



**CONSEIL CENTRAL DE
L'ECONOMIE**

**CONSEIL NATIONAL
DU TRAVAIL**

CCE 2004-743 DEF
CCR 10

AVIS N° 1.488

Séance commune des Conseils du mercredi 7 juillet 2004

DEUXIEME RAPPORT BISANNUEL DU SERVICE DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETE,

LA PRECARITE ET L'EXCLUSION SOCIALE

A V I S

Objet : Deuxième rapport bisannuel du Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale

Par lettre du 30 mars 2004, madame M. Arena, ministre de l'Intégration sociale, a saisi le Conseil national du Travail et le Conseil central de l'Économie d'une demande d'avis relative au deuxième rapport bisannuel "En dialogue", rédigé par le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale en exécution de l'article 2 de l'Accord de coopération entre l'État fédéral, les Communautés et les Régions relatif à la continuité de la politique en matière de pauvreté (conclu le 5 mai 1998).

Les Conseils sont consultés en vertu de l'article 4, § 2 dudit Accord de coopération, qui prévoit que les autorités fédérales transmettent le rapport dans le mois au Conseil national du Travail et au Conseil central de l'Économie, lesquels rendent un avis dans le mois, à propos notamment des matières qui relèvent de leurs missions.

L'examen de la demande d'avis a été confié à la Commission mixte "Lutte contre la pauvreté".

Sur rapport de cette commission, les Conseils ont émis, le 7 juillet 2004, l'avis unanime suivant.

x x x

**AVIS DU CONSEIL NATIONAL DU TRAVAIL ET DU CONSEIL
CENTRAL DE L'ECONOMIE**

I. CONTEXTE DE LA SAISINE

Le 5 mai 1998, l'Etat fédéral, les Communautés et les Régions ont conclu un accord de coopération relatif à la continuité de la politique en matière de pauvreté. Cet accord de coopération est né de la constatation que la promotion de l'inclusion sociale et de la lutte contre la pauvreté requiert des mesures dans nombre de domaines politiques qui relèvent tout autant de la compétence du gouvernement fédéral que de celle des gouvernements des Communautés et des Régions.

Le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale a été créé en juillet 1999 dans le cadre de cet accord de coopération, en tant qu'instrument de soutien. Il s'agit d'une plate-forme de concertation entre les associations dans lesquelles les personnes pauvres s'expriment et les responsables politiques, les fonctionnaires des administrations compétentes, les partenaires sociaux et les scientifiques. Ce service est responsable de la rédaction, tous les deux ans, d'un rapport sur la précarité, la pauvreté, l'exclusion sociale et les inégalités d'accès aux droits (article 2 de l'Accord de coopération). Ce rapport bisannuel doit principalement servir d'outil pour les décisions politiques.

L'article 4, § 2 de l'Accord de coopération prévoit que le gouvernement fédéral transmet ce rapport, dans le mois qui suit sa réception, au Conseil national du Travail et au Conseil central de l'Économie, lesquels rendent un avis dans le mois, à propos notamment des domaines qui relèvent de leurs compétences.

Le premier rapport bisannuel a été émis en 2001. Le Conseil national du Travail et le Conseil central de l'Économie ont émis, le 27 novembre 2001, un avis commun à ce sujet.

Par lettre du 30 mars 2004, madame M. Arena, ministre de l'Intégration sociale, a saisi les Conseils d'une demande d'avis relative au deuxième rapport bisannuel dudit Service.

II. POSITION DES CONSEILS

A. Considérations générales quant au rôle des partenaires sociaux dans la lutte contre la pauvreté

1. Les Conseils constatent que le rapport bisannuel souligne l'importance de la concertation entre les différents acteurs associés à la lutte contre la pauvreté, dont les personnes qui vivent dans la pauvreté.

Les Conseils souscrivent à cette stratégie de concertation, mais ils souhaitent néanmoins attirer l'attention sur le rôle spécifique que jouent les partenaires sociaux dans la lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale.

Ils observent qu'un grand nombre de matières liées à la problématique de la pauvreté, comme la politique des revenus, l'emploi et la protection sociale, relèvent traditionnellement du champ de compétence des partenaires sociaux.

Ils rappellent que, dans leurs travaux, ils se sont déjà penchés à de nombreuses reprises sur la problématique de la lutte contre la pauvreté. À titre d'illustration, ils renvoient aux accords qui ont été conclus lors de la conférence pour l'emploi d'octobre 2003, au sujet entre autres des travailleurs à bas salaires et de la réduction des charges pour des emplois supplémentaires dans le secteur non marchand et dans les services de proximité.

Ils précisent par ailleurs que la concertation sociale est souvent la manière la plus efficace de mettre en place des solutions équilibrées qui tiennent compte des différents besoins et intérêts des personnes concernées sur le terrain.

Les Conseils soulignent que, pour les matières relevant de leur champ de compétence, les partenaires sociaux souhaitent jouer un rôle privilégié dans la concertation relative à la lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale. Ils demandent dès lors à être associés de manière plus active tant à l'élaboration qu'à l'exécution et au suivi de la politique en matière de pauvreté. En outre, ils souhaitent qu'un espace suffisant soit laissé aux partenaires sociaux afin qu'ils puissent remplir leur propre rôle dans la lutte contre la pauvreté.

2. Les Conseils indiquent par ailleurs que la problématique de la pauvreté est actuellement abordée tant au niveau mondial qu'au niveau européen et au niveau belge. De plus, dans le contexte belge, la lutte contre la pauvreté est une compétence que se partagent les autorités fédérales, les communautés, les régions et les autorités locales.

Les partenaires sociaux sont associés à la problématique à ces différents niveaux.

Les Conseils ont ainsi émis des avis dans le cadre du sommet mondial sur le développement durable de Johannesburg, dont un volet important est l'éradication de la pauvreté.

Au niveau européen, il a été décidé en mars 2000, lors du Conseil européen de Lisbonne, qu'il "faut prendre des mesures pour donner un élan décisif à l'élimination de la pauvreté en fixant des objectifs appropriés devant être approuvés par le Conseil d'ici à la fin de l'année". Quatre objectifs principaux ont été adoptés lors du Conseil européen de Nice en décembre 2000 : promouvoir la participation à l'emploi et l'accès de tous aux ressources, aux droits, aux biens et services, prévenir les risques d'exclusion, agir pour les plus vulnérables et mobiliser l'ensemble des acteurs.

En outre, il a été convenu de favoriser l'inclusion sociale au sein de l'U.E. par le biais d'une méthode ouverte de coordination. À cet effet, les États membres doivent élaborer tous les deux ans un Plan d'action national Inclusion sociale, sur la base d'indicateurs communs.

Pour la rédaction du Plan d'action national belge, l'on a mis en place un groupe de travail "actions" et un groupe de travail "indicateurs", au sein desquels les partenaires sociaux sont représentés.

Dans le cadre d'une procédure informelle au sein du Conseil national du Travail, des contacts réguliers ont lieu entre la représentation belge au sein du Comité de la protection sociale d'une part et les partenaires sociaux d'autre part. Ils sont de la sorte informés des plans d'action nationaux et de l'avancement des travaux relatifs aux dossiers européens en vue de l'inclusion sociale.

Au niveau fédéral belge, les Conseils ont récemment émis un avis sur le thème de la lutte contre la pauvreté, à savoir l'avis du 23 avril 2004 sur l'avant-projet de plan fédéral de développement durable 2004-2008.

La problématique de la pauvreté présentant un caractère transversal, ce thème est également abordé dans des dossiers soumis aux partenaires sociaux en matière d'emploi, tant au niveau européen qu'au niveau belge.

Par ailleurs, les Conseils soulignent que quatre représentants désignés par le Conseil national du Travail siègent au sein de la Commission d'Accompagnement, qui accompagne les travaux du Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale.

Les Conseils insistent pour que les activités des différents forums au sein desquels la problématique de la pauvreté est abordée soient davantage rationalisées et harmonisées, de telle sorte que les partenaires sociaux puissent se prononcer de manière plus efficace sur un ensemble cohérent de mesures de lutte contre la pauvreté.

En outre, ils rappellent que le Conseil national du Travail et le Conseil central de l'Économie constituent l'enceinte privilégiée pour l'examen des thèmes liés à l'emploi et à la lutte contre la pauvreté.

B. Considérations relatives à la saisine

Les Conseils indiquent qu'ils se limitent, dans le présent avis, aux matières qui relèvent de leur champ de compétence, et plus précisément aux chapitres relatifs au "droit à la protection de la santé" et au "droit au travail et à la protection sociale : la qualité de l'emploi".

1. Droit à la protection de la santé

Les Conseils constatent que le rapport bisannuel signale un certain nombre d'obstacles, entre autres financiers, qui entravent l'accès aux soins de santé. Ainsi, malgré le fait qu'en Belgique presque tout le monde est assuré pour les soins de santé, certaines personnes ne sont toujours pas couvertes par l'assurance maladie obligatoire. En outre, selon l'enquête belge de santé 2001, 29 % des ménages belges éprouveraient des difficultés à intégrer les frais médicaux dans leur budget ; dans la catégorie de revenus la plus basse, il s'agirait de 68 % des ménages. Au cours de l'année précédant l'enquête de santé, 9 % des ménages belges auraient dû reporter une consultation médicale ou l'achat de médicaments pour des raisons financières.

Les Conseils soulignent que les partenaires sociaux ont joué un rôle important dans la réalisation de nombreuses mesures en vue de favoriser l'égalité d'accès aux soins de santé, et plus particulièrement pour les groupes les plus vulnérables de la population, comme l'introduction du maximum à facturer, le système du tiers payant, le dossier médical global, l'intervention majorée, etc.

Les Conseils constatent qu'en dépit de ces mesures, des problèmes persistent essentiellement pour les personnes les plus pauvres. Ils considèrent dès lors qu'il faut examiner pour quels groupes cibles et à quel niveau des efforts supplémentaires doivent être accomplis pour assurer à chacun l'accès aux soins de santé.

Actuellement, 9,2 millions de Belges relèvent du régime des travailleurs salariés en ce qui concerne les soins de santé. Les coûts supplémentaires, y compris la "solidarité" avec les non-assurés, sont toutefois uniquement à la charge des cotisations de sécurité sociale payées à la gestion globale du régime des travailleurs salariés du secteur privé.

2. Droit au travail et à la protection sociale : la qualité de l'emploi

a. Généralités

Les Conseils constatent qu'il ressort du rapport bisannuel que la qualité de l'emploi est un élément essentiel pour la réalisation du droit au travail et à la protection sociale. En outre, la recherche d'une meilleure qualité de l'emploi doit s'inscrire dans la recherche d'une meilleure qualité de vie et du développement durable.

Les Conseils indiquent qu'ils adhèrent à cette vision. Ils se sont prononcés dans ce sens dans leur avis du 23 avril 2004 (doc. CCE 2004/470 et avis du CNT n° 1.461) sur l'avant-projet de plan fédéral de développement durable 2004-2008, dans lequel ils précisent que la lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale est l'une des priorités d'une politique de développement durable.

Ils attirent l'attention du Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale sur le fait qu'ils ont également souligné, dans ledit avis, un certain nombre de processus qui contribuent au développement de la pauvreté dans une catégorie socioprofessionnelle que l'on considère généralement comme pas ou très peu touchée par le phénomène de la pauvreté et de l'exclusion sociale, à savoir celle des indépendants. Dans cet avis, ils ont demandé aux décideurs politiques d'organiser un débat de fond sur les moyens pouvant être proposés aux indépendants pour leur permettre d'accéder aux aides sociales dans les meilleures conditions.

Les chômeurs constituent également un groupe à risque. Le maintien d'un niveau convenable d'allocations, lié aux rémunérations, est dès lors nécessaire.

b. Les différentes dimensions de la qualité de l'emploi

Les Conseils constatent que le groupe de concertation considère quatre dimensions comme des facteurs déterminants pour le niveau de qualité de l'emploi. Ils souhaitent formuler, au sujet de ces dimensions, les considérations suivantes.

1) Les conditions d'emploi

Les Conseils observent que, selon le groupe de concertation, l'on ne peut parler d'emplois de qualité que si les conditions d'emploi sont normales et décentes.

Avant d'aborder les aspects portant davantage sur le contenu, les Conseils souhaitent tout d'abord remarquer que les partenaires sociaux belges apportent une contribution importante à cet égard, parce qu'ils concluent, aux niveaux interprofessionnel, sectoriel et/ou de l'entreprise, des accords par lesquels, dans le cadre d'une politique autonome, ils gèrent certaines matières qui présentent un lien étroit avec la qualité de l'emploi.

Pour pouvoir appréhender correctement la diversité des initiatives sectorielles et prendre la mesure exacte de l'apport des partenaires sociaux, le Conseil national du Travail a demandé, dans sa contribution au PAN Emploi 2003, qu'un meilleur suivi de ces initiatives soit réalisé.

a) Des conditions d'emploi normales

Concernant le chapitre "la violation du droit du travail" à la page 132 du rapport bisannuel, les Conseils renvoient aux nombreuses initiatives que les partenaires sociaux ont déjà prises sur le plan de la lutte contre le travail au noir. Plus particulièrement, ils souhaitent souligner les accords qu'ils ont conclus lors de la conférence pour l'emploi sur le renforcement des services d'inspection et l'intensification de la lutte contre la fraude sociale.

Concernant ce point, ils renvoient à leurs travaux relatifs à l'amélioration du statut ALE et aux titres-services (avis n°s 1.109, 1.231, 1.277, 1.394, 1.420 et 1.465 du Conseil national du Travail).

b) Des conditions d'emploi décentes

Les Conseils constatent que, selon le rapport bisannuel, les montants actuels des bas salaires nets ne permettent pas d'amélioration durable des conditions de vie. Une politique préventive de lutte contre la pauvreté implique toutefois une augmentation des bas salaires nets et une réduction des inégalités salariales.

Le rapport indique que les salaires minimaux nets ont augmenté à la suite d'une diminution de la charge des cotisations sociales pour les bas salaires.

Le rapport attire également l'attention sur la persistance d'un certain nombre de pièges financiers en cas de passage d'une allocation à un emploi (les limites de revenus trop basses pour pouvoir bénéficier d'une allocation de garantie de revenu, la difficulté de trouver sur le marché régulier un emploi offrant un salaire net supérieur à celui offert par le statut ALE et le fait que le précompte professionnel ne tient pas compte du crédit d'impôt individuel, ce qui retarde l'impact sur le salaire net du travailleur) et de passage d'un emploi à bas salaire à un emploi mieux rémunéré (les travailleurs sont découragés d'accepter un emploi mieux rémunéré en raison de la suppression ou de la diminution de l'allocation de garantie de revenu, du crédit d'impôt et de la réduction des cotisations personnelles pour les bas salaires et les employeurs ne sont pas incités à offrir de meilleurs salaires en raison de la suppression de la diminution des cotisations patronales pour les bas salaires).

Les Conseils rappellent que les partenaires sociaux estimaient déjà, dans l'accord interprofessionnel pour la période 1999-2000, qu'il était indiqué d'augmenter le salaire net des travailleurs rémunérés au revenu minimum garanti. Dans l'accord interprofessionnel pour la période 2001-2002, ils ont jugé que les efforts consentis pour augmenter le salaire net des travailleurs à bas salaires devaient être poursuivis, mais ils mettaient en garde contre les risques d'un effet de piège salarial en cas de poursuite du développement du système de réduction dégressive des cotisations personnelles, en raison du taux marginal d'imposition très élevé des prélèvements fiscaux et parafiscaux combinés dans les catégories salariales considérées.

Dans son avis n° 1.426 du 21 novembre 2002 concernant le renforcement du système de réduction des cotisations personnelles de sécurité sociale pour les travailleurs ayant un bas salaire, le Conseil national du Travail a de nouveau souligné les risques du piège des bas salaires. En outre, il n'était pas favorable à ce que la contribution personnelle au financement de la sécurité sociale soit supprimée ou fortement limitée pour les bas salaires, parce que cela compromet les principes d'assurance et de solidarité et, ainsi, la légitimité de la sécurité sociale.

Les Conseils constatent qu'au cours du conseil des ministres de Gembloux relatif à l'emploi des 16 et 17 janvier 2004, le gouvernement a décidé d'augmenter l'attrait du passage du chômage au travail en introduisant un bonus crédit d'emploi, grâce auquel les travailleurs ayant un bas salaire devront payer moins de cotisations sociales (en régime de croisière, le bonus crédit d'emploi s'appliquera à toute personne ayant un salaire mensuel brut de moins de 1.956 euros et aucune cotisation personnelle ne devra plus être payée pour les salaires mensuels bruts inférieurs à 1.095 euros). Le système du bonus crédit d'emploi se substituera à la réduction existante des cotisations sociales pour les bas revenus et au crédit d'impôt. En outre, il a été décidé de réformer l'allocation de garantie de revenus, de manière à rendre payant le fait de travailler davantage et, de la sorte, éviter le piège du chômage.

Toujours au sujet des conditions d'emploi décentes, les Conseils rappellent que les partenaires sociaux ont joué un rôle central dans la réalisation du nouveau système d'interruption de carrière, qui est réglé par la convention collective de travail n° 77 bis du 19 décembre 2001 remplaçant la convention collective de travail n° 77 instaurant un système de crédit-temps, de diminution de carrière et de réduction des prestations de travail à mi-temps. Cette convention, dont certains points sont mis à exécution par les secteurs, fait actuellement l'objet d'une évaluation au sein du Conseil national du Travail.

Par ailleurs, les deux Conseils soulignent que, dans son rapport n° 63 du 5 mai 2004, le Conseil national du Travail a réalisé une évaluation de la convention collective de travail n° 72 du 30 mars 1999 concernant la gestion de la prévention du stress occasionné par le travail. Il en ressort que ladite convention collective de travail a permis d'aborder la problématique du stress et offre un bon cadre pour l'élaboration d'une politique de prévention du stress au travail. Cette évaluation montre toutefois que la prévention du stress trouve parfois difficilement sa place dans la politique des entreprises. Pour cette raison, le Conseil national du Travail publiera prochainement une brochure afin de faciliter l'application de cet instrument sur le terrain.

2) Le contenu du travail

En ce qui concerne le contenu du travail, les Conseils constatent que le groupe de concertation donne à la formation une place centrale dans la politique de l'emploi. Selon eux, la formation doit être assurée au niveau de l'enseignement, du travail et vis-à-vis des demandeurs d'emploi.

Sur ce point, les Conseils rappellent les accords conclus en matière de formation lors de la conférence pour l'emploi, dans lesquels les partenaires sociaux jouent un rôle tout à fait essentiel au niveau interprofessionnel et surtout au niveau sectoriel.

Plus particulièrement, les partenaires sociaux ont convenu lors de la conférence pour l'emploi d'examiner quelles actions ils peuvent entreprendre pour organiser une meilleure liaison entre l'enseignement et l'entrée sur le marché de l'emploi.

Concernant la formation au travail, les partenaires sociaux ont confirmé, lors de la conférence pour l'emploi, ce qui avait été convenu dans l'Accord interprofessionnel, à savoir arriver d'ici 2004 à un effort de formation global de 1,9 % de la masse salariale.

Par ailleurs, ils se sont engagés à augmenter les efforts de formation et ce, de différentes manières. Dans la lignée des nouvelles directives européennes qui veulent qu'en l'espace d'un an, d'ici à 2010, un travailleur sur deux suive une formation ou reçoive une formation, l'engagement est que toutes les parties concernées consentent des efforts afin que chaque année, entre 2004 et 2010, 60.000 travailleurs supplémentaires soient associés à un effort de formation.

Ensuite, les partenaires sociaux veulent que, dans le cadre de ces efforts supplémentaires en matière de formation, une attention particulière soit portée à la diversité au niveau du personnel. À cette fin, ils ont demandé aux secteurs et aux entreprises d'affecter les 0,10 % pour les groupes à risque en particulier aux travailleurs âgés, aux peu qualifiés, aux personnes handicapées et aux allochtones.

Finalement, ils entendent faciliter l'afflux dans les professions sensibles en donnant en 2004 une formation appropriée à 10.000 personnes et en encourageant les jeunes sur le plan financier à suivre de telles formations.

L'objectif est d'assurer un suivi correct de ces accords. À cette fin, les deux Conseils travaillent pour l'instant à un instrument d'évaluation des efforts de formation des entreprises et le Conseil national du Travail a approuvé la recommandation n° 16 concernant le rapportage des efforts sectoriels de formation.

Dans le cadre de la société de la connaissance, les deux Conseils rappellent encore leur avis n° 1.315 du 22 juin 2000 dans lequel ils ont formulé un certain nombre de propositions pour une entrée réussie dans la société de l'information.

Concernant l'entrée des jeunes sur le marché de l'emploi, les Conseils souhaitent signaler qu'ils ont évalué le système des premiers emplois dans leur rapport n° 62 du 5 mars 2004. Ils souhaitent en outre mentionner l'adaptation de la mesure, également arrêtée lors de la conférence pour l'emploi, qui a pour objectif de parvenir à un renforcement de la mesure et à une simplification administrative importante, tant pour les employeurs que pour les secrétariats sociaux et les administrations concernées.

3) La qualité de l'emploi à l'échelle européenne

Les Conseils souhaitent rappeler qu'ils ont souligné à plusieurs reprises toute l'importance qu'ils accordent à la promotion de la qualité de l'emploi et qu'ils ont plus d'une fois indiqué la place centrale qu'occupe cette problématique dans la stratégie européenne pour l'emploi et, de manière plus générale, dans la stratégie de Lisbonne (doc. CCE 2002/240 et avis du CNT n° 1.393 du 13 mars 2002 et avis susvisé du 23 avril 2004).

Dans cette optique, les Conseils ont encouragé l'impulsion donnée sous la Présidence belge de l'Union européenne à la promotion de la qualité de l'emploi :

- dans l'avis susvisé, les Conseils ont insisté pour que le gouvernement adopte une attitude proactive dans ce dossier et fasse en sorte que le Conseil européen de Barcelone se situe dans la continuité de l'impulsion donnée à la politique européenne de promotion de la qualité de l'emploi par la Présidence belge, qui avait fait de ce thème l'une de ses grandes priorités ;

- dans le même avis, ils ont demandé qu'un signal soit donné à Barcelone quant à la nécessité de poursuivre les travaux en vue de la définition d'un set complet d'indicateurs en matière de qualité de l'emploi.

Par ailleurs, dans son avis n° 1.369 du 19 septembre 2001 concernant la communication de la commission européenne du 21 juin 2001 relative aux politiques sociales et de l'emploi définissant un cadre pour investir dans la qualité, le Conseil national du Travail a marqué son soutien au principe selon lequel des objectifs politiques communs en matière de qualité de l'emploi doivent être définis et une liste d'indicateurs communs doit être établie afin d'évaluer la mesure dans laquelle ces objectifs politiques sont réalisés.

Il a également pu, dans cet avis, contribuer de manière positive au débat en émettant, sur un certain nombre de points, des réserves et des propositions concernant la liste proposée d'indicateurs et en plaidant pour une approche qui prenne mieux en compte les intérêts des entreprises en matière de compétitivité, dans une optique de promotion de la qualité de l'emploi et de progrès social. Dans cet avis, il a également souligné le caractère pluridimensionnel du concept de qualité de l'emploi, ce qui implique le recours à divers instruments relevant de nombreux domaines d'action de l'Union européenne.

Concernant la contribution des partenaires sociaux à la promotion de la qualité de l'emploi dans le cadre de leurs compétences, les Conseils soulignent que les partenaires sociaux belges sont pleinement à même de conclure, aux niveaux interprofessionnel, sectoriel et/ou de l'entreprise, des accords leur permettant de gérer, dans le cadre d'une politique autonome, certaines matières qui présentent un lien étroit avec ce que le rapport bisannuel appelle les quatre dimensions de la qualité de l'emploi. Il s'agit plus précisément des questions relatives à l'organisation du travail, aux conditions d'emploi, au temps de travail, aux relations de travail, à la conciliation entre vie professionnelle et vie familiale ou encore à la formation.
