

VADE-MECUM : UN OUTIL D'INTÉGRATION OU DE DÉSINTÉGRATION ?

La politique sociale des CPAS est régie par plusieurs lois, arrêtés, circulaires qui rendent utile la réalisation d'un outil pratique, à destination des travailleurs sociaux comme des décideurs politiques. Pour aider mieux ou pour aider moins ?

Yves Martens (CSCE)

« Toute personne a droit à l'aide sociale. Celle-ci a pour but de permettre à chacun de mener une vie conforme à la dignité humaine. » La loi organique des CPAS date de 1976 et est reconnue comme un modèle de générosité et d'humanisme. Néanmoins, même avec une loi aussi forte, l'aide sociale est liée à un état de besoin, dont l'estimation ouvre la porte à la subjectivité et à des politiques sociales plus ou moins généreuses. La loi de 2002 sur le droit à l'intégration sociale a pu sembler représenter une avancée en définissant 6 conditions très précises d'octroi. Mais, comme il fallait le craindre, ces conditions servent souvent à restreindre l'aide plutôt qu'à consolider le droit à celle-ci, d'autant que cette loi est fortement empreinte de l'idéologie de l'Etat social actif et de la propension de celui-ci à faire porter sur le demandeur la responsabilité de sa situation. La particularité de la loi de 2002 est pourtant qu'elle vient s'ajouter à la loi organique, sans la remplacer. Au point que, lorsqu'une personne ne remplit pas toutes les conditions d'octroi selon la loi de 2002, il appartient au CPAS d'examiner la situation au regard de la dignité humaine selon la loi de 1976. Lorsque le CPAS ne le fait pas et qu'un recours est introduit, le Tribunal du travail condamnera souvent le CPAS à répondre à l'état de besoin. On comprend immédiatement la fragilisation que représente la nécessité de faire appel à la justice, les CPAS tablant souvent cyniquement sur le fait que le demandeur ne fera

pas cette démarche. C'est aussi pour montrer l'importance de ces recours que nous consacrons régulièrement une chronique à la jurisprudence en la matière (lire en p. 35).

Les dérives de l'enquête sociale

Nous en revenons donc à l'établissement de ce fameux « état de besoin ». L'article 60 de la loi organique des CPAS, surtout connu aujourd'hui pour son paragraphe 7 (1), commence par cette phrase : « L'intervention du centre est, s'il est nécessaire, précédée d'une enquête sociale, se terminant par

CPAS ont de plus en plus tendance à s'en tenir aux demandes explicitement exprimées, même lorsqu'un besoin implicite a été identifié. Plus grave encore, l'enquête sociale a de plus en plus été utilisée pour refuser l'aide plutôt que pour lui donner sa forme la plus adéquate. Cette évolution s'est encore accentuée suite à des injonctions ministérielles orientées vers le contrôle plutôt que vers l'aide sociale, et par le manque de moyens des pouvoirs locaux chargés de concrétiser l'aide (lire en p. 38).

Dans ce contexte, la plupart des grands CPAS ont développé un outil interne, à destination des travailleurs sociaux comme des décideurs politiques, devant permettre l'application pratique des lois, des circulaires, de la jurisprudence et, in fine, de la politique sociale adoptée par la majorité politique à la tête du CPAS.

L'enquête sociale a de plus en plus été utilisée pour refuser l'aide plutôt que pour lui donner sa forme la plus adéquate.

un diagnostic précis sur l'existence et l'étendue du besoin d'aide et proposant les moyens les plus appropriés d'y faire face. » L'enquête sociale, à l'origine, se veut donc un outil pour répondre le plus complètement possible à la situation du demandeur, y compris même pour des choses qu'il n'aurait pas demandées. Or, de nos jours, les

Qu'on l'appelle vade-mecum, lignes de conduite, lignes directrices, c'est ce type de manuel – en l'occurrence celui en vigueur au CPAS de Liège – dont l'aDAS a pris connaissance (lire en p. 26). L'association a analysé en profondeur ce document, et l'a confronté à des constats de terrain. En publiant cette enquête, nous ne



CAROLINE SAAL : « UNE CONFUSION ENTRE AIDE ET CONTRÔLE. »

Conseillère CPAS Ecolo, membre du CSSS

« Il y a, dans ce que nous voyons en CSSS et dans le travail de l'aDAS, des éléments qui font peur. Pour l'Aide Médicale Urgente, le tout au contrôle risque de nuire à l'urgence de la situation. De façon générale, on observe une confusion entre l'aide et le contrôle, qui nuit à la relation de confiance. La question de la chasse à la coha-

bitation doit être posée, beaucoup de dossiers qui passent au Comité concernent des situations dites de fraude qui sont surtout ciblées sur les questions de cohabitation. En attendant une véritable individualisation des droits, le CPAS peut user des raisons d'équité pour ne pas pénaliser certains cas de solidarité. Les dossiers étudiants

sont aussi très souvent débattus.

Le personnel du CPAS est créatif et en questionnement, mais le manque de moyens financiers, humains et techniques pèse. Les travailleurs essaient de fixer des priorités, privilégient l'efficacité, la maîtrise des coûts. Cela provoque des tensions, diminue la patience, avec le risque que les bénéficiaires qui ne répondent pas à ces exigences d'efficacité décrochent. Le rôle du CPAS n'est pas de faire primer une logique de maîtrise budgétaire sur l'aide à apporter. Claude Emonts doit à un moment passer du ras-le-bol et de la contestation à la résistance. Le Président du CPAS est sans conteste très engagé au plan social et réclame souvent des moyens supplémentaires, mais force est de constater qu'il ne les reçoit pas. Certes, il y a la situation financière globale de la Ville, mais son parti doit passer de la parole aux actes. »

Caroline Saal,
conseillère CPAS
Ecolo.



⇒ voulons nullement cibler le CPAS de la Cité ardente. D'autres témoignages nous permettent de dire que les lignes de conduite suivies par le CPAS de Liège ne sont certainement pas les pires. Elles posent pourtant des questions que nous souhaitons élargir à l'ensemble des CPAS. S'agit-il d'aider mieux ou moins ? Est-il normal que des règles aussi importantes pour l'octroi de l'aide soient confidentielles ? « Non ! », disent clairement des juristes défenseurs des usagers.

Mais il va de soi qu'un CPAS ne voit pas d'un bon œil la diffusion de son « mode d'emploi d'octroi de l'aide », de peur que des personnes l'utilisent pour obtenir ce à quoi elles n'auraient pas droit. De même, ce type d'instrument peut servir aussi bien à être le plus juste possible dans l'attribution des aides qu'à limiter drastiquement

celles-ci. La question des extraits de compte fait souvent polémique. Demander plusieurs mois d'extraits de compte est évidemment très intrusif. Dans quelques rares cas, cela permet de repérer des situations où une personne a « organisé » son indigence. Mais cela donne lieu parfois à des jugements de valeur sur les dépenses faites par le demandeur, ce qui est évidemment une dérive inacceptable. En tout état de cause, c'est une pratique qui semble à la fois disproportionnée et difficile à remettre en cause politiquement selon l'adage très prisé de beaucoup de conseillers CPAS : « Celui qui n'a rien à cacher n'a rien à redouter. »

La réponse de Claude Emonts

Pour revenir au cas de Liège, nous avons évidemment demandé au président du CPAS, Claude Emonts (PS), de nous donner sa version des choses. (2) Le premier élément avancé est que « les conseillers sont fortement demandeurs de lignes de conduite qui permettent d'intégrer les différents éléments législatifs et de prendre les décisions les plus équitables possible. Ce sont les chefs d'antenne qui ont créé cet outil qui vise à être pratique : il s'agit de fiches qui sont mises à jour au fur et à mesure. Nous préparons une réponse détaillée à l'aDAS mais nous nous demandons de quelle version elle dispose ? Le Comité Spécial du Service Social (CSSS) (3) a adopté en mars 2009 cet outil dont l'utilité a été réaffirmée par le Conseil lui-même dans le cadre de l'adoption d'un plan stratégique début 2013 qui rappelle l'importance de ce type d'outil méthodologique et veut l'étendre aux divers axes du CPAS ».

Le président se défend vigoureusement contre l'accusation d'illégalité de certains éléments du Vade-Mecum. « Le vade-mecum se base sur deux questions de base. 1) Qu'est-ce que la loi nous oblige à faire ? Je reconnais qu'il faut parfois un peu de temps pour modifier telle ou telle fiche en fonction de la jurisprudence et des changements législatifs, mais nous respectons toujours la loi ! 2) Comment est-ce qu'on articule les impositions légales avec nos ressources limitées ? Le Vade-Mecum est un outil de bonne gouvernance qui permet de prendre des décisions respectueuses

des prescrits légaux tout en étant le plus équitable possible. » On sent bien dans cette réponse que, pour tout ce qui n'est pas octroyé précisément par la loi, pour tout ce qui est sujet à interprétation, la logique budgétaire est derrière la tête des décideurs. Non pour limiter les aides mais pour une allocation des ressources correcte, assure le président. Son chef de cabinet, Geoffrey François, chiffres à l'appui, montre que les décisions positives sont majoritaires : « Si l'on examine par exemple le relevé des décisions du CSSS du 26/8, sur 1287 décisions, 858 étaient positives (octrois, révisions ou prolongations) et 429 négatives (refus, retraits, suspensions). » Difficile, sans connaître les dossiers, de savoir si ce tiers de « non », qui représente un pourcentage non négligeable, est la traduction d'une forte sévérité ou non. Mais une série d'exemples épinglés par l'aDAS interpellent, notamment l'extrême

surtout quand elles sont négatives. Mais je demande aussi aux intervenants extérieurs de ne pas prendre pour argent comptant tout ce que les usagers peuvent dire. Certains peuvent être procéduriers à l'extrême, d'où aussi certaines balises du Vade-Mecum. » (4) Et quand il y a de réels problèmes, le cabinet met en avant la cellule sociale du Président qui joue le rôle d'ombudsman du CPAS et où travaillent deux personnes qui assistent au CSSS et examinent les plaintes des demandeurs. (5) Il sera intéressant de voir ce que donnera le dialogue promis entre le CPAS et l'aDAS afin de confirmer les bonnes intentions affirmées par le président et son

Beaucoup de CPAS font reposer sur le demandeur l'essentiel des démarches, et vont jusqu'à sanctionner l'incapacité à les réussir.

exigence en termes de documents administratifs. Certes, l'article 60 de la loi organique des CPAS dit encore dans son §1 que « l'intéressé est tenu de fournir tout renseignement utile sur sa situation et d'informer le centre de tout élément nouveau susceptible d'avoir une répercussion sur l'aide qui lui est octroyée » mais son article 2 ajoute que « Le centre fournit tous conseils et renseignements utiles et effectue les démarches de nature à procurer aux intéressés tous les droits et avantages auxquels ils peuvent prétendre dans le cadre de la législation belge ou étrangère ». Or, force est de constater que beaucoup de CPAS, loin de faciliter et limiter les démarches du demandeur, font reposer sur lui l'essentiel de celles-ci et vont jusqu'à sanctionner l'incapacité à les réussir.

Claude Emonts ne nie pas certaines difficultés, mais les relativise : « Il peut y avoir des malentendus. Il est vrai aussi que, dans leur tâche ingrate, certains travailleurs sociaux ont parfois la crainte d'expliquer certaines choses,

équipe. Cédons à la mode des citations latines. *Arma potentius æquum*, L'équité l'emporte sur les armes : tel devrait être le nouveau slogan des CPAS désireux de montrer que leur vade-mecum n'est pas un outil contre les usagers. □

1. L'article 60§7 apportait à l'origine une solution à la difficulté à accéder au chômage sur base du travail, la Belgique étant l'un des pays de l'OCDE exigeant le plus grand nombre de jours travaillés pour ouvrir le droit. Le CPAS pouvait mettre à l'emploi pour le nombre de jours manquants. Cette possibilité s'est progressivement transformée en mise à l'emploi tout court et est dès lors souvent utilisée comme un moyen d'engager dans un sous-statut.
2. Les réponses mises dans la bouche de Claude Emonts nous ont été données par lui et par Geoffrey François, son chef de cabinet.
3. L'instance chargée de prendre les décisions individuelles. Elle réunit une fois par semaine 7 membres du Conseil (sur 13), les chefs d'antenne, la directrice du service social et les deux membres de la cellule sociale du Président. Ce dernier n'y assiste pas. Les décisions suivant le Vade-Mecum sont présentées sous forme de liste, celles y dérogeant sont débattues en séance. Tout membre peut mettre en débat un dossier sur la liste.
4. Le cas des personnes procéduriers est présenté pour justifier les situations d'inversion de la charge de la preuve dénoncée par l'aDAS.
5. D'une part, le président a délégué sa présidence du CSSS à un autre conseiller, d'autre part il a créé une « cellule sociale du président ». Un choix qui peut prêter à des critiques visant le risque de clientélisme, que Claude Emonts dit au contraire éviter en ne prenant pas part aux décisions individuelles. Il insiste aussi sur l'éthique de la « cellule sociale du président » qui est préservée de toute intervention politique.

□ □ □

FRANÇOIS FERRARA : « DÉFENDONS LES TRAVAILLEURS. »

Conseiller CPAS PTB

Le PTB ne siège pas au CSSS et n'avait pas connaissance de ce vade-mecum. « Je suis le conseiller CPAS le plus présent sur le terrain, le seul qui se déplace 3 jours par semaine dans les antennes. Il y a en effet des excès, notamment concernant les extraits de compte. Il y a une tendance à transformer une aide collective en aide individuelle. Mais Liège est dans une situation difficile, où 42.000 personnes sur 195.000 sont sous le seuil de pauvreté. Le fédéral doit assumer ses responsabilités et ne pas reporter ses charges sur les CPAS. Le manque de moyens pousse les CPAS à être plus restrictifs. Il faut défendre aussi les travailleurs dont les conditions de travail sont difficiles. Certains manquements pointés par l'aDAS viennent certainement de la surcharge de travail. »



François Ferrara, conseiller PTB du CPAS.

LES PRATIQUES DOUTEUSES DU CPAS DE LIÈGE

L'association Défense des Allocataires Sociaux (aDAS) a récemment rendu public un mémorandum sur les « *Constats et revendications en matière d'aide individuelle* ». L'enquête, réalisée auprès des usagers du CPAS de Liège, jette un fameux pavé dans la mare.

Denis Desbonnet (CSCE)

Le premier volet du réquisitoire méthodique dressé en juin dernier par l'aDAS contre les pratiques du CPAS de la Cité ardente porte sur les « aides urgentes », si précieuses en cas de grande détresse. De quoi s'agit-il ? Du « *versement d'aides disponibles sur compte bancaire dans les deux ou trois jours de la décision* ». Pratique « *qui se justifie dans de nombreux cas : retards dans l'examen d'une nouvelle demande ou d'une prolongation, avance sur un premier paiement à terme échu [...], paiement d'une caution ou d'un premier loyer, aides en cas de vol [...]* et –

qu'ils financent en suffisance ce poste essentiel à la prise en charge de cas de force majeure.

Toujours en ce qui concerne les situations de nécessité prioritaires, l'aDAS pointe le problème de l'octroi rétroactif du revenu d'intégration sociale (RIS) ou des aides équivalentes (2). Cette prise en charge a posteriori s'impose parfois : « *Par exemple, en cas de sanction ou d'exclusion par l'Onem et de réception tardive de la notification. Ou encore, en cas de refus ou de retrait d'une allocation sociale (NDLR : autre que celle du CPAS).* » Or souligne

l'aide équivalente.

Néanmoins, constate l'aDAS, faute de produire au grand complet ces multiples justificatifs, « *l'aide n'est pas accordée, même si l'usager ne peut se procurer certains de ces documents et que le CPAS pourrait obtenir les informations par d'autres moyens* ». C'est pourtant de plus en plus souvent sur cette base que « *le CPAS notifie un refus ou un retrait dont les motivations sont stéréotypées* (« *Ne se présente pas aux convocations* », « *Ne collabore pas à l'enquête* », « *Ne permet pas l'examen de la situation* ») ». A ce propos, l'aDAS s'inquiète tout particulièrement d'une des dispositions « *plus qu'interpellante* » du vade-mecum, en l'occurrence celle qui stipule que si le demandeur est considéré comme « non-coopérant », ce sera à lui de réintroduire une demande avec, de surcroît, « *une inversion de la charge de la preuve* ». Dénier d'un principe de droit pourtant bien établi.

Ces refus ou retraits d'aide sont d'autant plus contestables quand il s'agit de documents impossibles à se procurer : « *Preuve des ressources des parents ou enfants vivant dans des pays voire des continents lointains, [...] preuve que le demandeur ne possède pas de bien à l'étranger, [...] attestation d'hébergement provisoire pour un SDF qui déclare pourtant dormir à gauche et à droite, [...]* ».

L'obstacle est encore renforcé par le fait que certaines de ces « indispensables » attestations – c'est le cas notamment des extraits de compte et des demandes officielles en séparation – sont payantes.

Plus fondamentalement, poursuit l'aDAS, « *certaines informations exigées*

La mission des CPAS n'est pas de favoriser la diminution du coût du travail pour les employeurs.

à plus forte raison ! – *erreur ou omission de la part du CPAS (erreur d'encodage, encodage tardif, paiement sur un compte erroné)* ».

Ces aides urgentes seraient pourtant débitées « au compte-goutte » et de surcroît, ne tiendraient « pas compte de la situation familiale (montants uniformisés) » (1).

L'argument invoqué pour justifier les refus de plus en plus courants de telles avances est, évidemment, budgétaire. Ce à quoi l'aDAS rétorque que, le plus souvent, elles ne constituent qu'une sorte d'acompte sur une aide qui sera de toute façon octroyée « de droit », et ne constituent donc pas une charge supplémentaire pour le CPAS. Le mémorandum en appelle donc à la responsabilité politique des dirigeants du CPAS, pour

l'association « *De plus en plus souvent, le CPAS de Liège refuse d'envisager cette possibilité, même dans les cas où la personne peut fournir la preuve de la date à partir de laquelle elle était sans ressources et qu'elle réunissait bien toutes les conditions [requisies].* »

Bienvenue en absurdie

Autre critique, l'inflation de documents réclamés pour statuer sur une demande, lesquels s'avèrent le plus souvent « *inutiles à l'enquête sociale* ». Voire non requis par la loi ou, pire, contrevenant à celle-ci, telle cette injonction de fournir les extraits de compte des 3 (parfois 6) derniers mois. Légalement, c'est la situation de la personne au moment précis de sa demande qui doit être prise en compte pour l'octroi du RIS ou de

sont attentatoires à la vie privée », comme celles relatives « au père biologique d'un enfant à naître (alors que la mère n'envisage aucune vie commune avec lui, ou qu'elle ne connaît pas l'identité exacte du géniteur), une présumée « petite amie », un colocataire dans un logement comportant des communs, même s'il y a bail individuel... ».

Ce volet se clôture sur un diagnostic accablant : « Le tout-au-contrôle pratiqué par le CPAS de Liège crée des situations kafkaïennes, aboutissant à des refus, des octrois tardifs hors délais, suspensions ou retraits de paiement injustifiés. »

Retour à l'inquisition

Le mémorandum de l'aDAS dénonce également la pratique des visites domiciliaires, de plus en plus intrusives, « très semblables à celles réalisées par les inspecteurs de l'Onem de sinistre mémoire. Les frigos sont ouverts, les armoires fouillées, les chambres à coucher et salles de bain inspectées... ». De plus, « le vade-mecum évoque même des déclarations de voisins comme "élément probant" ». L'aDAS se s'interroge : « Que prouve l'absence du demandeur lors d'une ou deux visites à l'improviste ? » Et de conclure en une formule-choc : « Les usagers ne peuvent être assignés à résidence. » En outre, ajoute-t-elle : « Un frigo vide, ou encore l'équipement sommaire d'un logement ou une consommation minimale d'électricité » peuvent aussi n'être « que la conséquence d'une grande précarité, liée ou non au surendettement ».

Usagers laissés sans ressources

Cette suspicion institutionnalisée a une autre conséquence: le non-paiement du revenu, « parfois pendant plusieurs mois, sans notification officielle et sans explication », le temps que s'effectuent « des contrôles supplémentaires [...] (nouvelle visite à domicile à effectuer, obligation de fournir des documents divers) ». Ces suspensions non motivées sont, par ailleurs, assez fréquentes pour de

multiples autres causes : absence de l'assistant social de référence, « turnover » impressionnant du personnel, surcharge de travail, etc.

Or constate l'aDAS, « ces blocages de paiement injustifiés ont souvent des conséquences catastrophiques », dont une des plus fréquentes est la perte de son logement par l'allocataire incapable de payer son loyer. « Situation paradoxale » souligne le mémorandum, « alors qu'une des missions du CPAS est de proposer des mesures en vue d'éviter les expulsions ».

Reconnaissance de « dettes »

Une autre cause automatique de l'arrêt de toute aide est le refus, par l'allocataire, de signer les reconnaissances de dette et autres

« mandats de paiement » (3) qui seraient exigés avant même l'examen de certaines demandes, tels le paiement d'un loyer ou d'une caution, ou la délivrance d'aide complémentaire. Parfois sous la forme de mandats signés « en blanc », sans qu'y soit



Le CPAS m'a tué.



L'IMPLACABLE RÉQUISITOIRE DE L'aDAS

Les 28 pages bien denses du mémorandum, rendues publiques par l'aDAS le 29 juin dernier, commencent par une lettre à « Monsieur le Président » et aux membres du Conseil. Elle explique la teneur de cette démarche peu commune et interpellante. Le mémorandum dissèque ensuite, avec une précision toute chirurgicale, une très large gamme de pratiques en vigueur dans ce CPAS. Lesquelles posent souvent question. D'autant qu'elles paraissent procéder non de dérapages de tel service ou agent, mais d'une véritable politique « maison ».

Au fil des chapitres, se révèlent ainsi sous nos yeux des « usages » très discutables, tant du point de vue de la justice sociale que de la plus élémentaire humanité. Parfois même en délicatesse avec le strict respect de la loi. Tout cela est étayé par des témoignages et, surtout, corroboré par des extraits du vade-mecum ultra confidentiel remis à tous les travailleurs sociaux du CPAS, avec défense formelle de le communiquer à qui que ce soit sous peine de sanction pour faute grave, et obligation de s'en servir comme ligne de conduite.

Des vents favorables ont amené à l'aDAS ce manuel très compromettant réservé aux initiés. Compte tenu de la gravité des manquements et abus découverts au long de mois d'accompagnement de dizaines d'allocataires, et de leur concordance frappante avec certaines des consignes du protocole en question, les auteurs du mémorandum ont décidé d'en publier des morceaux choisis. Lesquels sont chaque fois soutenus par des « pièces à conviction », c'est-à-dire des cas concrets qui en sont l'illustrative application.

ceylebertrand
@cartoonbase.com

⇒ indiqué le montant à rembourser !
Pression que l'aDAS n'hésite pas à qualifier de chantage.

De plus, lors de l'introduction d'une nouvelle demande, si l'allocataire a encore un solde de récupérations non apurées, un mandat de paiement est également exigé pour ces anciennes « dettes » – parfois même « au mépris des délais légaux de prescription », s'insurge l'aDAS. Laquelle, plus globalement, soutient qu' « une grande partie des bénéficiaires du CPAS de Liège perçoivent un RIS amputé d'une récupération illégale ». Et qu' « il leur est le plus souvent impossible d'obtenir un document clair et détaillé sur le montant total de la dette et le solde restant dû ».

Droit à la défense peu respecté

Le mémorandum s'érige aussi contre l'ignorance de leurs droits dans laquelle les usagers seraient laissés. Plus spécifiquement, on leur expliquerait rarement leur droit d'être entendus par le Conseil avant qu'il ne prenne une décision, ou de contester celle-ci rétrospectivement. L'association accuse sans ambages le CPAS de Liège de « dissuader »

certain allocataires de faire usage de ces droits, ou même de les « désinformer » délibérément, par exemple « en prétextant que l'audition est réservée aux "cas spéciaux" ».

De plus, lorsqu'une audition a néanmoins lieu, la pratique serait de faire signer au demandeur un « rapport de synthèse ». Si cette signature ne vaut que pour « prise de connaissance », souvent, l'usager l'interprète comme une forme d'accord sur le fond. Cette pratique est de nature à intimider l'« auditionné », lequel ne reçoit pas une copie de ce document, qu'il peut seulement parcourir rapidement sur place, juste avant d'être entendu et « interrogé ». Pour que l'usager puisse préparer sa défense, l'aDAS revendique qu'il reçoive ce rapport bien avant l'audition. Laquelle devrait faire, ensuite, l'objet d'un compte-

rendu écrit, qui lui serait soumis pour amendements, compléments, voire contestation.

Sombres « collaborations »

Un autre chapitre de ce « catalogue des horreurs » de l'aDAS est consacré à la collaboration étroite que le CPAS de Liège annonce ouvertement entretenir (et vouloir développer) avec la police, à travers « des rencontres entre chefs d'antennes sociales (NDLR : du CPAS) et les commissariats de quartier » – citation textuelle de sa note de politique générale 2012.

Cette déclaration provoque chez l'association des questions pertinentes : « Quels renseignements les responsables d'antenne donnent-ils à la police ? Quel contrôle l'administration du CPAS et ses mandataires politiques, les conseillers, exercent-ils sur cette collaboration ? Une évaluation de ces pratiques a-t-elle été faite et discutée ? »

L'inquiétude se renforce encore face



à la mise en oeuvre des « Opérations Points Noirs » lancées par la commune, lesquelles ont officiellement « pour objectif de "nettoyer" les quartiers et lutter contre les incivilités, combinant l'élimination des déchets et la traque aux mendiants et aux SDF ».

Or poursuit l'aDAS, « le CPAS en est partie prenante, en "rabattant" les mendiants, qui sont souvent des sans-abri, vers les commissariats et les permanences du CPAS ». Pour l'aDAS, « ces pratiques sont contraires à la déontologie des éducateurs de rue et autres membres du personnel des différents services du CPAS », et « le CPAS ne peut y être mêlé d'aucune manière ».

Le droit au logement entravé

Le CPAS a parmi ses missions prioritaires d'éviter que ceux qui font appel à lui ne se retrouvent à la rue. Pour que le droit au logement des usagers soit assuré, il faut que le CPAS joue les intermédiaires avec les propriétaires, afin de les rassurer et de faciliter la conclusion d'un bail. Cela commence par l'avance d'au moins deux mois de garantie locative, obstacle financier presque toujours insurmontable pour les demandeurs. Une de ces formules les plus utilisées pour ce faire est la conclusion d'une convention avec Belfius, la banque traditionnelles des pouvoirs locaux, celle-ci se portant solidairement garante du CPAS envers le propriétaire, et ce pour un montant équivalent à cette caution. Pourtant, le CPAS de Liège ne ferait jamais usage de cette possibilité.

Tout d'abord, parce qu'il n'accorde par

Un allocataire en butte à un CPAS qui ne respecte pas sa dignité le verra comme une institution malveillante, voire malfaisante.

principe qu'un seul mois de caution. A charge de l'allocataire (et candidat locataire) de tenter d'obtenir l'établissement du second mois auprès du bailleur « pressenti ». On s'en doute, les propriétaires ne verront pas cette demande d'un bon œil. En outre, avec une telle procédure, les usagers « doivent en même temps rembourser le mois de caution au CPAS [...] et payer eux-mêmes les deuxième ou troisième



CLAUDE EMONTS, LE CONTESTATAIRE CONTESTÉ

L'acte d'accusation de l'aDAS met en cause un des plus importants CPAS du pays, et le plus gros de Wallonie. Qui plus est, celui qui préside à ses destinées n'est autre que Claude Emonts, également président de la Fédération wallonne des CPAS.

Une figure de proue du secteur, célèbre pour ses prises de position fort critiques envers le pouvoir fédéral, souvent sous la forme de coups de gueule par voie de presse interposée (1).

Depuis des années, Emonts dénonce avec fracas le sort peu enviable de son institution et, plus globalement,

celui des CPAS wallons et belges, contraints d'assumer des missions toujours plus nombreuses, lourdes et complexes, avec des moyens de plus en plus rationnés. Bref, le personnage est médiatique, et jouit dans le tissu associatif et les milieux progressistes d'une flatteuse réputation d'homme de gauche engagé dans le travail social, au franc-parler et à l'indépendance appréciables, tout mandataire socialiste qu'il soit. C'est donc à un vrai poids lourd que s'en prend l'aDAS qui, même si elle est reconnue pour la qualité de son travail et de ses analyses, n'en reste pas moins une modeste association de bénévoles.



Claude Emonts, le président très médiatique du CPAS de Liège, visé par le réquisitoire de l'aDAS.

(1) La dernière en date étant son « Ras le Bol » publié sur son blog et repris par maints sites, réseaux sociaux et autres médias du secteur social, dont Ensemble ! dans son numéro 81.

[au propriétaire] ». Une exigence qui ne peut que les entraîner un peu plus dans les difficultés financières.

Comme le relève l'aDAS, comment le CPAS espère-t-il que les propriétaires se plient à la loi sur les loyers si lui-même ne l'applique qu'à moitié ? Le CPAS demande en outre au propriétaire de remettre les clés à l'usager avant même le versement du premier euro ! Une gageure, « dans un contexte de rareté des logements à prix abordable et dans un climat de méfiance, voire de rejet [...] vis-à-vis des usagers des CPAS ». Cette pratique rendrait donc

papiers » est de plus en plus bafoué, ainsi que nous le dénonçons régulièrement dans nos colonnes. Selon l'aDAS, trois éléments de la pratique du CPAS de Liège seraient plus particulièrement critiquables.

D'une part, l'urgence ne serait « pas respectée dans de nombreux cas ». « Un contrôle du domicile des demandeurs est demandé aux assistants sociaux d'antennes de quartier tous les trois mois », alors que les sans-papiers « ont de plus en plus de difficultés, tout comme les SDF, à prouver leur résidence sur le territoire de la commune » puisque, « par définition, il est fréquent [qu'ils ne] dispose[nt] pas d'un logement stable ». L'association plaide en conséquence pour un assouplissement radical de cette procédure.

Ensuite, elle préconise une clarification de la question au droit à l'AMU pour les ressortissants européens. Car, selon ses constats, « des refus automatiques de prise en charge, sans enquête, notamment pour des Bulgares et des Roumains » leur seraient opposés, « au motif que les personnes pouvaient prétendre au remboursement des soins dans leurs pays ». Un postulat des plus douteux, au double sens du mot, a fortiori quand il est asséné vis-à-vis de Roms traités en véritables parias dans les Etats d'où ils proviennent. ↗

⇒ Solidarité familiale forcée...

« Le droit à l'AMU est désormais conditionné par une enquête sur les revenus des débiteurs alimentaires, si le demandeur a des parents ou enfants vivant en Belgique », laquelle « retarde l'octroi et empêche par définition le caractère urgent de l'aide ». Mais laquelle, aussi, est « souvent dissuasive : des demandeurs préfèrent ne pas se soigner que d'entraîner des difficultés financières pour les membres de leur famille ». L'aDAS exige donc le retrait de cette « solidarité familiale contrainte » dans le régime de l'AMU, d'autant qu'elle ne reposerait, là encore, sur aucune base légale.

Se retourner contre les descendants ou les ascendants d'un demandeur pour lui refuser une aide, dès que ceux-ci disposent d'un revenu dépassant un certain seuil (très bas), est d'ailleurs une pratique croissante et généralisée du CPAS, et pas seulement pour l'AMU. Or, la loi spécifie que la prise en compte des revenus des ascendants ou descendants au premier degré (parents et enfants) peuvent – et non doivent – être pris en compte. Mais, à Liège comme dans

mesures poussent à l'impossibilité d'organiser une solidarité. Elles ne font qu'aggraver le problème du logement – les bénéficiaires étant obligés de conserver une résidence individuelle, souvent très coûteuse et de mauvaise qualité, afin de conserver un revenu de survie et un minimum d'autonomie ».

Mise à l'emploi... précaire

Un autre chapitre qui va bien au-delà d'une critique ponctuelle et spécifique, mais qui interroge l'essence même du travail social, est celui où l'aDAS pointe une fois encore la pratique d'activation menée par le CPAS, mais cette fois « lorsqu'un bénéficiaire trouve une emploi par lui-même (ce qui est le plus souvent le cas, hormis les Article 60 et les autres emplois activés) ». En effet, dans ce cas, le service d'insertion professionnelle « contacte alors l'employeur, afin de lui offrir tous les types d'activation » possibles du RIS, à savoir le versement par le CPAS de tout ou partie du RIS qui vient alors

du salaire à verser au travailleur ». Une « promotion » quasi commerciale, que l'association estime indécente : « La mission des CPAS n'est pas de favoriser la diminution du coût du travail pour les employeurs, leitmotiv dans les revendications des diverses fédérations patronales. »

Réserve de recrutement au rabais

Les CPAS, à Liège comme ailleurs, ont depuis trente ans tendance à remplacer des fonctions autrefois réservées à des agents statutaires par des contractuels ou, pire, par des « sous-statuts ». Cela contribue au développement d'un « précaire » (pour reprendre le concept popularisé par Robert Castel), quasi consacré comme le seul type de développement de l'emploi encore envisageable. La généralisation de cette évolution se vérifie notamment par le fait que le personnel d'accueil des usagers est très souvent constitué de personnes employées sous Article 60, c'est-à-dire des allocataires « mis à l'emploi » par le CPAS dans ce type de contrats, par définition très temporaires et payés au salaire minimum, et régulièrement sujets à controverse quant à leurs conditions de travail.

Un choix que l'aDAS dénonce comme des plus déplorables, estimant que cette tâche, aussi essen-

Le tout-au-contrôle pratiqué par le CPAS de Liège crée des situations kafkaïennes.

nombre d'autres communes, cela serait devenu presque systématiquement la règle.

... ou pénalisée

Ainsi, « un bénéficiaire qui accueille chez lui un parent âgé dont la pension dépasse 1.068,45 euros perd tout droit personnel à une aide. Il tombe à charge complète de son père ou sa mère ». Or, souligne l'aDAS, « par comparaison, un chômeur garderait non seulement ses droits, mais pourrait bénéficier du taux chef de famille ».

Et l'association de citer un cas concret dont elle a eu connaissance : « Un indépendant de 50 ans ayant fait faillite a tout perdu. Hébergé par sa mère de 75 ans bénéficiant d'une pension modeste et devant supporter de nombreux frais médicaux, il s'est vu refuser le RIS et a dû demander de "l'argent de poche" à sa mère ». Car, rappelle-t-elle, « la grande majorité des usagers ne cohabitent pas avec des personnes très aisées, mais avec des allocataires sociaux dont les revenus sont inférieurs au seuil de pauvreté ». Résultats de cette politique : « Ces



QUAND LE CPAS SURENCHÉRIT SUR L'ONEM

L'aDAS dénonce la manière dont le CPAS de Liège applique la fameuse « disposition à travailler », condition légale dont le demandeur doit faire la preuve pour être aidé. Selon l'association, « le CPAS a durci ses positions en la matière et adopte une attitude de plus en plus proche des autres CPAS et de l'Onem ». A savoir, « activer les personnes à chercher des emplois qui se font rares sinon inexistantes, les obliger à accepter des emplois précaires, avec pour conséquence une pression à la baisse sur les salaires et les conditions

de travail de l'ensemble des travailleurs ».

La charge est ici politique et renvoie aux fondements de l'Aide sociale. Au lieu de contester cette logique ainsi qu'il pourrait le faire notamment « via les fédérations de CPAS » (NDLR : allusion transparente au rôle de Claude Emonts au niveau wallon), le CPAS liégeois inscrirait donc son action dans le droit fil de cette activation, qu'il condamne pourtant quand elle émane de l'Onem, au moins dans ses effets : les centaines de chômeurs exclus frappant à sa porte.

Cette « disposition à travailler » serait évaluée de façon de plus en plus drastique, les exemptions « pour raison d'équité » permises par la loi (autres que celles relatives à la poursuite des études) se réduisant désormais presque exclusivement aux « raisons de santé ». Lesquelles sont, elles aussi, de plus en plus rejetées : les certificats médicaux produits par les allocataires feraient l'objet de contrôles tatillons, au mépris de la présomption de bonne foi... et du secret médical ! La similitude entre les pratiques de l'Onem et

tielle que délicate et difficile, devrait être exclusivement dévolue à des agents dûment qualifiés et préparés à leur rôle - autrement dit membres du « cadre » régulier du personnel. Ce « premier contact » avec un public en détresse, précarisé, peu familiarisé aux démarches administratives et à la logique institutionnelle, souvent en état de grand stress, voire parfois agressif, est en effet d'une importance décisive.

Usagers et travailleurs, même intérêts et même combat

L'aDAS énumère une liste de revendications qui, toutes, visent l'amélioration des conditions de travail des agents du CPAS mais aussi, parallèlement, celle du traitement et de l'accompagnement *réellement* social des allocataires.

Un(e) employé(e) en burn-out, mis(e) sous pression pour « faire du chiffre » ou des « économies », placé(e) en première ligne face à des usagers inquiets et/ou mécontents, ne pourra pas faire un travail social de qualité, quels que soient par ailleurs ses scrupules déontologiques et son dévouement. Tôt ou tard, il ou elle risque de rejeter la faute sur le public, souvent



« remonté » et hostile, auquel il/elle est littéralement confronté(e).

Inversement, un allocataire en butte à un CPAS qui ne répond pas à ses légitimes besoins, ne respecte pas sa dignité, le traite en suspect ou l'infantilise, aura tout naturellement tendance à le voir comme une institu-

tion malveillante, voire malfaisante, directement responsable de son sort. Seul un changement de cap radical permettra de sortir de ce cercle vicieux.

Les auteurs du mémorandum partagent avec notre Collectif une pétition de principe fondamentale : les intérêts des usagers et des travailleurs sociaux ne sont pas différents, ni encore moins divergents, mais au contraire semblables et communs. Même si, souvent, leurs conditions respectives de travail et d'accueil peuvent les amener à se voir mutuellement comme des antagonistes, voire des ennemis.

Au-delà des apparences, ils ont donc tous intérêt à ce que des principes justes et humains, tout comme des moyens suffisants et adaptés, soient garantis dans le cadre de la mission des CPAS. Le cri d'alarme de l'aDAS peut y contribuer. □

Kafka ne renierait pas les tracasseries administratives imposées par les CPAS aux usagers.

celles du CPAS de Liège s'illustre particulièrement dans le sort que ce dernier réserve aux chômeurs sanctionnés. En effet, le passage du vade-mecum consacré à cette catégorie de demandeurs prescrit ouvertement que ceux-ci doivent « continuer à respecter les termes du contrat [imposé par] l'Onem, afin de pouvoir être réadmis à l'issue de la période de sanction ». En conséquence, le contrat d'intégration imposé par le CPAS sera « calqué au minimum (sic) sur les obligations contenues dans celui de l'Onem ».

En outre, l'observation scrupuleuse de ces « de-

voirs » fera l'objet d'une évaluation mensuelle. Si l'un d'entre eux n'est pas respecté, un avertissement doit être adressé au « fautif », « afin d'éviter, autant que faire se peut, les récidives » (re-sic). Lesquelles peuvent entraîner l'exclusion pure et simple du « récalcitrant », au motif qu'il se serait ainsi « mis volontairement en situation d'indigence ».

On atteint là le paroxysme de l'identification à la philosophie et aux méthodes « activatrices » incarnées par la chasse aux chômeurs que notre Collectif dénonce depuis l'origine. Pour tous les exclus de l'Onem, le CPAS est en

l'occurrence bien loin de constituer le dernier filet de protection sociale qu'il est censé représenter.

Au lieu, comme le prescrit la loi, de statuer sur leurs demandes d'aide au cas par cas, au terme d'un nouvel examen, de manière indépendante et spécifique, il adopte aveuglément et avant toute enquête le point de vue de l'Onem, considérant d'office la sanction que celui-ci a prononcée comme fondée. Pire encore : quasi mot à mot, il reprend à son compte la « pénitence » infligée au « coupable », à qui il applique de ce fait une sorte de double peine.

1. Une pratique généralisée dans le domaine de l'aide sociale octroyée par les CPAS, pas seulement pour les aides urgentes, et qui est pourtant assez scandaleuse, car il va de soi que se nourrir, se chauffer, s'habiller, selon qu'on est un ménage avec un seul enfant ou une famille nombreuse, cela fait une sacrée différence.
2. Le RIS, acronyme du Revenu d'Intégration Sociale, anciennement Minimex. Les aides équivalentes, elles, sont une aide financière très similaire, accordée aux personnes ne répondant pas aux conditions d'octroi du RIS. Il s'agit surtout des personnes étrangères ne répondant pas aux critères de nationalité ouvrant le droit au RIS, mais notamment aussi des mineurs d'âge.
3. Autorisation donnée au CPAS de récupérer mensuellement un montant prélevé sur le RIS.