

# AIDE SOCIALE ET MISE AU TRAV

L'impulsion émancipatrice de l'aide sociale de 1976 aura été éphémère dans un courant persistant d'assistance méritée, d'activation forcée et de sanctions d'exclusion. Les dernières intentions du gouvernement fédéral franchissent encore des étapes inquiétantes.

Stéphane Roberti (président du CPAS de Forest)

**D**epuis de nombreux siècles, la prise en charge de la pauvreté par la collectivité a été liée à une mise au travail, comme planche de salut relativement exclusive selon les contextes économique-idéologiques. Survolons rapidement la genèse d'une « solidarité » souvent galvaudée puisque historiquement liée à une disposition au travail.

Dans la société médiévale européenne, c'est aux riches croyants que l'aumône aux pauvres apporte le salut, moyennant, souvent, de menus travaux dont ces derniers sont redevables. La charité est sacralisée et confère un statut presque angélique à la figure de l'indigent, en ce qu'elle permet au nanti d'acheter sa place au paradis. Avec l'émergence du pouvoir central, la bienfaisance devient l'affaire de l'Etat naissant. Une caisse commune est redistribuée aux nécessiteux mis au travail : les vagabonds qui s'y soustrairaient sont enfermés. La morale du travail est inculquée aux pauvres récalcitrants dans les maisons de correction, et constitue par dissuasion une main-d'œuvre docile et sans droits.

## L'aide sociale remplace la bienfaisance

L'époque industrielle, avec ses conditions de travail extrêmes, voit l'avènement d'une classe de travailleurs pauvres, très pauvres. Les premières revendications

remplit sa fonction au gré des vicissitudes du milieu du XX<sup>e</sup> Siècle, et c'est à la fin des années 1960, à une époque où l'on ne doute ni de la croissance ni du plein emploi, que plusieurs voix se fédèrent pour construire l'idée d'un droit à un revenu minimum. Pour la première fois, en 1974, avec l'instauration du minimex, on élargit la protection sociale aux personnes qui n'ont pas de lien direct avec le travail. A la suite d'une enquête sociale sur ses ressources, et si la personne fait preuve de sa disposition au travail (*sauf si cela s'avère impossible pour des raisons de santé ou d'équité*(2)), elle ouvre un droit au minimex, c'est-à-dire au minimum de moyens d'existence : la charité « en nature » a vécu. En 1976, la loi organique des Centres Publics d'Aide sociale porte de nombreuses impulsions de l'Etat social. Ainsi, on ne parle plus de bienfaisance ou d'assistance, mais bien d'aide sociale ; on reconnaît à « toute personne » en état de besoin (exit les dénominations de pauvres, nécessiteux, vagabonds et autres indigents) un droit à *l'aide sociale curative, palliative et préventive* (3). Elle crée enfin des CPAS qui fondent leurs décisions sur le travail des assistants sociaux et le développement d'une pratique professionnelle de travail social. La loi de 1976 légalise une pratique des CAP, en prévoyant malgré tout en son article 60§7 la possibilité de distinguer les pauvres qui démontrent leur « bonne volonté » par la mise à l'emploi. Certes, la loi organique officialise cette pratique et maintient le lien conditionnel entre aide et travail. Les travaux parlementaires révèlent toutefois que l'esprit de la loi imaginait bien mettre un terme à cette vision. Pour le ministre de l'époque, « *il s'agit d'une mise au travail très accidentelle et de courte durée, d'un système comparable à celui de la mise au travail des chômeurs par les pouvoirs publics. Il s'agit plus de légaliser les pratiques anciennes des CAP, surtout celles qui géraient des établissements et services et qui mettaient au travail avec ou sans application de la Sécurité sociale des personnes aidées* ».

## Conditionnalité renforcée

Dans les années 1980, le vent de l'idéologie néo-libérale tourne et balaie en partie les élans émancipatoires de la loi organique. On est bel et bien dans une période de contraction compulsive de l'activité économique, de dérégulation financière qui sévit sur les travailleurs, particulièrement dans le secteur industriel. Et pourtant, la conditionnalité de l'aide sociale à la disposition au travail et son contrôle sont renforcés, alors que l'emploi se raréfie et s'émiette. Il est emblématique de constater la pénétration, dans la morale dominante, de la responsabilisation individuelle du pauvre quant à

**La personne aidée dans l'esprit universaliste de l'époque des luttes d'émancipation sera activée au XXI<sup>e</sup> siècle.**

collectives pour des améliorations des conditions de vie et de travail, et surtout leur longue percolation dans l'appareil politique, jettent les bases propices au développement laborieux de l'Etat social où les enfants ne peuvent plus travailler, sont envoyés à l'école obligatoire, et où les travailleurs sont désormais épargnés de la misère.

En 1925, on crée même la CAP, Commission d'Assistance Publique, pour assurer une aide aux personnes incapables de subvenir à leurs besoins. *Les pauvres capables de travailler reçoivent, de préférence, des secours sous forme de salaire pour travail fourni.* L'objectif principal est bien de *procurer du travail aux indigents* (1), dans un contexte d'entre-deux-guerres marqué par un rat-trapage industriel et par une forte croissance. La CAP

# AIL : UNE RELATION DÉSUÈTE ET PRÉJUDICIALE

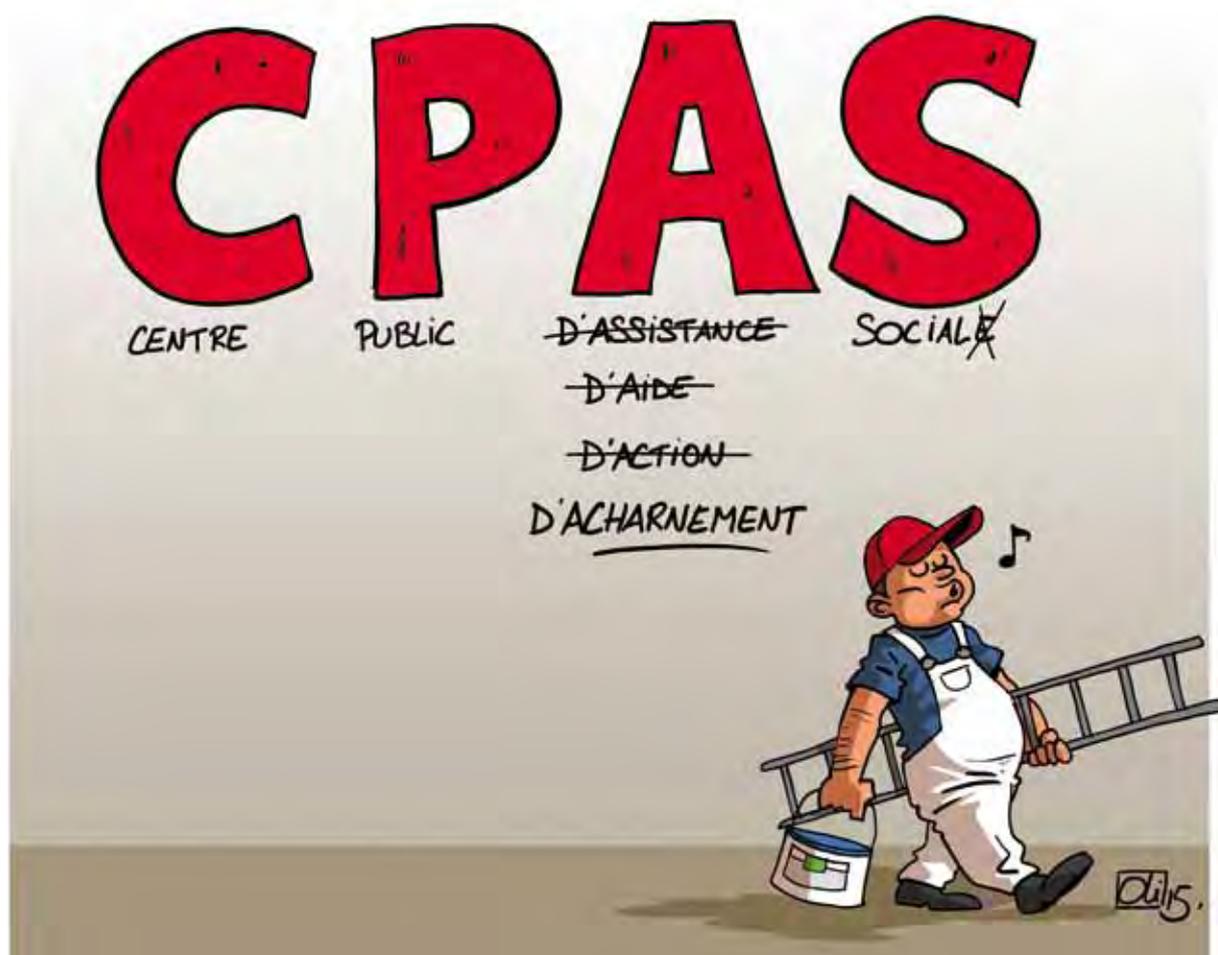
son sort, lorsqu'on relit les propos de Jean-Marie Berger : « *Même si il faut se méfier des jugements hâtifs, il convient de préciser qu'outre la remise dans le circuit de production, ou au moins dans le système de protection de Sécurité Sociale, la mise au travail par le biais de l'article 60 permet de débusquer ceux qui manifestement sont allergiques à la pensée même de travailler* (5). » Plus tard, en 1999, on permettra aux entreprises privées de disposer de cette main-d'œuvre à bas prix (6) : « l'utilisateur » participe dès lors d'une forme de privatisation ou de sous-traitance de l'aide sociale.

Une autre étape est franchie en 1993 dans la contractualisation de l'aide sociale, avec la généralisation des PIIS (projets individualisés d'intégration sociale) : une subvention majorée est accordée uniquement en cas de PIIS formation/emploi. Comment s'aveugler au point d'imaginer qu'une personne en situation de besoin est en position d'adapter les termes du « contrat » à sa situation ? Ce que vise le PIIS, c'est bien de distinguer

ceux qui vont se conformer aux attentes d'activation et les autres, qu'on peut dès lors contrôler, sanctionner, et dont on peut supprimer le droit à l'intégration sociale. Le législateur réaffirme en outre la prééminence du travail sur d'autres facettes de l'intégration, comme le logement ou la santé, dont l'inscription dans un PIIS ne peut prétendre à une subvention majorée. Le principe universaliste original et originel de la loi organique est déjà mis à mal.

## D'« assisté » à « activé »

En 1999, l'« Aide » (NDLR : le « A » de CPAS) est rebaptisée « Action ». L'acronyme reste inchangé, mais cette modification est pourtant lourde de sens. La personne *assistée* pendant l'ère industrielle, *aidée* dans l'esprit universaliste de l'époque des luttes d'émancipation, sera *activée* au XXI<sup>e</sup> siècle. Le gouvernement arc-en-ciel transcrit ici une mutation déjà engagée, on l'a vu, pour amener les pauvres à travailler ou du moins ↗



⇒ à « chercher ». Dans un même élan, en 2002, et malgré le mouvement de contestation que nous menions, la majorité transforme le minimex en revenu d'intégration. Une fois encore, la valse des vocables est signifiante : la personne glisse du statut de victime de la crise, aux prises avec des mécanismes systémiques, à celui d'individu rendu responsable de son sort, et est dès lors prié de gesticuler pour se sortir de ce mauvais pas. Or le « plan d'accompagnement » des chômeurs, la dégressivité des allocations de chômage, la fin de droit aux allocations d'insertion, sont autant d'outils d'une lame de fond de relégation de la masse des personnes qualifiées d'« inemployables » vers les CPAS.

A cela s'ajoute l'inquiétant taux de non-recours aux droits. En ce début 2015 en Région bruxelloise, les 19 CPAS ont mis en commun leur recensement des dossiers de demande de Revenu d'Intégration, suite à une exclusion du chômage. Comparés aux chiffres de l'Onem, on arrive à un taux de *non-demande* de 73% entre janvier et mai 2015. Sachant qu'une majorité des personnes qui ont introduit une demande ont accédé au droit à l'intégration sociale, on craint qu'une part importante des chômeurs en fin de droit, en particulier des femmes cohabitantes, n'aient anticipé – à tort ? - le refus de leur CPAS au regard d'un revenu du conjoint jugé suffisant pour supporter le ménage. Ou que d'autres aient (re)gagné la solidarité familiale au détriment de leur émancipation individuelle. Quant aux derniers, ils ont très certainement trouvé un emploi stable ?! A moins qu'ils n'aient rejoint l'implicite, les sans-statut et les abandonnés de l'Etat de droit. Dans tous les cas, c'est un recul considérable de la Sécurité sociale aux impacts encore largement sous-estimés.

## Assistant social : l'impossible au quotidien

C'est donc dans la complexification des législations introduisant des conditionnalités, ainsi que dans la diversification et le cumul des formes de misère, que les travailleurs sociaux font l'impossible au quotidien. Les demandes en CPAS connaissent une croissance exponentielle depuis une dizaine d'années (7), sans que les ajustements en matière de personnel et d'infrastructures n'en suivent le rythme. Les travailleurs sociaux sont contraints d'appliquer les politiques d'activation à un public déjà éloigné de l'étroit marché de l'emploi de qualité. Sans doute faut-il redonner du sens et réenchanter le métier d'assistant social en CPAS : c'est l'un des objectifs que s'est donné le mouvement *Ecole en colère !* Ce groupe politique s'attelle à rassembler les étudiants futurs travailleurs sociaux, leurs professeurs, les assistants sociaux sur le terrain et les usagers des CPAS pour dénoncer et résister à l'implacable machine à reléguer que devient notre système social conditionnel. En collaboration avec le Comité de Vigilance en Travail Social (CVTS) (*lire l'article en p. 8*), l'Institut d'Enseignement Supérieur Social de l'Information et de la Documentation (IESSID) a créé une impul-



Stéphane Roberti, président du CPAS de Forest : « *Tendre vers moins d'inégalités ne se fera pas sans briser les tabous d'une justice fiscale.* »

sion salvatrice pour maintenir le politique dans le travail social. C'est sans doute dans les CPAS qu'on a le plus besoin d'assistants sociaux engagés pour défendre les droits des citoyens demandeurs face aux nombreuses attaques contre les droits sociaux. On a besoin d'une conscience collective pour s'affranchir d'un rapport de forces et de contrôle entre les travailleurs et le public, insidieusement induit par les circulaires, les déclarations et leurs échos dans les médias, acquis à la représentation du « pauvre profiteuse » qui colonise les imaginaires. Les assauts sont nourris. L'activation est présentée comme le « fer de lance de la politique contre la pauvreté (8) ». On lit aussi que « le travail est le meilleur remède contre la pauvreté » et qu'il convient donc de tout mettre en œuvre pour éliminer les *obstacles* à l'emploi... Or quand on travaille en CPAS, on voit la nette dégradation

de la qualité de l'emploi et l'effritement du nombre de places disponibles, toutes qualifications confondues. Comment rester combatif dans ce discours d'hyper responsabilisation de l'individu face à une réalité macro-économique ? Le ministre Borsus annonce aussi la subsidiation d'une extension du PIIS, et la contractualisation de toutes les formes d'aide sociale. Les PIIS comporteront, pour le bénéficiaire comme pour le CPAS, une obligation de résultat, et l'administration met d'ores et déjà à disposition des CPAS des outils de mesure de la *progression d'un bénéficiaire au niveau de*



## L'ARTICLE 60§7 DÉVOYÉ

Dès la création des CPAS, en 1976, la loi organique prévoit en son article 60§7 que *lorsqu'une personne doit justifier d'une période de travail pour obtenir le bénéfice de certaines allocations sociales, le Centre prend toutes dispositions de nature à lui procurer un emploi*. Il s'agit à l'époque de légiférer sur un usage hérité des Commissions d'Assistance Publiques qui employaient une main d'œuvre à l'abri de la Sécurité sociale et du droit du travail pour faire tourner les hospices et autres institutions.

Alors qu'on y avait vu une transcription pour amener une transition, dans les années 80, avec l'appari-

tion du chômage structurel, le dispositif est détourné pour assortir l'arsenal de mesure de mises à l'emploi et concourir à la dégradation rapide de la qualité de l'emploi. Dans les années nonante, on voit apparaître des pratiques d'exploitation comme le stage non rémunéré en préparation d'un contrat article 60§7.

Aujourd'hui ces procédés sont à ma connaissance, révolus, mais on peut en craindre une résurgence sous l'expression évasive de l'accord de gouvernement, le *service communautaire*, qui ne serait autre que les travaux d'intérêt général. On est loin de l'instrument d'insertion comprenant

son intégration sociale (9). On va donc pouvoir contrôler davantage le pauvre et l'institution.

### Flicage à tous les étages

Enfin, la volonté de résoudre « le problème du secret professionnel (10) » est réaffirmée. Le fédéral vise ici la lutte contre la fraude sociale sous le costume de l'efficacité de l'institution, au détriment de la relation de confiance indispensable au travail social de qualité. Ainsi, le fédéral développe encore des outils de mesure d'efficacité pour auditer les CPAS et vérifier l'observance des « bonnes pratiques », soit le bon flicage des demandeurs. Finalement dans tous ces paysages de mesures, on voit émerger un contrôle grandissant et des sanctions d'intimidation pour les CPAS qui ne luttent pas assez contre la fraude sociale et ne gèrent pas les demandes d'aide conformément aux directives d'activation ... Comme si on initiait une ère de tutelle répercutée dans un climat de suspicion dommageable pour le travail social qui construit du lien.

Aujourd'hui plus que jamais, l'alliance des mouvements progressistes des CPAS, des syndicats, des associations, des militants politiques et des usagers doit poursuivre l'opposition à cette dérive activatrice-excavatrice pour maintenir en vie une institution nécessaire. Je reconnais aisément que nos Centres Publics d'Action sociale, dispositif exceptionnel en Europe et dans le monde, n'en sont pas moins un instrument sous-dimensionné pour limiter les effets de la pauvreté. En dotant les CPAS de ses missions, en les inscrivant dans une fonction de distinction des méritants et des égarés de l'intégration, on évacue, voire on dissimule, la nécessaire question de la répartition des richesses. Faut-il encore invoquer l'étude de Wilkinson et Pickett

une formation par le travail valorisable comme expérience professionnelle au terme du contrat. Cependant, confrontés à la réalité des profils d'une part et du marché de l'emploi d'autre part, les agents d'insertion en CPAS trouvent dans cet article de la loi organique, un des seuls outils disponibles. On peut en outre reconnaître que pour certaines personnes, l'article 60§7 représente un tremplin profitable. Néanmoins les acteurs s'interrogent sur l'objectif réel de la mise à disposition d'art60§7 au secteur privé, sinon de contribuer à la déstructuration du marché de l'emploi. Or, l'art 60§7 doit rester du ressort de l'aide sociale et

préserver cette spécificité face aux mesures *activa et al.* des politiques d'emploi régionalisées.

La vision actuelle est problématique en ce qu'elle risque de limiter le champ d'action des travailleurs sociaux sur un dispositif d'aide -proche d'une formation *sur mesure* assorti d'un salaire et ouvrant le droit à la Sécurité sociale - pour devenir une option d'ajustement de l'offre et de la demande sur le marché de l'emploi. A terme, on peut espérer que les CPAS, soutenus par la région, puissent harmoniser leurs pratiques, entre autres dans le sens d'un alignement sur les salaires appliqués dans le secteur public.

(11) pour convaincre que les uns et les autres gagnent à vivre dans une société plus égalitaire, et que les inégalités nuisent à tous ?

Quoiqu'en disent les récents chiffres manipulés du chômage, l'Etat n'est plus en mesure de garantir à tous ses citoyens leur droit constitutionnel au travail. Tant que la Sécurité sociale sera liée à la disposition au tra-

## La personne glisse du statut de victime de la crise, aux prises avec des mécanismes systémiques, à celui d'individu rendu responsable de son sort.

vail (12), à l'époque d'un chômage permanent et d'une précarisation généralisée de l'emploi, on s'expose à une fatale érosion de ce système de solidarité. Le préjudice, pour tous les relégués du contrat stable, devrait être compensé sans conditions, au lieu d'être accentué par une hyper-responsabilisation déprimante ou un contrôle maltraitant. On pourrait alors supprimer le lien entre le droit à mener une vie conforme à la dignité humaine et la disponibilité au travail. L'abandon de cette relation soustraira la base de l'argumentaire des ministres en charge de l'emploi et de l'intégration sociale depuis trente ans pour priver d'aide les personnes qui ne travaillent pas. Il s'agira alors de refonder un système de Sécurité sociale comme moyen effectif de réduire les inégalités de ressources, sur la base la plus large possible ; pourquoi pas européenne, d'ailleurs ? Mais tendre vers moins d'inégalités ne se fera pas sans briser les tabous d'une justice fiscale – alors qu'on multiplie les DLU et autres mécanismes pour une Belgique paradisiaque pour les fortunés - ou du partage du temps de travail – alors qu'on allonge les carrières. Il semble que les gouvernements successifs nous emmènent vers l'horizon opposé. La vigilance et la détermination des mouvements progressistes ne font que redoubler pour faire avancer la cause de la protection sociale qui inclut toutes les femmes et tous les hommes dans nos sociétés. □

(1) Article 68 de la loi de 1925 sur les Commissions d'Assistance publique.

(2) Commentaire sur l'article susnommé du Sénateur Van Overbergh.

(3) Loi sur le minimex 1974.

(4) Loi organique des CPAS 1976.

(5) 1985 Déclaration de Jean-Marie Berger Secrétaire du CPAS de Charleroi.

(6) Cette mesure exonérée des charges de Sécurité sociale est équivalente à ce titre aux autres formules de l'activation connues sous les noms d'Activa Rosetta ou autres.

(7) Entre 2003 et 2014, les octrois du Droit à l'Intégration sociale ont augmenté de 37,6% en Belgique, cette tendance est encore plus marquée dans les CPAS des grandes villes. Chiffres du SPP Intégration Sociale Mai 2015.

(8) Accord de Gouvernement fédéral 2014.

(9) Instructions concernant l'AR du 27 mars 2015. Note d'Orientation politique de Willy Borsus, ministre fédéral de l'Intégration Sociale 25 nov 2014.

(10) *Pourquoi l'égalité est meilleure pour tous*, par Wilkinson Pickett, Edition Les petits matins, 2013.

(11) Dans la loi de 2002 concernant le Droit à l'Intégration sociale, art. 3, la cinquième condition spécifique pour bénéficier du DIS d'être disposée à travailler, à moins que des raisons de santé ou d'équité l'en empêchent.