une réforme dont tous s'accordent à considérer que la justice sociale exige une mise en œuvre rapide. (4)

## Un minimum trop... minime

Pointons néanmoins que l'ambition d'un minimum socio-vital permettant d'échapper à la pauvreté est



loin d'être pleinement rencontrée (les montants sont très inférieurs aux demandes du Manifeste et de la pétition). Le député Namèche insiste : « Il doit dès lors être clair pour tous qu'il ne peut s'agir d'un minimum socio-vital ni d'un revenu qui permet de mener une existence compatible avec la dignité humaine. Afin que tout soit bien clair entre nous, il faut donc constater qu'en déposant ce projet de loi, vous faites un geste que nous apprécions mais vous ne respectez certainement pas votre propre déclaration gouvernementale qui annonçait l'instauration, à partir du 1er janvier 1975, du droit à un minimum socio-vital pour toute personne se trouvant dans une situation telle que ni son travail, ni ses revenus personnels, ni les allocations de sécurité sociale ne peuvent lui assurer des ressources suffisantes. » (5) En outre, cette loi, certes novatrice, va aussi introduire dans la logique de notre système social une sacrée épine, à savoir le statut cohabitant qui diminue encore le montant de l'aide pour cette catégorie. Par ailleurs il n'y a pas de taux famille comme aujourd'hui mais un taux « conjoints vivant sous le même toit », un taux personne seule avec ou sans enfant mineur (qui comprend donc l'isolé comme la famille monoparentale) et enfin un taux cohabitant (avec une ou plusieurs autres personnes

**Ni un minimum  
socio-vital  
ni un revenu  
compatible avec  
la dignité humaine**

que le conjoint ou l'enfant mineur). « Tout en affirmant que le revenu minimum garanti devrait être « fixé à un niveau qui permet de mener une existence (...) compatible avec la dignité humaine », le gouvernement avoue lui-même à demi-mots que les montants proposés ne suffisent pas à garantir réellement un minimum socio-vital. Plusieurs parlementaires ne manquent pas de le relever et dénoncent un minimum de moyens d'existence proche de l'« aumône », inférieur de moitié aux besoins calculés par divers centres d'étude publics et universitaires. Ce sont malgré tout les montants proposés par le gouvernement et les trois catégories d'ayants droit citées – conjoints, isolés et cohabitants – qui sont retenus (article 2, §1 et 2). Par conséquent, on notera que, s'il donne droit aux prestations familiales garanties, le fait d'avoir un ou plusieurs enfants à charge reste sans incidence sur les montants octroyés au titre du revenu minimum proprement dit. » (6) (Lire l'encadré p. 51.)

#### Et la disposition au travail ?

Nous l'avons vu, le Manifeste des déshérités lui-même prévoyait pour le minimum socio-vital qu'il réclamait qu'il se calque sur l'énoncé de l'article 13, 1 de la charte sociale européenne et vise dès lors « toute personne »



⇒ qui ne dispose pas de ressources suffisantes et qui n'est pas en mesure de se procurer celles-ci par ses propres moyens ou de les recevoir d'une autre source ». La première façon de se procurer des ressources par ses propres moyens, c'est évidemment par le travail. La déclaration gouvernementale annonçant cette mesure l'avait d'ailleurs formulé sans ambiguïté. (*Lire l'encadré ci-dessous.*) Dans le contexte actuel, on ne peut qu'être étonné du peu de débats sur cette question. Il faut cependant rappeler que les effets de la crise pétrolière et le développement du chômage de masse ne sont pas encore d'actualité, ce qui fait d'ailleurs dire à un sénateur cette phrase étonnante pour nous aujourd'hui et qui visait les jeunes : « *Bien entendu, la période pendant laquelle ils percevront le minimum vital sera de courte durée, étant donné le nombre élevé de possibilités d'emploi.* ». (7) Daniel Dumont, avant de rappeler la concordance avec l'article 13, 1 de la charte sociale européenne, souligne : « *Les travaux préparatoires sont pratiquement muets sur la portée de l'exigence d'être « disposé à être mis au travail ». Tout au plus peut-on relever cette indication sommaire livrée par le ministre De Saeger lors des débats qui ont lieu à la Chambre : « le but poursuivi est (...) l'intégration dans la vie active ». A l'évidence, la relative indétermination de la condition d'être disposé au travail contraste avec le caractère bien délimité des autres notions utilisées par le législateur – l'âge, la nationalité, la résidence, l'insuffisance des ressources et l'épuisement des droits aux prestations sociales et aux aliments – pour tracer avec une prévisibilité maximale les contours du champ d'application personnel et des autres conditions d'octroi du minimum de moyens d'existence.* ». (8)

## Raisons sociales impératives ou de santé

Le point 1 de l'article 6 de la loi dira simplement « Pour l'octroi et le maintien du minimum de moyens d'existence, l'intéressé doit faire la preuve qu'il est disposé à être mis au travail, à moins que cela s'avère impossible pour des raisons de santé ou pour des raisons sociales impératives ». Ni la disposition au travail ni les raisons sociales impératives ne sont explicitées. L'arrêté

royal du 30 octobre 1974 portant règlement général en matière de minimum de moyens d'existence (M.B. 19 novembre 1974) ne traitera pas de ces questions. Dumont relève que, sur les raisons sociales impératives », les travaux préparatoires se révèlent à nouveau silencieux. Interrogé à ce sujet au Sénat, le ministre s'est contenté de dire que la formule vise par exemple le cas de la jeune mère célibataire ayant à sa charge des enfants. (9) Peu de débats également sur les questions de santé. Lors de la discussion au Sénat, le 10 juillet 1974, un représentant socialiste flamand suggère toutefois : « *En ce qui concerne les raisons de santé, je crois que leur évaluation devrait être confiée — dans un esprit de coordination — aux médecins de l'ONEm qui sont spécialisés dans l'évaluation de l'aptitude à l'exercice d'activités spéci-*

*fiques.* ». (10) Sur le fond, un sénateur Volksunie, par ailleurs médecin, s'inquiète que l'on soit trop restrictif sur les raisons de santé. « *Cette constatation d'incapacité de travail pour raisons de santé, Monsieur le Ministre, suscitera vraisemblablement des contestations régulières. Comme l'a souligné M. De Clercq dans son excellent rapport : « Tant que cette société sera organisée sur une base concurrentielle, il sera inévitable qu'il y ait aussi des défaillances sociales au sein de la population. Or, je crois que ces défaillances sociales, avant même de se traduire par une insuffisance de ressources, se manifesteront très souvent par toutes sortes de troubles physiques, soulevant alors la question de l'aptitude au travail des personnes concernées. De par ma pratique médicale, je sais qu'il existe un nombre important de travailleurs invalides qui oscillent entre les allocations chômage et la mutuelle, et qui, après des années de va-et-vient, finissent par se retrouver exclus de ces différents systèmes et, avec une amertume croissante, isolés dans la société. Dans ce groupe, il y a certainement des personnes qui se sont consciemment enfermées dans cet état de maladie en raison d'une « névrose de la retraite », car elles en tirent profit. Cependant, je crois que ce nombre n'est pas suffisamment important pour qu'il n'existe un nombre beaucoup plus grand de personnes qui, en raison de leur structure psychologique, se réfugient dans la maladie et la vivent alors pleinement comme une réali-*

## Le minimex donne naissance au statut cohabitant

## LA DÉCLARATION GOUVERNEMENTALE DU 30 AVRIL 1974

La déclaration gouvernementale lue par le Premier ministre Léo Tindemans devant la Chambre et le Sénat dit « Le souci de «donner la priorité aux moins favorisés» a une large audience dans l'opinion publique. Mais le gouvernement veut compléter les initiatives prises antérieurement en rendant possible un minimum vital décent pour ceux qui ne peuvent se procurer des moyens d'existence suffisants. ». (1) Dans les échanges qui suivent la déclaration

proprement dite, il est précisé au point 5 du chapitre Prévoyance et sécurité sociale : « le gouvernement instaurera à partir du 1er janvier 1975 le droit à un minimum socio-vital pour toute personne qui se trouve dans une situation telle que ni son travail, ni ses revenus personnels, ni les allocations de sécurité sociale ne peuvent lui assurer des ressources suffisantes. » (2) Le point 7 annonce lui la création des CPAS qui suivra deux ans plus tard : « La

réforme de la législation relative à l'assistance publique doit mener à la création de centres d'aide sociale, qui devront assurer un service social approprié en collaboration avec les centres libres de service social, pour lesquels un statut propre, des normes adaptées et un financement convenable devront être réalisés. »

(1) Doc. parl. 42KP0002, 30 avril 1974, p. 34.

(2) Idem, p. 44.



té, même si souvent les motivations psychosociales l'emportent sur les composantes purement physiques, voire les aggravent. Monsieur le Ministre, je sais que vous êtes d'avis – et vous avez raison – qu'un examen médical approfondi doit prendre en compte les aspects psychosociaux. Cependant, ce que je crains, et que je conteste quelque peu, c'est que le médecin puisse agir seul, et ce, uniquement de manière scientifiquement rigoureuse. Or, l'expérience me prouve que cela n'est pas toujours possible. À cet égard, je souhaite attirer votre attention sur une vaste étude menée par la Faculté de médecine de l'Université de l'Oregon et le Centre de psychologie de Portland, aux États-Unis. Cette étude visait à identifier les causes des difficultés rencontrées par certaines victimes de lésions dorsales pour reprendre le travail. Je ne souhaite pas m'étendre sur les nombreuses perspectives intéressantes qu'a ouvertes cette recherche, mais je tiens à vous préciser que, si ces victimes ont été examinées par une équipe de chirurgiens orthopédistes et de neurochirurgiens, ainsi que par d'autres spécialistes, une enquête a été menée simultanément par des psychologues et des travailleurs sociaux. Deux caractéristiques importantes en sont ressorties : d'une part, les motivations psychosociales inconscientes jouent un rôle beaucoup plus important qu'on ne le soupçonnait initialement, notamment

### **Que signifient « raisons de santé » et « raisons sociales impérieuses » ?**

la peur de ne plus pouvoir suivre le rythme dans une société compétitive ; d'autre part, à mesure que ces facteurs prennent de l'importance, l'évaluation des équipes médicales devient moins précise. Ma crainte est qu'une application stricte de cet examen médical n'exige un pourcentage d'incapacité physique au travail trop élevé, de sorte qu'une partie des personnes qui en ont réellement besoin – on peut discuter des motivations – ne soient pas prises en compte. Ce serait particulièrement regrettable. Je vous prie donc, lors de l'établissement des critères de cet examen médical, de bien vouloir accorder une attention particulière à des mesures qui soient basées spécifiquement sur une motivation psychosociale. » (11) L'inquiétude de ce député et son argumentation dûment étayée contrastent avec la façon dont, souvent, on stigmatise les bénéficiaires aujourd'hui. J. De Busscher, membre du service des études du ministère de la Prévoyance sociale, qui fut l'une des plumes du projet de loi, y consacre dès 1974 un long article dans la Revue belge de sécurité sociale. Il y écrit que le demandeur « doit avoir démontré sa volonté de travailler, sauf si cela s'avère impossible pour des raisons de santé ou des raisons sociales impérieuses. L'objectif de cette condition est, bien entendu,

⇒ de prévenir les abus... En définitive, elle demeure assez vague (que signifient « raisons de santé » et « raisons sociales impérieuses » ?) et seule son application concrète permettra de déterminer si des précisions s'imposent. Toutefois, il ne faut pas pour autant s'attarder sur les éventuels abus de quelques individus, compte tenu du noble objectif poursuivi pour le bien de tous. » (12) Là aussi le ton contraste avec celui qui sera utilisé ultérieurement, où, au contraire, nombre de politiques et d'observateurs pointeront et généraliseront quelques cas isolés pour en faire la boussole des politiques à appliquer... (13)

## Quid des exclus du chômage ?

Dès 1975, le Journal des tribunaux du travail consacre deux articles à la nouvelle loi. Celui d'André Nayer s'intitule « La loi du 7 août 1974 instituant le droit à un minimum de moyens d'existence. Quelques réflexions critiques. Son incidence sur une conception générale de la sécurité sociale » et celui de Pierre Rouard (auditeur du travail à Namur) « Quelques problèmes pratiques (...) ». Le premier des problèmes pratiques qu'il évoque touche directement notre sujet : « La question qui a retenu notre attention est celle de savoir si un travailleur salarié peut prétendre aux avantages de cette loi lorsque, étant en chômage, il est exclu par une sanction administrative du bénéfice des indemnités de chômage (...) ? » (14) En réponse à cette question, Pierre Rouard reproduit un extrait du Compte rendu analytique de la séance de la Chambre du 12 décembre 1974 (pp. 352 et 353) que nous reprenons à notre tour.

M. Delhay (PSB) pose la question suivante : « M. le ministre de la Santé publique est-il en mesure de me confirmer si un travailleur en chômage, exclu par sanction administrative des indemnités de chômage, peut prétendre aux avantages de cette loi ? ». M. Califice, ministre de l'Emploi et du Travail (PSC), au nom du ministre de la Santé publique, donne la réponse suivante : « Une des conditions posées par l'article 1er de la loi du 7 août 1974 instituant le droit à un minimum de moyens d'existence est, en effet, que l'intéressé ne peut disposer de ressources suffisantes ni être en mesure de se les procurer par ses efforts personnels ou par d'autres moyens. D'autre part, l'article 6 de cette même loi prévoit que pour l'octroi et le maintien du minimum de moyens d'existence, l'intéressé doit faire la preuve qu'il est disposé à être mis au travail, à moins que cela s'avère impossible pour des raisons de santé ou pour des raisons sociales impérieuses, et qu'il doit faire valoir ses droits aux prestations dont il peut bénéficier en vertu de la législation belge ou étrangère. A première vue, l'on pourrait estimer que le travailleur en chômage, exclu par sanction administrative des indemnités de chômage, ne répond pas aux conditions précitées et qu'il a perdu son droit à un minimum de moyens d'existence. Par ailleurs, on pourrait

mettre en doute l'utilité d'appliquer, sur la base d'une loi sociale, une sanction quelconque, si celle-ci perd beaucoup de son efficacité en exécution des dispositions d'une autre législation sociale. En tout état de cause, je considère qu'il est impossible de donner une réponse uniforme, valable pour tous les cas, à la question qui m'est posée ; en effet, tous les cas ne sont pas identiques et le motif de l'exclusion peut être différent. En s'en tenant aux principes, on ne peut que constater qu'aucune disposition légale n'empêche que l'intéressé prétende aux avantages de la loi du 7 août 1974. L'enquête sociale qui, pour chaque cas individuel, peut être ordonnée par la commission, devrait permettre à

celle-ci de prendre une décision équitable et, à ce propos, je tiens à attirer l'attention sur l'importance de la guidance sociale, qui doit essayer d'aider l'intéressé à sortir de sa situation de détresse. Pour terminer, il y a lieu de faire remarquer que le minimum de moyens d'existence octroyé est de toute façon sensiblement inférieur à l'indemnité de chô-

mage refusée, ce qui constitue donc en fait une sanction en tout état de cause ; il dépend, en outre, d'une enquête sur les ressources. On peut donc conclure que les deux réglementations en cause ne sont pas contradictoires ».

## Pas de double sanction

On sent toute l'hésitation du ministre, tenté de renvoyer la balle, au cas par cas, aux CAP, tiraillé entre l'absence de disposition légale clairement contraire et la crainte que la sanction soit « inutile » ou moins « utile » si une autre disposition sociale venait à l'aide de l'intéressé. Il conclut cependant que sanction il y a, au vu de l'enquête sur les ressources et du montant du minimex. Il nous semble qu'il aurait pu brandir de façon plus nette le principe *non bis in idem*, qui signifie que l'on ne peut être sanctionné deux fois pour la même faute et qui est l'un des points importants pour les droits des chômeurs exclus. Malgré les hésitations du ministre, Pierre Rouard conclut : « Nous avons cru utile de relever ces éléments qui sont de nature à éliminer pas mal de difficultés d'interprétation dans l'application de la loi. La solution donnée par le chômeur exclu s'applique évidemment, et pour les mêmes motifs aux travailleurs salariés et indépendants privés des indemnités même pour une raison qui leur est imputable, à la condition que leurs ressources soient insuffisantes, et, en outre, que, conformément à l'article 6 de la loi, l'intéressé fasse la preuve qu'il est disposé à être mis au travail, sauf impossibilité pour raisons de santé ou raisons sociales impérieuses et qu'il fasse valoir ses droits aux prestations

dont il pourrait bénéficier en vertu de la législation belge ou étrangère. (...) Cela implique notamment que celui-ci introduise son recours devant le tribunal du travail contre la décision qui l'exclut du bénéfice des indemnités de chômage, des indemnités en matière d'assurance maladie-invalidité... Cependant, étant donné que la

**On ne peut être  
sanctionné deux fois  
pour la même faute**

**Le recours  
n'est si simple  
ni automatique**



décision du tribunal du travail n'interviendra qu'avec un certain retard par rapport à la décision administrative, la commission d'assistance publique ne peut pas surseoir à l'octroi du minimum de moyens d'existence en attendant la décision dudit tribunal. Si ce dernier devait supprimer la sanction ou la réduire, il y aurait lieu à application de l'article 12 de la loi relative à la récupération des sommes payées, soit totalement, soit partiellement. ». Cette interprétation est l'une des difficultés qui se pose au chômeur exclu : certaines CAP à l'époque, certains CPAS ensuite, estimant que l'intéressé doit faire d'office un recours contre la sanction ou l'exclusion de l'ONEm. Or, la question du recours n'est ni simple ni automatique... □

(1) Projet de loi instituant un revenu garanti à chacun, *Doc. parl.*, Chambre, séance du 17 juillet 1974, p. 1464.

(2) Le premier gouvernement Tindemans, une coalition de sociaux-chrétiens et de libéraux mise en place le 25 avril 1974, n'a tenu qu'un mois et dix-sept jours. Les mêmes partenaires se sont adjoint le Rassemblement wallon pour une coalition en fonction du 11 juin 1974 au 7 mars 1977. Malgré le changement de coalition, certains analystes ont considéré cet exécutif comme étant toujours le gouvernement Tindemans I.

(3) Dumont D., *op. cit.*, p. 120.

(4) *Idem*, pp. 120-121.

(5) Projet de loi instituant un revenu garanti à chacun, *Doc. parl.*, Chambre, séance du 17 juillet 1974, p. 1464.

(6) Dumont D., *op. cit.*, p. 122.

(7) Projet de loi instituant un revenu garanti à chacun, *Doc. parl.*, Sénat, sess. extraord. 1974, séance du 10 juillet 1974, p. 759. Traduit du néerlandais.

(8) Dumont D., *op. cit.*, p. 124. Les propos de De Saeger viennent de « Projet de loi instituant le droit à un minimum de moyens d'existence, rapport du 16 juillet 1974 fait au nom des commissions réunies de la Prévoyance sociale et de la Santé publique et de la Famille par D. Coens », *Doc. parl.*, Chambre, sess. extraord. 1974, n° 192/2, p. 8.

(9) *Idem*, p. 124.

(10) Projet de loi instituant un revenu garanti à chacun, *Doc. parl.*, Sénat, sess. extraord. 1974, séance du 10 juillet 1974, p. 770.

(11) *Idem*, p. 789.

(12) De Busscher J., « L'institution du droit à un minimum de moyens d'existence », *Revue belge de sécurité sociale*, vol. 16, n° 10, 1974, p. 1051-1060. N'ayant eu accès qu'à la version en néerlandais de l'article, le texte que nous reproduisons est traduit par nos soins.

(13) Les deux dessins qui illustrent cette partie parlent d'aujourd'hui en contraste avec les intentions de l'époque... Ce sont, pour l'heure actuelle, à peine des caricatures, malheureusement...

(14) Rouard P., « La loi du 7 août 1974 instituant le droit à un minimum de moyens d'existence. Quelques problèmes pratiques. Délais de recours dans les matières prévues à l'article 704, alinéa 7er du code judiciaire », *J.T.T* n°109., 1975, p. 232.

## L'ÉVOLUTION DES TAUX DU MINIMEX

Le statut cohabitant a donc été créé en même temps que le minimex et il n'y avait pas de taux famille prévu.

(1) On suppose donc que, dans l'esprit du législateur, la différence entre la personne isolée sans enfant et la personne isolée avec enfant(s) devait se faire par les prestations familiales (2) et, sans doute aussi, par les contributions des pères. Une étude des années 1980 établit que 66% des bénéficiaires du minimex sont des femmes séparées ou divorcées, qu'un bon tiers sont demandeuses d'emploi sans droit aux allocations de chômage, que d'autres ont droit à des prestations sociales mais insuffisantes pour vivre et que quelques-unes enfin ont encore une activité professionnelle régulière trop réduite pour pouvoir en vivre sans complément. Celles qui ont droit à une pension alimentaire ne la reçoivent souvent que de manière irrégulière et même pas du tout. (3)

### Une première correction

Face à ce constat, les féministes plaident pour des mesures forçant les hommes à assumer leurs res-

ponsabilités (le SECAL n'existait pas encore) mais aussi et surtout favorisant l'insertion et/ou le maintien des femmes dans l'emploi, dans de bonnes conditions de travail et de salaire. C'est une autre voie qui sera choisie tout d'abord. En 1987, soit treize ans tout de même après la loi minimex, le législateur a décidé de subdiviser le montant intermédiaire afin d'améliorer la situation des bénéficiaires isolés ayant des enfants à charge, c'est-à-dire, concrètement, les familles monoparentales. Ainsi, en sus des conjoints et des cohabitants, il existait alors un montant intermédiaire pour les personnes isolées sans charge d'enfant et un montant intermédiaire majoré pour les personnes isolées ayant charge d'enfant. Il existait donc à cette époque quatre catégories de bénéficiaires : cohabitant, isolé, famille monoparentale et couple marié. (4)

(1) Cet encadré reprend un extrait de l'article Martens Y., « Les pièges de la monoparentalité en aide sociale » in *Monoparentalité et droits sociaux. Regards croisés*, ouvrage coordonné par l'Atelier des droits sociaux, décembre 2023, pp. 43-50.

(2) Notons toutefois que les majorations des allocations familiales pour les familles précarisées sont assez récentes et n'existaient pas au moment de la création du minimex en 1974 : « En 1983, les suppléments sociaux ont été instaurés pour les enfants du premier rang, en 1985 pour les enfants du deuxième rang et à partir de 1989 pour tous les enfants » (Cantillon B. et Goedemé T., « Les allocations familiales dans le régime des travailleurs salariés : rétrospective axée sur l'avenir : réflexions sur 75 années d'allocations familiales », *Revue belge de sécurité sociale*, 1er trimestre 2006, p. 16).

(3) Peemans-Poullet Hedwige, « Flexibilité du travail et sécurité sociale : quelles conséquences pour les femmes ? » in « (A)typische arbeid en huishoudens : recente bevindingen », *Steunpunt Women's Studies-LUC*, 1995, pp. 40-54 et Peemans-Poullet Hedwige, « Les droits des membres de la famille en sécurité sociale », *Revue belge de sécurité sociale*, n° spécial « Année internationale de la Famille : Colloque « Familles, Revenus et Société », 1994, pp. 29-93.

(4) Gilman Juliette, Mormont Hugo, Lambinet France ; « La modulation familiale des montants : les catégories de bénéficiaires » in « *Questions transversales en matière de sécurité sociale 2* », sous la coordination de Dumont Daniel, Publication Bruxelles, Larcier, 2021, pp. 107-108.

# 1976 : LA CRÉATION DES CPAS... ET D'UN OUTIL DE MISE À L'EMPLOI ?

Si l'octroi du minimex a été confié « naturellement » aux CAP, rapidement, celles-ci n'ont plus été considérées comme l'instrument adéquat pour cette mission, outre les nombreuses critiques qu'elles essuyaient depuis longtemps. La création d'un nouvel organe était nécessaire.

**L**a réforme de la loi de 1925 et des CAP était réclamée depuis longtemps. Le 3 juin 1976, après la présentation du rapport fait au nom de la commission de la Santé publique et de la Famille par A. Verbist, le ministre Jos De Saeger (CVP) rappelle une partie du processus : « ce projet (...) a été réalisé après une longue période de préparation, commençant par une étude approfondie, consacrée à la réforme, par une conférence de la Table Ronde, instituée en 1964 par l'Union des Villes et Communes belges. Cette conférence terminait ses travaux en 1966 et, hormis quelques modifications d'ordre secondaire, ses positions furent reprises, en 1968, par le Conseil supérieur de l'Assistance et du Service social. Ensuite, l'on procéda à la rédaction d'un premier avant-projet de loi qui, achevé en 1971, fut divulgué de manière à être débattu sur une grande échelle. Après que les points de vue qui, ainsi, s'étaient manifestés, avaient fait l'objet d'une nouvelle confrontation au sein d'une commission, également instituée par l'Union des Villes et Communes belges, on mettait la dernière main au projet de loi qui, avec l'assentiment du Conseil des ministres, fut soumis à l'avis du Conseil d'État. ». (1) (Lire l'encadré p. 55.)

## L'opportunité de la fusion

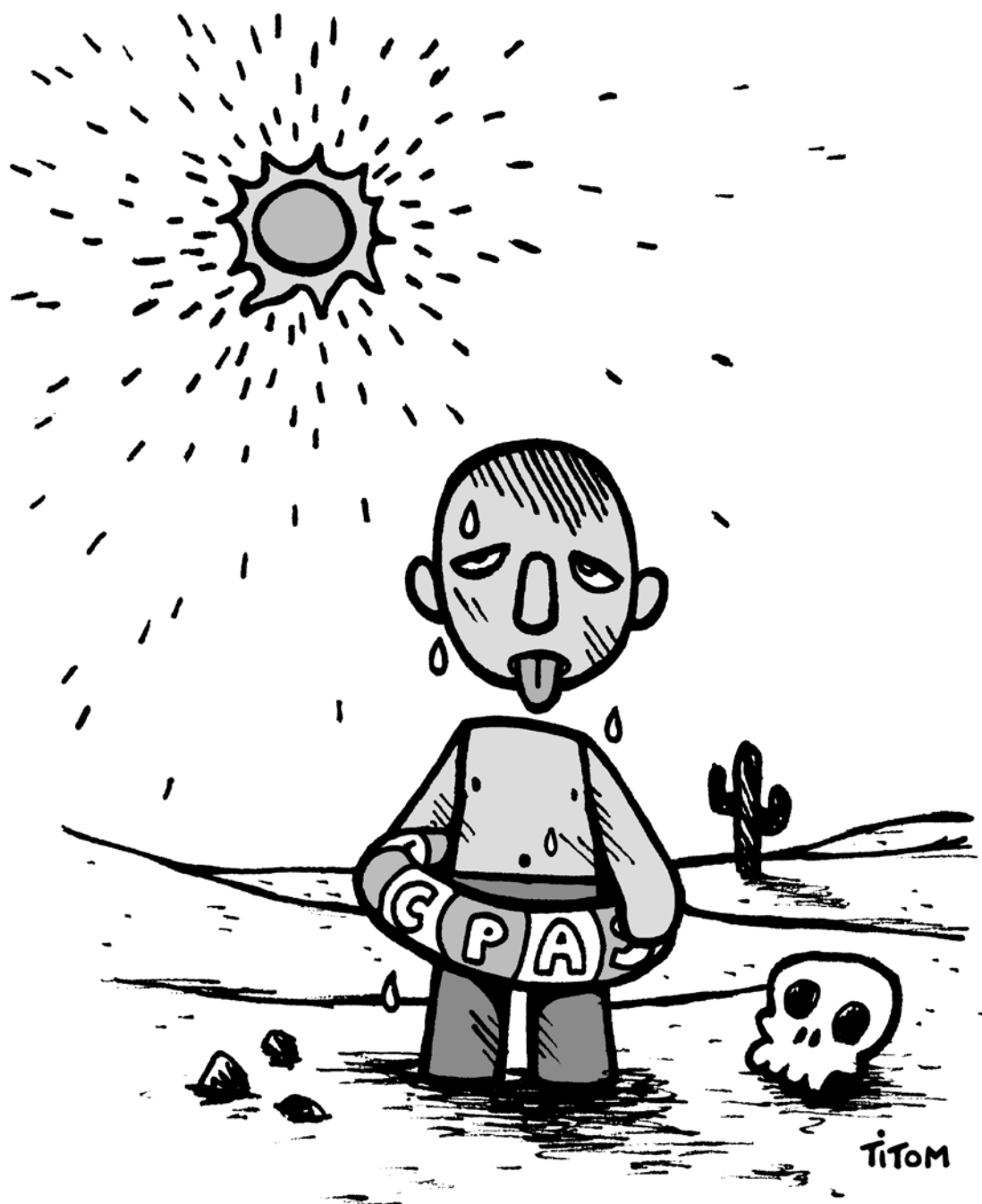
Les CAP, institutions communales, souffraient notamment du nombre énorme de communes belges. Le projet de création des CPAS profite alors d'une autre réforme du gouvernement Tindemans, celle d'une vaste fusion des communes qui voit le nombre de municipalités être réduit de 2.359 à 596. Chaque commune ainsi remembrée sera desservie par un centre public d'aide sociale. (2) La loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale (M.B. 5 août 1976) comporte plusieurs parties fort différentes dont

les principales sont l'organisation de l'institution d'une part, les missions d'autre part. La loi organique est devenue aujourd'hui une loi hybride : les articles portant sur les missions des CPAS et leur exécution sont restées de la compétence du fédéral tandis que les articles concernant l'organisation, le fonctionnement et la gestion sont, depuis 1993, de la compétence des Régions. Les CPAS ont évidemment repris les missions des CAP, dont celle d'octroyer le minimex. Quant à l'aide sociale, davantage précisée dans la loi de 1976 que dans celle de 1925, sa définition reste néanmoins très large, disant qu'elle doit permettre à chacun de « mener une vie conforme à la dignité humaine ». Précisons que l'exigence de disposition au travail, explicite dans la loi minimex, peut, dans certains cas, être étendue à l'aide sociale.

## Une mesure d'abord conjoncturelle

Concernant notre sujet justement, c'est bien sûr le fameux article 60§7 qui est à examiner dans la loi organique. Pour rappel, celle-ci est adoptée dans un contexte d'explosion du chômage, suite au choc pétrolier. Or, quinze ans plus tôt, l'accès au chômage sur la base du travail avait été fortement durci pour arriver à peu de choses près aux conditions de stage (durée de travail exigée pour avoir droit au chômage) en vigueur jusqu'au 28 février 2026 (seule la période de référence a un peu changé). En effet, l'arrêté royal du 27 décembre 1961, pris par le ministre de l'Emploi et du Travail, L. Servais (PSC dans un gouvernement en coalition avec le PSB), avait multiplié comme jamais auparavant la durée du stage : « à partir de 1962, les conditions de stage furent alourdies pour les plus de 26 ans : le nombre de jours de travail à prouver fut

**La fusion  
des communes va  
faciliter la création  
des CPAS**



## CPAS: UNE BOUÉE DE SECOURS ADAPTÉE?

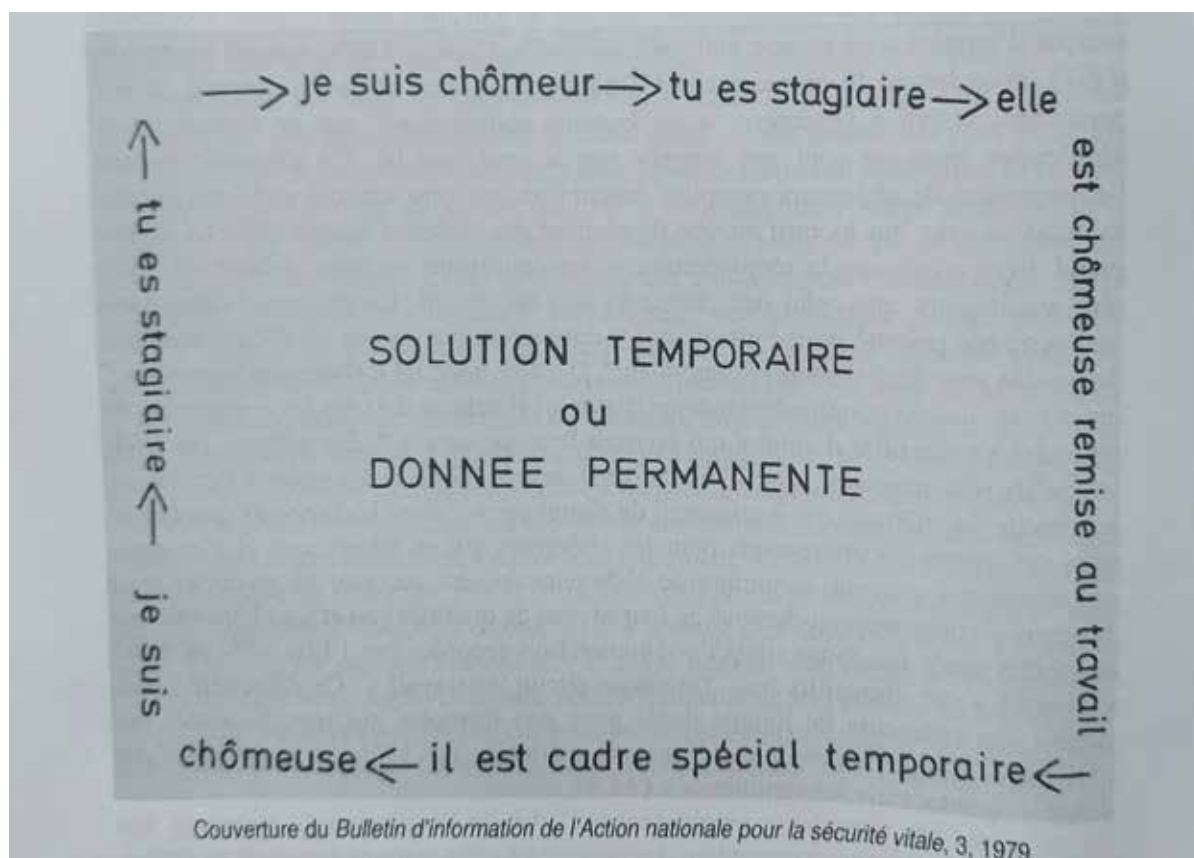
multiplié par deux pour les chômeurs âgés de 26 à 35 ans (12 mois en 18), par trois pour ceux âgés de 36 à 49 ans (18 mois en 24) et par quatre pour les 50 ans et plus (24 mois en 36). » (3) Ces conditions d'accès élevées, qui pouvaient avoir un sens au début des « Golden sixties », posent problème avec la hausse en flèche du chômage. Dans ce contexte, des gens perdent leur emploi sans toujours avoir rempli ces conditions de stage exigeantes. Etant donné qu'il existe désormais le minimex, une partie de ces personnes peuvent y avoir droit, alors même qu'il ne leur manque que quelques jours/semaines/mois de travail pour avoir droit au chômage. Cela pose problème au regard de l'une des conditions d'octroi du minimex.

### L'aspect résiduaire du minimex

Car si l'article 6 de la loi minimex dit que « Pour l'octroi et le maintien du minimum de moyens d'existence, l'intéressé doit : 1. faire la preuve qu'il est disposé à être mis au travail, à moins que cela s'avère impossible pour des raisons de santé ou pour des raisons sociales impérieuses; », il ajoute en « 2. faire valoir ses droits aux prestations dont il peut bénéficier en vertu de la législation sociale belge ou étrangère ». Un demandeur à qui il manquerait quelques jours/semaines/mois de travail pour avoir droit au chômage doit donc tenter de les obtenir. Vu la situation de crise, cela n'est pas aisé. Une disposition en ce sens est proposée vers la fin du processus législatif. Il faut en effet attendre le 3 juin 1976 pour



Dès le début des dispositifs de « résorption du chômage », le monde associatif dénonce des sous-statuts dans lesquels sont maintenus les sans-emploi. Couverture du Bulletin d'information de l'Action nationale pour la sécurité vitale, n°3, 1979.



⇒ qu'un amendement à ce sujet soit proposé au Sénat : « à la demande d'un membre de la Commission, le Gouvernement dépose un dernier amendement dont le texte est destiné à former le paragraphe final de l'article. Cet amendement est libellé comme suit : « Lorsqu'une personne doit justifier d'une période de travail pour obtenir le bénéfice complet de certaines allocations sociales, le centre public d'aide sociale prend toutes dispositions de nature à lui procurer un emploi. Le cas échéant, il fournit cette forme d'aide sociale en agissant lui-même comme employeur. » ».

## Une mesure courte et rare...

La brièveté et le caractère exceptionnel de cette forme de mise à l'emploi est confirmée par le ministre, en réponse à un sénateur qui s'inquiétait de la contradiction entre ce type d'engagement et les règles appliquées au personnel du CPAS : « Le Ministre signale qu'il s'agit ici d'une mise au travail très accidentelle et de courte durée ; il compare le système envisagé avec celui de la mise au travail des chômeurs tel qu'il est appliqué actuellement par les pouvoirs publics. Afin de faire ressortir cette idée plus nettement, il propose de compléter l'amendement, à la fin du texte, par les mots « pour la période visée ». (4) Ce point sera assez vivement attaqué ensuite à la Chambre par le député socialiste Brouhon. Il pointe : « le dernier paragraphe de l'article qui traite de cette question soulève la situation des personnes qui, demandant une aide sociale, se trouvent en mesure de pouvoir bénéficier des lois sociales pour autant qu'elles rem-

plissent les conditions prévues quant au nombre de jours de travail exigés pour bénéficier de la loi. C'est la situation de toutes les personnes qui pourraient toucher des allocations d'incapacité de travail ou surtout de celles qui pourraient bénéficier d'allocations de chômage. (...) Votre texte stipule que, dans ce cas, le centre d'aide sociale doit aider ces personnes à trouver un emploi qui leur permette de satisfaire aux exigences du stage. C'est parfait. Mais il stipule aussi que, le cas échéant, il appartiendra au centre d'aide sociale de remplir lui-même le rôle d'employeur. » Le ministre De Saeger l'interrompt en un mot : « Provisoirement. ». (5) Mais Brouhon ne se calme pas : « Monsieur le Ministre, vous rendez-vous compte de la situation ? Si l'expression « le cas échéant » signifie que si le centre d'aide sociale ne parvient pas à trouver un emploi adéquat à ces personnes dans le secteur privé ou dans une administration, il sera tenu d'engager ces personnes et de devenir leur employeur, vous rendez-vous compte de la situation dans laquelle on peut se trouver dans certains grands centres où des cas semblables à ceux que vous voulez viser ne sont pas isolés mais se présentent par dizaines ? Il est vrai qu'à l'heure actuelle, certaines commissions d'assistance publique avisées préfèrent donner du travail occasionnel à l'une ou l'autre des personnes assistées et les rémunérer sous forme de salaire plutôt que les aider sous forme d'une allocation dite d'indigence. Mais cela ne se passe que dans des cas isolés et selon les possibilités. Je vous assure que demain on se trouvera devant des difficultés certaines si, dans une commune industrielle, par exemple, une centaine de jeunes chômeurs n'ont pas droit aux allocations de chômage

**Une mise à l'emploi  
cantonnée à  
des emplois au sein  
du CPAS**

## Des personnes auxquelles il ne manque que quelques jours de travail

parce qu'ils n'ont pas effectué le stage nécessaire, et qu'il faut les mettre au travail sans plus, parce que les « mettre au travail » simplement pour le principe ne résout pas le problème non plus. Il faut respecter la dignité humaine et ne pas donner l'impression à quelqu'un qu'on l'emploie parce qu'il le faut bien. ». (6) Le ministre réplique en minimisant à nouveau et la nouveauté et l'ampleur de la mesure : « La loi de 1925 comportait déjà le principe suivant lequel, dans certains cas, les commissions d'assistance

publique pouvaient mettre au travail des indigents. Cette idée a été reprise mais elle a été actualisée parce qu'en 1925 nous ne connaissions pas encore la législation sociale qui existe maintenant. L'idée est que dans certains cas, lorsqu'il manque, pour une période de référence, quelques jours ou quelques semaines de travail, il est préférable de mettre la personne au travail, fût-ce à la commission d'assistance publique, et de lui donner ainsi le droit aux prestations de la sécurité sociale, plutôt que de continuer à lui payer des allocations en tant que bénéficiaire par exemple d'un minimum de moyens d'existence. » (7)

### Une mesure non impérative...

Lors de la séance du 6 juillet 1976, où sont discutés les derniers amendements, le député socialiste Armand Moock reprend les questions de Brouhon : « J'en viens à cette partie du texte : « Le cas échéant, il fournit cette forme d'aide sociale en agissant lui-même comme employeur pour la personne visée ». Je me félicite de cette disposition. Nous l'appliquons depuis de nombreuses

## CHANGEMENT RADICAL OU COSMÉTIQUE ?

C'est donc à partir de 1964 que la volonté de transformation des CAP en un nouvel organe fait l'objet de propositions précises qui aboutiront à la loi de 1976. Les promoteurs de la réforme étaient divisés sur l'ampleur de celle-ci et sur l'orientation à lui donner. Pour les uns, il suffisait de moderniser la loi à la lumière de l'expérience, en tenant compte de l'existence des nouvelles institutions de prévoyance sociale. Pour d'autres, la modification devait être fondamentale et comporter notamment une rationalisation des services hospitaliers. Cette seconde tendance, reprise par la proposition de la loi Michel, allait jusqu'à vouloir supprimer les commissions d'assistance publique et à les intégrer dans l'administration communale. La menace d'un bouleversement aussi radical incita la section « assistance publique » de l'Union des villes et communes belges à faire, à son tour, des propositions de réforme. Les positions prises par cet organisme, composé en majeure partie de mandataires et de secrétaires de CAP, ont été déterminantes dans l'évolution des travaux préparatoires de la nouvelle loi et lui ont donné un caractère nettement réformiste, mais non vraiment révolutionnaire. (1)

### L'inégalité de traitement

L'un des principaux reproches adressés aux CAP étaient les disparités d'application considérables d'une

commune à l'autre et le fait que la loi laissait à chacune d'entre elles le soin de régler seule l'ardoise des secours accordés. Au regard de cet état des lieux, il est manifeste que la nouvelle loi se limite à n'opérer qu'un rajeunissement de façade des anciennes commissions d'assistance publique. Sur le plan de l'organisation administrative de l'assistance, la seule innovation notoire est en fait collatérale et indirecte : il s'agit du remembrement des collectivités locales – et donc de leurs organismes chargés d'octroyer l'aide – consécutif à la réduction du nombre de communes. Plutôt sévère sur l'ensemble de la (non-)réforme, Patrick Senaev conclut que la loi du 8 juillet 1976 se contente en définitive d'« habiller de neuf un vieux corps ». (2)

### Un esprit nouveau

Or, pour Daniel Dumont, si l'architecture administrative préexistante est effectivement *grosso modo* maintenue en l'état, moyennant un toilettage des textes et quelques retouches à la marge, la loi de 1976 n'en est pas moins de part en part animée par un esprit entièrement nouveau. En effet, les travaux préparatoires de la loi et la définition par celle-ci des missions de fond imparties aux CPAS témoignent clairement de la volonté du législateur de tourner radicalement le dos à une assistance publique largement discréditée par son caractère

aléatoire et humiliant. C'est en fait à ce niveau, celui du mouvement interne appelé à animer le « vieux corps habillé de neuf », que se situe la véritable réforme. Quoi qu'il en soit du statut juridique, de la composition et du mode de financement des centres – sur tous ces aspects, le *statu quo* donne indéniablement matière à débat –, les CPAS sont appelés à constituer au sein de chaque commune une forme de service social généraliste, entièrement au service et à la disposition de la population locale. Le maître mot de l'action du CPAS, bras social armé de la commune, doit être d'apporter une réponse appropriée et « fortement individualisée » aux problèmes rencontrés par les personnes en difficulté. (3)

(1) Dès 1967, le CRISP y consacre un bref *Courrier hebdomadaire* : « Le problème des déshérités en Belgique ». *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 1967/33 n° 379, 1967, 20 p. Nous reprenons ici principalement Huvelle P., « La loi organique des centres publics d'aide sociale », *J.T.*, 1977, p. 449-454.

(2) Dumont D., *La responsabilisation des personnes sans emploi en question : une étude critique de la contractualisation des prestations sociales en droit belge de l'assurance chômage et de l'aide sociale*, Bruxelles, La Chartre, 2011, p. 128, citant Senaev P., « De organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn », *R.W.*, 1976-1977, n° 20, col. 1179-1216.

(3) *Idem.*

⇒ *années pas toujours à la satisfaction de certaines autorités de tutelle mais nous avons toujours estimé que c'était la meilleure solution pour remettre quelqu'un dans le circuit social. Je m'en réjouis mais je voudrais cependant vous demander si ce texte comporte ou ne comporte pas de limites. Si je raisonne par l'absurde, il en sera ainsi et il n'y aura pas de limites. Dans la commission que je connais particulièrement, cette façon de procéder se faisait pour trois ou quatre personnes en moyenne et quand ces personnes étaient en règle, on en prenait d'autres. Dans votre esprit, si demain, et malheureusement nous sommes dans une période propice, si demain cent personnes dans ce cas bien précisé se présentent, estimez-vous que, le texte étant impératif, nous devons mettre ces cent personnes au travail dans nos propres institutions même si cela dépasse très largement les besoins ou bien estimez-vous qu'il y a lieu à appréciation en se limitant à une situation normale ? ».* (8) M. De Saeger, ministre de la Santé publique et de la Famille, répond : « C'est certainement une question d'appréciation des possibilités du centre. » M. Moock reprend : « Je note que ce n'est donc pas impératif mais qu'il s'agit d'une question d'appréciation. » et le ministre conclut « C'est exact ».

## ... pour avoir droit au chômage

La loi du 8 juillet 1976 prévoit dès lors que le CPAS aide si nécessaire le demandeur à parvenir à obtenir son droit au chômage, ce qui est d'ailleurs évidemment aussi dans son intérêt, puisque la personne ayant droit au chômage ne serait plus à sa charge. A cette fin, le législateur insère donc à l'article devenu 60 (qui traite de l'enquête sociale, des types d'aide et de facto de l'aspect résiduaire de celle-ci) un paragraphe supplémentaire (absent donc des premières versions du texte), le 7, qui stipule : « Lorsqu'une personne doit justifier d'une période de travail pour obtenir le bénéfice complet de certaines allocations sociales, le centre public d'aide sociale prend toutes dispositions de nature à lui procurer un emploi. Le cas échéant, il fournit cette forme d'aide sociale en agissant lui-même comme employeur pour la période visée. ». Autrement dit, le CPAS aide la personne à trouver un emploi et, si cela ne marche pas, peut l'engager pour la durée nécessaire pour qu'elle obtienne le droit au chômage. Par exemple, un jeune de moins de trente-six ans qui perdrait son travail après 300 jours alors qu'il doit en justifier 312 à l'ONem peut être engagé pour les douze jours manquants.

## Une mise à l'emploi interne

Peut être engagé pour une courte durée et... par le CPAS. Uniquement ! A cette époque, cette mise à l'emploi était en effet cantonnée à des emplois au sein du CPAS. Le nombre de postes était donc difficilement extensible, d'autant que ces emplois étaient à charge du CPAS lui-même, puisqu'il n'y avait pas de subvention prévue. A l'origine, l'article 60§7 est donc tout sauf un outil de mise à l'emploi et les CPAS ne sont pas encouragés à en faire usage. Il faut attendre 1985 pour que les emplois occupés en application de l'article 60§7 soient subventionnés au même titre que le minimex.

La loi du 1er août 1985 portant des dispositions sociales (Moniteur belge du 6 août 1985, pp. 11380 et 11381) dit en son article 130 : « L'article 18 de la loi du 7 août 1974 instituant le droit à un minimum de moyens d'existence est complété par la disposition suivante « Cette subvention reste due au Centre public d'aide sociale lorsque ce dernier agit en qualité d'employeur en application de l'article 60, paragraphe 7 de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale, afin de permettre à un bénéficiaire du droit à un minimum de moyens d'existence d'obtenir le bénéfice complet d'une allocation sociale d'un montant au moins égal à celui du droit à un minimum de moyens d'existence » ».

## Les dispositifs de résorption du chômage

Entre la loi de 1974 et celle de 1976, le chômage a grimpé en flèche et l'on se rend compte qu'en plus de la croissance inédite, il commence à devenir structurel. Dès 1977, Guy Spitaels, devenu ministre de l'Emploi et du Travail dans le gouvernement Tindemans IV, lance le « plan Spitaels », visant à lutter contre ce chômage endémique. (9) C'est ainsi que divers programmes dits de résorption du chômage, au succès assez variable et à l'existence souvent éphémère, viennent successivement (y compris après Spitaels) s'ajouter – et finalement se substituer – au système des chômeurs mis au travail, qui existait déjà depuis 1949. Voient tour à tour le jour le statut de cadre spécial temporaire (CST) en 1977, le troisième circuit du travail (TCT) en 1982, le statut d'agent contractuel subventionné (ACS) en 1986, les agences locales pour l'emploi (ALE) en 1987, etc. En moyenne annuelle, approximativement 85.000 chômeurs seront occupés dans le cadre de ces programmes tout au long des années quatre-vingt. (10) Au cours de ces années quatre-vingt, certaines mesures

d'aide à l'emploi, initialement réservées aux seuls chômeurs complets indemnisés, s'ouvrent aux bénéficiaires du minimum de moyens d'existence : le troisième circuit de travail et le fonds budgétaire interdépartemental de promotion de l'emploi (1982), le régime des agents contractuels subventionnés par l'Etat

auprès de certains pouvoirs locaux (1986), le recrutement net supplémentaire (1986), l'engagement d'un employé de maison (1986) ainsi que l'engagement de jeunes (1987) prévoient explicitement l'accès des bénéficiaires du minimum de moyens d'existence. Il faut néanmoins souligner que cette possibilité d'accès des bénéficiaires du minimum de moyens d'existence à ces divers dispositifs s'avère très complexe : des conditions d'engagement leur sont imposées, conditions particulièrement draconiennes en comparaison de celles qui sont requises dans le chef des chômeurs complets indemnisés. (11) « Ce cumul d'exigences pose question à l'endroit des personnes à qui le CPAS propose un tel emploi. S'agirait-il d'un groupe de travailleurs à distinguer des autres ? Devraient-ils davantage que les chômeurs « mériter » l'accès au marché du travail ? Faudrait-il empêcher la concurrence entre bénéficiaires du minimum de moyens d'existence et chômeurs complets indemnisés pour protéger les seconds d'une irruption massive des premiers sur le

## Les CPAS poussés à développer l'insertion socioprofessionnelle



marché du travail ? Les pouvoirs publics se soucieraient-ils en priorité de diminuer le nombre des personnes reprises dans les statistiques du chômage complet indemnisé dont l'ampleur croissante alerte les analystes nationaux et européens ? La réalité observée sur le terrain avive ces questions : les résultats d'une recherche-action menée par notre Centre auprès de six CPAS (pilotes de Wallonie à la fin des années quatre-vingt) sont assez décevants en termes de nombre d'emplois occupés par les bénéficiaires du minimum de moyens d'existence. » (12)

### Accélération de la mise à l'emploi

Même si le bilan est mitigé, le mouvement de la mise à l'emploi s'accélère. « A partir de 1989, la Région bruxelloise prend des dispositions pour l'insertion socio-professionnelle des minimexés dans les dix-neuf communes de la région. A l'initiative notamment de l'ORBEM, il est question de former et de ramener vers l'emploi « les exclus de la croissance », les « laissés pour compte », les jeunes peu ou pas qualifiés. Dans ce contexte, les minimexés sont amenés à s'inscrire comme demandeurs d'emploi auprès de l'ORBEM et à définir un projet individualisé d'insertion avec l'« agent d'insertion » du service régional de l'emploi. Des moyens financiers importants sont alloués à chaque CPAS pour mettre en œuvre une telle politique et financer les contrats d'insertion, mais plus encore, pour instaurer des conventions avec les organismes de l'emploi et les subventions à la création d'emplois spécifiques qui y sont attachées. Entre 1989 et 1992, le programme touchera pas moins de 1.335 personnes sur un total de 8.819 minimexés bruxellois. » (13)

### Les CPAS et l'insertion socioprofessionnelle

Si l'insertion socioprofessionnelle ne faisait pas à l'origine partie des missions des CPAS, ces derniers sont clairement poussés à s'en soucier, tant du fait de l'augmentation des bénéficiaires que des pressions politiques en ce sens. « En 1987, plusieurs acteurs prennent une position plus affirmée sur ce dossier et poussent au développement d'une véritable politique « d'insertion socioprofessionnelle ». C'est tout d'abord le cas de la Fondation Roi Baudouin qui, au travers de la publication d'une petite brochure, synthétise les « bonnes pratiques » de certains CPAS en la matière. La brochure, intitulée « ... Au travail. CPAS et insertion socio-professionnelle », place au centre de la discussion la question de la mise au travail des allocataires. Ainsi, les auteurs précisent qu'à côté de l'attitude passive, « bon nombre de CPAS ont entrepris une « autre » démarche », « essentiellement axée sur la formation et la mise au travail pour sortir résolument des circuits de l'aide et de l'assistance ». L'objectif de cette « autre » démarche serait « avant tout un objectif d'insertion », celui d'une « régularisation » qui « passe par le travail ». Dans ce cadre, les CPAS feront de manière croissante recours aux perspectives qu'offrent les articles 60 et 61 de la loi organique. Ce dispositif imaginé au départ comme permettant de fournir aux allocataires la période de travail manquante à leur intégration dans la Sécurité sociale, devient, au fil du temps, la base d'« un droit à l'insertion ». L'article 61, beaucoup moins utilisé,

permet une telle mise au travail dans des entreprises privées au travers de conventions signées avec les CPAS. Si l'usage de tels dispositifs est encore très marginal au sein des CPAS jusqu'au milieu des années 1990, la Fondation y voit cependant les prémices d'une « conception plus large et innovatrice de l'aide sociale » qui place « les CPAS au

centre d'un « réseau » pouvant devenir, au niveau local, l'outil efficace et indispensable de la réinsertion de personnes les plus défavorisées ». Le CPAS mène alors avec une « main de fer dans un gant de velours » une politique susceptible d'« assurer l'accrochage des « décrochés » » dans la société. Cette perspective sera mise en avant par la plateforme « Solidarité en plus, pauvreté en moins » lors d'un colloque organisé le 3 décembre

1988 aux Facultés universitaires Notre-Dame de la Paix à Namur. A cette occasion, les membres de la plateforme interrogent « la liaison entre sécurité d'existence et réinsertion sociale et professionnelle ». Il y est notamment suggéré d'envisager la disposition au travail mentionnée « dans le cadre d'un contrat » afin que cette perspective devienne « un effort commun du CPAS et des services et des intéressés pour se réinsérer dans la société » et que cette réinsertion ne pèse pas « sur les seules épaules du bénéficiaire du minimex ». (14) □

(1) Projet de loi organique des centres d'aide sociale, rapport du 3 juin 1976 fait au nom de la commission de la Santé publique et de la Famille par A. Verbist, *Doc. parl.*, Sénat, sess. ord. 1974-1975, n° 581/2, p. 10 à 11.

(2) Dumont Daniel, *La responsabilisation des personnes sans emploi en question : une étude critique de la contractualisation des prestations sociales en droit belge de l'assurance chômage et de l'aide sociale*, Bruxelles, La Charte, 2011, p. 127 et Berger J.-M., « Le Défi des centres publics d'aide sociale », Editions Labor, 1978, p. 13.

(3) Delvaux Bernard, « Regards sur un demi-siècle d'assurance-chômage et sur ses perspectives d'avenir », *Reflets et perspectives de la vie économique*, Bruxelles, vol. 33, n° 1/2, 1994, p. 105.

(4) Projet de loi organique des centres d'aide sociale, rapport du 3 juin 1976 fait au nom de la commission de la Santé publique et de la Famille par A. Verbist, *Doc. parl.*, Sénat, sess. ord. 1974-1975, n° 581/2, p. 116.

(5) *Ann. parl.*, Chambre, 3 juillet 1976, n° 141-142, p. 4859.

(6) *Idem*, p. 4860.

(7) *Ibidem*.

(8) *Ann. parl.*, Chambre, 6 juillet 1976, p. 4945.

(9) Sur le « plan Spitaels », lire Zamora Vargas Daniel, *De l'égalité à la pauvreté. Une socio-histoire de l'assistance en Belgique (1895-2015)*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, « Sociologie et anthropologie », 2018, pp. 127-132.

(10) Dumont D., *op. cit.*, p. 291.

(11) Bodart M., « La nouvelle loi et les politiques d'accès à l'emploi », *Vers le droit à l'intégration sociale* (dir. M. Bodart), Bruxelles, La Charte, coll. « Droit en mouvement », 2002, p. 170-171.

(12) *Idem*, p. 172.

(13) Zamora Vargas Daniel, *op. cit.*, p. 190. ORBEM est l'ancien nom d'Actiris.

(14) *Idem*, pp. 188-189. Pour plus de détails sur la plateforme « Solidarité en plus, pauvreté en moins », lire pp. 154-155.

# 1993 : LE TOURNANT DE LA CONTRACTUALISATION

L'idée de la contractualisation de l'aide sociale existait depuis longtemps mais a pris de la vigueur à la fin des années quatre-vingt. Elle va se concrétiser au début de la décennie suivante.

Dès les travaux parlementaires et les premiers articles sur la loi minimex, la question de la « mise en action » du bénéficiaire, de son insertion dans la société est posée : « *l'individu ne doit pas seulement être soutenu pécuniairement, il doit également être soutenu, suivi par des services spécialisés, par exemple pour être conseillé dans ses difficultés familiales, son orientation professionnelle, etc.* ». (1)

## L'exclusion des 18-21 ans

Lors des débats sur le projet de loi en 1974, le député socialiste Namèche s'indigne que le minimex ne soit accessible qu'aux majeurs (et que les étrangers en soient aussi exclus). « *Venons-en aux jeunes entre dix-huit et vingt et un ans qui sont exclus du bénéfice de la loi. Les jeunes de dix-huit ans sont électeurs pour les élections communales et tous les partis, Mesdames, Messieurs, se sont prononcés pour l'octroi de la majorité civile à l'âge de dix-huit ans. A cet égard aussi, c'est l'occasion pour chacun des parlementaires de mettre les actes en concordance avec les paroles et de permettre aux jeunes de dix-huit ans d'avoir éventuellement accès, si la nécessité l'exige, au bénéfice du minimum de moyens d'existence.* » Il propose l'amendement suivant, qui ne sera pas adopté : « *Est considéré comme majeur pour le bénéfice de la présente loi, le mineur de plus de 18 ans qui n'est pas à charge d'une autre personne pour la déclaration de ses revenus.* ». (2) Comme nous l'avons vu précédemment, dans l'esprit des députés de 1974, la crise n'ayant pas encore entraîné de chômage de masse, le passage éventuel d'un jeune au minimex serait d'office de courte durée. Mais la crise va faire ressentir ses effets, puis le minimex va « automatiquement » devenir accessible aux jeunes dès dix-huit ans, sans changement de la loi de 1974. En effet, les débats sur l'abaissement de la majorité à dix-huit ans finissent par aboutir à une décision en ce sens qui entre en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 1990.

## De plus en plus de jeunes sans emploi

Dans ce double contexte de chômage structurel de masse, qui touche beaucoup les jeunes, et du prochain

passage de la majorité civile à dix-huit ans, beaucoup d'observateurs s'inquiètent à la fin des années quatre-vingt de l'afflux possible de jeunes au minimex. Daniel Dumont analyse en détail cette question et identifie un acteur particulier de ce débat. Il s'agit de Jean-Marie Berger. D'abord conseiller juridique à la section « assistance publique », puis « aide sociale » de l'UVCB (l'ancêtre fédéral des fédérations de CPAS régionales actuelles) dans les années septante, il devient le Secrétaire général du CPAS de Charleroi en 1980. Dès 1978, il publie « Le Défi des centres publics d'aide sociale », ouvrage dans lequel il présente la jeune institution, illustre les modalités de l'aide sociale par les premières jurisprudences disponibles puis conclut par un « Plaidoyer pour une politique d'action sociale ». Si ce dernier est assez « philosophique », assez peu concret, il présage toutefois l'évolution que va connaître son

auteur : « *L'objectif fondamental de l'action sociale est la recherche de l'autonomie des personnes et des groupes, ce qui implique que la lutte contre l'inadaptation ne se situe pas dans l'unique direction de l'adaptation de l'individu à la société mais dans l'adaptation respective de l'individu et de la société. L'action sociale apparaît non pas comme une fonction compensatrice des dégâts humains engendrés par le type de croissance adopté mais comme un facteur de changement social per-*

*mettant à chacun d'accroître et d'utiliser pleinement ses capacités.* ». (3) L'objectif semble séduisant, a fortiori à partir du moment où les actions attendues ne reposent pas uniquement sur l'individu et que la part d'action de la société (via dans notre cas le CPAS) est soulignée. Notons cependant qu'à l'avant-dernière page, l'auteur écrit : « *la responsabilité personnelle des bénéficiaires doit être introduite dans tous les cas, quel que soit le service rendu.* ». (4)

## La « responsabilisation »

Onze ans plus tard, en 1989 donc, le même Jean-Marie Berger, toujours Secrétaire général du CPAS de Charleroi, publie un nouvel ouvrage, « Droit au cœur », cette fois avec Etienne Jacques, qui travaille dans le

**Majorité civile  
à 18 ans,  
afflux de jeunes  
au minimex ?**

même CPAS et a été coordinateur du programme « aide sociale » de la Fondation Roi Baudouin (et on se souvient du rôle de cette dernière dans l'émergence des idées de contractualisation, lire p. 57). Tout en insistant sur le fait qu'ils ne remettent pas en cause le minimex, les auteurs en appellent, sans le formuler encore comme cela, à en faire un instrument d'activation : « Faire du minimex un levier pour [une] promotion et une réinsertion sociales, c'est refuser que des personnes ne s'installent dans un système de gestion de leur survie. C'est chercher à responsabiliser le bénéficiaire, non pour le rendre coupable de sa situation, mais pour lui permettre de recouvrer ses droits à la dignité et à la citoyenneté. Vouloir dès lors lier, pour certaines catégories de bénéficiaires, octroi du minimum de moyens d'existence et projet d'insertion, nous paraît non contradictoire avec le fondement même de ce droit. Cela ne signifie pas pour autant condamner ces bénéficiaires à un travail forcé, comme jadis on condamnait aux galères. ». (5) L'accent sur la « responsabilisation du bénéficiaire », déjà évoquée une décennie plus tôt, est ici accentué. Les auteurs prennent l'exemple de la guidance budgétaire, bien connue en aide sociale, pour élargir cet exemple, pourtant particulièrement concret et arithmétique/comptable (comment puis-je m'en sortir avec des revenus X pour payer mes différentes dépenses ?) à l'ensemble de l'aide sociale. Ce faisant ils critiquent les « accords pragmatiques » que nouent l'aident et l'aidé pour plaider en faveur d'une solution reposant sur une contractualisation plus formelle. « En tant qu'action d'accompagnement, de soutien et d'orientation, la guidance peut se dérouler selon un schéma pragmatique ou selon un schéma contractuel. Ce dernier est trop rarement encore pratiqué, bien que son intérêt soit d'inscrire la notion de projet dans la relation d'aide et ainsi de chercher à diminuer les situations de dépendance et de chronicité. Sans doute, pratique-t-on souvent des «quasi-contrats» consistant à déterminer pour autrui comment il doit se comporter. Il s'agit ici de tout autre chose et l'un des buts d'une démarche contractuelle est de clarifier les rôles, responsabilités et engagements des différentes parties en présence, à savoir, la personne ou la famille concernée, le travailleur social et l'instance de décision du CPAS. L'utilisation de la notion de contrat nécessite de s'en référer à la signification qu'elle a en droit : convention par laquelle une ou plusieurs personnes s'obligent envers une ou plusieurs autres à donner, à faire ou à ne pas faire quelque chose. Quatre conditions régissent la validité d'un contrat : le consentement de la partie qui s'oblige, la capacité de contracter, un objet certain qui forme la matière de l'engagement, une cause licite dans l'obligation. Transposées dans la relation d'aide, ces conditions sont interpellantes : jusqu'où y a-t-il consentement et capacité, qu'est-ce qui est matière à engagement, n'y a-t-il pas ajout à ce que la loi prescrit déjà par ailleurs ? Il ne faut pas s'aveugler sur les conditions sociales et institutionnelles dans lesquelles se noue une relation d'aide. L'intérêt d'une démarche contractuelle est de rendre plus explicites et plus claires les bases de celle-ci sans abolir pour autant les différences de rôles et de positions des parties. Témoignant de la volonté d'instaurer un espace de plus grande égalité, il s'agit

## Un plaidoyer pour la responsabilisation via la contractualisation

**MINISTÈRE DE LA JUSTICE**  
—  
**F. 90 — 215**  
**19 JANVIER 1990. — Loi abaissant à dix-huit ans**  
**l'âge de la majorité civile (1)**  
—

**BAUDOUIN, Roi des Belges,**  
**A tous, présents et à venir, Salut.**

**Les Chambres ont adopté et Nous sanctionnons ce qui suit**

### **CHAPITRE Ier. — Modifications au Code civil**

#### **Section Ire. — Articles de base**

**Article 1er.** Dans l'article 388 du Code civil, les mots « vingt et un » sont remplacés par le mot « dix-huit ».

**Art. 2.** L'article 488 du même Code est remplacé par la disposition suivante :

**« Article 488.** La majorité est fixée à dix-huit ans accomplis à cet âge, on est capable de tous les actes de la vie civile »

Après plus de vingt ans de débats, l'abaissement de la majorité à dix-huit ans entre en vigueur le 1er mai 1990.

d'engager aidants et aidés dans une transaction, et par là, d'éviter que le fait d'aider quelqu'un ne signifie en même temps lui ôter son autonomie, le mettre dans une position d'infériorité ou l'infantiliser. Il convient, au contraire, de mettre en valeur la responsabilité de la personne aidée, la considérer comme adulte en faisant d'elle le sujet et l'action du changement de sa situation. » (6) Deux choses frappent dans ce plaidoyer. Primo, les auteurs reconnaissent l'inégalité de la relation mais, se-

cundo, malgré quelques précautions, ils semblent sincèrement croire dans la possibilité qu'un contrat pourrait surmonter cette inégalité. Or, comme nous l'avons vu, c'était l'idée de la Révolution française qui s'est avérée impraticable, le Code civil ayant eu l'ambition, largement non atteinte, de compenser ce déséquilibre. Le droit du travail y est parvenu progressivement et partiellement mais au prix d'une vigilance et d'un travail quotidien des syndicats, d'avocats et d'associations. Soutiens dont bénéficient rarement les plus démunis. Comme l'écrira plus tard (à propos de la loi de 2002) Olivier Moreno : « L'idée séduisante selon laquelle les parties peuvent convenir librement de leurs obligations réciproques est démentie chaque jour par la réalité sociale. Une telle conception prétendument égalitaire constitue un recul par rapport aux principes généraux du droit social qui définissent précisément les deux parties comme inégales. ». (7)

### **Exemples et contre-exemples**

Pour appuyer leur promotion de l'instauration d'une contractualisation, les auteurs donnent des exemples d'autres pays d'Europe et citent plus particulièrement le revenu minimum d'insertion (RMI) qui vient à l'époque d'être institué en France. Ils mettent aussi en avant l'ineffectivité de notre fameuse disposition au travail, qui leur semble particulièrement préoccupante ➤



MONITEUR BELGE — 04.02.1993

## Art. 13

A l'article 6 de la même loi, les modifications suivantes sont apportées :

1° Le texte actuel devient le § 1<sup>er</sup>;

2° L'article est complété par un § 2 rédigé comme suit :

« § 2. La preuve qu'il est satisfait à la condition du § 1<sup>er</sup> peut notamment résulter de l'acceptation et du suivi d'un projet individualisé d'intégration sociale proposé par le bénéficiaire ou par le centre.

Ce projet fait l'objet d'un contrat écrit conclu entre le bénéficiaire et le centre et, à la demande d'une des parties, un ou plusieurs intervenants extérieurs.

*La loi prévoit qu'accepter et respecter un projet individualisé d'intégration sociale prouve sa disposition à l'emploi.*

⇒ dans le contexte ambiant, la crise économique d'une part et l'abaissement de l'âge de la majorité civile à dix-huit ans d'autre part. « Manifestement, le législateur n'avait pas prévu les conséquences que la crise économique aurait sur le marché du travail et par ricochet sur le système de protection instauré en 1974. Certains parlementaires avaient souhaité revoir à la baisse la condition de majorité parce que «les jeunes adultes qui demanderont à bénéficier du minimex ne seront guère nombreux et qu'ils n'auront pas à en bénéficier longtemps eu égard aux larges possibilités de trouver un emploi». Cette prévision s'est hélas trouvée cruellement contredite par les faits. Sans doute a-t-on prévu que le demandeur doit faire la démonstration de la disposition à être mis au travail, sauf raison sociale ou d'équité. L'inscription de cette disposition dans la loi de 1974 n'avait d'autre objet, dans un contexte généralisé de plein emploi, que de permettre de contrer l'hypothèse d'un refus caractérisé d'une personne à assumer par elle-même sa condition

de travailleur malgré le fait qu'elle en avait la possibilité matérielle, physique, psychique et sociale. Cette injonction faite aux ayants droit du minimex de chercher à s'insérer et à travailler est devenue de plus en plus irréaliste en raison du contexte économique et du marché du travail qui n'offrent plus guère d'ouvertures particulièrement pour les groupes les plus défavorisés, les moins qualifiés ou cumulant les handicaps. Par ritualisme, ou pour endiguer la croissance du nombre de bénéficiaires, les CPAS n'ont cessé d'appliquer cette disposition avec plus ou moins de rigueur, rajoutant dans certains cas à la loi des conditions qui ne s'y trouvent pas. Ainsi, dans un CPAS urbain, l'octroi du minimex est conditionné à la remise hebdomadaire, par le bénéficiaire, de sept preuves de recherche d'emploi. Le montant du minimex versé par le CPAS l'est en fonction des preuves fournies par l'intéressé ! On atteint ainsi des sommets d'aberration, mais aussi d'illégalité. » (8) Pour les auteurs, la contractualisation donnerait dans de tels cas des gages de sécurité juridique, d'autant plus que les obligations des deux parties seraient précisément déterminées et que le contrat serait assorti de garanties procédurales. Nous nous retrouvons à nouveau face à ce désaccord persistant entre certains juristes, certes apparemment plein de bonnes intentions, mais qui ont une foi désincarnée dans les garanties procédurales, et les acteurs de terrain qui répètent à quel point, souvent, celles-ci ne suffisent pas et sont parfois clairement purement théoriques.

## L'incitation financière à l'emploi

Berger et Jacques relèvent aussi un aspect « paradoxal et négatif, de cette injonction à travailler et à s'insérer, le fait que cette obligation s'accompagne dans les faits d'un interdit de travail. En somme, pour bénéficier du minimex, il faut prouver sa volonté de travailler et, en même temps, surtout ne pas travailler, puisque tout revenu obtenu d'un travail ou d'une activité rémunérée vient diminuer d'autant le montant de l'allocation octroyée. Ceux qui dénigrent la « désincitation » au travail et l'installation dans une mentalité d'assisté que provoquerait un tel régime devraient d'abord s'interroger sur sa logique interne et les effets qu'elle engendre. » (9) Une correction partielle est apportée un an plus tard

## Chercher à responsabiliser le bénéficiaire

## UN BALLON D'ESSAI COMME DÉPUTÉE

Peu avant de devenir ministre pour la première fois, Laurette Onkelinx, alors simple députée, dépose le 18 avril 1991 une proposition de loi (qui ne sera pas adoptée). Elle y propose, pour les matières qui nous intéressent ici, d'ajouter un § 8 à l'article 60 de la loi organique du 8 juillet 1976 des CPAS imposant à ces derniers, sauf raisons de force majeure, de conclure un contrat de réinsertion socio-professionnelle avec toute personne percevant une aide financière ou tout bénéficiaire du minimex. L'intéressé peut refuser de conclure le contrat en raison de son état de santé, de sa situation familiale, de son âge ou pour tout motif le rendant inapte au travail de manière durable. Ce contrat de réinsertion, consistant soit en un « emploi », soit en une formation peut être conclu soit avec le CPAS, soit avec un organisme public ou privé agréé par le Roi. Le texte prévoit que, pendant toute la durée du contrat, l'intéressé reçoit du CPAS outre le minimex ou l'aide normalement allouée, une aide supplémentaire d'au moins 200 francs par jour ouvrable, ce montant pouvant être revu à la hausse par arrêté royal. La députée PS propose donc une activation du minimex pour un contrat pouvant durer jusqu'à un maximum de trois années. Rien n'est dit d'éventuelles cotisations sociales mais le dernier article du projet stipule que les journées prestées en exécution d'un contrat d'insertion sont assimilées à des jours de travail pour ouvrir le droit au chômage...

## UN SOUTIEN FINANCIER DE L'ÉTAT RENFORCÉ

On l'a vu, il a fallu attendre 1985 pour que les emplois occupés en application de l'article 60§7 soient subventionnés au même titre que le minimex. Ce dernier, depuis la loi de 1974 qui l'a instauré, était remboursé pour moitié par l'État, l'autre moitié étant donc à charge de la commune. Rappelons que, avant 1974, les CAP payaient les secours sur leurs fonds propres, complétés si nécessaire par la commune. Il n'empêche que le minimex étant un droit instauré par la loi, il pesait davantage sur les finances des communes que l'aide attribuée au bon vouloir des CAP et, souvent, en fonction de leurs moyens. La charge sur les communes est d'autant plus en hausse que « la législation sur le minimex a été à plusieurs reprises modifiée, dans le sens d'une légitime extension, sans que la prise en charge par l'Etat augmente. Or, le minimex a augmenté beaucoup plus vite que le coût de la vie et que les recettes des pouvoirs locaux, la majorité

civile à 18 ans a ouvert ce droit à une nouvelle tranche d'individus et maintenant les isolés avec charge d'enfant(s) ont le même taux que les chefs de ménage. ». (1) Dès lors la subvention est rehaussée pour les CPAS qui ont le plus grand nombre de bénéficiaires : 60% ou 65% du minimex suivant qu'ils octroient ce droit à au moins 500 bénéficiaires ou à au moins 1.000 bénéficiaires en moyenne annuelle.

En outre, pour encourager la mise à l'emploi, l'ensemble des CPAS bénéficient de subventions majorées au-delà du minimex « normal » : 100% du minimex en cas de mise au travail en application de l'article 60, § 7 de la loi organique pendant le temps nécessaire pour obtenir le droit à la sécurité sociale, 70% du minimex en cas de formation d'au moins 10 heures par semaine ou de mise au travail à raison d'un minimum de 10 heures par semaine et d'un maximum de 20 heures par

semaine.

Afin de soutenir les CPAS dans l'intégration des sans-abri, ils reçoivent désormais 100% du minimex en cas d'octroi de cette allocation à un sans-abri et cela pendant une durée d'un an pour autant que l'intéressé soit inscrit au registre de population ainsi que 100% du minimex en cas d'octroi d'un minimex mensuel complémentaire à une personne sans-abri afin de l'aider dans sa réinsertion. (2)

(1) Discours de Marc Xhrouet, Conseiller au Cabinet, présenté au nom de Magda De Galan (PS), ministre de la Santé et des Affaires sociales du gouvernement de la communauté française de Belgique, « Le Programme d'urgence pour une société plus solidaire : une aide sociale renouvelée », in Actes du colloque « Les nouvelles formes de la solidarité » organisé par le centre Droit et sécurité d'existence des Facultés universitaires Notre-Dame de la Paix de Namur : *Chron. D.S.*, 1993, n° 8, « Les nouvelles formes de la solidarité », p. 340.

(2) *Idem*.

à ce problème : les modalités du calcul des ressources sont en effet modifiées en 1990 dans le but de « favoriser l'intégration socioprofessionnelle » des bénéficiaires du minimex. Puisque toutes les ressources du demandeur doivent en principe être prises en considération pour établir le montant du minimum de moyens d'existence auquel il peut prétendre, la reprise d'un travail dont la rémunération est inférieure au niveau du minimex ne procure par hypothèse à l'intéressé aucun bénéfice net. Tant que l'ensemble des revenus d'un ayant droit se situent en deçà du seuil du minimex, tout gain professionnel supplémentaire est mécaniquement compensé et neutralisé par une diminution symétrique du minimex accordé par le CPAS. Pareil gain est *de facto* pris en compte à 100%. Aux fins de lisser cet effet de seuil de nature à décourager la reprise d'une activité professionnelle, l'arrêté d'exécution de la loi du 7 août 1974 est revu en sorte que les revenus nets provenant d'une mise au travail ne soient plus pris en considération qu'après déduction d'un montant forfaitaire, que l'intéressé est autorisé à cumuler – pendant une période de temps limitée à trois ans – avec son minimex. Toutefois, le bénéfice de cette immunisation partielle des gains professionnels est conditionné à l'exigence que la mise au travail ait été réalisée à l'intervention du CPAS ou du service régional de l'emploi. Par conséquent, l'abattement ne peut

pas être appliqué aux revenus provenant d'une activité professionnelle que l'intéressé entreprendrait de sa propre initiative (10), ce qui prolonge la désincitation à trouver du travail par soi-même. Cette exonération partielle des revenus professionnels a été reprise plus tard, selon des modalités un peu différentes, dans la réglementation concernant le revenu d'intégration.

### Un contrat avec le citoyen

C'est donc à un moment où les idées de contractualisation se développent que Laurette Onkelinx (PS) devient en 1992 ministre (pour la première fois) entre autres de l'Intégration sociale au sein du premier gouvernement Dehaene (1992-1995). (11) Précédemment, depuis

1985, les gouvernements Martens successifs comptaient, en la personne de Miet Smet (CVP), une secrétaire d'État spécifiquement chargée de l'émancipation sociale. Laurette Onkelinx est à l'origine d'un certain déplacement dans le discours politique relatif à la lutte contre la pauvreté (dont le changement de nom d'émancipation sociale en Intégration sociale est un signe) et de l'adoption d'un important train de mesures légis-

latives en matière d'aide sociale qu'elle avait déjà tenté d'initier comme députée. (*Lire l'encadré p. 60.*) Dans un contexte politique marqué par une importante percée de l'extrême droite flamande (Vlaams Blok) lors des dernières élections fédérales, le Premier ministre

### Une foi désincarnée dans les garanties procédurales

**Pour l'octroi et le maintien du droit à un minimum de moyens d'existence à un bénéficiaire âgé de moins de 25 ans, l'intéressé doit, sauf pour des raisons de santé ou d'équité, signer, dans un délai de trois mois à dater de la demande initiale, et respecter un contrat contenant un projet individualisé d'intégration sociale tel que visé à l'alinéa précédent.**

**Le Roi fixe, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, les conditions minimales et les modalités auxquelles répondent les contrats contenant un projet individualisé d'intégration sociale ».**

*La loi rend obligatoire, pour les jeunes de moins de vingt-cinq ans, le projet individualisé d'intégration sociale et dit que ses modalités sont fixées par arrêté royal. (Lire l'encadré p. 65.)*

⇒ fait de la restauration de la confiance du citoyen envers le politique la ligne directrice de son programme de gouvernement : « En tant que représentants politiques démocratiquement élus, nous assumons une large part de responsabilité dans la société. Au travers des débats que nous menons et des choix que nous opérons, nous devons être parmi les initiateurs de la rénovation sociale. Mais nous ne pouvons pas assumer cette tâche seuls. Au cours des dernières décennies, nous avons eu la tentation, et nous avons parfois été contraints, d'assumer toujours plus de responsabilités dans de très nombreux domaines. La politique doit pourtant éviter de donner l'impression qu'elle peut tout résoudre à la fois. Elle doit prendre des engagements clairs, créer le cadre nécessaire au développement de la vie économique, sociale et intellectuelle et essayer de formuler une réponse précise aux besoins et aspirations du citoyen. Il s'agit, à mes yeux, de la mission première du gouvernement que j'ai l'honneur de diriger. » (12) A cette fin, il affiche en particulier son souhait de « conclure un nouveau contrat avec le citoyen au cours des mois à venir. Ce contrat doit apporter une réponse à cinq grands défis

## DANS CE PROJET, C'EST LE PIRE QUI N'EST PAS EXCLU !

Impliqué dans la lutte contre l'exclusion sociale et l'aide au tiers-monde, conseiller du CPAS de Tournai à partir de 1989, Jean-Paul Snappe emmène la liste Écolo dans le Hainaut occidental en novembre 1991 et est élu sénateur direct. Il devient le premier Écolo de cet arrondissement à accéder à la Haute assemblée. En 1995 il deviendra député wallon puis en 1999 chef de Cabinet du ministre des Affaires sociales et de la Santé en Région wallonne, Thierry Detienne. Il exerce cette fonction de juillet 1999 au 16 mai 2001. À cette date, Jean-Paul Snappe est nommé juge à la Cour d'arbitrage, qui deviendra la Cour constitutionnelle. Il est le premier Écolo à siéger dans cette Cour créée en 1982. (1) Clin d'œil de l'histoire, lorsque Jean-Paul Snappe prendra sa retraite en 2020, c'est Thierry Detienne qui lui succèdera comme juge à la Cour constitutionnelle, suite au blocage mis par certains partis à la candidature de Zakia Khattabi. Au moment des débats sur le projet de loi Onkelinx, Jean-Paul Snappe a donc une bonne connaissance du terrain, de l'associatif et une expérience de deux ans comme conseiller CPAS (il a dû démissionner de ce mandat en devenant sénateur). Il fait partie de ceux qui ont interpellé la ministre de façon assez vive au Sénat. Nous reprenons ici la partie de son intervention

qui porte sur la contractualisation, même s'il formule d'autres critiques intéressantes, notamment certaines portant sur le rôle de l'assistant social, sa marge de manœuvre par rapport aux conseillers CPAS et l'ambivalence de son rapport entre aide et contrôle/sanction avec le demandeur/bénéficiaire, à laquelle il fait aussi allusion dans l'extrait qui suit.

« Il faut, madame le Ministre, reconnaître et saluer votre ténacité en ce qui concerne la mise en œuvre du projet individualisé d'insertion. La succession des différents avant-projets de loi est là pour en témoigner. Mais elle n'a pas fait qu'améliorer le texte. Pour ce qui est du contrat d'insertion, elle l'a, à mon sens, passablement durci. Nous pouvons vous rejoindre entièrement sur le constat que vous avez établi quant à l'inadéquation de la loi organique des CPAS et de la loi instituant le minimex pour sortir les jeunes minimexés du risque d'une exclusion prolongée. Je vous suis toujours lorsque vous déclarez, dans l'exposé des motifs, que « le projet individualisé d'intégration vise à mobiliser la collaboration la plus active possible de l'usager et à s'inscrire dans une démarche dynamique valorisante pour l'usager et pour le travailleur social, se traduisant par un contrat négocié, construit et évalué entre partenaires

de l'intégration ». Comme c'est bien dit tout cela ! C'est un superbe emballage cadeau ! Il y a même une étiquette supplémentaire sur la boîte qui précise que le contenu - je cite - « n'a évidemment pas pour but d'être une menace de suppression de l'aide mais, au contraire, un outil pour mobiliser forces, ressources et énergies pour la réalisation d'objectifs concrets et progressifs d'intégration ». Hélas, quand ils ouvriront la boîte, c'est tout autre chose que les jeunes minimexés découvriront, plutôt du style cadeau empoisonné. Le contrat individualisé d'insertion, j'en suis persuadé, peut être un réel outil dynamique. Mais sa réussite est cependant soumise à quelques conditions qu'on ne trouve pas dans le projet et qu'ont pu vérifier ceux et celles qui ont imaginé et expérimenté cet outil dans les réseaux associatifs où vous êtes allée le chercher. Le contrat d'insertion nécessite au moins : un engagement volontaire de chacune des parties et une confiance réciproque entre les partenaires ; des engagements équilibrés, de chaque partie, en fonction de leurs possibilités, et pas un contrat unilatéral ; un intérêt réel - une sanction positive - pour accepter les contraintes du contrat. Si, dans les intentions et les préambules des projets de loi, on pouvait trouver cette volonté d'un outil positif d'insertion pour les jeunes,



## Une politique axée sur les catégories de demandeurs d'emploi les plus vulnérables

sociaux. ». Le Premier ministre cite la construction d'une société plus solidaire comme le dernier de ces cinq grands défis appelés à être réalisés en priorité. Il insiste sur la figure du contrat : « *La conclusion d'un contrat implique deux parties. Ce n'est donc pas uniquement aux autorités mais aussi aux citoyens qu'il appartient de prendre leurs responsabilités en ce qui concerne l'exécution de ce contrat.* ». Vers la fin de sa (longue) déclaration, Dehaene clame : « *Dans ce contexte, la pro-*

*motion de l'emploi reste toutefois l'objectif primordial. Le maintien d'un climat économique favorable, notamment pour les petites et moyennes entreprises, est indispensable. Le gouvernement développera en outre une politique spécifique axée sur les catégories de demandeurs d'emploi les plus vulnérables* ». Si le chef du nouveau gouvernement affirme que « *l'accord de gouvernement comporte un plan d'action concret* », il n'en dévoile pas grand-chose dans sa déclaration, tout en insistant sur le fait qu'il devra être adopté rapidement (en urgence).

### Un vaste programme

Ce terme « d'urgence » est repris dans le titre même de la loi qui nous intéresse ici. Et, en effet, il ne faudra que dix mois pour adopter la Loi du 12 janvier 1993 contenant un programme d'urgence pour une société plus solidaire (M.B. 4 février 1993) dite aussi Loi Onkelinx. Les dispositions de cette loi sont de plusieurs ordres. Les articles 1 à 11 modifient la loi organique des CPAS sur des points principalement techniques, dont l'unification des voies de recours, ce qui implique 

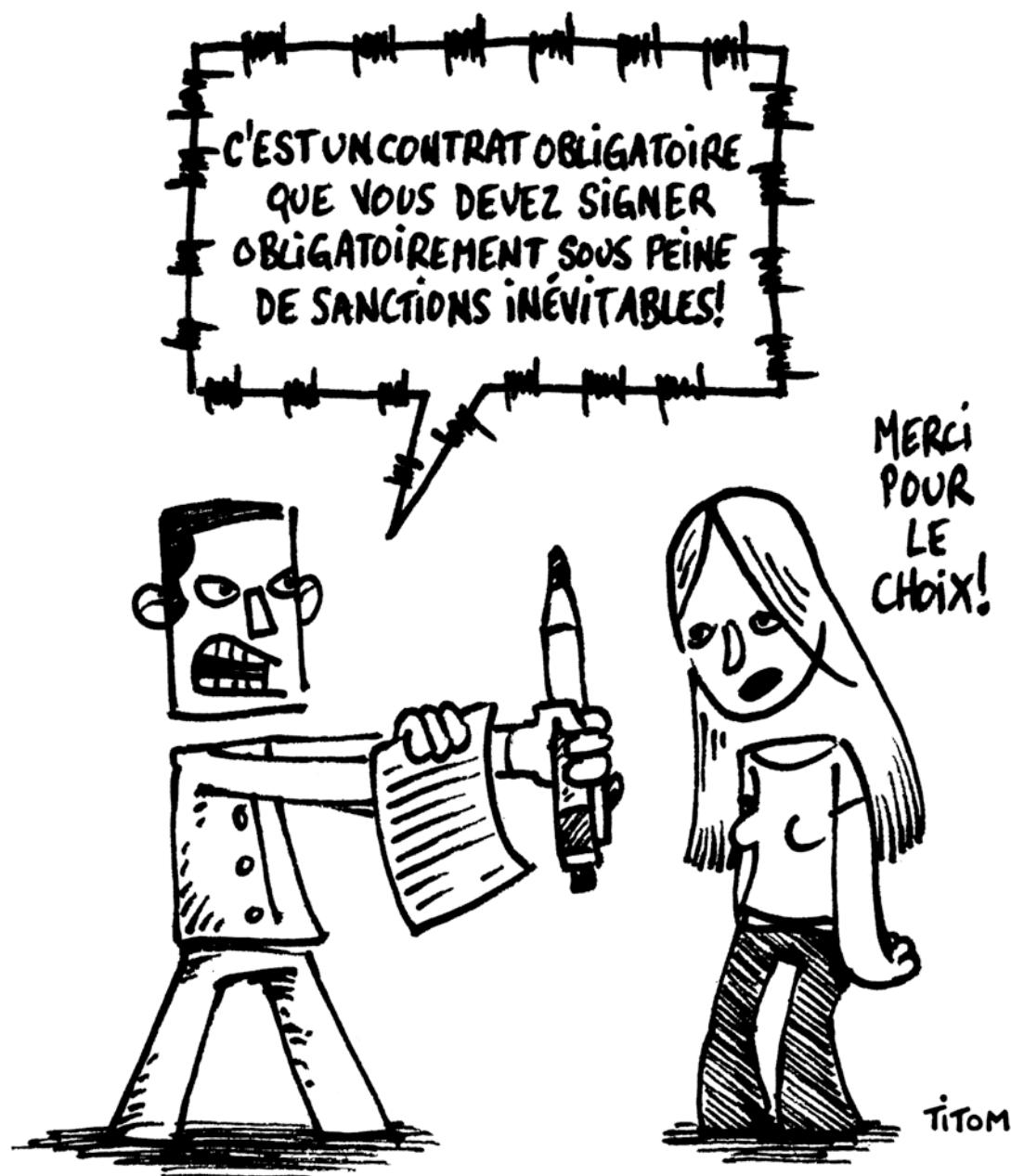
leur concrétisation risque bien de n'aboutir qu'à un renforcement de l'exclusion. Devenant une condition supplémentaire à l'octroi du minimex pour les jeunes, la démarche volontaire n'existe plus, tant de la part du CPAS, qui n'en a peut-être ni les moyens ni la volonté pédagogique, que de la part du jeune qui n'a plus d'autre choix et est donc embarqué, non dans un contrat, mais dans une contrainte. L'intérêt dynamique est déjà perdu, le jeune se trouvant dans la même relation qui l'a conduit au décrochage ou à l'échec scolaire. On n'entre pas dans une véritable relation contractuelle où chaque partie prend des engagements susceptibles d'être évalués. On se trouve devant un contrat unilatéral où seul le jeune a des devoirs susceptibles d'être sanctionnés. En cas de non-respect du contrat, la sanction sera proposée par le travailleur social chargé d'accompagner le jeune. On nage en pleine ambiguïté des rôles dénoncée plus haut. Comment la confiance peut-elle s'établir dans pareille relation ? Comment croire ici à une plus grande sérénité du travailleur social ? En plus de la possibilité d'une sanction négative - la suspension du minimex - qui annihile toute la notion d'outil positif d'insertion, quelle est la sanction positive proposée ? Le projet veut privilégier la formation et la mise au travail comme moyen d'accéder à l'autonomie. De quels postes d'emploi concrets les CPAS disposeront-ils pour que cet objectif

ne reste pas une chimère ? Je crois qu'il est temps, madame le Ministre, de demander au Gouvernement de réfléchir sérieusement au partage du travail. Qui et avec quels moyens budgétaires va prendre en charge la remotivation et la formation de 10.000 jeunes dont la plupart ont accumulé de lourds retards et de nombreux échecs ? Dans les centres de formation professionnelle du FOREm - en Wallonie en tout cas -, cette population, qui n'a pas les « prérequis » nécessaires pour suivre leurs programmes, se voit aujourd'hui refoulée. Les entreprises d'apprentissage professionnel, EAP et autres initiatives, se sont constituées pour apporter ces « prérequis » et croulent déjà sous les problèmes financiers dus au manque ou aux retards de subventions ; elles n'ont pas les moyens de constituer l'encadrement qui serait indispensable à cette tâche. Vous n'avez mis aucune réelle garantie, dans ce projet, pour que les moyens supplémentaires que vous accorderez aux CPAS servent réellement à renforcer cet encadrement indispensable. Il n'y a même aucune garantie - d'autres l'ont déjà signalé tout à l'heure - pour que les montants prévus, tant pour le contrat d'insertion que pour l'ensemble des moyens supplémentaires, viennent effectivement renforcer les fonds des CPAS, puisque cela dépendra du bon vouloir de la commune. Le contrat d'insertion, institutionnalisé sans moyens importants, deviendra vite

un outil entièrement galvaudé, même pour ceux qui l'avaient courageusement fait naître. Je n'ai pas, madame le Ministre, la même confiance aveugle que vous dans la mise en œuvre de ce projet. C'est pourquoi vous me trouverez sans doute quelque peu acharné à n'en relever que les imperfections. Je n'ai pas de garantie que ce projet ne participera pas, au contraire, à la destruction d'initiatives présentes sur le terrain et qu'à terme, l'on n'assistera pas à un renforcement de l'exclusion. Et s'il y a un risque de nouvelle exclusion à cause d'une mauvaise mise en œuvre de ce projet ou parce qu'il est détourné de ses intentions, ce seul risque, en raison des dégâts humains qu'il provoquera, m'oblige à en dénoncer les limites. Je ne demande qu'à me tromper. Et même si notre groupe ne soutiendra pas ce projet lors du vote et s'abstiendra, nous ferons en sorte que partout où nous le pourrons, sur le terrain, ce projet soit utilisé pour véritablement favoriser l'intégration et lutter contre la pauvreté. Il n'empêche que je reste persuadé aujourd'hui que, dans ce projet, c'est le pire qui n'est pas exclu ! »

(1) Delforge P., Dictionnaire des Wallons, fiche en ligne sur le site « Connaître la Wallonie ».

(2) Projet de loi contenant un programme d'urgence pour une société plus solidaire, *Annales parlementaires*, Sénat de Belgique, séance du lundi 21 décembre 1992, pp. 837-838.



⇒ une modification du Code judiciaire apportée par les articles 17 à 26. (*Lire à ce sujet le prochain numéro.*) Les travailleurs sociaux sont aussi concernés : ils seront désormais assermentés (en prêtant serment au moment de prendre leurs fonctions, article 4) et leurs rapports feront foi jusqu'à preuve du contraire (article 6). Les articles 12 à 15 modifient la loi minimex, d'une part en revoyant les modalités d'intervention du fédéral (*Lire l'encadré p. 61.*), d'autre part en introduisant la contractualisation, nous y revenons ci-après. L'article 27 modifie la loi communale pour permettre la réquisition d'immeubles abandonnés depuis plus de six mois et les articles 28 et 29 abrogent les articles 342 à 347 du Code pénal qui contenaient les dispositions relatives à la répression du vagabondage et de la mendicité. Il aura donc fallu un peu plus d'un siècle pour supprimer celle-là des lois Lejeune. (*Lire à ce sujet p. 34.*)

## Un contrat, vraiment ?

C'est évidemment la contractualisation du minimex qui nous intéresse au premier chef et qui est d'ailleurs l'élément qui a le plus marqué dans ce vaste programme, au point que Daniel Dumont affirme que « cette évolution constitue certainement l'un des traits les plus marquants de la décennie ». Il ajoute que c'est cette disposition qui a suscité d'abondantes discussions parmi les parlementaires (*Lire l'encadré p. 62.*), tandis que ses autres composantes ont en revanche fait l'objet d'un large consensus. Au Sénat, le 9 décembre 1992, Laurette Onkelinx justifie le recours au contrat en disant : « Pourquoi un projet individualisé d'insertion sur la base de relations contractuelles ? Essentiellement parce qu'il s'agit dans le domaine de l'aide sociale de suivre l'évolution de l'ensemble du droit public qui transforme progressivement la relation unilatérale entre

l'autorité publique et celui qui bénéficie de l'intervention de cette autorité en une relation contractuelle. (...) Le droit à l'aide sociale - surtout s'il s'agit de dépasser l'application mathématique d'une loi, surtout s'il s'agit de créer un processus progressif, nuancé, individualisé d'intégration - ne peut simplement s'inscrire dans une décision d'autorité ; le bénéficiaire doit participer, être partie prenante à la définition même des modalités et des conditions d'octroi de l'aide sociale, il doit adhérer, ce qui suppose une relation bilatérale et non plus seulement unilatérale. ». La ministre invoque des expériences de l'associatif : « Le mouvement A.T.D. Quart-Monde fut un des premiers à expérimenter le contrat dans la pratique du travail social en recourant à un contrat explicite et écrit avec les familles exclues qu'il logeait dans les cités » (13) (Lire aussi l'encadré p. 62.) Pierre De Proost, lors du colloque de Namur de mai 1993, soulignera à ce propos que : « l'obligation de contracter, avec un établissement public en situation de monopole, imposée comme condition à l'exercice d'un droit fondamental dont le titulaire ne peut disposer, se distingue très nettement de la faculté de contracter avec une association privée. (...) Le contrat d'intégration, notamment en raison de son formalisme et du peu d'intérêt affiché pour la phase précontractuelle, s'éloigne fort de la notion de contrat telle qu'elle était utilisée en travail social. » » (14) Le Conseil d'État avait lui carrément stigmatisé l'utilisation même du mot contrat : « Les « contrats » visés en l'espèce ne pouvant concerner que des engagements moraux, ce terme est, en fait, inadéquat. Il appartiendra aux auteurs du projet de vérifier s'il n'est pas préférable de le remplacer par exemple par « accord » ou « arrangement ». » (15) Par ailleurs, dès lors que le minimex n'est accordé que pour autant que le demandeur accepte de signer le « contrat », « on peut légitimement se demander [s'il] jouit encore de sa liberté de contracter (...). On s'interroge également sur la qualification juridique à donner à ce contrat et sur le principe du consensualisme à la base de tout contrat, dans la mesure où un des cocontractants est forcé d'accepter le contrat proposé. ». (16) Enfin, si l'on considère que l'intégration doit se faire par le travail, pourquoi « offrir » un contrat d'intégration au lieu d'un contrat de travail ? Peu de temps auparavant, Bruno Van der Linden, dans un texte présenté à la journée d'étude de l'IRES du 21 novembre 1991, intitulée « Dynamique des marchés : contraintes et enjeux pour la Belgique », trace les pistes et limites d'une politique alternative à l'égard des « indisponibles de fait » en précisant en note que ces derniers « s'étendent à d'autres publics que celui des chômeurs indemnisés. Nous songeons notamment aux bénéficiaires du minimex et de l'aide sociale. ». Il propose pour ces personnes éloignées de l'emploi un « contrat de réinsertion » pour lequel « se conclurait un contrat de partenariat où, en échange d'une coopération précise, le service chargé du placement élaborerait avec la personne un parcours de réinsertion professionnelle et, le cas échéant, sociale, adapté aux caractéristiques de l'individu et aboutissant à tout le moins à la garantie d'un emploi temporaire rémunéré conformément aux conventions collectives. Compte tenu de leur passé, cette garantie nous paraît être une condition nécessaire à

## LES MODALITÉS PRÉVUES POUR LE CONTRAT D'INTÉGRATION

L'arrêté royal du 24 mars 1993 fixant les conditions minimales et les modalités auxquelles doivent répondre les contrats contenant un projet individualisé d'intégration sociale (M.B. 26 mars 1993) est assez court mais comprend quelques éléments à signaler. Le premier article précise que le contrat est établi par le travailleur social conformément au modèle arrêté par le conseil de l'aide sociale. Le second article précise les engagements des parties en distinguant ceux du CPAS, du bénéficiaire, du travailleur social et éventuellement d'un ou plusieurs intervenants extérieurs. Le travailleur social informe le bénéficiaire de la teneur et de la portée du contrat ; il lui lit au besoin le contrat préalablement à la signature du contrat. Ce dernier s'appuie sur les aptitudes et qualifications de la personne concernée, rappelle au besoin les aides accordées et la durée de leur octroi ; précise les aides complémentaires liées aux exigences du projet individualisé d'intégration sociale, les objectifs poursuivis par le centre et par le bénéficiaire, les modalités de réalisation de ces objectifs. Dans les garanties protectrices, l'article 3 stipule que le contrat veille à respecter une juste proportionnalité entre les exigences formulées à l'égard du bénéficiaire et l'aide octroyée tandis que le quatrième ajoute que le contrat respecte le libre choix de l'intéressé tout en ajoutant « chaque fois que possible et à coûts comparables ». On trouve également des dispositions particulières applicables en cas de formation (art. 5 et 6), de mise au travail (art. 7) et d'intervention d'un ou plusieurs tiers (art. 8). L'arrêté prévoit la fréquence de l'évaluation (au minimum mensuelle !) et oblige le travailleur social à accorder un entretien au bénéficiaire dans les trois jours lorsque celui-ci en fait la demande.

l'adhésion de ces sans-emploi au contrat ». (17) Pierre De Proost cite cette proposition et souligne que « Bruno

Van der Linden fait de cette garantie une condition nécessaire... que ne rencontre pas le contrat d'intégration sociale. ». (18) Bruno Van der Linden ajoute encore en note : « Il s'agirait en outre d'inclure au contrat une disposition souple en cas d'échec durant le parcours (réorientation ou passerelle vers le statut de non demandeur d'emploi) ou au terme de celui-ci (si l'emploi temporaire n'est pas suivi d'une embauche durable, le droit aux indemnités de chômage doit être assuré). Par ailleurs, un tel contrat requerrait une disponibilité effective

pour le marché du travail. En pratique, cela supposerait, notamment, que certaines dispositions soient favorisées

**Injonction  
à travailler et  
interdiction  
de le faire**



⇒ *durant le parcours de réinsertion et au-delà (par exemple, l'accès commode à une garde des enfants). Si de telles conditions étaient remplies, une indisponibilité pour le marché du travail, identifiée dans la clarté, ne saurait que s'accompagner de sanctions administratives. ».* Non seulement le contrat d'intégration n'a rien d'un contrat d'emploi mais il ne s'accompagne pas non plus explicitement de mesures favorisant l'insertion (on ne mentionne par exemple pas l'obligation pour le CPAS de prendre en charge la garde des enfants) et prévoit des sanctions bien avant l'étape ultime envisagée ici. Notons cependant qu'il est prévu que des aides complémentaires liées aux exigences du projet individualisé d'intégration sociale (PIIS) puissent être accordées. (*Lire l'encadré p. 65.*)

## Les jeunes ciblés

Tous les bénéficiaires sont potentiellement visés par cette contractualisation, mais avec des modalités différentes. La loi instaure un contrat comprenant un projet individualisé d'intégration sociale qui est *de facto* institué comme mode de preuve de la disposition au travail que doit remplir tout demandeur du minimex. Plus précisément, ce mode de preuve est rendu obligatoire par la loi pour les demandeurs âgés de dix-huit à vingt-cinq ans, alors qu'il est facultatif – et dès lors laissé à la discrétion des CPAS – pour les demandeurs plus âgés. (19) L'ensemble du texte du projet de loi exprime effectivement une grande inquiétude concernant la « dépendance » supposée des jeunes allocataires. Il faut dire que le nombre de jeunes bénéficiaires du minimex augmente fortement, à cause du manque d'emplois bien sûr mais aussi du fait, déjà évoqué, de l'abaissement de l'âge de la majorité. Au moment où

## Pourquoi un contrat d'intégration et pas un contrat de travail ?

la loi est votée, 5.000 nouveaux bénéficiaires âgés de 18 à 20 ans arrivent dans les CPAS, soit plus de 9% du total. (20) Et le ton de la ministre à leur égard est dur. En réponse aux sénateurs qui l'interrogent, Laurette Onkelinx déclare ainsi : « Je veux à tout prix lutter contre la dépendance. Pour cela, l'aide sociale doit être revalorisée. Elle est un droit, mais pas sans condition. Que se passe-t-il sur le terrain ? En commission, j'ai cité

*l'exemple de ces professeurs de l'enseignement professionnel qui avouent ne plus savoir que faire, confrontés à des jeunes qui approchent des 18 ans et qui déclarent : « Pas de problème, dans quelques mois, nous disposerons d'environ 20.000 francs par mois pour vivre ! » Pour ma part, je dis non et j'affirme qu'il faut casser cet ancrage culturel dans la dépendance. Il faut responsabiliser notamment les jeunes et les forcer à la réinsertion. Ils ont des droits, mais ils ont aussi des devoirs. »* (21)

## Les sanctions

Plusieurs observateurs relativisent cette dureté, en insistant sur le fait que, si, en fin de contrat, des sanctions pouvant aller jusqu'à trois mois de suspension sont prévues, ces dispositions resteront relativement formelles et peu appliquées. Une étude de la branche flamande de l'Union des villes et communes, basée sur des données provenant de 362 CPAS a pu montrer, en 1996, que 1,1% des personnes qui ont conclu un contrat d'intégration ont été sanctionnées. Ainsi, loin d'y voir une dérive répressive, les défenseurs du « programme d'urgence » le considèrent comme le prolongement de la loi de 1976. A leurs yeux, la situation antérieure ne permettait pas de répondre à l'objectif de fournir à l'allocataire une « vie conforme à la dignité humaine » mais uniquement d'accéder à un revenu.

## INSÉRER LES JEUNES OU EN LIMITER LE NOMBRE ?

Jean-Marie Berger fait partie de ceux qui ont critiqué violemment l'abaissement de l'âge de la majorité : « L'ouverture - aussi sauvage que demain celle des frontières européennes - de la majorité civile à 18 ans avec le droit au minimex, proclamé comme le sommet du bien-être social pour tous ces jeunes sans diplôme adéquat, sans motivation suffisante, en décrochage familial et scolaire, transformés en consommateurs de la drogue douce du minimex ne peut que nous interpellier tous. Ils se précipitent sur ce qui, en termes de citoyenneté, n'est qu'un mirage. ». (1) Consommateurs de la drogue douce du minimex ! On croirait entendre Bart de Wever en

2010 quand il disait que les Wallons étaient accros aux transferts venus de la Flandre...

Berger n'en reste pas là, il dresse un tableau qui fait croire que tout est facile pour les demandeurs/bénéficiaires et que les CPAS sont malmenés : « La jurisprudence est là pour conforter l'image d'un CPAS mister-cash d'un bien marchand, en tout cas pour l'allocataire social : ouverture du droit au minimex même aux étudiants, sanction à l'égard du CPAS qui se montre trop impérieux dans ses exigences de recherche d'emplois, définition laxiste de l'isolé permettant à deux jeunes qui vivent sur le même pallier de bénéficier de 36.700 francs par mois, charge de la

preuve à fournir par le CPAS et non par le demandeur, ouverture d'un droit identique par biais de l'aide sociale aux candidats réfugiés qui ne sont en fait ni réfugiés, ni candidats à quoi que ce soit sinon à l'aide sociale. ». A nouveau des propos dont le dernier en particulier nous fait penser davantage à la (très à) droite de l'échiquier politique. Les profs ne sont pas épargnés : « le minimex s'est transformé en rente viagère pour une vie sans vie. Hier, les enseignants étaient chargés d'aider les étudiants en phase terminale à remplir le formulaire de demande d'allocation de chômage. Maintenant, c'est en cours de scolarité, de préférence dès la rentrée scolaire,

Certains auteurs y voient une évolution donnant une nouvelle chance au bénéficiaire et impliquant des responsabilités nouvelles pour la société (principalement celle de l'insertion par le travail). D'autres ajoutent que le contrat permet de préciser la fameuse condition d'octroi de la « disposition à travailler » déjà présente dans la loi et qui permettait une interprétation large, « ouvrant la porte à toutes les dérives comme à toutes les avancées ». La loi de 1993 serait en ce sens une avancée et une garantie contre la zone d'arbitraire présente dans la loi de 1974. Cette critique n'est sans doute pas dénuée de fondement dans la mesure où la notion de la disposition à travailler, nous l'avons vu en long et en large, est très floue et difficile à cerner, à objectiver. Dès le colloque de Namur de mai 1993, Pierre De Proost le pointe aussi : « *De nombreux praticiens se féliciteront de ce que le législateur, fixant les durées possibles de la suspension du droit en cas de non respect des engagements, a indirectement limité l'arbitraire des CPAS. La plus grande diversité de tarifs régnait lorsque des sanctions étaient prises pour « absence de preuve de la disposition à être mis au travail. »* ». Mais il ajoute : « *le silence des textes donne à penser que CPAS, travailleur social et intervenant(s) extérieur(s) n'encourent pas de sanctions s'ils ne respectent pas leurs engagements* ». (22) L'inégalité des parties à nouveau.

### Des justifications ambivalentes

Cela dit, la justification apportée à la contractualisation du minimex par le gouvernement et la ministre est, relève Daniel Dumont, « *profondément ambivalente, en cela qu'elle associe de près deux diagnostics rétrospectifs et deux argumentaires prospectifs nettement distincts l'un de l'autre. D'un côté, certains propos du gouvernement*

*semblent trahir l'amorce d'un retournement dans la compréhension consensuelle des facteurs explicatifs de la pauvreté. Là où le législateur de 1974 s'accordait sur la prééminence des causes structurelles génératrices de l'exclusion, l'exposé des motifs du projet de loi déposé une vingtaine d'années plus tard avance : « l'on est moins assuré aujourd'hui qu'hier que l'existence de la pauvreté dépend des seules évolutions économiques ». Dans la mesure où les comportements individuels adoptés par les bénéficiaires – et par les plus jeunes d'entre eux en particulier – paraissent devoir susciter une vigilance accrue, associer à l'avenir le versement du minimex à la signature d'un contrat énumérant les devoirs précis impartis à l'ayant droit est alors un moyen de rappeler à celui-ci que la perception du revenu minimum doit impliquer de sa part l'accomplissement de certains efforts, sous peine de sanctions. Mais d'un autre côté, la ministre Onkelinx adopte une perspective tout autre lorsqu'elle suggère que les CPAS n'en font pas assez en « se contentant » de verser un revenu minimum. Inspirée par cette prémisse, l'introduction des projets individualisés d'intégration sociale est alors présentée comme « un 'plus' à la relation d'aide sociale » et comme « un dépassement substantiel*

*[de la] politique traditionnelle d'aide ». Il s'agirait, en somme, de substituer à la logique de la « bouée » celle du « tremplin ». Au passage, ce second argumentaire et la figure du projet individualisé d'intégration ne font-ils pas singulièrement penser aux réflexions et aux propositions formulées par Etienne Jacques et Jean-Marie Berger dans leur livre paru en 1989 ? A vrai dire, la « coïncidence » est loin d'être purement fortuite, puisqu'au moment de la conception du « programme d'urgence » voulu par le gouvernement, le second de ces deux auteurs n'est nul autre que le chef de cabinet et la « plume » de Laurette Onkelinx... » (23) (Lire l'encadré ci-dessous.)*



qu'ils expliqueront dans ses détails le droit au minimex dès 18 ans ». Pour sortir de ce marasme, il dégage une nouvelle fois son arme magique : le contrat d'intégration. « Pour éviter l'installation dans le minimum de moyens d'existence de jeunes de 18 à 25 voire 30 ans, il y aurait lieu de poser vraiment la question de fixation des montants évoluant en fonction de l'âge mais surtout de conditionner l'octroi d'un minimex supérieur aux allocations de chômage d'attente à des exigences contractuelles liées à une insertion grâce au suivi d'une formation, ou/et par la mise au travail sauf si des raisons de santé ou des raisons sociales impérieuses justifient une impossibilité. L'enlèvement des jeunes dans le minimex doit être combattu par des mesures posi-

tives d'insertion pouvant au besoin faire l'objet de sanctions soumises à l'appréciation des tribunaux du travail. » Et il ajoute, mine de rien, « La proposition de loi déposée par L. Onkelinx mérite de retenir l'attention de chacun. ». (Lire l'encadré p. 60.)

On ne s'étonnera donc pas que Berger devienne l'année suivante le chef de cabinet « Intégration sociale » de Laurette Onkelinx. Berger relate brièvement son expérience dans Berger J.-M., « *Elaborer la loi aujourd'hui : mission impossible ? L'expérience d'un membre de cabinet* », in *Elaborer la loi, mission impossible ?* (dir. B. Jadot et F. Ost), Bruxelles, Publications des Facultés universitaires Saint-Louis, coll. « Travaux et recherches », 1999, p. 139-147. Daniel

Dumont relève (2) que là où *Droit au cœur*, le livre publié en 1989, mettait l'accent sur l'idée de développer une politique volontariste d'insertion socioprofessionnelle qui se superpose au minimex, la principale raison d'être des contrats d'intégration sociale évoquée dans le second texte est la nécessité de « contrer les effets pervers » de l'abaissement de la majorité civile à 18 ans...

(1) Berger J.-M., « Quand la solidarité se marchande » in Quevit M. (sous la direction de), *La Wallonie au Futur, Le défi de l'éducation*, Actes du Deuxième congrès « La Wallonie au Futur. Le Défi de l'Éducation », octobre 1991, Institut Jules Destrée, Charleroi, 1992, en ligne sur le site de l'Institut Jules Destrée. Les citations suivantes viennent du même texte.

(2) Dumont D., *op. cit.*, p. 152, en note.

## ⇒ Un outil émancipatoire ?

Cela dit, même si l'on entend les justifications gouvernementales, il convient de nuancer ces arguments dès lors que le contenu des contrats est en pratique défini par les CPAS eux-mêmes, laissant *de facto* une grande place à l'arbitraire et à ce qu'il est permis de demander. Lors du colloque de Namur en mai 1993, Yves Pouillet, juriste et professeur d'université, déclare, dans son allocution d'ouverture : « *Passer pour les jeunes du droit à l'aide à la négociation de l'aide, n'est-ce pas le plus beau pari, la plus belle marque de confiance... Cette innovation est la plus remarquable du projet.* ». Il enchaîne toutefois : « *Souffrez, cependant, qu'un universitaire, c'est son métier, marque à cet instant quelques hésitations... Ivan Dechamps, assistant à notre centre, secrétaire scientifique de ce colloque, écrivait récemment : « Le projet individualisé d'intégration sociale rêvé pour ceux qui n'ont pas de travail par les responsables politiques actuels, relève plus du projet-sanction et du travail-devoir que du parcours émancipatoire de l'individu » (...). La loi souhaite la confiance... Sera-t-elle demain possible entre un jeune que l'on force à s'intégrer dans une société qui par ailleurs ne lui offre pas nécessairement - les chiffres du chômage l'attestent- les moyens de s'épanouir et un travailleur social chargé non d'écouter mais de contrôler la réalisation d'un « projet » ».* (24) Sur cette même question et dans la lignée du titre de son intervention (« De l'émancipation à l'intégration : plus qu'un glissement sémantique ! »), Pierre De Proost souligne un autre glissement sémantique : « *la mutation du département de l'Émancipation sociale en département de l'Intégration sociale. Changement de dénomination que je regrette comme tous ceux qui pensent que la finalité du travail social n'est pas l'intégration mais bien l'autonomie des personnes et des groupes considérés. Or, soutenir que les deux sont toujours synonymes s'inscrit dans une perspective conservatrice et normalisatrice. En effet, c'est la négation des virtualités d'épanouissement d'un individu ou d'un groupe hors des valeurs les plus communément admises. L'intégration renvoie en droite ligne à l'incorporation, à l'assimilation, tandis que l'émancipation laisse entrevoir, même si cela peut paraître tout théorique, l'affranchissement, la libération. En ce domaine, le choix des termes revêt une importance plus que symbolique.* ». (25)

## L'inégalité des parties

L'on peut éventuellement croire aux bonnes intentions de la ministre et du gouvernement. Mais on ne peut que les qualifier de déconnectées du réel, tant elles font abstraction de l'inégalité des parties, comme par exemple le fait que l'allocataire n'est pas en position de négocier le « contrat ». L'on ne peut que reconnaître les garanties procédurales des textes. Mais on ne peut que les qualifier de déconnectées du réel tant elles font abstraction de l'inégalité des parties, comme par exemple le fait que les sanctions soient seulement prévues dans le chef de l'allocataire. L'on ne peut que reconnaître que l'objectivation de la disposition au travail a toujours posé problème et que substituer une sanction prévue par la loi est préférable à la suppression pure et simple de l'aide. Mais on ne peut que qua-

lifier de déconnectée du réel cette conception tant elle fait abstraction de l'inégalité des parties. Dans les faits, beaucoup de CPAS ont interprété l'évaluation négative du contrat comme une non disposition au travail et ne se sont pas contentés de la sanction prévue, allant donc jusqu'à supprimer le minimex.

## Un retour en arrière

Cela a particulièrement alerté les opposants, car, cette première mesure de contractualisation, même si son caractère obligatoire ne concernait que les jeunes de moins de vingt-cinq ans, représentait un précédent dan-

gereux, le doigt dans un engrenage qui ne manquerait pas d'entraîner tôt ou tard l'ensemble des bénéficiaires. Sur le plan des principes, cette « innovation » représentait un changement radical de paradigme. Loin comme annoncé de résoudre les problèmes posés par l'arbitraire que constitue l'évaluation de la disposition au travail dans la loi de 1974, la loi de 1993 « est incompat-

tible avec la logique catégorielle du droit-crédence instaurée par la loi du 7 août 1974 ». Au contraire, le « contrat d'intégration » peut être analysé comme « une subversion de l'esprit de la loi de 1974 en ce qu'il renoue avec les interprétations abusives des CPAS. En effet en liant, sous peine de sanctions, l'octroi et le maintien du revenu minimum à l'acceptation et au respect d'un « projet individualisé d'intégration sociale », elle assure une mise sous tutelle des demandeurs qui auront dès lors plus de mal à ne pas vivre l'aide de la collectivité comme une assistance, fût-elle modernisée par la figure contractuelle ». (26) Olivier Moreno va même plus loin en disant « qu'il s'agit d'un retour en arrière et plus précisément à l'esprit assistanciel discrétionnaire de la loi du 10 mars 1925 organique de l'assistance publique, dès lors qu'en subordonnant l'octroi du minimex à la signature d'un contrat et à la diligence mise par le débiteur pour le respecter, le législateur rend le demandeur du minimex dépendant de l'appréciation discrétionnaire du CPAS-crédancier. ». (27) □

(1) De Busscher J., « L'institution du droit à un minimum de moyens d'existence », *Revue belge de sécurité sociale*, vol. 16, n° 10, 1974, p. 1059. Lire aussi à ce propos Dumont D., *op. cit.*, p. 144.

(2) Projet de loi instituant un revenu garanti à chacun, *Doc. parl.*, Chambre, séance du 17 juillet 1974, p. 1465.

(3) Berger J.-M., *Le Défi des centres publics d'aide sociale*, Editions Labor, 1978, pp. 201-202.

(4) *Idem*, p. 205.

(5) Berger J.-M. et Jacques E., *Droit au cœur*, Bruxelles, Labor, 1989, pp. 194-195. Pour l'analyse de cet épisode, Dumont D., *op. cit.*, pp. 145-146 et 152 et Zamora Vargas Daniel, *op. cit.*, p. 189.

(6) Berger J.-M. et Jacques E., *op. cit.*, p. 155.

(7) Moreno O., « Du minimex au droit à l'intégration sociale : quelques droits fondamentaux en quête d'effectivité », in *Vers le droit à l'intégration sociale* (dir. M. Bodart), Bruxelles, La Charte, coll. « Droit en mouvement », 2002, p. 139.

(8) Berger J.-M. et Jacques E., *op. cit.*, p. 193.

(9) *Idem*, p. 194. Les auteurs citent Lalière C., « Aide sociale et mise au travail. Dix ans de fonctionnement des CPAS, *Mouvement communal*, 10/1987.

(10) Dumont D., *op. cit.*, p. 136.



(11) Sauf mentions contraires, cette partie synthétise Dumont D., *op. cit.*, pp. 146-162 et Zamora Vargas Daniel, *op. cit.*, pp. 191-196.

(12) Déclaration gouvernementale lue par le Premier ministre Jean-Luc Dehaene à la Chambre et au Sénat le 9 mars 1992, en ligne sur le site du CRISP.

(13) Exposé introductif de la ministre de l'Intégration sociale, de la Santé publique et de l'environnement, *Doc. parl.*, Sén., 1992-1993, n° 546/2, pp. 4-5.

(14) De Proost P., « De l'émancipation à l'intégration : plus qu'un glissement sémantique ! », *Chron. D.S.*, 1993, n° 8, « Les nouvelles formes de la solidarité », pp. 361 et 362.

(15) Troisième avis de la section de législation du Conseil d'État, *Doc. parl.*, Ch. Repr., sess. extr., 1991-1992, n° 630/1, p. 43.

(16) Moreno O., *op. cit.*, p. 134.

(17) Van der Linden B., Structuration des politiques belges à l'égard des sans-emplois, *Bulletin de l'Ires*, n°155, novembre 1991, p. 31.

(18) De Proost P., *op. cit.*, p. 364.

(19) Bodart M., « La nouvelle loi et les politiques d'accès à l'emploi », *Vers le droit à l'intégration sociale* (dir. M. Bodart), Bruxelles, La Charte, coll. « Droit en mouvement », 2002, p. 173.

(20) Lambert S., « Loi du 12 janvier contenant un programme

pour une société plus solidaire dite « Loi Onkelinx » », *L'année sociale* 1993, Institut de sociologie de l'ULB, Bruxelles, 1994, p. 250.

(21) Projet de loi contenant un programme d'urgence pour une société plus solidaire, *Annales parlementaires*, Sénat de Belgique, séance du lundi 21 décembre 1992, p. 845.

(22) De Proost P., *op. cit.*, p. 362.

(23) Dumont D., *op. cit.*, pp. 151-152. Les citations viennent du Projet de loi du 3 septembre 1992 contenant un programme d'urgence pour une société plus solidaire, exposé des motifs, *Doc. parl.*, Chambre, sess. extraord. 1991-1992, n° 630/1, p. 2 et Projet de loi contenant un programme d'urgence pour une société plus solidaire, rapport du 9 novembre 1992 fait au nom de la commission de la Santé publique et de l'Environnement par B. Vandendriessche et C. Burgeon, *Doc. parl.*, Chambre, sess. ord. 1992-1993, n° 630/5, p. 32 et 57.

(24) Poulet Y., Allocution d'ouverture, in Actes du colloque « Les nouvelles formes de la solidarité » organisé par le centre Droit et sécurité d'existence des Facultés universitaires Notre-Dame de la Paix de Namur : *Chron. D.S.*, 1993, n° 8, « Les nouvelles formes de la solidarité », p. 338.

(25) De Proost P., *op. cit.*, p. 363.

(26) Moreno O., *op. cit.*, p. 132.

(27) *Idem*, pp. 135-136.

# ANNÉES NONANTE : L'EXPANSION DE LA MISE À L'EMPLOI

La dernière décennie du XXe est marquée par toute une batterie de mesures visant à intensifier la mise au travail par les CPAS. Pas nécessairement ni principalement au bénéfice des minimexés.

**L**es années nonante sont une décennie de critiques envers l'État dit providence, assorties de propositions vers une « troisième voie (...) pour dépasser tant l'ancienne social-démocratie que le néolibéralisme » (Giddens au Royaume-Uni), « une voie dépassant l'idéologie de l'État ultraminimal passée de mode et les recettes keynésiennes d'après 1945 » (Rosanvallon en France), car les « mécanismes de l'actuel système de Sécurité sociale découragent les gens au lieu de les encourager à être actifs » (Frank Vandenbroucke en Belgique). (1) Il s'agirait de transformer l'État providence présenté comme passif en un État social actif. (2) Nous ne réexpliquerons pas en détail ce concept mais allons plutôt observer ce qui a concrètement changé au cours de la décennie du point de vue de la disposition au travail en CPAS.

## Le terrain ne suit pas

Il est clair que le programme d'urgence pour une société plus solidaire, en particulier sa partie contractualisation du minimex, est une première mesure d'activation qui correspond bien à l'esprit de l'État social actif, même si la forme belge de ce dernier ne s'affirmera pleinement qu'à la fin de la décennie. Cependant, la volonté de contractualisation n'a pas vraiment été suivie de (beaucoup) d'effets. Daniel Dumont titre ce chapitre de sa thèse « Les années 1990 : le clair-obscur de la contractualisation sur fond d'augmentation continue du nombre de bénéficiaires » (p. 162). Il donne plusieurs explications sur l'évolution de ces années-là. Dans le cadre de cette étude, nous retiendrons principalement le point concernant la difficulté du terrain de mettre en pratique le projet individualisé d'intégra-

**MINISTRE DE L'EMPLOI ET DU TRAVAIL  
ET MINISTRE DES AFFAIRES SOCIALES,  
DE LA SANTE PUBLIQUE ET DE L'ENVIRONNEMENT**

F. 95 — 3376

**22 DECEMBRE 1995. — Loi portant des mesures visant à exécuter le plan pluriannuel pour l'emploi (1)**

ALBERT II, Roi des Belges,  
A tous, présents et à venir, Salut.

[C — 12906]

Les Chambres ont adopté et Nous sanctionnons ce qui suit :

**Art. 34**

L'article 60, § 7, de la loi organique du 8 juillet 1976 des centres publics d'aide sociale est complété par l'alinéa suivant :

« Par dérogation aux dispositions de l'article 31 de la loi du 24 juillet 1987 sur le travail temporaire, le travail intérimaire et la mise de travailleurs à la disposition d'utilisateurs, les travailleurs engagés dans les liens d'un contrat de travail par les centres publics d'aide sociale en application de ce paragraphe, peuvent être mis par ces centres à la disposition de communes ou d'associations sans but lucratif avec un but social ou culturel ou un autre centre public d'aide sociale pour autant que les conditions et la durée de cette mise à disposition soient constatées par un écrit signé par l'employeur, l'utilisateur et le travailleur et rédigé avant le début de la mise à disposition et porté à la connaissance du Conseil de l'Aide sociale ».

*L'article 34 de la loi du 22 décembre 1995  
va ouvrir au monde extérieur les possibilités  
de mise à l'emploi.*

⇒ tion sociale (PIIS) : manque de temps des assistantes/ assistants sociaux/sociaux (AS), absence de lignes de conduite qui fait que chaque CPAS, voire chaque AS au sein de chacun de ceux-ci, conclut ou non des PIIS et quand c'est fait, le contenu est un peu au gré de chacun. Au sein des grands CPAS, le contrat apparaît souvent comme une lourdeur administrative et dès lors les PIIS établis tendent à y être peu personnalisés et à revêtir l'apparence de formulaires standardisés. Ce qui a pour conséquence que des PIIS sont signés sans que la personne aidée soit même au courant de ce dont il est question. Moins hypocritement, il n'est pas rare que les travailleurs sociaux ne respectent tout simplement pas l'obligation légale d'établir, dans les trois mois qui suivent l'introduction de la demande, un contrat d'intégration avec les bénéficiaires âgés de moins de 25 ans (p. 168).

## Mise à l'emploi plutôt que PIIS

Pour faire bref et en caricaturant à peine, il y a les AS qui sont opposés à la contractualisation et les AS qui trouvent le dispositif intéressant mais constatent qu'ils n'ont ni les moyens ni le temps d'en faire un outil d'insertion. En revanche, les mises à l'emploi vont devenir de plus en plus nombreuses. Celles-ci sont favorisées par des décisions législatives qui élargissent les possibilités de le faire et, nerf de la guerre, par des incitants financiers. Nous l'avons vu, le programme d'urgence pour une société plus solidaire

## Plusieurs décisions législatives favorisent les mises à l'emploi

### LE TRAVAIL EN ALE

Les Agences locales pour l'emploi (ALE) sont créées en 1987 par le ministre de l'Emploi Michel Hansenne (PSC) par l'arrêté royal du 19 juin 1987 organisant les Agences locales pour l'emploi (ALE) ainsi que l'arrêté ministériel du 22 juin 1987 déterminant la nature des travaux pouvant être effectués dans le cadre des ALE. Les communes peuvent créer une ALE qui doit prendre la forme d'une asbl ou d'une commission du Conseil communal et doit être agréée par le ministre de l'Emploi et du Travail. Sa mission est double : surveiller le recours aux petits boulots et délivrer chaque mois à la personne au chômage depuis plus d'un an et occupée dans le cadre de l'ALE, le document nécessaire au paiement des allocations de chômage. Le nombre d'heures est plafonné à 60, au service d'associations

ou de particuliers. Les tâches sont limitées : aide-ménagère, accompagnement d'enfants ou de personnes âgées, aide à l'accomplissement de formalités administratives, aide à l'entretien de jardins, sécurité aux abords des écoles, etc. (1) En 1994, les ALE font l'objet d'une réforme initiée, dans le cadre du Plan global, par la ministre fédérale de l'Emploi et du Travail, Miet Smet (CVP). L'arrêté royal du 10 juin 1994 rend obligatoire dans chaque commune la création d'une agence locale pour l'emploi, gérée paritairement par des élus communaux et des représentants des interlocuteurs sociaux. De nombreux « emplois de services de proximité » sont alors créés dans les ALE, permettant aux chômeurs de travailler (moins de 45 heures par mois) sans perdre leurs indemnités de chô-

mage. Ces services de « proximité » sont proposés aux particuliers, aux communes et aux ASBL qu'ils peuvent utiliser par le biais de chèques ALE. Il s'agit d'activités culturelles, sportives, de nettoyage, de gardiennage, de jardinage, de gardes d'enfants ou de malades. Ces secteurs sont alors considérés, en raison de la subvention octroyée, comme des « gisements d'emplois » qui seraient sous-exploités. Ces chèques vont permettre aux particuliers de bénéficier d'importantes déductions fiscales. Les agences ALE seront cependant perçues, par certains, comme une forme de normalisation des « petits boulots » et de la « précarité » pour les demandeurs d'emploi. Par ailleurs, au regard du statut très particulier de ces bénéficiaires (qui permet de déroger en partie au droit social)

avait déjà octroyé, dès mars 1993, la majoration de la subvention fédérale au CPAS qui engage un bénéficiaire du minimum de moyens d'existence. Jan Peeters, Secrétaire d'État (SP) en charge de l'Intégration sociale dans le second gouvernement Dehaene (1995-1999), défend à son tour l'idée que l'aide sociale doit passer de la fonction de « filet de secours » à celle de « tremplin » pour l'emploi. (3) « *De nouvelles mesures en ce sens sont adoptées à son initiative. Elles sont en partie inspirées par certaines des recommandations formulées dans le Rapport général sur la pauvreté de 1994. Commanditée par Laurette Onkelinx lorsqu'elle était ministre de l'Intégration sociale, réalisée par la Fondation Roi Baudouin avec la collaboration du mouvement ATD-Quart Monde et de la section CPAS de l'Union des villes et communes belges, la rédaction de ce rapport s'est appuyée sur une démarche originale, qui a consisté à associer étroitement à la réflexion les personnes directement confrontées à la pauvreté et aux processus d'exclusion, afin de mieux identifier leurs propres attentes. Dans un passage consacré aux rapports entre l'aide sociale, la sécurité sociale et le travail, le Rapport général faisait état du souhait exprimé par les bénéficiaires du minimex d'être considérés avant tout comme des demandeurs d'emploi. Dans cette perspective, le rapport proposait d'une part que les minimexés aient accès aux services et aux mesures favorisant le retour au travail qui sont réservés aux seuls chômeurs reconnus et indemnisés comme tels et, d'autre part, que les ressources financières consacrées aux allocations d'aide sociale soient réorientées de manière à soutenir plus directement la réinsertion professionnelle des ayants droit.* » (4) (Lire l'encadré p. ci-dessous.)

## L'exonération des cotisations patronales est généralisée

### Un double stimulant

La loi du 22 décembre 1995 portant des mesures visant à exécuter le plan pluriannuel pour l'emploi (M.B. 30 décembre 1995, 3<sup>e</sup> édition) va y répondre de deux façons, l'une financière, l'autre élargissant au-delà de l'interne des CPAS les possibilités de mise à l'emploi. Cette loi prévoit toute une série de réductions de cotisations sociales pour le secteur privé, pour le non marchand et... pour les CPAS. L'article 33 stipule que « les CPAS qui, en application de l'article 60 §7, (...) réalisent de l'emploi supplémentaire, bénéficient de l'exonération complète des cotisations sociales patronales ». « *Au départ, cette exonération n'est donc octroyée que pour les emplois supplémentaires par rapport à l'année précédente. La somme des moyens dégagés par cette exonération est appelée « le fonds Peeters ».* » (5) L'article 34 va, pour sa part, ouvrir au monde extérieur les possibilités de mise à l'emploi qui ne sont donc plus cantonnées à l'interne des CPAS. Cependant le CPAS reste l'employeur et donc la loi autorise la « mise à disposition » auprès d'une autre structure, appelée « l'utilisateur ». La mise à disposition est strictement interdite en droit du travail, sauf pour les entreprises intérimaires. Les CPAS obtiennent donc via cette loi la même dérogation que l'intérim. Les premiers lieux de mise à disposition autorisée sont les communes, les ASBL avec un but social ou culturel et les autres CPAS. Les possibilités d'emploi sont ainsi très nettement multipliées tout en restant limitées à des utilisateurs d'utilité publique. Cette diminution du coût de la mise à l'emploi et l'élargissement des lieux et donc des postes potentiels vont booster l'utilisation de l'article 60 §7. (Lire l'encadré p. 72.) On devine

et de leurs activités professionnelles pouvant entrer en concurrence avec des activités existantes via des contrats « normaux », le dispositif posera question pour les syndicats. Certains auteurs iront jusqu'à affirmer que les ALE ne sont pas des mesures d'insertion, mais de normalisation de nouveaux types d'emploi. Ainsi, pour Estelle Krzeslo, « parler d'insertion par le travail en ALE est un leurre. En effet quand bien même cette occupation permet aux chômeurs de gagner quelque argent de plus, de les sortir de leur isolement, il est évident que ce type d'insertion ne constitue pas une étape entre le non-emploi et le travail salarié mais qu'il est devenu un état ». (2) Les syndicats se montrent aussi très critiques, comme par exemple le responsable des TSE CSC, Philippe Paermentier, pour qui le dispositif des ALE « a dynamité

la notion d'emploi convenable. Il a bafoué des notions élémentaires du droit social. En introduisant la déductibilité fiscale pour les utilisateurs, le gouvernement a inscrit dans la loi la société duale et a instauré la servitude des exclus ». (3) Nous n'avons pas réussi à trouver à quel moment exact, ni par quelle disposition légale précise, l'accès au travail ALE a été étendu aux minimexés. Mais c'est sans doute en 1995 (ou juste avant/après), Daniel Dumont écrivant « Concomitamment, l'accès au système des agences locales pour l'emploi (...) est ouvert aux ayants droit au minimex ». (4) On peut se demander pourquoi des acteurs comme ATD-Quart Monde plaident pour cette extension. Il faut cependant souligner que le travail en ALE n'a pas connu beaucoup de succès auprès des ayants droit

au CPAS, sans doute parce que ces derniers préfèrent la mise à l'emploi en article 60 § 7, ce dernier dispositif faisant en sorte que le bénéficiaire quitte le CPAS pour le chômage alors que le travail en ALE ne permet pas lui de sortir du minimex...

(1) « Focus 4 - L'action des sans-emploi : de nouvelles perspectives syndicales ? » in *La CSC, retour sur 45 ans de progrès social 1970-2013*, (dir. F. Welter) Carhop/CSC, 2023, p. 242.

(2) Zamora Vargas D., *op. cit.*, p. 181-182 citant Krzeslo E., « Les petits boulots de Sabine et Gaston ou la mise en place des Agences Locales pour l'Emploi », *L'Année sociale*, ULB, 1994.

(3) « Mille sans-emploi définissent un plan de combat contre les ALE », *Info CSC*, n° 51-52, 23 décembre 1994, p. 1, cité dans « Focus 4... », *op. cit.*, p. 243.

(4) Dumont D., *op. cit.*, p. 170.



⇒ que se dessine le risque de voir se côtoyer des travailleurs à deux vitesses, même si, formellement, le traitement des différents types de travailleurs est censé être le même.

## Une mise à disposition toujours plus large...

Jan Peeters et le gouvernement ne vont pas en rester là. Comme souvent, dès qu'une porte est ouverte (ici la mise à disposition des travailleurs article 60 §7) tout en y mettant des limites, ces dernières tombent progressivement. L'article 168 de la loi du 29 avril 1996 portant des dispositions sociales (M.B. 30 avril 1996) élargit encore les possibilités de mise à disposition en ajoutant à la liste des lieux de mise à disposition « une association au sens du chapitre XII de la présente loi (*Lire l'encadré p. 75.*) ou un hôpital public, affilié de plein droit à l'Office national de Sécurité sociale des Administrations provinciales et locales ». L'article 276 de la loi du 22 février 1998 (M.B. 3 mars 1998) portant des dispositions sociales fait de même en complétant les utilisateurs autorisés avec les intercommunales à but social, culturel ou écologique et des sociétés à finalité sociale, telles que visées à l'article 164bis des lois coordonnées sur les sociétés commerciales.

## ... et toujours moins chère

C'est la même loi du 22 février 1998 qui, en son article 270, supprime le mot « supplémentaire » de l'article 33 de la loi du 22 décembre 1995. Autrement dit, la notion d'emploi supplémentaire visée pour l'obtention des exonérations de cotisations patronales est abandonnée, les CPAS obtiennent l'exonération de ces cotisations patronales pour l'ensemble des contrats de

## Le droit de mise à disposition de travailleurs accordé aux CPAS

travail en application de l'article 60, §7. (6) Avec tous les risques de substitution que cela comporte : la porte est ouverte au remplacement de travailleurs « normaux » par des minimexés mis à l'emploi, moins coûteux et potentiellement moins « regardants », moins exigeants quant aux conditions de travail. Toujours en 1998, une subvention fédérale, communément appelée

subvention de tutorat, est octroyée au CPAS qui conclut une convention de mise au travail avec un employeur extérieur dans le cadre de l'article 61 de la loi précitée du 8 juillet 1976, destinée à rembourser au CPAS les frais d'encadrement et/ou de formation du bénéficiaire du minimum de moyens d'existence qu'il prend en charge dans le cadre d'une telle convention. (7)

## Plus aucune barrière

L'article 120 de la loi du 24 décembre 1999 portant des dispositions sociales (M.B. 31 décembre 1999) ajoute aux mises à disposition possibles « des initiatives agréées par le ministre compétent pour l'économie sociale ou des partenaires qui ont conclu une convention avec le centre public d'aide sociale sur la base de la présente loi organique ». Autrement dit, ce dernier point signifie qu'il n'y a plus de restriction dans la liste des utilisateurs, y compris du privé commercial, avec quelques conditions dont le moins que l'on puisse dire est qu'elles sont peu contraignantes et même largement favorables aux utilisateurs privés. La loi parle seulement d'une convention (l'administration propose deux modèles-types de convention de mise à disposition, l'un avec et l'autre sans tutorat, tout en laissant chaque CPAS libre de produire sa propre convention). Plusieurs arrêtés royaux d'application de cette loi se-

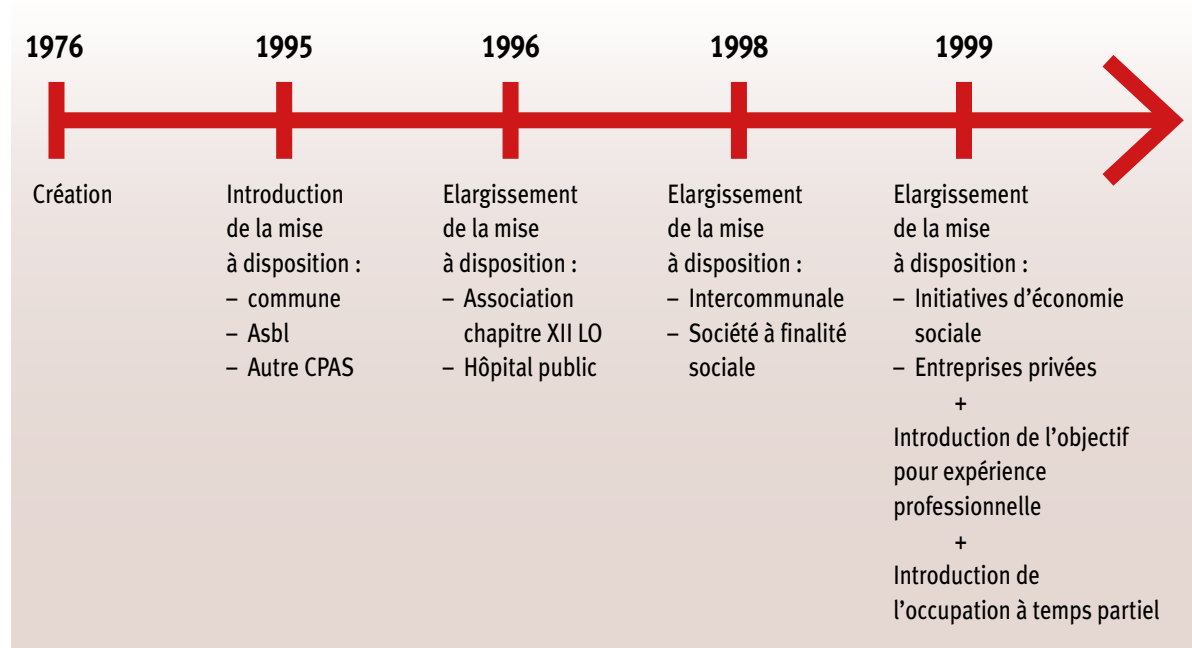
## COMBIEN DE MISES AU TRAVAIL PAR LES CPAS ?

Dans le cadre de cette étude, nous avons demandé au SPP Intégration sociale, l'administration du ministère de tutelle des CPAS, les statistiques de mises au travail via l'article 60 § 7, si possible de 1976 à aujourd'hui. La réponse a été de nous les fournir depuis 1999, ce qui n'est déjà pas si mal, en précisant que le service « ne dispose pas de données antérieures à 1999 ». Sans doute cela signifie surtout qu'il n'en dispose pas de façon électronique. Cependant, il est évident que le manque de données est réel, en particulier pour les périodes les plus anciennes. Pour rappel, il faut attendre 1985 pour que les emplois occupés en application de l'article 60§7 soient subventionnés au même titre que le minimex. (*Lire p. 56.*) Il n'y a donc pas à l'époque de centralisation « fédérale »

des données de mise à l'emploi, puisqu'elles ne donnent pas droit à une intervention financière de l'État. Par ailleurs, la culture de l'évaluation et le souci des chiffres qui en découle notamment, est peu présent dans les administrations. Mais le manque de moyens y est aussi pour beaucoup. Dès le début des années 1980, des parlementaires cherchent à avoir des données sur le nombre de minimexés (une donnée normalement plus accessible que celui des mises au travail). En réponse, l'administration se plaint des difficultés rencontrées lors de l'élaboration des statistiques officielles. On peut ainsi lire dans des bulletins de Questions et Réponses de la Chambre des doléances multiples : « Les procédures de contrôle et de paiement ayant la priorité sur l'établissement de statistiques,

il s'est avéré impossible jusqu'à présent, en raison de l'insuffisance des effectifs en personnel, d'établir dans un court délai un relevé détaillé du nombre de bénéficiaires selon les catégories d'âge et d'activité professionnelle », « le service (...), en raison de l'insuffisance de ses effectifs, n'a pu continuer à communiquer au centre de traitement de l'information du département les éléments nécessaires à l'élaboration de statistiques fiables et complètes » et en 1983 on déclare même sans ambages : « J'ai l'honneur de signaler à l'honorable Membre que les disponibilités limitées en personnel du service concerné mettent l'administration dans l'impossibilité de tenir à jour des statistiques fiables et complètes sur la population qui a bénéficié de l'allocation de minimum de moyens

## ÉVOLUTION DE L'ARTICLE 60, §7 LO DE 1976 À 1999



*Les modifications de l'article 60, §7 se succèdent tout au long des années nonante pour élargir les possibilités de mise à l'emploi.*

CRÉDIT : CETTE LIGNE DU TEMPS EST ADAPTÉE DE CELLE RÉALISÉE PAR LIBERT V., « FICHE TECHNIQUE : ARTICLE 60§7 LO », ASSOCIATION DE LA VILLE ET DES COMMUNES DE LA RÉGION DE BRUXELLES-CAPITALE, DÉCEMBRE 2007, DISPONIBLE EN LIGNE, P. 47.

ront pris le 14 juillet 2000 (M.B. 29 juillet 2000 aux pages mentionnées). Celui qui nous intéresse ici (p. 26226) stipule que l'entreprise privée s'engage à verser au CPAS un montant mensuel égal au douzième de la différence entre, d'une part, la rémunération brute annuelle et, d'autre part, le montant du minimex. Le fait que le salaire brut pris en compte est annuel per-

met d'y inclure, outre le salaire net mensuel, la part travailleur des cotisations sociales (13,07% du brut), le précompte professionnel, les cotisations sociales patronales non exonérées en matière de pécule de vacances pour les ouvriers et le cas échéant la prime de fin d'année. Malgré cette prise en compte, la mise à l'emploi en article 60 §7 représente un cadeau impor- ➤

d'existence durant les cinq dernières années. ». (1) Sans doute les choses ont-elles mieux fonctionné dans la décennie suivante, grâce notamment aux subventions et au suivi qu'elles impliquent. Pour illustrer le développement de la mise à l'emploi, Myriam Bodart écrit « les contrats conclus en application des articles 60, § 7 et 61 se multiplient passant de 1.676 en janvier 1993 à 4.627 en janvier 2001 ». Elle précise en note que ces données lui ont été fournies par le service statistiques de l'administration de l'Intégration sociale du ministère fédéral des affaires sociales. (2) L'on apprend donc que, grand progrès par rapport à la décennie précédente, l'administration a pu se doter d'un service statistiques. Il serait intéressant de faire des recherches complémentaires pour mieux saisir le développement du dispositif tout au long des années quatre-vingt et

nonante en fouillant dans les éventuelles archives de ce service. Daniel Zamora réalise un graphique avec des données depuis 1988 (1.383 en moyenne mensuelle) qui montre une courbe montant petit à petit jusqu'en 1992 (1.627), une forte augmentation en 1993 (2.234 et premier passage des deux mille), le millier suivant est franchi en 1997 (3.111), 3.631 en 1998 et une énorme hausse en 1999 (4.762). (3) Enfin, Daniel Dumont va dans le même sens en expliquant que la « batterie de mesures successives concourt à la fois à rendre la mise au travail des minimexés moins onéreuse pour les CPAS et pour les employeurs, d'une part, et à en élargir les modalités possibles, d'autre part. L'adoption de ces mesures se traduit dans les chiffres par une augmentation mesurée mais continue, tout au long des années 1990, du nombre de bénéficiaires du minimum de

moyens d'existence mis à l'emploi. Jusqu'alors restée assez confidentielle, en raison principalement de son coût pour les CPAS, la mise au travail touche ainsi près de 5.000 minimexés – pour la plupart sous statut « article 60 » – à la veille de l'entrée dans le siècle nouveau. » (4)

(1) Lammertyn, F., De Wiit, H., Luyten, D., & Delhay, C., *Les ayants-droits au minimex en Belgique : la population telle qu'elle se présente au 29-2-1976, 28-2-1981 et 28-2-1986*. K.U.Leuven. Sociologisch Onderzoeksinstituut; Leuven, 1987, pp. 2-3.

(2) Bodart M., « La nouvelle loi et les politiques d'accès à l'emploi », in *Vers le droit à l'intégration sociale* (dir. M. Bodart), Bruxelles, La Charte, coll. « Droit en mouvement », 2002, p. 175.

(3) Zamora Vargas D., *op. cit.*, p. 204. L'auteur s'est basé sur des données d'archives fournies par le SPP Intégration sociale.

(4) Dumont D., *op. cit.*, p. 170.



**Un système  
nettement plus  
favorable  
aux CPAS et  
aux employeurs  
qu'aux minimexés**

⇒ tant aux entreprises privées utilisant le dispositif. En effet le coût réel est non seulement diminué des cotisations sociales patronales exonérées conformément à l'article 33 de la loi du 22 décembre 1995 mais aussi du subside fédéral versé par l'État. En outre, le montant à charge de l'utilisateur est plafonné à 750.000 BEF sur une base annuelle. L'employeur privé se retrouve ainsi à pouvoir bénéficier des services d'un travailleur littéralement « soldé » !

#### **Un « engagement moral »**

Le même arrêté royal ajoute à l'alinéa suivant (p. 26227) que « l'entreprise privée s'oblige à engager le travailleur dans les liens d'un contrat à durée indéterminée dès le moment où celui-ci peut bénéficier d'allocations sociales complètes. » Ce qui signifie que l'utilisateur qui a bénéficié de ces avantages



## QU'EST-CE QU'UNE ASSOCIATION « CHAPITRE XII » ?

La loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale prévoit la possibilité, pour les CPAS, de former une association avec un ou plusieurs autres CPAS, avec d'autres pouvoirs publics ou avec des personnes morales autres que celles qui ont un but lucratif, en vue de réaliser une des tâches confiées aux CPAS. Ce sont les associations dites « Chapitre XII », en référence au chapitre de la loi.

Ces associations offrent ainsi une structure encadrant des partenariats entre CPAS et d'autres pouvoirs publics ou personnes morales de droit public ou privé. Ces partenariats représentent par ailleurs une source de financement et de savoir-faire pour des missions bien spécifiques confiées au CPAS.

financiers, en contrepartie, doit engager le travailleur à la fin de la période en article 60 §7 au lieu de l'envoyer au chômage et d'engager un autre article 60 §7 à sa place. Dans cette configuration, le cadeau financier peut être davantage acceptable. Mais le texte dit que l'entreprise s'oblige (elle-même donc), pas qu'elle y est obligée. Quelle est dès lors la portée de l'obligation pour l'entreprise privée d'engager la personne au terme du contrat en article 60 §7 ? L'ensemble de cette réforme des années 1999-2000 a fait l'objet d'une petite brochure réalisée par les trois fédérations (régionales) des CPAS, nous y revenons dans les pages suivantes. Un paragraphe assez hallucinant est consacré à cette question : « *Bien que l'arrêté royal du 14 juillet 2000 précise que l'entreprise privée s'oblige à engager la personne* » dès la fin de son contrat sur pied de l'article 60 §7, cette obligation n'est accompagnée d'aucune sanction. Dès lors, on peut dire que la portée de l'engagement est morale plus que juridique. » Un engagement moral ! Il ne fallait pas être grand clerc pour savoir que cette disposition, pourtant instaurée par un texte légal, n'aurait pas d'effet, l'employeur privé n'engageant le travailleur en fin de parcours article 60 §7 que s'il en est (très) satisfait, en a les moyens et/ou ne préfère pas le remplacer par un autre travailleur à vil prix. Certes le CPAS pourrait veiller au grain et la brochure précitée y incite : « *L'engagement n'étant pas juridiquement contraignant, les CPAS auront tout intérêt à ne pas conclure de convention avec des entreprises qui auraient manqué une première fois à leurs obligations. Effectivement, retenons que la philosophie de ce type de mise à disposition est d'intégrer des personnes dans le marché de l'emploi. Le CPAS devra y être attentif.* » On atteint là des sommets de naïveté (ou de mauvaise foi ?), à se demander s'il faut en rire ou en pleurer. La dernière précision est tout aussi surréaliste : « *D'autre part, le*

CPAS peut très bien inclure, dans la convention le liant à l'entreprise privée, une clause prévoyant une indemnité de dédommagement au cas où l'entreprise privée ne respectait pas son obligation. ». (8) Dans une logique de développement de partenariats dans lequel le CPAS est souvent aussi voire plus demandeur que l'entreprise, il était évident que le CPAS n'allait ni mettre fin à un partenariat (sauf cas rares et particulièrement graves) ni prévoir/appliquer une sanction audit partenaire.

### Au profit de qui ?

La loi du 24 décembre 1999 ajoute que l'objectif de l'article 60 §7 peut également être de favoriser l'acquisition d'une expérience professionnelle (plus seulement l'ouverture du droit à l'assurance chômage donc). Cet ajout est plus idéologique qu'autre chose puisque, dans les faits, la durée maximale de mise au travail ne change pas (c'est toujours le temps nécessaire pour accomplir le stage exigé en chômage) et permet juste des contrats plus courts. Enfin, la loi autorise aussi que l'engagement en article 60 §7 se fasse dans le cadre d'un emploi à temps partiel afin de permettre à certains bénéficiaires d'acquérir une expérience de travail de manière plus progressive. Pour avoir droit à la sub-

vention de l'État, le régime de travail doit être d'au moins un mi-temps et conclu en CDD de maximum 6 mois avec un minimexé qui n'a pas encore été occupé à temps partiel en article 60 §7. Même si acquérir une expérience professionnelle et/ou quitter le régime d'assistance pour celui de la Sécurité sociale est *a priori* bénéfique aux minimexés, le

système développé tout au long des années nonante apparaît nettement plus favorable aux CPAS qu'à eux et représente davantage encore, pour ce qui est de la mise à l'emploi, une aubaine pour beaucoup d'employeurs, y compris privés... □

## Un cadeau important aux entreprises privées utilisant le dispositif

(1) Citations reprises de Zamora Vargas Daniel, *op. cit.*, pp. 167-169.

(2) Les analyses à ce propos sont légion, notamment chez Daniel Zamora (pp. 159-216) et bien sûr Daniel Dumont dont les trois parties de la thèse comportent les mots « État social actif ». Notre revue *Ensemble !* en a parlé abondamment également, comme de nombreux autres auteurs.

(3) Peeters J., « Le droit à l'aide sociale a vingt ans », *Revue belge de sécurité sociale*, vol. 39, n° 1, 1997, p. 123-127.

(4) Dumont D., *op. cit.*, pp. 169-170.

(5) Libert V., « Fiche technique : Article 60§7 LO », Association de la Ville et des Communes de la Région de Bruxelles-Capitale, Décembre 2007, disponible en ligne, pp. 45-46. Très complète, cette « fiche » de 54 pages détaille l'évolution du dispositif de 1976 à 2007.

(6) *Idem*, p. 46.

(7) Bodart M., « La nouvelle loi et les politiques d'accès à l'emploi », in *Vers le droit à l'intégration sociale* (dir. M. Bodart), Bruxelles, La Charte, coll. « Droit en mouvement », 2002, p. 174.

(8) « Le Programme Printemps », AVCB/UVCW/VVSG, sans date mais vraisemblablement publié fin 2000, puisque reprenant des publications au Moniteur belge jusque fin septembre 2000, pp. 27-28.

# 2000 : LE PROGRAMME PRINTEMPS

La dernière année du XXe siècle voit fleurir un bouquet de mesures visant à réduire le nombre de minimexés, par la mise à l'emploi bien sûr mais aussi via des mécanismes de correction de certaines situations.

**L**es résultats des élections du 13 juin 1999 vont déboucher, pour la première fois depuis le 2 juin 1958 et la fin du gouvernement Van Acker IV (bipartite socialistes-libéraux), sur une coalition sans les sociaux-chrétiens qui succède aux deux gouvernements Dehaene. Il faut pour cela que le nouveau Premier ministre, Guy Verhofstadt (VLD), constitue une hexapartite composée des libéraux (VLD et Fédération PRL FDF MCC), des socialistes (PS et SP) et des écologistes (Ecolo et Agalev). Pour ces derniers, il s'agit de la première participation au pouvoir au fédéral après un bon score électoral, sans doute amplifié par la crise de la dioxine. Cette double « nouveauté » se traduit dans l'appellation de coalition arc-en-ciel. S'affranchir du parti catholique (même si en 1999 cette affiliation s'est effilochée avec le temps) permet au nouveau gouvernement de se positionner sur une série « d'innovations ».

## L'activation

Dans le domaine qui nous intéresse, le Premier ministre se place résolument sous la bannière de l'État social actif dès la déclaration gouvernementale. « Les gens qui bénéficient de protection sociale doivent, lorsque c'est possible, être réintégrés dans la société : les jeunes dont la formation est insuffisante, les personnes d'âge moyen qui se perdent dans la nouvelle société technologique, les pauvres qui vivent depuis des années en marge de la société. C'est le défi majeur que devra relever l'État social actif. Dans cet État, on luttera moins contre l'exclusion et le chômage de manière passive et palliative, que de manière active et préventive. Un État social actif ne se contente pas de distribuer des allocations, mais il investit surtout dans les êtres humains, dans leur formation, leur travail. En effet, les personnes qui ont un emploi ne bénéficient pas seulement d'un revenu, mais également d'une place dans la société, de contacts sociaux, d'une satisfaction personnelle, de la perspective d'un avenir meilleur, de nouvelles chances. Un taux d'emploi plus élevé offre en outre une base financière plus large et plus stable, notamment pour le financement de la sécurité sociale et des nouveaux besoins de la société. Celui qui restera quand même sur la touche pourra mieux

**« Les gens qui bénéficient  
de protection sociale  
doivent être réintégrés  
dans la société »**

être aidé et soutenu qu'à l'heure actuelle. Le développement de l'État social actif sera l'objectif central de la politique économique et sociale du nouveau gouvernement. » (1) Formulé de la sorte, tout cela semble bien joli et l'on peut comprendre que le discours ait séduit. Mais, pour donner un exemple qui a dû faire tiquer certains, le Premier poursuit : « Pour développer l'État social actif et augmenter le taux d'emploi, le gouvernement empruntera plusieurs voies, voies qui entrent strictement dans le cadre des lignes de force de nos engagements européens, et plus particulièrement du Pacte de stabilité européen. ». Si l'on s'enferme dans le carcan austéritaire européen, peu de chances de mener une politique sociale... Verhofstadt cite ensuite l'intégration sur le marché du travail des bénéficiaires du minimex parmi les instruments

essentiels qui seront utilisés. Il ajoute un peu plus loin : « notre pays compte toujours plus de 80.000 minimexés, dont près de la moitié a moins de 35 ans. Ici aussi, la meilleure forme d'émancipation est leur intégration sur le marché du travail. À cet effet, l'activation de leur allocation et l'augmentation de l'intervention de l'État en cas d'emploi sont les instruments recommandés. ».

(2) En matière d'innovation, voilà qui annonce en fait une poursuite de la tendance des années nonante : inciter financièrement les CPAS à la mise à l'emploi. Précisons que les mesures mises en place par la loi du 24 décembre 1999 et présentées dans le chapitre précédent sont donc bien l'œuvre du gouvernement Verhofstadt I.

## Une étape préalable

Il faut relever que rien dans la déclaration gouvernementale n'annonce explicitement la grande réforme que mettra bientôt en chantier Johan Vande Lanotte (SP), le ministre de l'Intégration sociale de cette coalition. C'est que le ministre socialiste flamand (*Lire l'encadré p. 78.*) est bien conscient que le terreau n'est pas prêt et qu'un chantier préalable s'impose. Dès 1999, il met celui-ci en œuvre pour aboutir en mars 2000 à l'adoption du « Programme Printemps ». Dans l'introduction de la brochure qui y est consacrée (*Lire*

## **QUI EST DERRIÈRE LA BROCHURE « LE PROGRAMME PRINTEMPS » ?**

La brochure est éditée par les trois fédérations de CPAS du pays (1), avec le soutien du ministère des Affaires sociales, de la Santé publique et de l'Environnement et du ministère de l'Emploi et du Travail. La première dénomination ne correspond pas à la répartition des portefeuilles dans la coalition arc-en-ciel. Il n'est pas fait mention non plus de l'Intégration sociale. La brève introduction est cependant signée Johan Vande Lanotte, ministre de l'Intégration sociale dont le titre complet est Vice-Premier ministre, ministre du Budget, de l'Intégration sociale et de l'Économie sociale. C'est la seule page de cette brochure qui en compte 112 qui soit signée, ce qui fait que, pour le reste, on ne sait jamais très bien qui s'exprime. Ce n'est pas grave pour les points purement réglementaires mais pose tout de même question lorsque des appréciations plus subjectives sont formulées : « nous semble-t-il », « on peut dire », « auront tout intérêt », etc. La page de garde mentionne certes les différentes plumes à l'œuvre et leur rôle respectif. Le Comité de rédaction est composé de Vincent Libert (AVCB), Ricardo Cherenti (UVCW) et Idriss Ibnou-Cheikh (VVSG). Le Comité de lecture réunit également un membre de chaque fédération (Marie Wastchenko pour l'AVCB, Christophe Ernotte pour l'UVCW et Linda De Cat pour la VVSG) mais aussi deux membres du cabinet du ministre Vande Lanotte, Johan Vandenbussche et Alexandre Lesiw. En somme, un petit recueil fort instructif mais qui oscille assez étrangement entre conseils pratiques destinés aux CPAS et éléments plus politiques qui posent question...

(1) Section CPAS de l'Association de la Ville et des Communes de la Région de Bruxelles-Capitale (AVCB), Fédération des CPAS de l'Union des Villes et Communes de Wallonie (UVCW) et Afdeling Maatschappelijk Welzijn van de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG).

# LE PROGRAMME PRINTEMPS



Édité avec le soutien  
du Ministère des Affaires sociales, de la Santé publique et de l'Environnement  
et du Ministère de l'Emploi et du Travail

*« Le Programme Printemps », un recueil  
instructif mais qui oscille entre conseils  
pratiques destinés aux CPAS et éléments  
plus politiques.*

*l'encadré ci-dessus.*), le ministre rappelle la croissance du nombre de minimexés déjà évoquée par la déclaration du Premier et l'attribue principalement à l'inadéquation de la main-d'œuvre à une société hautement technologique. Outre la formation, le programme vise la réduction du nombre de bénéficiaires du minimex dans les cinq prochaines années en augmentant le nombre de mises au travail mais aussi en renforçant le régime de la Sécurité sociale. (3) Ce dernier point est particulièrement intéressant à relever, tant il va à l'encontre de ce que l'Arizona a décidé de faire avec sa réforme du chômage qui organise au contraire un transfert massif de la Sécurité sociale vers l'aide sociale. Le Programme Printemps veut réaliser exactement l'inverse. En commençant par réduire de manière significative le nombre de cas où le CPAS doit accorder un

**Moins de minimexés  
grâce aux mises au travail  
mais aussi en renforçant  
la Sécurité sociale**

complément parce que des prestations de Sécurité sociale sont inférieures au minimex. Cela concerne principalement les chômeurs isolés de plus de 21 ans qui bénéficient d'une allocation d'attente (chômage sur la base des études) et les personnes de plus de 65 ans qui



⇒ ont droit à un revenu garanti aux personnes âgées. L'augmentation des allocations de ces personnes doit faire en sorte, selon la circulaire de l'administration de l'Intégration sociale du 19 septembre 2000, qu'elles ne devront plus s'adresser aux CPAS pour obtenir un complément de minimex. Le second objectif du Programme Printemps, titré « Resserrer les mailles du filet de la Sécurité sociale » est de remédier à l'interférence (parfois négative) entre certains régimes de Sécurité sociale et les missions du CPAS. D'une part il s'agit de mettre en place des mécanismes d'accélération du traitement des dossiers de chômage pour limiter les cas où, faute de réponse suffisamment rapide de l'ONem, une personne licenciée est contrainte de demander des avances sur prestations au CPAS. D'autre part, assouplir certaines sanctions chômage afin d'éviter les transferts (provisoires ou non) des chômeurs vers les CPAS. (4) (*Lire l'encadré p. 79.*)

## Une « modernisation »

Juste après que ces ajustements visant à soulager les CPAS d'une population dont ils n'ont pas à s'occuper, étant donné leurs droits dans le régime de la Sécurité sociale, seront réalisés et « afin d'éviter que le niveau de pauvreté ne soit renforcé, une augmentation du montant du minimum de moyens d'existence et une modernisation de la loi du 7 août 1974 s'imposent. Néanmoins l'augmentation du montant du minimum de moyens d'existence ne pourra être réalisée que lorsque tous les moyens auront été engagés afin de diminuer le nombre de bénéficiaires du minimum de moyens d'existence. » (5) Le Programme Printemps annonce donc la rénovation voire le rem-

## Le Programme Printemps annonce le remplacement de la loi minimex

placement de la loi minimex qui a surpris beaucoup d'observateurs qui n'avaient sans doute pas pris connaissance de cette petite brochure...

## Les subsides à l'emploi

Comme déjà évoqué, le Programme Printemps poursuit le développement d'incitants financiers à la mise à l'emploi. Le plus important est que la subvention fédérale de l'article 60 § 7 est élevée au montant complet du minimex

le plus élevé (taux conjoints habitant sous le même toit) quelle que soit la catégorie de la personne mise au travail, alors qu'auparavant le montant variait en fonction de la catégorie. Autrement dit, le CPAS avait intérêt à mettre à l'emploi plutôt un conjoint marié qu'un isolé et plutôt un isolé qu'un cohabitant. En outre, un subside européen est octroyé à tout CPAS ayant au moins cinq articles 60 § 7 et leur offrant une formation professionnelle. Un incitant supplémentaire est instauré pour les CPAS confrontés à une densité importante de bénéficiaires, c'est la subvention majorée « grandes villes ». Le premier facteur qui caractérise les grandes villes est le nombre d'habitants : minimum 40.000. Le second facteur est celui du nombre de bénéficiaires. Le CPAS doit avoir une subvention fédérale majorée de 60% ou de 65% visée à l'article 18 § 2 de la loi du 7 août 1974. Le troisième facteur est qu'il faut appartenir à l'une des 17 régions urbaines belges. Enfin, le nombre d'engagements en article 60 § 7 doit dépasser celui de la moyenne régionale. La majoration du subside est de 25%, selon des modalités fixées par un arrêté royal du 17 octobre 2000. (6) Des dispositions particulières sont prises également pour la mise à disposition au profit de l'économie sociale. (7)

## LA MUE DU PARTI SOCIALISTE FLAMAND

La branche flamande issue de la scission du parti socialiste belge en 1978 avait gardé le nom de Socialistische Partij (SP). Les élections de 1999 n'ont pas été un succès pour le SP, qui a néanmoins pu se maintenir au pouvoir, notamment grâce au score de son homologue francophone. En octobre 1999, Patrick Janssens devient président du parti, poste auquel il succède à Fred Erdman. Sa nomination constitue une surprise dans la mesure où il était très peu connu au sein du parti avant d'accéder à sa tête. Patrick Janssens est un communicant qui, de 1989 à 1999, exerce diverses fonctions dirigeantes au sein de l'agence de publicité VVL/BBDO et, à ce titre, mène plusieurs campagnes publicitaires pour le SP.

Son *credo* : le parti doit s'adapter aux nouvelles formes d'inégalités et d'exclusion, telles que celles basées sur le niveau d'éducation, l'accès à l'information et à la technologie, etc. et s'ouvrir davantage à la société. Cette innovation et cette ouverture substantielles doivent aller de pair avec le renouvellement du personnel et du nom du parti. Le 7 novembre 2000, Janssens transmet aux groupes parlementaires « la note Tabasco », dans laquelle il analyse de manière critique le SP. Sa conclusion : le SP n'a pas de profil clair, une image poussiéreuse, est trop fermé, trop hiérarchique, trop opaque. Le 27 août 2001, Janssens, dans sa lettre d'intention en vue de la prolongation de son mandat de président, propose de rebaptiser le

parti SP.a pour SP anders (autrement). Ce changement sémantique est clairement inspiré par la transformation du parti travailliste anglais en *New Labour* et correspond donc bien au renouveau programmatique nourri par les mêmes idées britanniques et porté principalement par Frank Vandenbroucke. Il semblerait que Janssens ait souhaité abandonner purement et simplement le mot socialiste, ce qui aurait été rejeté par le sommet du parti. Il est à cet égard intéressant de noter que les jeunes socialistes, alors dirigés par Caroline Gennez, franchissent eux le pas pour prendre le nom Animo. (1)

(1) Devos C. et Sanders L. (dir.), *Politieke ideologieën in Vlaanderen*, Standaard Uitgeverij, Anvers, 2008, p. 223-224.

## MOINS DE CHÔMEURS AU CPAS

Il y avait en décembre 1999 en moyenne 91.947 jeunes allocataires d'attente. Parmi eux les isolés ouvraient pour la plupart un droit à un complément minimex. Le précédent gouvernement avait prévu de relever les allocations des jeunes isolés ayant terminé leurs études depuis au moins cinq ans, ce qui a été fait au 1<sup>er</sup> juillet 1999. Le Programme Printemps a permis une seconde augmentation au 1<sup>er</sup> juillet 2000 pour ces jeunes mais a aussi étendu la mesure à tous les allocataires isolés âgés d'au moins 21 ans. C'est via l'arrêté royal du 12 août 2000 (M.B. 30 août 2000, 2<sup>e</sup> édition, p. 29761) que les allocations d'attente des

isolés de plus de 21 ans sont portées au niveau du minimex. L'autre flux important de chômeurs vers les CPAS était généré par les nombreuses sanctions de l'ONEm. Un arrêté royal du 29 juin 2000 (M.B. 13 juillet 2000, p. 24567) va modifier l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage pour réformer le système de sanctions administratives. Signalons la réduction de la plupart des durées minimales de sanctions, avec maintien de la plupart des sanctions maximales, l'abrogation de l'exclusion pour obstacle au contrôle (1) et, élément très important, la possibilité donnée aux directeurs de bureaux

de chômage de limiter leur sanction à un avertissement ou de l'assortir d'un sursis total ou partiel. (2)

(1) Les articles 22 à 32 de la loi d'expansion économique, de progrès social et de redressement financier du 14 février 1961 (M.B. 15 février 1961, p. 943) ont donné des pouvoirs très importants aux inspecteurs de l'ONEm dans l'exercice de leurs contrôles. Les sanctions frappant les chômeurs mettant obstacle au contrôle, voulues par cette loi, avaient été introduites dans l'arrêté chômage à l'article 156 (dans la numérotation de 1991) qui est donc abrogé par le Programme Printemps.

(2) « Le Programme Printemps », AVCB/UVCW/VVSG, pp. 17-20.

## Et le salaire dans tout ça ?

L'emploi en article 60 § 7 est donc de plus en plus fortement subsidié et peut représenter une aubaine pour l'employeur ou l'utilisateur. Il faut néanmoins rappeler que le public mis à l'emploi est souvent très éloigné de l'emploi, ce qui demande un accompagnement renforcé et ne permet pas d'attendre la même productivité que celle d'un employé « normal ». Ce sont sans doute ces contraintes qui expliquent en grande partie le flop d'un autre outil prévu par le Programme Printemps : l'intérim d'insertion. L'idée était de soutenir financièrement les entreprises de travail intérimaire prêtes à collaborer à l'insertion de minimexés difficiles à placer. Nous ne nous étendrons pas sur le sujet, vu l'échec de l'initiative. Mais quid du salaire de ces travailleurs ? Étant donné les spécificités de la mise à l'emploi en article 60 § 7, notre petite brochure de référence pose la question « Quel barème appliquer pour l'engagement d'un article 60 § 7 ? » Le texte, dont on ne sait pas bien s'il reflète l'opinion du ministre, de l'administration ou des fédérations de CPAS, précise d'abord que « L'engagement en article 60 § 7 n'est pas un recrutement au sens des articles 43, 55, 55bis et 56 de la loi organique, de sorte que le statut administratif et pécuniaire en vigueur pour le personnel du CPAS ne leur est pas applicable. Par ailleurs, dans le cadre de cet engagement sur pied de l'article 60 § 7, il n'existe aucune disposition légale ou réglementaire qui précise un barème à appliquer, si ce n'est le salaire minimum garanti ». Le raisonnement est assez singulier. Certes la loi organique ne prévoit rien à cet égard, mais l'on voit mal pourquoi on n'appliquerait pas à chaque travailleur le barème prévu pour la fonction qu'il exerce. Ce n'est pas l'option choisie : « Le Conseil de l'aide a donc le choix des barèmes. Il appliquera soit le barème en vigueur dans le secteur public communal, soit le barème du secteur privé. ». À nouveau, nous manifestons notre surprise : pourquoi

## Un emploi de plus en plus subsidié est une aubaine pour l'utilisateur

appliquer à un travailleur engagé par un CPAS, donc un service public, un barème du secteur privé ? Mais le plus surprenant et même choquant arrive à la fin : « Rappelons cependant que l'article 60 § 7 est un instrument aux mains des CPAS et que cet instrument s'inscrit à la fois dans un parcours d'insertion (vers - dans le meilleur des cas - une intégration sur le marché du travail par le biais d'un contrat de travail à durée indéterminée) et dans un parcours professionnel ascendant (salaire progressant le long de ce parcours). Le Conseil doit dès lors, nous semble-t-il, veiller à ce que la personne n'ait pas un salaire prohibitif qui freinerait son insertion dans le marché du travail « traditionnel » dès la fin de son article 60 § 7. » Un salaire prohibitif ? Parce qu'on appliquerait un barème ? C'est choquant et même méprisant. La touche finale : « D'autre part, le Conseil doit également veiller à ce que la personne engagée ne se présente pas, par son salaire ou ses avantages, en position discriminatoire par rapport aux travailleurs de l'environnement professionnel dans lequel elle évolue ». On essaie vraiment de nous faire croire qu'un travailleur article 60 § 7 mis à disposition pourrait avoir une situation enviable par rapport aux autres employés de l'utilisateur ? Le plus souvent, c'est l'exact inverse qui se produit. Il semble que le printemps, si prometteur soit-il, porte parfois des fruits assez pourris... □

(1) Verhofstadt G., « Déclaration du gouvernement fédéral », Doc. Parl., Chambre, sess. extraord., 14 juillet 1999, n° 20/1, pp. 4-5.

(2) *Idem*, p. 6. Ces principes sont rappelés pp. 27 et 36.

(3) « Le Programme Printemps », AVCB/UVCW/VVSG, pp. 9-11.

(4) *Idem*, p. 13.

(5) *Ibidem*, p. 14.

(6) *Ibidem*, pp. 28-34.

(7) *Ibidem*, pp. 41-46.

# CONTINUITÉS ET RUPTURES

Que retenir du vaste panorama historique que nous avons dressé ?  
Quelles perspectives ouvre-t-il ?

L'objectif de cette plongée dans l'histoire était de comprendre les permanences, les évolutions et les ruptures qui ont marqué, durant plus de quinze siècles et jusqu'à l'aube du siècle actuel, les exigences de disposition au travail imposées aux personnes les plus démunies.

## « Bons » et « mauvais » pauvres

Du côté des continuités, un premier constat s'impose : la distinction entre les « bons » et les « mauvais » pauvres traverse toute l'histoire. Elle s'est le plus souvent construite autour de la capacité – ou de la volonté supposée – de travailler. Olivier Moreno relève ainsi que l'octroi d'une aide au pauvre est « *très généralement subordonné à l'obligation de rapporter la preuve d'une disposition au travail. Cette obligation dite « positive » est liée à une certaine éthique du travail, présente depuis les origines de la civilisation judéo-chrétienne occidentale, selon laquelle « tout homme doit travailler pour son pain ».* Cette obligation de travailler est également ressentie subjectivement par l'individu, qui éprouve ne pouvoir exister pleinement comme être humain, matériellement et moralement, que par son travail. » (1)

Tout au long de l'histoire, le pouvoir réprime les personnes considérées comme rétives au travail, parfois par des formes de travail forcé dont l'utilité économique est faible, voire inexistante. La personne qui demande une aide le fait généralement parce qu'elle est privée de ressources suffisantes, le plus souvent faute de pouvoir accéder à un emploi ou de pouvoir l'exercer. Le pouvoir exige alors qu'elle apporte la preuve de sa disposition au travail afin de déterminer si cette absence d'emploi résulte bien d'un manque de possibilités et non d'un manque de volonté. Si elle ne peut travailler ou si aucun emploi ne lui est accessible, faut-il pour autant la laisser dans le dénuement, voire la laisser mourir de faim ? La maladie, le handicap ou l'âge ont toujours constitué des motifs légitimes d'être dispensé de cette obligation. Le concept moderne, plus large, de raisons impérieuses et, davantage encore, celui d'équité permettent en principe au travailleur social de tenir compte aujourd'hui de l'ensemble de la situation du demandeur.

## Des limites qui renvoient à des choix politiques

Mais notre incursion historique met tout autant en lumière les évolutions et les ruptures qui ont marqué l'organisation de la solidarité, ses limites et les exigences qui lui sont associées. À chaque époque, des choix politiques redéfinissent qui doit assumer la responsabilité de garantir des ressources aux personnes

privées de travail. Tantôt celles-ci sont renvoyées à elles-mêmes, tantôt à leur famille, tantôt aux organisations religieuses, tantôt encore aux mécanismes de solidarité organisés à travers les rapports salariaux et la Sécurité sociale. Ces déplacements ne modifient pas seulement qui porte secours ; ils transforment également les possibilités d'accès à ce secours, ses conditions d'octroi et la manière dont sont définies les responsabilités respectives de l'individu et de la collectivité.

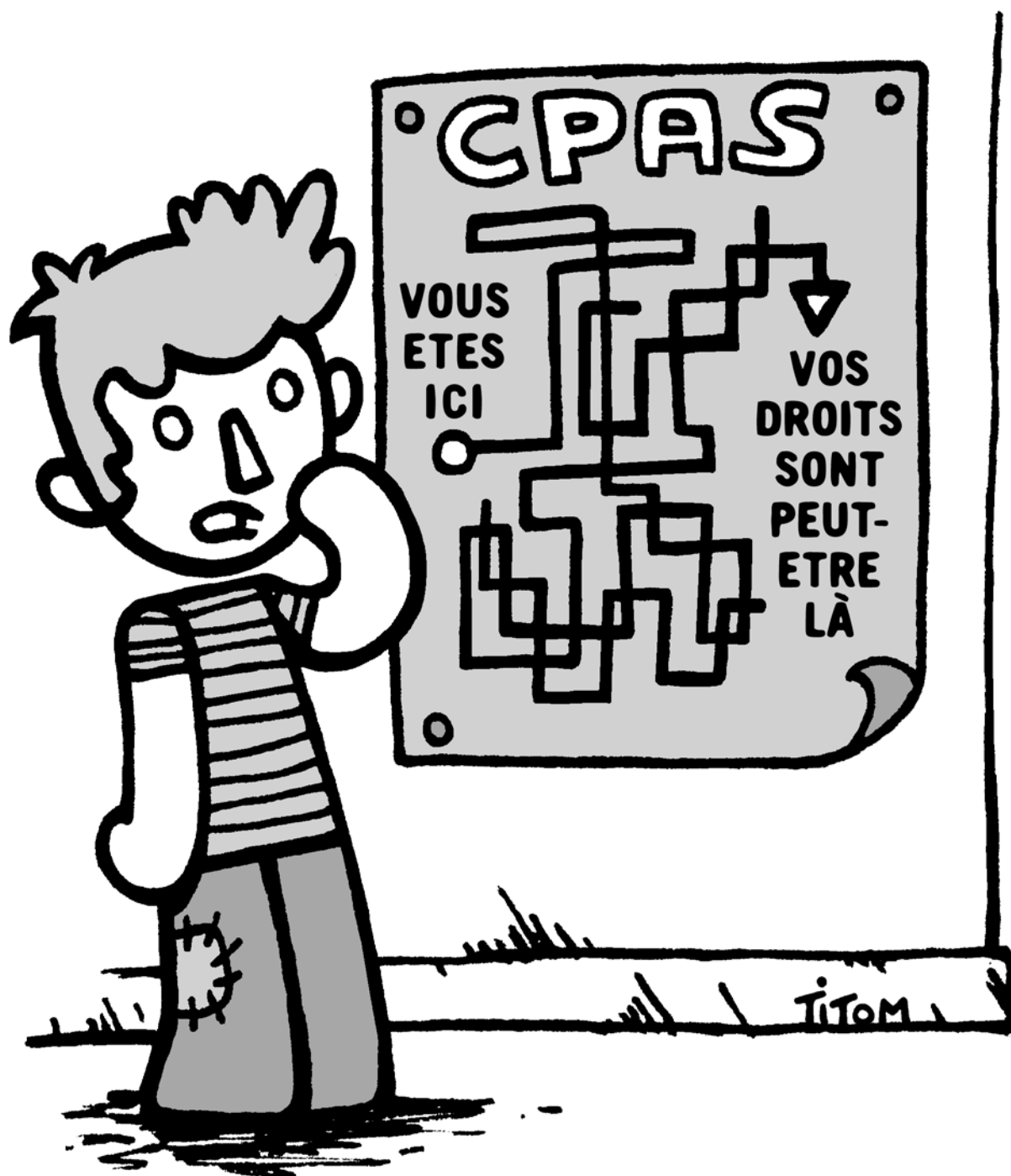
## Tenir compte de l'ensemble de la situation du demandeur

Parallèlement, les exigences de disposition au travail et la définition même du travail jugé « convenable » n'ont cessé d'évoluer. Elles reflètent des rapports de force, des conceptions de la solidarité et des choix politiques relatifs au fonctionnement du marché du travail, au niveau des salaires et aux conditions d'emploi. Fixer une norme en matière de disposition au travail pour bénéficier d'une allocation de remplacement, c'est aussi fixer (également en fonction des possibilités ou non de cumul d'allocation et de travail), déterminer un seuil minimal pour les salaires et les normes de l'emploi salarié. L'histoire montre ainsi que la disposition au travail n'est ni une donnée naturelle ni une exigence intemporelle : elle est une construction historique dont le contenu, les justifications et les effets varient selon les périodes. La morale ne suffit donc pas à expliquer ces exigences. Celles-ci sont fondamentalement politiques, indissociables des luttes sociales, et leur évolution relève de notre responsabilité collective.

La suite de cette étude reprendra notre parcours là où nous l'avons interrompu, au début du XXI<sup>e</sup> siècle, lorsque l'injonction à l'intégration sociale tend progressivement à supplanter l'ambition d'émancipation sociale. Dans ce deuxième épisode, nous analyserons notamment la manière dont, pour le droit à l'aide du CPAS, la loi de 2002 a modifié la donne et comment la jurisprudence a interprété les exigences de disposition au travail.

(1) Moreno O., *op. cit.*, p. 127.





## REMERCIEMENTS

Ce travail n'aurait pas pu être mené autant en détail si le terrain n'avait été aussi brillamment défriché par les thèses, dans leur version publiée, de Daniel Dumont et Daniel Zamora Vargas. Si nous avons osé nous y coller à notre tour, c'est que nous n'avons jamais oublié ces vers de Jean de La Fontaine qui chantent en nous depuis presque quarante ans : « Mais ce champ ne se peut tellement moissonner / Que les derniers venus n'y trouvent à glaner ». Merci à la bibliothèque de la HELB Ilya Prigogine (Campus Erasme) qui nous a permis d'avoir accès à de nombreuses et riches sources, y compris anciennes et difficiles à trouver. Merci aux archivistes et musées, y compris celles et ceux dont l'apport n'a finalement pas débouché sur une publication, pour leur aide et leur vitesse de réaction. Merci à la fédération des CPAS wallons. Merci aux membres de l'équipe du CSCE qui ont aidé de diverses façons à cette réalisation. Merci en particulier à Fabienne pour sa patience et son art de mettre nos mots en pages.

## BIBLIOGRAPHIE

### ARTICLES

Actes du colloque « Les nouvelles formes de la solidarité » organisé par le centre Droit et sécurité d'existence des Facultés universitaires Notre-Dame de la Paix de Namur : *Chron. D.S.*, 1993, n° 8, « Les nouvelles formes de la solidarité », p. 337-380.

Bonenfant P., « Les origines et le caractère de la réforme de la bienfaisance publique aux Pays-Bas sous le règne de Charles-Quint », *Revue belge de philologie et d'histoire*, tome 5, fasc. 4, 1926. pp. 887-904 et tome 6, fasc. 1-2, 1927. pp. 207-230.

Bonenfant P., « La création à Bruxelles de la Suprême charité », dans *A.S.B.H.H.*, III, 1965.

Cantillon B. et Goedemé T., « Les allocations familiales dans le régime des travailleurs salariés : rétrospective axée sur l'avenir : réflexions sur 75 années d'allocations familiales », *Revue belge de sécurité sociale*, 1er trimestre 2006, pp. 7-35.

De Busscher J., « L'institution du droit à un minimum de moyens d'existence », *Revue belge de sécurité sociale*, vol. 16, n° 10, 1974, p. 1051-1060.

de Laveye É., « Un roi constitutionnel : Léopold Ier ; roi des Belges », *Revue des Deux Mondes*, Seconde période, Vol. 79, No. 2, 15 janvier 1869.

Delvaux B., « Regards sur un demi-siècle d'assurance-chômage et sur ses perspectives d'avenir », *Reflets et perspectives de la vie économique*, Bruxelles, vol. 33, n° 1/2, 1994.

De Proost P., « De l'émancipation à l'intégration : plus qu'un glissement sémantique ! », *Chron. D.S.*, 1993, n° 8, « Les nouvelles formes de la solidarité ».

Huvel P., « La loi organique des centres publics d'aide sociale », *J.T.*, 1977, p. 449-454.

Krzeslo E., « Les petits boulots de Sabine et Gaston ou la mise en place des Agences Locales pour l'Emploi », *L'Année sociale*, ULB, 1994.

Lalière C., « Aide sociale et mise au travail. Dix ans de fonctionnement des CPAS, *Mouvement communal*, 10/1987.

Lambert S., « Loi du 12 janvier contenant un programme pour une société plus solidaire dite « Loi Onkelinx » », *L'année sociale* 1993, Institut de sociologie de l'ULB, Bruxelles, 1994.

« Le problème des déshérités en Belgique ». *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 1967/33 n° 379, 1967, 20 p.

Martens Y., « Les pièges de la monoparentalité en aide sociale » in *Monoparentalité et droits sociaux. Regards croisés*, ouvrage coordonné par l'Atelier des droits sociaux, décembre 2023, pp. 43-50.

« Mille sans-emploi définissent un plan de combat contre les ALE », *Info CSC*, n° 51-52, 23 décembre 1994.

Nandrin Jean-Pierre, « L'histoire du contrat de travail et la problématique de l'entreprise avant 1914 », in *Revue interdisciplinaire d'études juridiques* 1985/2 Volume 15.

Peemans-Poullet Hedwige, « Les droits des membres de la famille en sécurité sociale », *Revue belge de sécurité sociale*, n° spécial « Année internationale de la Famille : Colloque « Familles, Revenus et Société », 1994, pp. 29-93.

Peemans-Poullet Hedwige, « Flexibilité du travail et sécurité sociale : quelles conséquences pour les femmes ? » in « (A)typische arbeid en huishoudens : recente bevindingen », *Steunpunt Women's Studies-LUC*, 1995, pp. 40-54.

Peemans-Poullet Hedwige, « De l'obligation de travailler au droit au travail », *La Revue nouvelle*, n° 6, Juin 1996.

Peny Christine. « Les dépôts de mendicité sous l'Ancien Régime et les débuts de l'assistance publique aux malades mentaux (1764-1790) », *Revue d'histoire de la protection sociale*, 2011/1 n° 4, 2011.

Poullet Y., Allocution d'ouverture, in Actes du colloque « Les nouvelles formes de la solidarité » organisé par le centre Droit et sécurité d'existence des Facultés universitaires Notre-Dame de la Paix de Namur, *Chron. D.S.*, 1993, n° 8, « Les nouvelles formes de la solidarité ».

Rouard P., « La loi du 7 août 1974 instituant le droit à un minimum de moyens d'existence. Quelques problèmes pratiques. Délais de recours dans les matières prévues à l'article 704, alinéa 7er du code judiciaire », *J.T.T* n° 109., 1975.

Senaeve P., « De organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn », *R.W.*, 1976-1977, n° 20, col. 1179-1216.

Van der Linden B., « Structuration des politiques belges à l'égard des sans-emplois », *Bulletin de l'Ires*, n° 155, novembre 1991, 64 p.

Vereecken L., « La Bataille des Marolles », *Pavé dans les Marolles* n° 13, Été 2024.

Wouters P., « Comment se fait-il que les Marolliens aient gagné [la bataille des Marolles] ? », *Pavé dans les Marolles* n° 13, Été 2024.

Xhrouet M., « Le Programme d'urgence pour une société plus solidaire : une aide sociale renouvelée », in Actes du colloque « Les nouvelles formes de la solidarité » organisé par le centre Droit et sécurité d'existence des Facultés universitaires Notre-Dame de la Paix de Namur : *Chron. D.S.*, 1993, n° 8, « Les nouvelles formes de la solidarité ».

### LIVRES

Action nationale pour la sécurité vitale, *Manifeste des déshérités*, Imprimerie Dantinne, 1968.

Berger J.-M., *Le Défi des centres publics d'aide sociale*, Editions Labor, 1978, 206 p.

Berger J.-M. et Jacques E., *Droit au cœur*, Bruxelles, Labor, 1989, 269 p.

Bodart M., « La nouvelle loi et les politiques d'accès à l'emploi », in *Vers le droit à l'intégration sociale* (dir. M. Bodart), Bruxelles, La Charte, coll. « Droit en mouvement », 2002.

Bonenfant P., « La création à Bruxelles de la Suprême charité, annexe au Rapport annuel de la Commission d'Assistance publique de Bruxelles pour 1928 », Bruxelles, 1930, in-8°, 19 p.

Bruneel C., *La réforme de l'assistance dans l'espace belge au XVIe siècle*, Giginta, édité par Alexandre Pagès, Presses universitaires de Perpignan, 2012.

Castel Robert, *Les Métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*, Paris, Fayard, 1995, 490 p.

Chlepnier B. S., *Cent ans d'histoire sociale en Belgique*, Bruxelles, Éditions de l'Institut de Sociologie, Bruxelles, 1956.

Cherenti R., *La collaboration CPAS-bénéficiaires, sur le chemin de la dignité humaine, trente-trois nuances de clés*, Ed. Vanden Broele, Wauthier-Braine, 2017.

Coumans V., « Archives de l'Assistance publique et des affaires sociales de Bruxelles », Bruxelles, *Archives de la Ville de Bruxelles*, 2005.

Courtoy Claude, *Joseph Barthélémy et les Commissions permanentes de la Chambre des Représentants de Belgique*, Res Publica 22 (4) :587-601, 1980.

Devos C. et Sanders L. (dir.), *Politieke ideologieën in Vlaanderen*, Standaard Uitgeverij, Anvers, 2008, 480 p.

Dierickx A., *L'Ecole Ouvrière Supérieure, un laboratoire d'idées pour le POB*, Bruxelles, Labor, 1996, 189 p.

Duchêne J. et Xhaufaire S., *La disposition au travail et le PIIS*, Boîte à outils des CPAS, Namur, Union des villes et communes de Wallonie (UVCW), 2017.

Dumont D., « Du minimex au droit à l'intégration sociale : beaucoup de bruit pour rien ? », in V. van der Plancke (dir.), *Droits sociaux fondamentaux et pauvreté*, Éditions La Charte, Bruxelles, 2012.

Dumont Daniel, *La responsabilisation des personnes sans emploi en question : une étude critique de la contractualisation des prestations sociales en droit belge de l'assurance chômage et de l'aide sociale*, Bruxelles, La Charte, 2011.

« Focus 4 - L'action des sans-emploi : de nouvelles perspectives syndicales ? » in *La CSC, retour sur 45 ans de progrès social 1970-2013*, (dir. F. Welter) Carhop/CSC, 2023.

Gilman Juliette, Mormont Hugo, Lambinet France ; « La modulation familiale des montants : les catégories de bénéficiaires » in « *Questions transversales en matière de sécurité sociale 2* », sous la coordination de Dumont Daniel, Publication Bruxelles, Larcier, 2021, pp. 107-108.

Grell P., *L'organisation de l'assistance publique*, Bruxelles, Contradictions, 1976.

Lammertyn, F., De Wiit, H., Luyten, D., & Delhay, C., *Les ayants-droits au minimex en Belgique : la population telle qu'elle se présente au 29-2-1976, 28-2-1981 et 28-2-1986*. K.U.Leuven. Sociologisch Onderzoeksinstituut; Leuven, 1987.

Laurent E., *Le Paupérisme et les associations de prévoyance*, tome I, Paris, Librairie Guillaumin et Cie, 1865.

Le Play F., *Ouvriers européens. Études sur les travaux, la vie domestique et la condition morale des populations ouvrières de l'Europe*, Paris, Imprimerie impériale, 1855.

« Le Programme Printemps », AVCB/UVCW/VVSG, sans date mais vraisemblablement publié fin 2000, puisque reprenant des publications au Moniteur belge jusque fin septembre 2000, 112 p.

Mayence S., *Le service social en Belgique. Études d'économie sociale*, Bruxelles, Éditions de l'Institut de sociologie, ULB, 1964.

Mollat M., *Les pauvres au Moyen Age*, Paris, Hachette, 1984.

Moreno O., « Du minimex au droit à l'intégration sociale : quelques droits fondamentaux en quête d'effectivité », *Vers le droit à l'intégration sociale* (dir. M. Bodart),

Bruxelles, La Charte, coll. « Droit en mouvement », 2002, p. 119-167.

Mormont H. et Stangherlin K. (dir.), *Aide sociale, intégration sociale. Le droit en pratique*, Bruxelles, La Charte, 2011.

Nandrin J.-P., *Il y a cent ans, la première loi sociale. 16 août 1887 : le paiement en nature est aboli*, Hommes et normes, Presses universitaires Saint Louis Bruxelles, 2016.

Puissant J., « Bruxelles et les événements de mars 1886 » in *1886 : la Wallonie née de la grève ?*, Labor, Bruxelles, Loverval, La Louvière, 1990.

Versailles P., *Le droit à l'intégration sociale*, Waterloo, Kluwer, coll. « Études pratiques de droit social », 2014.

Zamora Vargas D., *De l'égalité à la pauvreté. Une socio-histoire de l'assistance en Belgique (1895-2015)*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, « Sociologie et anthropologie », 2018, 256 p.

## RESSOURCES NUMÉRIQUES

« Aperçu de jurisprudence 2012 », réalisé par l'Université de Gand pour le SPP IS.

Berger J.-M., « Quand la solidarité se marchande » in Quevit M. (sous la direction de), *La Wallonie au Futur, Le défi de l'éducation*, Actes du Deuxième congrès « La Wallonie au Futur. Le Défi de l'Éducation », octobre 1991, Institut Jules Destrée, Charleroi, 1992, en ligne sur le site de l'Institut Jules Destrée.

Caldarini C., *La Condition de disposition au travail dans le CPAS. De la Théorie à la pratique.*, Vanden Broele, 2024.

Cauchies Jean-Marie, « Entre paroisse et commune : la « conduite de la charité » et la législation dans les Pays-Bas du XVI<sup>e</sup> au XVIII<sup>e</sup> siècle », *C@hiers du CRHiDI. Histoire, droit, institutions, société* [En ligne], Vol. 44 - 2022.

Coenen M.-T., « La formation des travailleurs sociaux : une histoire d'école ! », Carhop, analyse en ligne, 2013.

Delforge P., Dictionnaire des Wallons, fiche en ligne sur le site « Connaître la Wallonie ».

Masméjan Jean-Baptiste, « Le comité de mendicité mandaté par la nation : vers une harmonisation de la politique d'assistance des valides (1790-1791) », *Cahiers Jean Moulin*.

Van de Vloet Y. & Van Uffel C., « Méthodologie ? Vous avez dit méthodologie... ». *International Review of Community Development / Revue internationale d'action communautaire*, (7), 1982, p. 62. Disponible en ligne.

## LOIS

Loi du 10 mars 1925 organique de l'assistance publique, *M.B.*, 20 mars 1925.

Arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs, *M.B.*, 30 décembre 1944.

Loi d'expansion économique, de progrès social et de redressement financier du 14 février 1961, *M.B.*, 15 février 1961.

Loi du 1er avril 1969 instituant un revenu garanti aux personnes âgées, *M.B.*, 29 avril 1964.

Loi du 27 juin 1969 relative à l'octroi d'allocations aux



⇒ handicapés, *M.B.*, 15 juillet 1969.

Loi du 20 juillet 1971 instituant des prestations familiales garanties, *M.B.*, 7 août 1971.

Loi du 7 août 1974 instituant le droit à un minimum de moyens d'existence, *M.B.*, 7 août 1974.

Loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale, *M.B.*, 5 août 1976.

Loi du 12 janvier 1993 contenant un programme d'urgence pour une société plus solidaire, *M.B.*, 4 février 1993.

Loi du 11 avril 1995 visant à instituer la charte de l'assuré social, *M.B.*, 6 septembre, 1995.

Loi du 22 décembre 1995 portant des mesures visant à exécuter le plan pluriannuel pour l'emploi, *M.B.*, 30 décembre 1995, 3<sup>e</sup> édition.

Loi du 29 avril 1996 portant des dispositions sociales, *M.B.*, 30 avril 1996.

Loi du 22 février 1998 portant des dispositions sociales, *M.B.*, 3 mars 1998.

Loi du 24 décembre 1999 portant des dispositions sociales, *M.B.*, 31 décembre 1999.

## ARRÊTÉS ROYAUX ET MINISTÉRIELS

Arrêté royal du 15 octobre 1920 des écoles de service social, *M.B.*, 31 octobre 1920.

Arrêté royal du 10 août 1921 portant sur les mesures relatives à l'examen du diplôme d'auxiliaire social, *M.B.*, 26 août 1921.

Arrêté du régent du 26 mai 1945 organique du Fonds provisoire de soutien des chômeurs involontaires, *M.B.*, 25 et 26 juin 1945.

Arrêté royal du 27 décembre 1961 modifiant l'Arrêté du régent du 26 mai 1945 organique du Fonds provisoire de soutien des chômeurs involontaires, *M.B.*, 6 janvier 1962.

Arrêté royal du 30 octobre 1974 portant règlement général en matière de minimum de moyens d'existence, *M.B.*, 19 novembre 1974.

Arrêté royal du 19 juin 1987 organisant les Agences locales pour l'emploi (ALE).

Arrêté ministériel du 22 juin 1987 déterminant la nature des travaux pouvant être effectués dans le cadre des ALE.

Arrêté royal du 24 mars 1993 fixant les conditions minimales et les modalités auxquelles doivent répondre les contrats contenant un projet individualisé d'intégration sociale, *M.B.*, 26 mars 1993.

Arrêté royal du 10 juin 1994 (ALE).

Arrêté royal du 29 juin 2000 modifiant l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage dans le cadre de la réforme des sanctions administratives, *M.B.*, 13 juillet 2000.

Arrêté royal du 14 juillet 2000, *M.B.*, 29 juillet 2000.

Arrêté royal du 12 août 2000 modifiant l'article 124 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage, *M.B.*, 30 août 2000, 2<sup>e</sup> édition.

Arrêté royal du 17 octobre 2000 pris en exécution de

l'article 18, § 4, alinéa 1<sup>er</sup>, de la loi du 7 août 1974 instituant le droit à un minimum de moyens d'existence et de l'article 5, § 4, alinéa 3, de la loi du 2 avril 1965 relative à la prise en charge des secours accordés par les centres publics d'aide sociale, portant octroi d'une subvention majorée de l'Etat pour les centres publics d'aide sociale de certaines communes, *M.B.*, 22 novembre 2000, 2<sup>e</sup> édition.

## TRAVAUX ET DÉBATS PARLEMENTAIRES

Chambre des Représentants, Séance du 22 février 1901.

Projet de loi instituant un revenu garanti à chacun, *Doc. parl.*, Sénat, sess. extraord. 1974, séance du 10 juillet 1974.

Projet de loi instituant le droit à un minimum de moyens d'existence, rapport du 16 juillet 1974 fait au nom des commissions réunies de la Prévoyance sociale et de la Santé publique et de la Famille par D. Coens », *Doc. parl.*, Chambre, sess. extraord. 1974, n° 192/2.

Projet de loi instituant un revenu garanti à chacun, *Doc. parl.*, Chambre, séance du 17 juillet 1974.

Projet de loi organique des centres d'aide sociale, rapport du 3 juin 1976 fait au nom de la commission de la Santé publique et de la Famille par A. Verbist, *Doc. parl.*, Sénat, sess. ord. 1974-1975, n° 581/2.

*Ann. parl.*, Chambre, 3 juillet 1976, n° 141-142.

*Ann. parl.*, Chambre, 6 juillet 1976.

Projet de loi du 3 septembre 1992 contenant un programme d'urgence pour une société plus solidaire, exposé des motifs, *Doc. parl.*, Chambre, sess. extraord. 1991-1992, n° 630/1.

Projet de loi contenant un programme d'urgence pour une société plus solidaire, rapport du 9 novembre 1992 fait au nom de la commission de la Santé publique et de l'Environnement par B. Vandendriessche et C. Burgeon, *Doc. parl.*, Chambre, sess. ord. 1992-1993, n° 630/5.

Exposé introductif de la ministre de l'Intégration sociale, de la Santé publique et de l'Environnement, *Doc. parl.*, Sén., 1992-1993, 9 décembre 1992, n° 546/2.

Projet de loi contenant un programme d'urgence pour une société plus solidaire, *Annales parlementaires*, Sénat de Belgique, séance du lundi 21 décembre 1992.

## AUTRES DOCUMENTS OFFICIELS/LÉGISLATIFS

Déclaration gouvernementale lue par le Premier ministre Léo Tindemans et débat, *Doc. parl.* 42KP0002, 30 avril 1974.

Déclaration gouvernementale lue par le Premier ministre Jean-Luc Dehaene à la Chambre et au Sénat le 9 mars 1992, en ligne sur le site du CRISP.

Troisième avis de la section de législation du Conseil d'Etat, *Doc. parl.*, Ch. Repr., sess. extr., 1991-1992, 3 septembre 1992, n° 630/1.

Verhofstadt G., « Déclaration du gouvernement fédéral », *Doc. Parl.*, Chambre, sess. extraord., 14 juillet 1999, n° 20/1.

# Een carrière in de werkloosheid ?

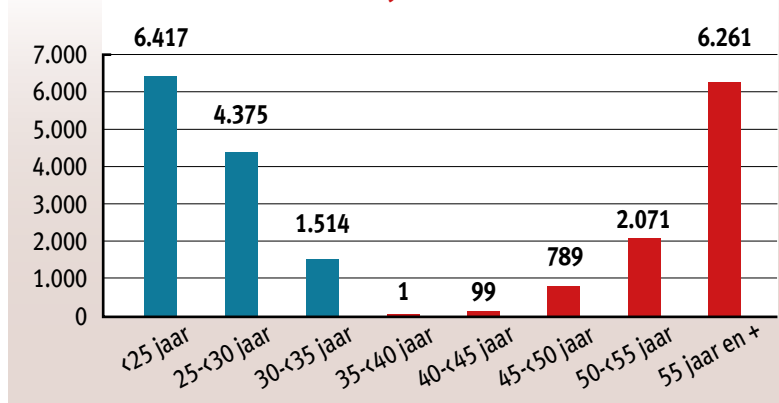
Een van de *fake news* die de regering verspreidt, is de mythe van de « levenslange werkloosheid ». Hoe zit het daar nu echt mee ?

Anne-Catherine Lacroix en Yves Martens (CSCE). Vertaling door Frédérique Van Duppen.

Het verhaal rond de hervorming van de werkloosheidsuitkeringen is sterk gericht op de « afwijking » die het recht op werkloosheidsuitkeringen zonder tijdslimiet in België zou vormen ten opzichte van andere EU-landen, wat met name werd geïllustreerd door mensen die een « carrière in de werkloosheid » zouden opbouwen. In zijn algemene beleidsverklaring van 26 november 2025 in de Kamer zei premier Bart De Wever : « De afgelopen maanden zijn er veel verhalen verschenen over mensen die in staat zijn om te werken, maar al meer dan twintig jaar thuis zitten terwijl ze een werkloosheidsuitkering ontvangen. Aangrijpende getuigenissen. Vaak zijn deze mensen de vergetenen van een systeem dat hen afhankelijk heeft gehouden van de Staat en te weinig heeft gedaan om hen aan het werk te krijgen. We hebben ervoor gekozen om deze mensen niet langer aan hun lot over te laten. We gaan hen uit hun isolement halen en hen helpen hun leven weer in eigen handen te nemen. Daarom hebben we de werkloosheidsuitkeringen beperkt tot een maximale duur van twee jaar. Het werkloosheidsstelsel moet een springplank zijn. Het mag nooit een hangmat voor het leven zijn. » Deze minachtende uitspraken (een hangmat !) van de regeringsleider waren niets anders dan een herhaling van het refrein over de « levenslange werkloosheid », dat in 2019 voor het

## EINDE RECHT WERKLOOSHEID

OP 31 DECEMBER 2025 PER LEEFTIJD



Er zijn maar heel weinig mensen die al twintig jaar onafgebroken werkloos zijn. Het gaat namelijk om mensen die in hun GEHELE loopbaan ten minste 6.240 dagen aan werkloosheidsuitkering (20 jaar x 312 dagen) hebben ontvangen.

eerst door de Vlaamse werkgeversorganisatie (VOKA) werd gelanceerd (1), vervolgens in de Franstalige gemeenschap door de MR en Les Engagés werd overgenomen tijdens de verkiezingscampagne van 2024, en zich na die verkiezingen zelfs binnen de partij DéFI verspreidde. (2) In deze context heeft de bewering dat op 1 januari 2026 mensen die « minstens twintig jaar » werkloos zijn uitgesloten zouden worden, sterk bijgedragen aan het creëren van draagvlak voor deze maatregel buiten de klassieke rechtse achterban, bij mensen die dachten: « Twintig

jaar is inderdaad overdreven ». Dit geldt des te meer wanneer het cijfer van meer dan twintigduizend mensen wordt genoemd die zogenaamd met deze « werkloosheid van meer dan twintig jaar » te maken hebben.

## Zeer vroege werklozen ?

Als we echter kijken naar de leeftijdsverdeling van de 22.032 werklozen die in januari 2026 uit het stelsel zouden moeten worden verwijderd (3), dan zou men eigenlijk niet moeten spreken van mensen die een « carrière in de werkloosheid » hebben opgebouwd, maar eerder van mensen die « al vanaf de wieg of de school werkloos zijn » ! Inderdaad, 30 % is jonger dan 25 jaar, 20% tussen 25 en 29 jaar en 7% tussens 30 en 34 jaar. Een verbazingwekkend vroege start van deze « werkloosheids-carrière », aangezien deze al tussen de kleuterschool en de adolescentie begint ! Afgezien van deze bitterzoete grap : als de meerderheid van de mensen

**57% van de mensen die in Januari hun recht verliezen zijn jonger dan 35 jaar**

⇒ (12.306, oftewel 57%) die in Januari hun recht op werkloosheidsuitkering verliezen zo jong is, komt dat omdat zij dit recht hebben verworven op basis van hun studies en sinds 2012 « inschakelingsuitkeringen » worden genoemd. Vanaf die datum was dit recht beperkt tot drie jaar, ongeacht de leeftijd voor samenwonenden, en tot drie jaar na hun dertigste voor gezinshoofden en alleenstaanden. De Arizona-hervorming beperkt hun recht nu tot slechts één jaar. Dat is de reden waarom 57 % van deze eerste uitgesloten geen werklozen ouder dan twintig jaar zijn, maar wel inschakelingsuitkeringengerechtigden, van wie 88 % jonger is dan dertig jaar (de helft van het totale aantal

zen, met name langdurig werklozen, en we hebben er ook wel eens één meegemaakt. Eén enkele, in werkelijkheid, op de honderden mensen die we hebben begeleid, die alleen zo lang had gewerkt als nodig was om recht op een werkloosheidsuitkering te krijgen en daarna nooit meer heeft gewerkt. Dit soort situaties is echt uitzonderlijk. Onze praktijkervaring met werklozen « van boven de twintig » is die van Christophe, die aan het begin van zijn loopbaan acht jaar heeft gewerkt, wiens baan door de digitalisering is verdwenen en die er daarna niet in is geslaagd zich om te scholen en ondanks honderden sollicitaties nooit meer werk heeft gevonden. Het is Nathalie, die haar hele le-

van de UVW-WZ. En hoeveel personen waren minder dan 5 jaar werkloos? 225.445 personen, ofwel 75% van de volledig werklozen met een uitkering. Bovendien zijn dit mensen die niet noodzakelijkerwijs elke dag werkloos zijn, zoals eerder uitgelegd. In 2024 had Philippe Defeyt aan de RVA gevraagd welk percentage van de werklozen had gewerkt sinds de grens van twee jaar werkloosheid was overschreden. Het antwoord was 37%.

## Veelzeggende cijfers

Laten we terugkeren naar de cijfers van januari over degenen die buiten de werkloosheidsuitkeringen vallen. Zoals hierboven uitgelegd, gaat het bij de meerderheid om jonge inschakelingsuitkeringengerechtigden. 68 % van degenen die al minstens twintig jaar als werkloos worden beschouwd, is 55 jaar of ouder. In de leeftijdsgroep van 40 tot 44 jaar zijn er... 99 personen en slechts één in de leeftijdsgroep van 35 tot 40 jaar. Dit zijn mensen die aan het begin van hun loopbaan hebben gewerkt en daarna een lange periode van werkloosheid hebben doorgemaakt. Dit vertegenwoordigt 0,05 % van de 193.904 geplande uitsluitingen. De « carrière in de werkloosheid » is dus een mythe die wordt gebruikt om mensen massaal uit te sluiten. Toch gaat het er ook niet om deze kleine honderd werklozen te stigmatiseren. Ze zitten niet « comfortabel » in de werkloosheid. Het gaat om mensen van wie de eerste werkervaring(en) slecht zijn verlopen, die de ene na de andere onzekere baan en mislukking hebben gehad, die worden geconfronteerd met een competitieve arbeidsmarkt die hen geen vacatures biedt die aansluiten bij hun situatie en hen kunnen helpen uit de werkloosheid te raken, terwijl het systeem voor de opvang van arbeidsongeschikten niet bereid is hun arbeidsongeschiktheid te erkennen. Laten we bovendien niet vergeten dat de forfaitaire uitkeringen erg laag zijn en in de lokale economie worden uitgegeven. Iemand die 1.400 € per maand ontvangt, leeft niet in luxe (waar zou ze van « profiteren »? Van het overleven?) en heeft niet de mogelijkheid om dat geld op een rekening in de Bahama's te storten. Trouwens, laten we het eens hebben over de fiscale « profiteurs » in plaats van de zogenaamde sociale « profiteurs »? □

## 2% van de UVW-WZ is werkloos sinds minstens 20 jaar

uitgesloten op dat moment) ! Er blijven dus 9.221 werklozen « ouder dan twintig jaar » over (21.527 – 12.306), ofwel 4,76 % van het totaal van 193.904 geplande uitsluitingen. Meer dan twee derde van hen (68 %) is minstens 55 jaar oud.

### Perioden van werk en werkloosheid

Er zijn maar heel weinig mensen die al twintig jaar onafgebroken werkloos zijn. Het gaat namelijk om mensen die in hun GEHELE loopbaan ten minste 6.240 dagen aan werkloosheidsuitkering (20 jaar x 312 dagen) hebben ontvangen. Voor iemand van 60 jaar kan dat bijvoorbeeld 20 jaar werken en 20 jaar werkloosheid betekenen, al dan niet in onderbroken periodes. Onder deze werklozen zijn er ongetwijfeld mensen die aan het begin van hun loopbaan een korte periode hebben gewerkt, na minstens een jaar voltijds werk recht op een werkloosheidsuitkering hebben gekregen en vervolgens werkloos zijn gebleven zonder opnieuw werk te vinden, maar wel aan de talrijke verplichtingen hebben voldaan die voor werklozen gelden. In de dagelijkse gesprekken hoor je vaak : « Ik ken iemand die zijn hele leven werkloos is geweest ». We houden ons al meer dan twintig jaar bezig met werklo-

ven in fragmentarische banen heeft gewerkt (tijdelijke contracten, uitzendwerk, deeltijdwerk, enz.) en die verbaasd is dat men haar beschouwt als een werkloze van meer dan twintig jaar, terwijl ze de afgelopen dertig jaar bijna onafgebroken heeft gewerkt. Het is Christine die vijftien jaar als werknemer en vijf jaar als zelfstandige heeft gewerkt, met tussenpozen van werkloosheid waarvan ze zich niet realiseerde dat die in totaal 6.240 dagen aan uitkering vertegenwoordigden.

### Een overwegend korte duur

De cijfers tonen aan : in de meeste gevallen is werkloosheid een vrij korte fase in het leven. Toen we de RVA (Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening) in het voorjaar van 2025 hierover ondervroegen, vestreekte het ons de statistieken voor de periode maart 2025 over de uitkeringsduur van alle werkzoekende uitkeringsgerechtigde volledig werklozen (UVW-WZ) : werklozen op basis van een voltijdse of deeltijdse baan, uitkeringsgerechtigden in het kader van de inschakeling-, beschermings-, kunst- en bedrijfsaanvullingsregeling. Het ging toen om 302.098 personen, waarvan 6.363 geregistreerd stonden als werkloos sinds minstens 20 jaar, ofwel 2%



# Le Collectif Solidarité Contre l'Exclusion, c'est...

Créé en 1996, le Collectif Solidarité Contre l'Exclusion : emploi et revenus pour tous (asbl) associe des personnes, des associations et des acteurs syndicaux (dont la CSC-Bruxelles, la FGTB Bruxelles et la CNE) unissant leurs forces pour lutter contre l'exclusion.

Notre préoccupation centrale : renforcer un réseau entre associations, syndicats et citoyens pour analyser, dénoncer et combattre ensemble les mécanismes économiques, sociaux, politiques qui produisent l'exclusion sociale.

Le Collectif Solidarité Contre l'Exclusion publie depuis sa création un journal quadrimestriel et s'est particulièrement impliqué ces dernières années dans la défense du droit à l'aide sociale et au chômage.



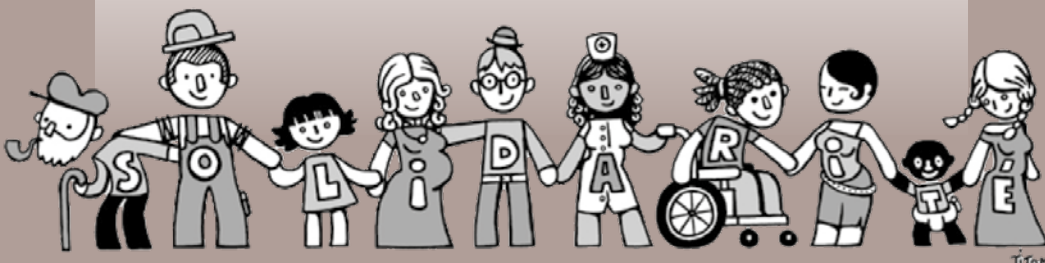
## Plusieurs campagnes sont en cours :

- Activation des chômeurs : [www.stopchasseauxchomeurs.be](http://www.stopchasseauxchomeurs.be)
- Pour des CPAS conformes à la dignité humaine: [www.asbl-csce.be](http://www.asbl-csce.be)

## Si vous souhaitez contribuer à la réussite de nos actions vous pouvez :

- Faire connaître l'association et son journal à votre entourage.
- Vous impliquer dans la vie de l'asbl en collaborant au journal, aux actions.
- Devenir membre et soutenir ainsi pleinement le Collectif (et par là même recevoir le journal).
- Vous abonner au journal du Collectif.

[www.ensemble.be](http://www.ensemble.be)



# SOUTENEZ-NOUS !

## Abonnez-vous à Ensemble !

- 15 euros/an : travailleurs
- 8 euros/an : sans-emploi, étudiants et pensionnés
- 30 euros/an : organisations
- Abonnements groupés : contactez notre secrétariat 02/535 93 50



## Adhérez au Collectif

Vous recevrez le journal et les invitations à nos assemblées générales.

- 30 euros/an : travailleurs
- 15 euros/an : sans-emploi, étudiants et pensionnés
- 60 euros/an : organisations
- 30 euros/an : petites organisations ou organisations de sans-emploi

Numéro de compte au nom du Collectif Solidarité Contre l'Exclusion : BE77 0688 9229 4842 (BIC GKCCBEBB).

Ajouter en communication: ABO (suivi de l'adresse à laquelle il faut envoyer la revue) ou COTIS, suivant votre choix.

Merci à tou(te)s pour votre soutien !

# GAZ et ÉLECTRICITÉ :

PAYER MOINS CHER? COMPRENDRE VOS FACTURES?  
CONNAÎTRE VOS DROITS? CHOISIR UN FOURNISSEUR? ...

**Infor GazElec vous aide gratuitement!**

Prenez simplement rendez-vous avec Infor GazElec au

**02 209 21 90**



[www.inforgazelec.be](http://www.inforgazelec.be)  
**Infor GazElec**  

*Chaussée d'Haecht 51  
B-1210 Bruxelles*



**Gaz Elec  
Infor Gas Elek**

