



# Service communautaire : « bon sens » ou vrai danger ?

---

David Lannoy ■ Août 2018

Donner un peu son temps dans une association, un club sportif ou une école de devoirs, passer quelques heures auprès des pensionnaires d'une maison de repos, dans un hôpital ou au parc Maximilien... Plus d'un million huit cents mille citoyennes et citoyens exercent actuellement une activité bénévole en Belgique.

Ce volontariat n'est pas seulement positif pour ceux qui en bénéficient, le milieu associatif et la collectivité. Il apporte également beaucoup aux bénévoles : rencontres, échanges, valorisation de soi et confiance, expérience... Bref, tout le monde s'accorde sur les mérites de ces activités volontaires non rémunérées.

Si les activités exercées par les bénévoles comportent de nombreux aspects positifs et ont de multiples retombées sur la société, la législation les encadre cependant fortement tant au niveau du cadre dans lequel elles se déroulent que d'aspects concrets : horaires, déplacements, assurances, indemnités éventuellement versées... Il s'agit évidemment d'éviter les excès et dérives : abus du bénévolat au détriment du salariat, travail forcé ou non déclaré...

Depuis 2016, ce concept de bénévolat a connu une véritable révolution en Belgique. C'est en effet cette année-là que le gouvernement fédéral a instauré un « *service communautaire* » destiné aux bénéficiaires du Revenu d'intégration sociale (RIS) du CPAS<sup>1</sup>. Il « *consiste à exercer des activités, sur base volontaire, qui constituent une contribution positive tant pour le parcours personnel de l'intéressé que pour la société* »<sup>2</sup>... En résumé, il s'agit donc de prester des heures de travail bénévolement en contrepartie de l'aide sociale que l'on perçoit. Le 2 mai 2018, une nouvelle proposition de loi a été déposée et débattue au parlement : elle prévoit de « proposer » également un tel service aux chômeurs de longue durée.

Le 5 juillet 2018 dernier, la Cour constitutionnelle a cependant invalidé le service communautaire à destination des bénéficiaires du Revenu d'intégration sociale au prétexte que l'Etat fédéral a outrepassé ses compétences. Ce sont en effet les Régions qui sont compétentes en matière de mise au travail des personnes bénéficiant du droit à l'intégration sociale et en matière d'emploi. Mais, contrairement à ce que l'on aurait pu penser, cet arrêt n'a nullement stoppé les velléités de la droite en la matière... Le travail contraint et non rémunéré des sans emploi reste donc encore et toujours d'actualité !

Malgré les nombreux avertissements du monde associatif, de certains partis politiques, d'ONG et de syndicats, ces mesures n'ont pas suscité les débats politiques, sociaux et, plus largement, sociétaux qu'elles méritaient. Pourtant, au-delà des conséquences concrètes et directes pour les personnes concernées (chômeurs et usagers du CPAS), le « service communautaire », et plus largement, la logique politique qui le motive, risquent d'avoir des répercussions directes et indirectes à de nombreux niveaux. Quelles seront ses conséquences sur les services publics, l'emploi, les conditions de travail, la qualité des prestations à la population... Telles sont les questions que nous mettrons en perspective et auxquelles nous essayerons d'apporter des éléments de réponse et de réflexion.

<sup>1</sup> Le Revenu d'intégration sociale a remplacé l'ancien *Minimex* (minimum d'existence) suite à la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale.

<sup>2</sup> *Loi modifiant la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale*, 21 juillet 2016.

## Les origines du travail forcé pour les allocataires sociaux

Depuis quelques années, au nom du « *bon sens* » ou de la « *logique* », des voix se sont fait entendre pour imposer des « *services d'intérêt général* » aux citoyennes et citoyens qui perçoivent une aide ou des allocations sociales.

*« Ces personnes bénéficient de la solidarité de la société sans travailler. Il est normal qu'ils donnent un peu de leur temps dans des secteurs ou services qui en ont bien besoin, non ? De plus, ces activités leur redonneront confiance en elles ainsi que le goût du travail et leur apporteront de l'expérience ». Voilà le type d'arguments que l'on entend de plus en plus fréquemment de la bouche de certains responsables politiques et médias.*

Un exemple concret ? Voici ce que déclarait le bourgmestre de Ham-sur-Heure-Nalinnes, Yves Binon, à ce sujet : *« À la commune, à la bibliothèque, à l'école... Il y a toujours des choses à faire (...) Quelqu'un qui est archiviste, il se rendra utile à la bibliothèque ; quelqu'un de plus manuel pourra rejoindre le service travaux de la commune (...) Il y a du travail partout. Prenez la ville de Charleroi : pour ceux qui ne sont pas qualifiés, les faire participer à un grand nettoyage des rues ne ferait pas de mal, car le personnel de la commune n'a pas le temps et le budget n'est pas là. Deux demi-journées par semaine, c'est en tout quatre jours de travail par mois. Rendre ce genre de services à la communauté en échange d'un chômage complet, c'est pas mal comme contrepartie... »<sup>3</sup>.*

Outre le bon sens apparent de ces déclarations, on y décèle également une autre justification du service communautaire : le manque de moyens des services publics pour assurer des missions essentielles au service de la population. La logique semble implacable pour ses défenseurs : puisque le service public est sans le sou, il n'y a qu'à employer des travailleurs gratuits et... qui n'ont pas le choix !

### La mise en œuvre concrète du travail volontaire... mais obligatoire et gratuit !

Ces assertions et ces sorties médiatiques ont fini par déboucher sur des initiatives politiques dans plusieurs pays européens. En Belgique, en 2014, la majorité fédérale (coalition entre libéraux du Nord et du Sud, chrétiens-démocrates flamands et droite extrême nationaliste flamande) prévoit ainsi, dans son accord de gouvernement, de concrétiser ces théories : *« Un cadre pour la mise en place d'un service à la collectivité pour les chômeurs de longue durée sera élaboré. Celui-ci sera exécuté par un accord de coopération avec les Régions. Ce cadre doit répondre aux conditions suivantes :*

- Le service à la collectivité est de deux demi-journées par semaine ;*
- L'exercice du service à la collectivité ne doit pas réduire la disponibilité pour le marché du travail ;*
- Le service à la collectivité doit être intégré dans un trajet vers l'emploi ;*

---

<sup>3</sup> Site RTBF info, 8 octobre 2014, [https://www.rtbef.be/info/article/detail\\_travail-d-interet-general-pour-les-chomeurs-experience-et-desaccord?id=8373468](https://www.rtbef.be/info/article/detail_travail-d-interet-general-pour-les-chomeurs-experience-et-desaccord?id=8373468)

- *Les Régions reçoivent la possibilité de suspendre les chômeurs de longue durée qui refusent une offre de service à la collectivité* »<sup>4</sup>.

Mais, si le texte de gouvernement prévoyait initialement l'application d'un tel « service communautaire » aux chômeurs de longue durée, le gouvernement fédéral a finalement décidé de commencer par instaurer cette mesure pour les bénéficiaires du Revenu d'intégration sociale. Et, contrairement à ce qui est dit à l'époque, ce service n'a rien de volontaire.

En effet, la loi prévoit que la disposition à travailler – une des conditions d'octroi du revenu d'intégration sociale depuis la réforme de 2002 – « *peut être rencontrée par l'acceptation d'un service communautaire* »<sup>5</sup>. En d'autres mots, un CPAS peut exiger d'un bénéficiaire du RIS que celui-ci accepte de prêter gratuitement un service communautaire. Celui-ci peut être effectué dans de nombreux secteurs : administrations publiques, communes, CPAS, associations... A peu près partout, à l'exception du secteur privé marchand.

Le 2 mai 2018, le député libéral flamand Egbert Lachaert dépose une proposition de loi instaurant un système de service communautaire pour les chômeurs de longue durée<sup>6</sup>. On se dirige donc vers une extension très large de cette mesure. En effet, si les bénéficiaires du Revenu d'intégration sociale sont actuellement environ 140.000 en Belgique, les chômeurs dits « de longue durée »<sup>7</sup> sont plus de 176.000 !

#### ***Bénéficiaires du revenu d'intégration sociale***

##### ***(moyenne 2017)***

<i>Flandre</i>	36.655
<i>Bruxelles-Capitale</i>	37.960
<i>Wallonie</i>	65.524
<i>Total Belgique</i>	140.139

#### ***Chômeurs de longue durée (moyenne 2017)***

<i>Flandre</i>	63.818
<i>Bruxelles-Capitale</i>	37.440
<i>Wallonie</i>	75.757
<i>Total Belgique</i>	177.015

<sup>4</sup> *Accord de gouvernement*, 10 octobre 2014,

[https://www.premier.be/sites/default/files/articles/Accord\\_de\\_Gouvernement\\_-\\_Regeerakkoord.pdf](https://www.premier.be/sites/default/files/articles/Accord_de_Gouvernement_-_Regeerakkoord.pdf)

<sup>5</sup> *Loi modifiant la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale*, 21 juillet 2016.

[http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi\\_loi/change\\_lg.pl?language=fr&la=F&table\\_name=loi&cn=2016072108](http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&table_name=loi&cn=2016072108)

<sup>6</sup> <http://www.dekamer.be/FLWB/PDF/54/3066/54K3066001.pdf>

<sup>7</sup> Selon la méthodologie de l'ONEM, un chômeur est considéré comme « de longue durée » après deux ans de chômage sans interruption.

Ces chiffres sont impressionnants. Si le service communautaire devait être étendu aux chômeurs de longue durée, ce sont au total près de 320.000 citoyennes et citoyens qui constitueraient à terme une énorme réserve de main d'œuvre gratuite, mobilisable rapidement et corvéable à merci.

## La Cour constitutionnelle en travers du chemin

Le processus de banalisation et de généralisation du travail gratuit et obligatoire va cependant connaître un coup d'arrêt le 5 juillet 2018. C'est en effet à cette date que la Cour constitutionnelle invalide le service communautaire à destination des bénéficiaires du Revenu d'intégration sociale. Ses motifs sont loin d'être éthiques, politiques ou encore économiques. En effet, la Cour constitutionnelle a comme compétence, comme son nom l'indique, de se prononcer sur la constitutionnalité ou l'inconstitutionnalité d'un texte de loi. En d'autres mots, de vérifier que ce texte est en adéquation avec les règles édictées dans la Constitution. Cependant, même si elle ne se base que sur la répartition des compétences entre Etat fédéral et Régions, la motivation de l'arrêt de la Cour constitutionnelle n'est pas sans intérêt d'un point de vue social et politique.

En effet, si la Cour constitutionnelle considère que l'Etat fédéral a outrepassé ses compétences au détriment des Régions, c'est parce que ce sont ces dernières qui sont compétentes en matière de mise au travail des personnes bénéficiant du droit à l'intégration sociale et en matière d'emploi. Mais, pour prononcer sa décision, elle la justifie en qualifiant clairement le « service communautaire » de prestation de travail.

La Cour s'explique par ces mots :

*« Il découle de ce qui précède que, bien qu'aucune rémunération n'en soit la contrepartie, le service communautaire inscrit dans un projet individualisé d'intégration sociale ne répond pas à la définition du volontariat telle qu'elle se déduit de l'article 3 de la loi du 3 juillet 2005 relative aux droits des volontaires parce que l'on ne peut considérer qu'il s'agit d'une activité exercée « sans obligation ».*

*Le service communautaire présente donc des caractéristiques proches de celles d'un travail rémunéré. En effet, le service communautaire devient, une fois accepté, contraignant dans la mesure où il fait alors partie intégrante du projet individualisé d'intégration sociale et où le défaut d'accomplissement des prestations qui y sont prévues peut entraîner une conséquence grave pour le bénéficiaire.*

*Par ailleurs, les activités pouvant faire l'objet d'un service communautaire, qui doivent constituer une contribution positive pour la société, ne peuvent être distinguées, en toutes circonstances et par nature, des activités pouvant faire l'objet d'un travail rémunéré. Rien n'interdit en effet que les activités pouvant être accomplies au titre de service communautaire ne puissent également, si les moyens financiers sont disponibles, faire l'objet d'une rémunération. »<sup>8</sup>*

Ces quelques lignes sont donc sans appel et confirment les thèses défendues par plus de 60 associations, ONG, syndicats et partis qui avaient appelé, quelques mois plus tôt, les pouvoirs

<sup>8</sup> Arrêt n° 86/2018 du 5 juillet 2018, p.30, Cour constitutionnelle, <http://www.const-court.be/public/f/2018/2018-086f.pdf>

publics à boycotter ce dispositif, à la suite d'une initiative lancée par le [Réseau wallon de lutte contre la pauvreté](#) et l'[Association de défense des allocataires sociaux](#). Certaines de ses associations avaient d'ailleurs introduit le recours devant la Cour constitutionnelle, recours qui a conduit à l'annulation du texte du gouvernement Michel.

Logiquement, cet arrêt de la Cour constitutionnelle aurait dû marquer l'arrêt définitif de toute tentative d'instauration de travail gratuit obligatoire dans notre pays. C'était sans compter l'obstination idéologique de la droite au pouvoir...

### **Le gouvernement Michel s'obstine envers et contre tout !**

Malgré les avertissements et oppositions venus de toutes parts, malgré l'arrêt de la Cour constitutionnelle, le gouvernement fédéral s'obstine dans sa volonté d'obliger les allocataires sociaux à travailler gratuitement.

Deux semaines à peine après l'arrêt de la Cour constitutionnelle, le premier ministre Charles Michel présente son « jobs deal », un accord qui devrait, selon lui, favoriser le développement de l'emploi. Au menu des mesures prévues : le service communautaire pour les demandeurs d'emploi !

De plus, il faut également relever que le projet de loi du député Open-VLD Lachaert (évoqué plus haut) contient des dispositions attribuant des compétences aux Régions, ce qui pourrait dès lors contrecarrer les arguments mis en avant par la Cour constitutionnelle. Le texte prévoit en effet que le niveau fédéral resterait compétent pour le cadre normatif en ce qui concerne la réglementation en matière d'emploi convenable, de recherche active d'un emploi, de contrôle administratif et de sanctions, ainsi que pour l'exécution matérielle des sanctions mais que la concrétisation et la mise en œuvre du service communautaire relèverait des Régions, lesquelles seraient chargées d'assurer le suivi ainsi que d'infliger les sanctions.

On le voit, les logiques et le processus à l'œuvre sont loin d'être enrayés. Des mesures de travail non rémunéré imposé aux allocataires sociaux referont donc très certainement surface d'ici peu. Il importe donc d'être particulièrement vigilant.

Car, comme nous allons le voir, ce type de mesures comporte de graves dangers pour les personnes concernées mais aussi pour notre organisation sociale et notre modèle démocratique.

### **Service communautaire : quel modèle de société ?**

Pour tout citoyen sensible aux questions sociales et d'exclusion, ce projet de service communautaire est évidemment inacceptable. Organiser le travail forcé gratuit sous prétexte de réinsertion des bénéficiaires du Revenu d'intégration fait en effet partie d'une logique de stigmatisation et de culpabilisation des sans emploi et allocataires sociaux.

Comme si le chômage de masse n'avait aucune origine économique, politique, sociale ou sociétale et qu'il résultait d'un manque de volonté, de la paresse, du manque de formation ou de la mauvaise foi des sans emploi. En résumé, de leur responsabilité individuelle et non d'un problème de société !

Outre le discours et la logique d'exclusion sociale et de rejet de l'autre que portent en eux ces types de projets, ils auraient également de graves conséquences pour notre modèle social et démocratique.

## Sans emploi et allocataires sociaux : des sous-citoyens

Le service communautaire est l'aboutissement d'une guerre idéologique sans précédent faite aux pauvres depuis une vingtaine d'années. Si cette mesure avait été décidée, il y a vingt ans, elle aurait sans aucun doute fait scandale. Un travail obligatoire et non rémunéré, ça se rapproche quand même fortement de la définition de l'esclavage, non ?

Mais, de nos jours, le travail de sape idéologique a fait son œuvre<sup>9</sup>. De victimes d'un système économique ou de la crise, les sans emploi et allocataires sociaux sont devenus les responsables, les coupables du chômage : au mieux, des inadaptés sociaux qu'il faut contrôler, activer et former ; au pire, des profiteurs ou des fraudeurs qu'il convient de sanctionner et exclure.

Après vingt ans de stigmatisation et de mesures d'exclusion, on en arrive donc à dépasser un nouveau cap en leur imposant des prestations de travail non payées.

Pourtant, quelques recherches ciblées dans plusieurs textes et traités fondamentaux permettent de rapidement se rendre compte que le service communautaire déroge à :

- l'article 4 de la Convention européenne des droits de l'homme qui proscrit, en son article 4, le travail forcé ou obligatoire ;
- la convention 29 de l'Organisation internationale du travail concernant le travail forcé ;
- la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne qui prévoit, dans son article 15, la protection du droit pour le travailleur de gagner sa vie par un travail librement entrepris ;
- la Déclaration universelle des droits de l'homme qui stipule, en son article 23, que toute personne a le droit de travailler et d'exercer une profession librement choisie ou acceptée et de mener une vie conforme à la dignité humaine.

En résumé, tout se passe comme si ces textes fondateurs de nos démocraties ne devaient même plus s'appliquer aux bénéficiaires du RIS et aux chômeurs de longue durée. Sans emploi et donc forcément coupables... Sans emploi et donc sans aucun droit !

## Un dumping social généralisé

Autre effet prévisible de cette mesure : un nivellement par le bas généralisé de nos conditions de travail et de salaire. Pourquoi ? Car l'existence d'une réserve de main d'œuvre de dizaines – voire de centaines - de milliers de travailleuses et travailleurs gratuits et corvéables à merci auraient une influence immédiate sur l'ensemble du marché du travail. Cela entraînerait inévitablement une concurrence déloyale par rapport aux formes de travail salarié « traditionnelles » dans l'ensemble des secteurs concernés par le service communautaire.

<sup>9</sup> Lire, à ce sujet, 2012-2017, *un quinquennat sans pitié pour les sans emploi. Comment en est-on arrivé là ?*, [http://www.cepag.be/sites/default/files/publications/analyse\\_cepag\\_-\\_oct.\\_2017\\_-\\_sans\\_emploi.pdf](http://www.cepag.be/sites/default/files/publications/analyse_cepag_-_oct._2017_-_sans_emploi.pdf)

Mais, plus largement, c'est une dévalorisation, une dépréciation globale du travail lui-même qu'il faut également craindre. Pourquoi, en effet, rémunérer quelqu'un en échange d'une prestation de travail si, par ailleurs, d'autres le font gratuitement et en y étant contraints ?

## Une logique mortifère pour les services publics et la population

On l'a vu plus haut, le manque de moyens des pouvoirs et services publics est souvent mis en avant comme argument en faveur du service communautaire par ses défenseurs. Et c'est ici que toute la « perversité » des politiques ultralibérales transparait au travers de cette loi. D'un côté, on appauvrit l'Etat et les services publics par des politiques d'austérité et de cadeaux fiscaux aux multinationales et plus nantis. Et, de l'autre, on prévoit une main-d'œuvre gratuite, corvéable à merci, qui n'a comme droit que celui de se taire et d'obéir. Une catégorie de sous-citoyens, forcés de travailler gratuitement au seul prétexte qu'ils perçoivent le revenu d'intégration sociale, au seul prétexte qu'ils sont victimes de la pauvreté.

Il faut malheureusement craindre que des communes, dont la situation financière est rendue de plus en plus difficile par les politiques d'austérité et le cadre budgétaire européen, ne soient tentées d'avoir recours au travail contraint et gratuit des sans emploi pour certains services à la population qu'elles ne sont plus en mesure d'assurer par ailleurs.

Cela aurait des conséquences, tant pour les travailleurs des services publics et du non marchand que pour la population. En effet, quelle qualité de service attendre ? Quelle assurance quant au niveau de formation pour la fonction des personnes contraintes de travailler gratuitement ?

Le service communautaire ne constitue donc pas qu'un nouveau cap franchi dans la guerre aux plus fragiles. Il est aussi une nouvelle étape du processus d'affaiblissement et de dégradation des services publics et du non marchand.

## Service communautaire : perspectives

Cette brève analyse démontre bien que le service communautaire ne concerne pas que les citoyennes et citoyens qui y sont contraints. Son influence dépasse en effet largement la sphère des bureaux de CPAS, de l'ONEM ou du FOREM. Nous serons toutes et tous, en tant que travailleurs du privé ou du public mais aussi tout simplement en tant que citoyens, concernés par les répercussions d'un tel système et de sa logique. Comment réagissons-nous quand le service communautaire sera imposé à notre enfant, à un de nos parents... ou à nous-mêmes ? Serons-nous satisfaits de découvrir que la crèche, la maison de repos ou la bibliothèque de notre commune s'est débarrassé de ses travailleuses et travailleurs pour les remplacer par des « bénévoles non volontaires » ? Que pourrons-nous répondre à notre employeur quand il refusera toute négociation avec la délégation ou les travailleurs au prétexte que « *vous n'êtes déjà pas si mal lotis, certains font le même boulot que vous pour pas un euro* » ?

Plus globalement, il ne faut jamais perdre de vue que les projets de précarisation et de démantèlement des systèmes de protection sociale ciblent toujours les plus fragiles en premier lieu. Il s'agit de diviser pour mieux régner en opposant entre elles les classes sociales les plus défavorisées.

On fait croire aux usagers du CPAS et aux chômeurs que leurs malheurs sont causés par les sans-papiers, aux intérimaires que les travailleurs en place sont leurs adversaires, aux travailleurs en

place que les intérimaires viennent leur piquer leur boulot, aux travailleurs actifs que les sans emploi sont des profiteurs et des fraudeurs, aux salariés du privé qu'il faut démanteler la fonction publique qui vit sur leur dos, etc. Ces manœuvres de diversion tentent tout simplement de faire oublier aux victimes de la « crise » quelles en sont les mécanismes et responsables.

Rappelons à ce sujet que la réforme du minimex en Revenu d'intégration sociale en 2002 portait en elle les germes des contrôles de disponibilité des demandeurs d'emploi mis en place deux ans plus tard. Car, en matière de stigmatisation et de précarisation des plus faibles, ce sont souvent les usagers des CPAS qui sont les premiers cobayes des mesures de stigmatisation et d'exclusion.

Après les sans emploi, les cibles suivantes des processus de précarisation et de détricotage des conquêtes sociales sont les travailleurs salariés : d'abord les plus précaires (intérimaires, saisonniers, temps partiels...) que l'on attaque via des mesures de dérégulation et de flexibilisation du marché du travail, puis les salariés en place du privé et du public dont les droits et conquête sociales sont progressivement démantelés.

Il importe donc plus que jamais d'être particulièrement attentif aux mesures de stigmatisation et d'exclusion des plus pauvres pour veiller à conserver le modèle social et démocratique que nous et nos aïeux ont mis des décennies de combats et négociations à construire.