

La contractualisation de l'aide sociale en question(s)

D'une part, nous nous intéressons à l'application "discrétionnaire", unilatérale et de plus en plus contrainte qui est faite des PIIS, les projets individualisés d'intégration sociale, ces pseudo-contrats conditionnant, de façon croissante, l'octroi des diverses formes d'aide sociale: RIS, aides équivalentes, aide matérielle et médicale... Cette contractualisation se traduit par des pratiques très discutables, voire franchement honteuses, comme il ressort des témoignages entendus lors du débat que nous avons organisé sur ce thème, en partenariat avec une école sociale de Bruxelles, résumé dans la première partie de ce dossier.

D'autre part, dans les deux articles suivants, nous relatons le "cas" particulièrement choquant d'un usager employé dans le cadre de l'activation via l'article 60. Celui-ci a fait les frais, tour à tour, de la surexploitation que ce genre de sous-statut autorise trop souvent, de deux licenciements abusifs et, enfin, de la logique kafkaïenne et impitoyable de son "employeur" en dernière (ou plutôt première) instance: un CPAS de la région bruxelloise. Ce dernier l'a exclu, lui et sa famille, de toute aide sans autre forme de procès - au motif

DANS NOS DEUX PRÉCÉDENTS NUMÉROS, NOUS AVONS DÉNONCÉ LES MANQUEMENTS DE CERTAINS CPAS DANS LE TRAITEMENT DES DEMANDES QUI LEUR SONT ADRESSÉES PAR DES USAGERS: BUREAUCRATIE, RETARDS DIVERS, DÉMARCHES INUTILES EXIGÉES, INCOHÉRENCE ET INCOMPÉTENCE, IRRESPECT, ARBITRAIRE CARACTÉRISÉ... LE DOSSIER QUI SUIT TRAITÉ DE DEUX AUTRES TYPES DE DÉRIVES, ASSEZ COUTUMIÈRES DANS LE CHEF DES CPAS: LA PREMIÈRE RELATIVE AU PIIS, LA SECONDE À L'ARTICLE 60.

/ Denis Desbonnet
CSCE

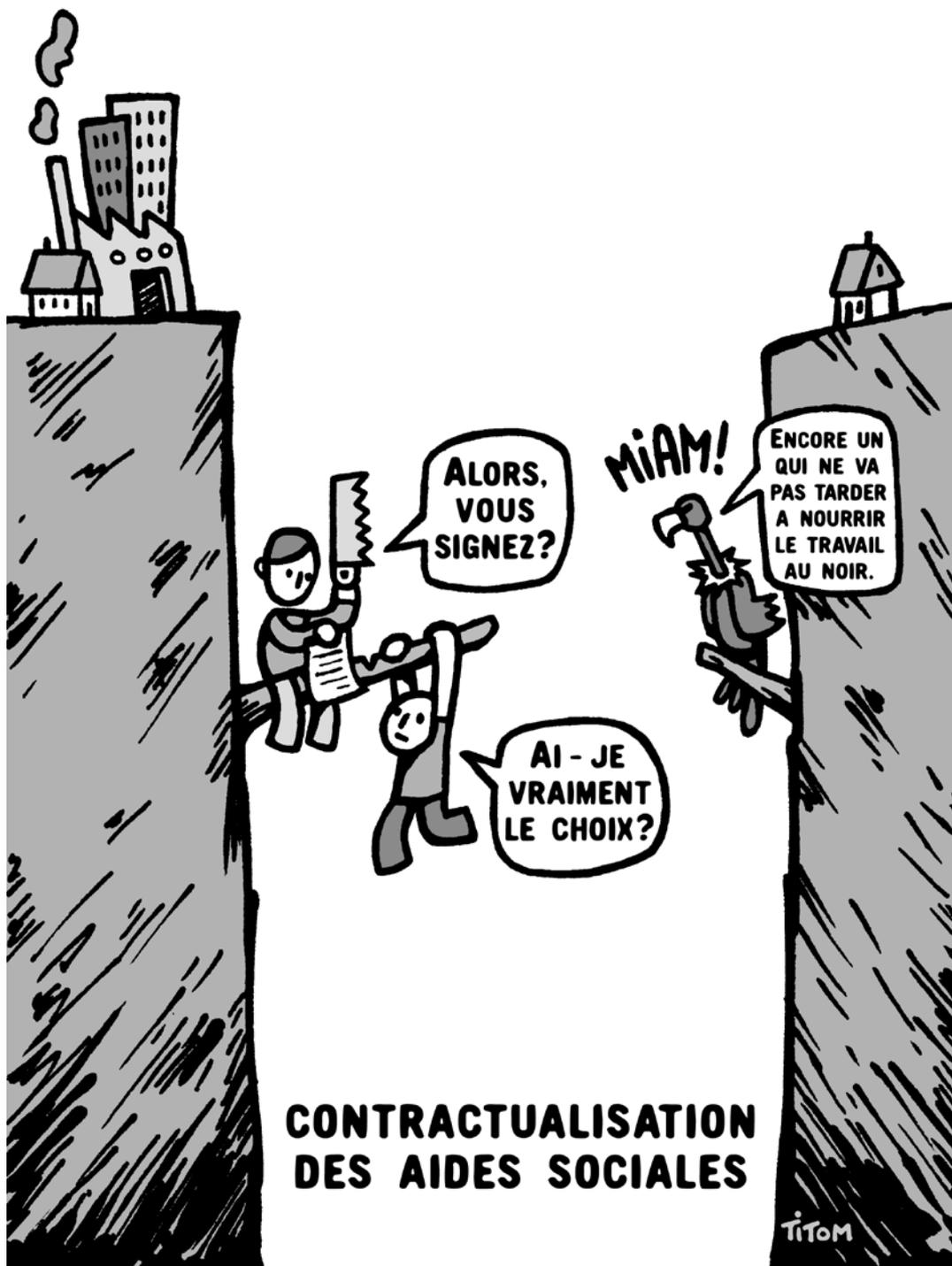
d'une "non disposition au travail"... alors même que l'intéressé avait spontanément dégoté ses emplois de forçat! Résultat de cette décision inhumaine, une descente aux enfers, notre "malheureux" aboutissant littéralement à la rue en plein hiver.

Un exemple relevant de l'exception et du "zèle" borné de l'un ou l'autre fonctionnaire, ou de la politique d'un Comité spécial du service social particulièrement antisocial, nous diront certains? Qu'ils se détrompent: renseignements pris à bonne source, c'est la position de principe adoptée par la plupart des

CPAS. Lorsque ceux-ci considèrent, sur des bases éminemment subjectives, que la personne est "personnellement responsable" de la perte de son emploi, cette dernière se voit infliger une suppression définitive de tous ses droits.

Seul recours: faire appel au tribunal du travail, dans l'espoir qu'il casse cette décision. Une démarche très rare, on s'en doute: ceux qui sont ainsi poussés dans la misère totale manquent le plus souvent de l'information, du ressort et des ressources pour s'opposer à ce qui leur apparaît comme un rejet irréversible.

Cela renvoie à ce que nous disait Anne Herscovici, parlant d'une suspicion systématique et généralisée des CPAS à l'encontre des demandeurs, préjugé "justifiant" un octroi de plus en plus parcimonieux et conditionnel de toutes les formes d'aide, a fortiori en ces temps de disette budgétaire. Quitte à user des prétextes les plus révoltants pour en exclure ceux qui en ont un besoin urgent et vital. Au cours des prochains mois, avec divers partenaires, nous poursuivrons notre enquête sur ces abus de pouvoir et de droit, pour tenter d'en prendre la mesure et d'agir en vue d'y mettre en terme.



CONTRACTUALISATION DES AIDES SOCIALES

CONTRACTUALISATION EN CPAS: FAUT-IL MÉRITER L'AIDE SOCIALE ?

Sous cet intitulé clair et quelque peu provocateur, le CSCE a organisé une conférence, le 23 mars dernier, en partenariat avec l'IES-SID (l'école sociale "de l'Abbaye") de Bruxelles.

Pour débattre de ce sujet controversé devant une septantaine d'étudiants, de professeurs et de

travailleurs sociaux, quatre invités: Yvan Mayeur, président du CPAS de la ville de Bruxelles et président de la Commission des affaires sociales du Parlement; Stéphane Roberti, président du CPAS de Forest et membre du CSCE; Christiane Vandenhove, chef du service social du CPAS de Rixensart et Bernadette Schaeck, ex-AS durant une trentaine d'années et membre du collectif Défense des allocataires sociaux. Nous livrons ici une sélection,

par définition subjective mais, espérons-nous, non tendancieuse, des arguments échangés.

La loi (Vande Lanotte de 2002) concernant le droit à l'intégration sociale réformant le minimum d'existence (l'aide en CPAS) a systématisé le principe de la contractualisation. Certes, comme l'a souligné Stéphane Roberti, celle-ci avait été introduite dès 1993, via le projet individualisé →

(22)

DU CONTRAT DE TRAVAIL AU "SANS-ABRISME" LES INQUIÉTANTES DÉRIVES DE L'ARTICLE 60

(Alex Fiorelli)

De la case CPAS à la case rue, en passant par la case esclavage: drôle de Monopoly!

(24)

L'ARTICLE 60 COMPORTE UN RISQUE D'EXCLUSION SUPÉRIEUR À CELUI QU'IL COMBAT!

(Alex Fiorelli)

Les travailleurs "article 60" n'ont pas les mêmes droits que les travailleurs "ordinaires". Pistes de solutions...

(26)

LES CPAS DOIVENT FINANCER L'ACCÈS À L'ÉNERGIE DES PERSONNES ENDETTÉES!

(Éva Detierre)

Victoire judiciaire de principe: une famille ne peut pas survivre avec 4,60 euros par jour et par personne.

→ d'intégration sociale (PIIS), qui la rendait déjà obligatoire pour les moins de 25 ans et applicable aux autres allocataires si le CPAS le souhaitait. Mais, ainsi que le relève Christiane Vandenhove, la réforme de 2002 a clairement accentué cet aspect de subjectivité, en imposant via les PIIS toute une série d'obligations supplémentaires, en termes de formation et/ou de recherche d'emploi, dont le non-respect peut entraîner la suspension partielle ou totale de l'aide.

LA LOI VANDE LANOTTE DE 2002 : PREMIÈRE APPLICATION DE L'“ÉTAT SOCIAL ACTIF”

Un changement de pratique et, surtout, de logique, bien illustré par les termes de la nouvelle loi : désormais l'utilisateur “a droit à l'intégration sociale, qui peut prendre la forme d'un emploi et/ou d'un revenu d'intégration, assorti ou non d'un PIIS”, et non plus “droit à un revenu”, comme le prévoyait celle instituant le minimex⁶ en 1976.

Yvan Mayeur, le premier intervenant, présenté par l'animateur comme un partisan, sinon un des inspirateurs, de la loi Vande Lanotte, commence par souligner que, pour lui, l'État social ne participe pas à une “générosité quelconque”, mais à une forme de démocratie sociale fortement avancée. Il s'agit en effet d'une intervention de l'État “résiduaire”, en dehors du budget de la Sécurité sociale proprement dite, destinée notamment à des personnes qui n'ont pas encore eu accès à l'emploi.

C'est pourquoi il est normal de faire preuve d'une vigilance dans l'utilisation des moyens qui sont octroyés à ce type d'aide et que celle-ci soit conditionnée. Il s'agit de l'argent de la collectivité et, qu'on le veuille ou non, dans un contexte budgétaire difficile, ce que l'on donne à l'un, on ne pourra le donner à l'autre.

De plus, contrairement à ce qu'on entend dire trop souvent, avant la réforme de 2002, l'aide était déjà

conditionnelle, puisque le demandeur devait apporter la preuve de sa disposition au travail... Or, dans certains CPAS (certes pas dans tous, et pas le mien, mais par exemple à Ixelles), le minimex⁶ devait venir régulièrement présenter les cachets des entreprises où il avait postulé, dans un carnet prévu à cet effet. Des pratiques bien pires que la contractualisation instaurée par le PIIS.

DU CONTRÔLE AUTORITAIRE ET STÉRILE À UN VRAI “ENGAGEMENT” ENVERS L'USAGER

Yvan Mayeur poursuit : Dès mon entrée en fonction, j'ai constaté que beaucoup de personnes s'adressant à mon CPAS étaient clairement en demande d'une formation. Il s'agissait d'un public fortement infra-qualifié, souvent en rupture scolaire et/ou familiale. Et, pour ces allocataires, les formations mises en œuvre ont porté leurs fruits. Fort de cette expérience, je suis donc allé “porter la bonne parole” auprès de mes collègues. Plutôt que d'imposer un contrôle autoritaire qui n'apportait aucune perspective, j'ai plaidé pour une forme de contractualisation, qui signifie deux choses : certes, une participation de l'ayant droit, mais aussi un réel engagement de l'institution CPAS envers celui-ci, en termes d'intégration sociale et socioprofessionnelle. De la sorte, les CPAS ne sont plus seulement des instruments de contrôle et des dispensateurs d'aide financière.

Cela change fondamentalement la relation à la personne aidée : l'institution a aussi des obligations et peut être sanctionnée si elle ne les respecte pas. Certes, les sanctions contre les usagers existent également. Mais aujourd'hui, le demandeur a le droit de se faire accompagner par la personne de son choix et il existe une possibilité de recours (ceux-ci ont d'ailleurs doublé), tant en interne au sein même des CPAS, que devant le tribunal du travail...

Le mandataire socialiste fait également remarquer qu'il n'a jamais

compris le procès selon lequel on aurait instauré un “régime de travail forcé pour les pauvres”, en quelque sorte un retour aux “workhouses” du XIXe siècle, avec leur approche très utilitariste et moraliste, voulant traquer “l'oisiveté dangereuse”.

Au contraire, c'est mon CPAS qui était soumis à une très forte demande d'allocataires sollicitant un emploi ! C'est ainsi que, rapidement, nous y avons opéré 600, puis 800 mises au travail.

Toutefois, Yvan Mayeur ne prétend pas que la loi est parfaite. Il critique d'une part, l'aspect administratif beaucoup trop lourd et contraignant. A fortiori, le fait qu'on impose aux CPAS d'arriver à des résultats en trois mois rend impossible tout projet réellement participatif. Il faut oser faire confiance aux assistants sociaux, les mieux à même de proposer un projet adapté.

D'autre part, il s'érige contre le problème des exclusions massives de chômeurs via le plan d'accompagnement, qui aboutit à un véritable carrousel, où les CPAS fournissent un emploi aux allocataires le temps qu'ils retrouvent leur droit au chômage, ces derniers étant ensuite renvoyés vers le CPAS par cette procédure de l'ONEm. Un retour à la case départ qui dans les faits discrédite l'action des CPAS.

CONDITIONNALITÉ ACCRUE, FAUX CONTRAT ET ARBITRAIRE

Dans la foulée et en contrepoint à ce bilan globalement positif, les trois autres orateurs se montrent beaucoup plus critiques sur la contractualisation via les PIIS, accusés avant tout d'arbitraire dans leur conception et leur évaluation, laissée à la discrétion des CPAS :

Stéphane Roberti déclare qu'il s'est dès le début opposé à la réforme Vande Lanotte et qu'il reste persuadé que la contractualisation est en soi négative.

“Si le PIIS peut être un outil social intéressant, c'est seulement

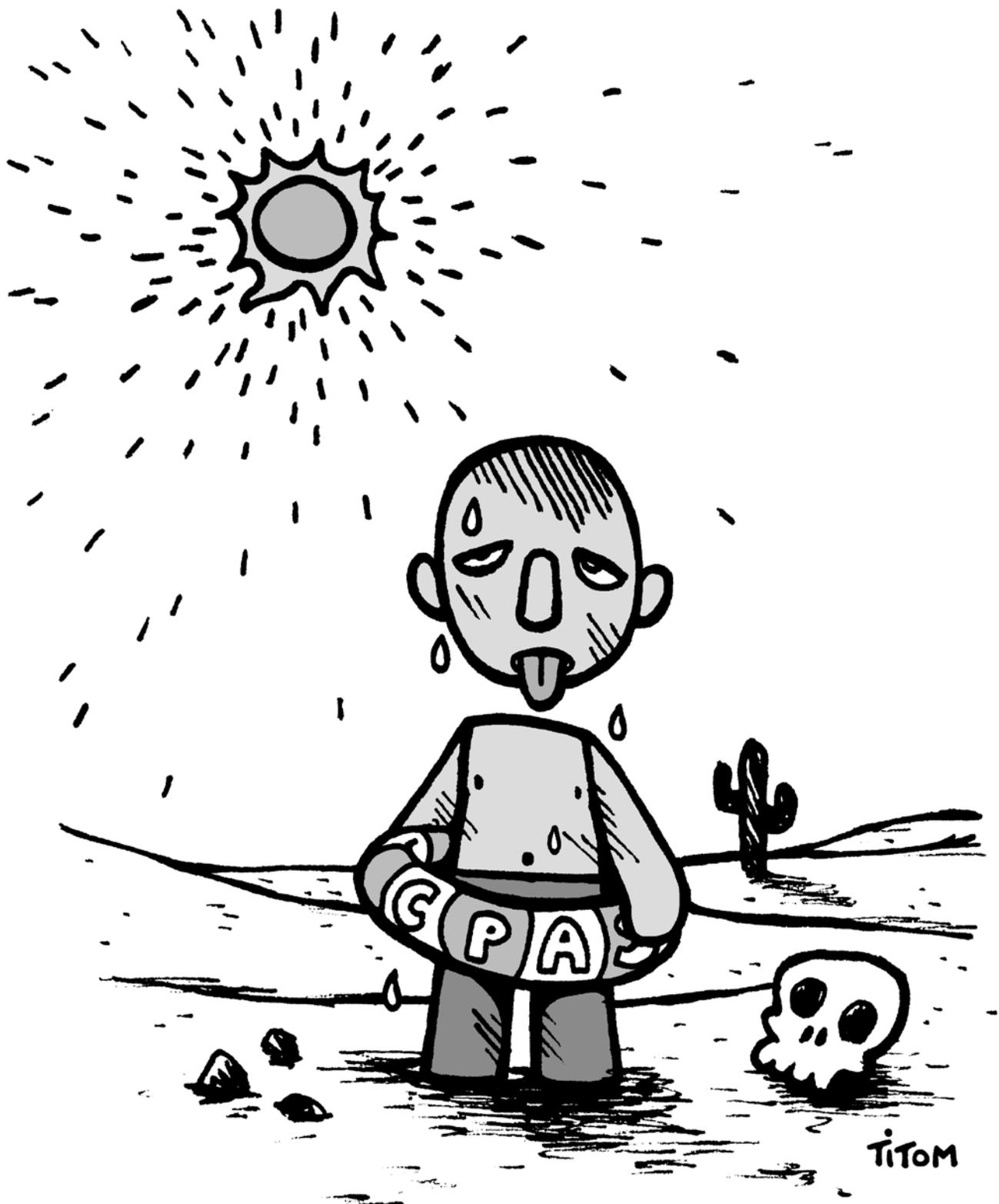
pour des personnes réellement consentantes, et pour peu qu'il ait été réfléchi avec le bénéficiaire. Et, surtout, que la personne ne soit pas sanctionnée si elle n'a pas trouvé de travail ou “foiré sa formation.”

Cette sanction à la clé (qu'il refuse d'ailleurs d'appliquer dans son CPAS) est ce qu'il trouve le plus grave : “Avant de critiquer l'ONEm, les CPAS devraient balayer devant leur porte, car, après eux, il n'y a plus rien, si ce n'est les associations caritatives.”

Christiane Vandenhove abonde dans le même sens : “Dans la loi, on lit d'abord que le CPAS peut passer un contrat avec l'utilisateur, mais plus loin, celle-ci parle clairement d'obligation. De toute manière, on est dans un cadre contraint : tant pour le CPAS, dont le remboursement par l'État fédéral dépend de la conclusion de ce contrat, que pour le demandeur, pour qui cette signature conditionne l'octroi d'une aide vitale. De plus, parler de contrat est abusif, car cela impliquerait le libre consentement de l'utilisateur et que celui-ci soit dans une position égalitaire avec le CPAS.

Dans le régime de la Sécurité sociale, les allocations sont fonction de conditions précises et objectives. Et jusqu'en 2002, le minimex était lui aussi conditionné par une série de critères objectifs et vérifiables (âge, nationalité, résidence...), exceptée la fameuse “disposition au travail”, par définition plus subjective. La nouvelle loi est beaucoup plus floue et offre bien moins de garanties pour l'utilisateur, plaçant l'assistant social entre la carotte et le bâton. Cela nuit sérieusement à la qualité de la relation d'aide.”

Bernadette Schaeck est encore plus radicale dans sa critique : “C'est la même logique qui sous-tend la réforme de l'aide sociale instaurée par Johan Vande Lanotte en 2002 et le plan d'activation des chômeurs de 2004 initié par Frank Vandebroucke : celle de l'État social actif.



CPAS: UNE BOUÉE DE SECOURS ADAPTÉE?

À savoir, la remise en cause d'un droit au revenu, lequel devient désormais soumis à une contrepartie. On n'est plus seulement obligé d'être "disponible" sur le marché de l'emploi, mais de prouver sans cesse qu'on cherche du travail.

De plus, la contractualisation renforce la conditionnalité sans

bornes, via une série non limitative et indéterminée d'exigences, s'ajoutant aux critères initiaux pour bénéficier de l'ancien minimex. L'aide sociale se transforme ainsi en instrument de contrôle social: plus il y a de conditions, plus il y a de contrôle, accentuant la dépendance du demandeur vis-à-vis de l'assistant social et de l'institution."

Et, ajoute-t-elle, le risque n'est pas que théorique: "Qu'en est-il des sanctions dans la réalité? Impossible de le dire: il existe quasi autant de pratiques qu'il y a de CPAS! Il n'y a aucune transparence dans ce domaine: aucun bilan n'a été tiré depuis huit ans de mise en œuvre de la loi. C'est inadmissible, car on parle ici de

l'application d'un droit élémentaire.

Ce caractère "fourre-tout" et sans aucune norme du "contrat" d'intégration sociale est la porte ouverte au pire arbitraire. Notamment, des intrusions intolérables dans la vie privée. Des PIIS sont imposés à des bénéficiaires, →

→ avec des obligations de suivi psychologique ou de présentation de leurs enfants aux permanences de l'ONE, sous peine de retrait (ou de refus) du RIS! Des dérives qui devraient interpeller tous les travailleurs sociaux...

Ce qui est grave, c'est que cette logique discrimine les plus défavorisés, qui sont les moins armés pour répondre aux exigences de ces contrats et donc les plus susceptibles d'être exclus. De plus en plus, on exige que le travail social se fasse en termes de "projet", ce qui est un non-sens: comment peut-on demander à des minimexés de se "projeter" dans l'avenir, quand ils vivent dans l'urgence la plus quotidienne et que leur avenir est bouché depuis des années?

En conclusion, elle affirme: On n'a pas besoin d'un prétendu "contrat" pour faire du bon travail social. Au contraire: on a besoin de son abandon, pour revenir à une relation de confiance, et non plus de contrainte."

CULPABILISATION DES PAUVRES, DÉDOUANEMENT DU SYSTÈME

Un autre reproche fondamental contre la nouvelle législation, formulé par les mêmes orateurs et plusieurs intervenants dans la salle, est la manière dont, de façon croissante, elle rend les pauvres "responsables" de leur sort. Évolution perçue comme un grave recul par rapport à la réforme de 1974, qui avait au contraire constitué un changement radical de perspective: la reconnaissance de la dette de la société envers ses exclus, rompant avec la logique caritative qui avait prévalu jusque-là, notamment via les antiques "Commissions d'assistance publique".

Stéphane Roberti: "Ce qui a changé avec la nouvelle loi, ce n'est pas tant les pratiques que la philosophie qui les sous-tend: le plus important, ce n'est pas d'assurer un revenu à ceux qui en ont besoin, mais de les "activer", de les contraindre à "prendre leur situation en main"... comme si

leur sort dépendait d'abord d'eux-mêmes! Pourquoi faire peser la responsabilité de leur situation sur les pauvres, comme si c'étaient eux les "fautifs", et non la société et le système capitaliste?"

Christiane Vandenhove: "Les droits sociaux dépendent désormais de tâches diverses et difficiles imposées au demandeur. On passe donc de l'État-providence, où le risque social est couvert par la solidarité collective, à l'État social actif, qui hypertrophie la responsabilité individuelle."

Bernadette Schaeck: "Quant à la formule sans cesse rabâchée de "CPAS-Bancontact", je la trouve très insultante, tant par rapport aux assistants sociaux qui se contenteraient de distribuer de l'argent, que par rapport aux bénéficiaires, dont on laisse entendre qu'ils "profitent" et veulent seulement "soutirer du fric"."

Une assistante sociale: "Le devoir des assistants sociaux de CPAS

est d'informer l'usager de ses droits, et pas d'agir "comme un policier". Ils doivent être les garants de ces droits, et non "des deniers publics". Mais l'activation a pollué le travail social, avec cette idée que les "gens doivent prendre leur destin en main". Une logique qui mène à sanctionner ceux qui n'ont pas les moyens de cette autonomie."

Une étudiante de l'école: "Pourquoi c'est toujours aux pauvres qu'on demande des comptes et de faire preuve de "responsabilité" par rapport à l'aide qu'on leur octroie? A-t-on demandé aux dirigeants de Carrefour d'assumer leurs responsabilités? Non: ce sont les pouvoirs publics qui ont dû amortir le choc social. Pas plus qu'on ne l'a demandé aux spéculateurs qui, après avoir amassé des superdividendes, ont mis le système bancaire par terre. Là encore, c'est l'État qui est venu à la rescousse, pour des montants astronomiques."

La (re)mise au travail, tremplin social? Pas toujours, loin de là...

Là où les trois autres invités qu'Yvan Mayeur se rejoignent également, c'est dans la contestation du nouveau dogme qui veut que la mise ou remise à l'emploi serait la voie royale et unique pour sortir de la précarité. Sans remettre nécessairement en cause l'intérêt de la réinsertion socio-professionnelle, ils en tracent les limites... et les dérives:

Christiane Vandenhove: "Si mes collègues estiment que le PIIS peut se justifier dans le suivi d'étudiants aidés par le CPAS, ou d'usagers suivant une formation, ils sont beaucoup plus réservés sur leur utilité par rapport à la recherche d'un emploi. Tout d'abord, cette recherche dépend de nombreux autres facteurs sur lesquels les AS ont peu de prise: l'instabilité des usagers due à leur précarité, l'absence de logement adapté... et avant tout le manque d'emplois tout court! Ensuite, je ne crois pas que les travailleurs sociaux disposent du temps ni de la compétence pour accompagner les usagers dans cette recherche."

Stéphane Roberti: "Il est clair que toute

une série de personnes ne disposent pas des atouts essentiels pour retrouver un emploi. Pour celles-là, c'est bien plus un dispositif d'insertion sociale plutôt que professionnelle qui est pertinent, comme le prévoyait d'ailleurs la loi de 1976. De ce point de vue, la loi de 2002 a constitué un recul. Ensuite, il faut revoir les conditions d'octroi de l'aide sociale, et d'abord supprimer la clause de "disposition au travail". Ça ne signifie pas qu'on ne puisse accompagner les usagers dans leur recherche d'emploi ou qu'il faille abandonner les dispositifs de mise au travail. Mais il n'est pas normal qu'on affecte des "articles 60" à des postes qui pourraient être occupés par du personnel statutaire."

Bernadette Schaeck: "L'article 60, n'offre que des emplois à durée déterminée et au barème le plus bas du secteur, le temps pour l'allocataire de retrouver ses droits au chômage. Est-ce vraiment cela qu'on appelle l'intégration sociale? Et, du moins, jusqu'ici, ces emplois étaient réservés aux CPAS eux-mêmes et à l'économie sociale.

Ce qui, déjà, posait problème, car ils devraient être attribués à des agents nommés ou contractuels: dans le CPAS où je travaillais, les femmes de ménage sont toutes des "articles 60"... De même que, dans beaucoup de CPAS, les agents d'accueil, qui occupent pourtant une fonction essentielle, sans formation et avec une rotation tout à fait préjudiciable au service aux usagers. Mais en plus, le ministre Courard parle d'élargir l'article 60 aux entreprises purement privées!

Je peux comprendre que beaucoup de personnes souhaitent travailler dans ces sous-statuts, car pour elles, c'est préférable à une allocation de misère. Mais ce n'est pas pour cela que l'on doit défendre le principe des "articles 60", qui contribuent à la dégradation générale des conditions de travail et qui ramèneront rapidement les individus activés dans la précarité! Car ces gens préféreraient sûrement un emploi digne de ce nom, avec un contrat à durée indéterminée, à temps plein et payé correctement..."

**CE N'EST PAS PARCE QUE
LES CAPITALISTES SONT
IRRÉSponsABLES QUE NOUS
POUVONS L'ÊTRE AUSSI.**

Yvan Mayeur réagit à cette salve de questions et d'interpellations, dont beaucoup lui sont directement ou indirectement adressées, en soulignant qu'il n'a jamais prétendu que la relation entre l'usager et le CPAS était égalitaire. Si, comme le souligne un intervenant dans la salle, Laurette Onkelinx l'a affirmé, "c'est qu'elle ne sait pas ce qu'elle dit: il est évident que ce rapport est inégal. Mais on vit dans une société totalement inégalitaire! Croire que des personnes exclues et précarisées peuvent négocier d'égal à égal c'est se bercer d'illusions. Je suis confronté quotidiennement à des relations autrement plus inéquitables, comme des personnes déjà surendettées qui contractent des emprunts auprès de City Bank, suite au démarchage scandaleux que celle-ci opère dans ces milieux."

Quant au reproche que ce serait toujours aux pauvres qu'on demande des comptes, et non aux responsables de la crise, sa réponse est sans ambiguïté: "J'ai participé à la commission d'enquête parlementaire sur le désastre bancaire et je suis le premier à dénoncer l'irresponsabilité des banques, comme la faiblesse des États dans cette crise. Mais ce n'est pas parce que

les capitalistes font n'importe quoi que cela dispense les travailleurs, les chômeurs et les usagers de CPAS de faire des efforts et preuve de responsabilité. Le CPAS tente de faire des choses avec les moyens dont il dispose. Il est normal qu'en contrepartie, il puisse demander aussi un engagement du bénéficiaire."

Et de conclure: "Je ne suis absolument pas favorable à l'idée d'une "allocation universelle", qui ne réglerait rien quant à l'inégalité des revenus et à ses causes et qui minerait la Sécurité sociale. Je défends une solidarité sous une forme organisée, basée sur des droits mais aussi des devoirs, combinant responsabilité et participation de tous. Et, même si le système est imparfait et perfectible, restons lucides: comparé aux autres pays, on peut être fier d'avoir pu préserver notre Sécu, dont la qualité est unique au monde."

Nous nous en tiendrons là pour ce qui est de la relation de cette soirée, qui fut encore bien plus dense et riche, sans la prétention d'avoir épuisé le débat. Nous aurons d'ailleurs l'occasion de revenir sur la contractualisation en CPAS dans les prochains mois, car nous projetons des débats du même type dans les écoles sociales de Bruxelles et de Wallonie. ■

① Revenu d'intégration sociale, qui a remplacé le minimex lors de la réforme de 2002.

② Comme leur nom l'indique, le pendant du RIS pour les catégories de bénéficiaires qui n'y ont pas droit, notamment les non ressortissants belges.

③ Formule permettant la (re) mise au travail d'allocataires sociaux sous l'égide des CPAS – pour plus de détails, lire notre dossier.

④ Instance rassemblant les conseillers et le président du CPAS, chargée de statuer sur les demandes d'aide.

⑤ Cf. son interview dans le dossier CPAS d'Ensemble! N°66, pp. 24-25.

⑥ Soit le "minimum de moyens d'existence".

