

NE PAS PARTICIPER AU CONTRÔLE !

Chômeurs et bénéficiaires de l'aide sociale doivent rendre compte de leur comportement. Les organismes publics dont ils relèvent multiplient les exigences à leur égard, et les associations sont enrôlées dans cette dynamique infernale. Certaines se refusent à devenir des contrôleurs de leurs propres publics. Parmi elles, Lire et Ecrire Bruxelles.

Hugues Esteveny (Lire et Ecrire Bruxelles)

Si, depuis toujours, l'octroi d'allocations de chômage ou de l'aide du CPAS est assorti d'une dimension de contrôle, force est de constater que, depuis les années 1990, cette dimension occupe une place toujours plus grande dans la gestion des forces de travail inemployées et qu'elle est devenue, de façon plus générale, un élément-clé des politiques de l'emploi. Les chômeurs et usagers de CPAS aptes au travail sont très souvent orientés vers des associations qui dispensent des formations ou proposent des activités susceptibles de les aider à s'insérer sur le plan professionnel. Ces associations sont amenées à participer, bien malgré elles, au contrôle des demandeurs d'emploi et/ou usagers de CPAS, par le biais des attestations qu'elles leur délivrent pour prouver leur inscription – et leur assiduité aux cours – aux organismes publics « activateurs » (CPAS, Actiris, Forem, Onem) (1).

Les travailleurs du social et de l'associatif doivent aider les demandeurs d'emploi à accéder à leurs droits sans porter atteinte à leur libre arbitre.

Le malaise est grand dans de nombreuses associations qui se conçoivent comme des structures de proximité par rapport à leur public, et où l'établissement de relations de confiance constitue une dimension essentielle de leur travail. Etre associé au contrôle des personnes activées par le biais de la délivrance d'attestations est de nature à nuire à cette relation et à détourner les associa- ➤

POURQUOI ACTIVER LE PUBLIC ALORS QU'IL N'Y A PAS ASSEZ DE PLACES EN ALPHA ?

L'attestation de « Lire et Ecrire » fournit, au verso, quelques données concrètes sur la réalité du terrain. Les voici résumées.

Le contrôle accru des bénéficiaires d'allocations n'est pas sans répercussion sur le secteur de l'alphabétisation. Les apprenant(e)s concerné(e)s par ces mesures d'activation représentent ainsi au moins un tiers du public des associations bruxelloises d'alphabétisation. Cela implique une très nette augmentation des demandes d'attestations d'inscription aux formations

et une pression plus forte de la plupart des services publics afin d'obtenir des renseignements sur la régularité de leurs bénéficiaires en formation (attestations de « fréquentation »). Sur l'année 2011-2012 par exemple, les six Centres Alpha de Lire et Ecrire Bruxelles ont envoyé quelque 850 attestations à divers services publics (Onem, Actiris et CPAS). Outre la surcharge admi-

nistrative, cela provoque des situations très difficiles humainement puisque, si ces attestations ne sont pas fournies, la personne risque d'être exclue du chômage ou sanctionnée d'une manière ou d'une autre par le CPAS selon le cas. Et ce, alors que Lire et Ecrire Bruxelles n'est pas en mesure de répondre à la condition des vingt heures par semaine exigée par l'Onem pour être dispensé(e) de

recherche active d'emploi. Lire et Ecrire Bruxelles n'est en effet pas financé dans le cadre de l'insertion socio-professionnelle (ISP).

A ce jour, seule la Promotion sociale et une dizaine d'associations d'alphabétisation bruxelloises, majoritairement ISP, sont en mesure de satisfaire cette exigence. Or, ensemble, elles ne représentent que 12 % de l'offre à Bruxelles...

⇒ tions de leurs finalités.

En mai 2014, dans le Cahier de revendications de son aile bruxelloise, l'association Lire et Ecrire Bruxelles déclare que, si elle continue « à fournir aux CPAS les documents attestant de l'inscription effective des apprenants dans les formations qu'elle dispense, elle n'entend plus, en revanche, délivrer des attestations relatives à leur assiduité aux cours. Ces demandes d'attestations de la part des CPAS s'inscrivent souvent dans une démarche visant à

contrôler les efforts produits par les "pauvres" pour sortir de leur situation. Cette approche vise, en somme, à faire la distinction entre "pauvres méritants" et "non méritants". Distinction qui fait essentiellement reposer sur l'individu la responsabilité de sa situation. Lire et Ecrire Bruxelles tient à rappeler que les montants alloués aux personnes en situation de pauvreté se situent en dessous du seuil de pauvreté. Sachant que les attestations demandées pourront servir à justifier la suspension temporaire des aides allouées aux personnes jugées non méritantes et, mesurant les conséquences de telles décisions pour les apprenants, Lire et Ecrire Bruxelles se refuse à prendre part d'une manière ou d'une autre à une telle démarche ». (2)

En octobre 2014, Lire et Ecrire Bruxelles com-



□ □ □

STOP AUX DÉRIVES DE L'ÉTAT SOCIAL ACTIF !

L'attestation de « Lire et Ecrire » comporte également, au verso, une déclaration du front commun syndical bruxellois. Une prise de position importante, qui date d'avant les mesures plus répressives encore prises par le gouvernement de Charles Michel.

Depuis une quinzaine d'années, la Belgique, comme la plupart des pays européens, se revendique de l'« Etat social actif ». Si les contours exacts de ce projet politique sont relativement imprécis, les politiques d'activation du marché de l'emploi menées en son nom ont des conséquences très concrètes sur les travailleurs avec ou sans emploi. La Belgique a mis en place

deux dispositifs d'activation du comportement de recherche d'emploi fort similaires : l'un à l'adresse des bénéficiaires de l'aide des CPAS (en 2001) et l'autre, à plus grande échelle, à l'adresse des chômeurs, via l'Onem (2004). Tous deux poursuivent le même objectif : accroître les efforts individuels des travailleurs sans emploi, pour se former et rechercher activement

un emploi, avec une lourde menace de sanction.

Dès le début, les organisations syndicales se sont mobilisées aux côtés des demandeurs d'emploi, pour évaluer le dispositif Onem et assister les chômeurs visés, par crainte qu'il ne débouche sur une véritable chasse aux chômeurs. Et les constats tirés du terrain sont négatifs : sanctions touchant principalement les

personnes plus précarisées et les moins qualifiées, absence d'objectivité dans l'évaluation des efforts de recherche d'emploi, reports de charges sur les finances des CPAS, et donc des communes...

Les travailleurs sociaux chargés d'aider les travailleurs sans emploi dans leur recherche d'emploi (Actiris, Missions locales...) dénoncent également une évolu-

mence à délivrer une attestation-type (*lire encadré ci-contre*) aux personnes activées par les CPAS, Actiris ou l'Onem, dans laquelle elle exprime notamment son refus de les renseigner sur le comportement des chômeurs ou bénéficiaires de l'aide sociale. De plus, en janvier 2015, elle adresse un courrier électronique à l'ensemble de ses partenaires associatifs actifs dans le domaine de l'alpha pour leur proposer de les rencontrer sur cette problématique. L'objectif est d'envisager avec eux la possibilité qu'ils s'approprient le modèle d'attestation (quitte à le modifier quelque peu) et, ce faisant, qu'ils participent à l'action entamée par Lire et Ecrire Bruxelles.

Défendre les droits des populations précaires

Sans misérabilisme, nous tenons à souligner combien la situation des demandeurs d'emploi est loin d'être facile, et combien il est important que les travailleurs du social et de l'associatif les aident à accéder à leurs droits sans porter atteinte à leur libre arbitre, et leur accordent le crédit que la

Il faut que les associations refusent de devenir des agents de contrôle de leur propre public.

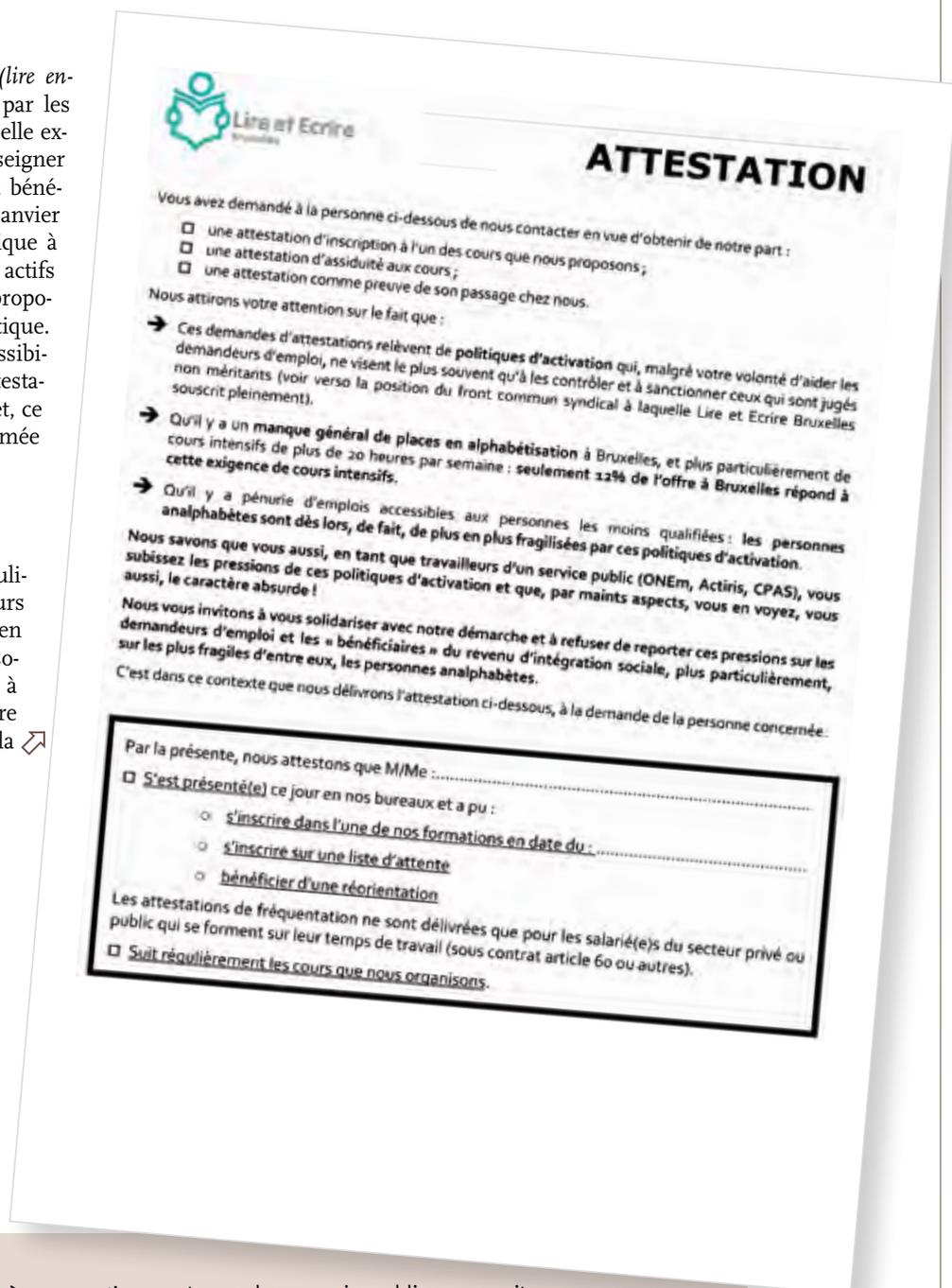
tion globalement négative de leur travail, en raison de l'engorgement croissant des structures d'accueil, incapables de répondre à l'explosion des demandes d'aide et d'accompagnement. Les travailleurs sans emploi sont, quant à eux, confrontés à une incroyable complexification des procédures administratives dans leur parcours de recherche d'emploi. Face à l'absurdité du système mis en œuvre, ils sont nombreux, aujourd'hui, à devoir consacrer plus d'énergie à la recherche des attestations qui leur permettront

d'échapper à une sanction de l'Onem ou du CPAS... qu'à leur recherche d'emploi ! Cela n'est ni raisonnable, ni acceptable.

Depuis le début de l'année 2013, malgré les destructions massives d'emplois liées au crash des banques de 2008, les contrôles de l'Onem se sont intensifiés. Les mesures d'activation sont étendues à de nouvelles catégories de chômeurs : les chômeurs âgés, travailleurs à temps partiel, chômeurs en incapacité de travail (33% et plus). Et ce alors que, dans le même

temps, les pouvoirs publics régionaux chargés de l'accompagnement et de la formation n'ont les moyens suffisants ni pour offrir un accompagnement de qualité à chaque demandeur d'emploi ni pour leur offrir des formations adéquates ! Pour les organisations syndicales, il est totalement inacceptable de sanctionner les chômeurs alors que l'emploi lui, est de moins en moins disponible. Au nom du principe « sans exclure », elles demandent qu'aucune sanction ne puisse être prise à l'égard d'un chômeur qui ne se

serait pas vu proposer un emploi ou un accompagnement de qualité. Elles revendiquent, à cet effet, une augmentation des moyens financiers destinés à l'accompagnement et à la formation, afin de permettre aux opérateurs d'emploi et de formation professionnelle de proposer des dispositifs adaptés à chaque demandeur d'emploi. Enfin, pour les organisations syndicales, si l'accompagnement des travailleurs sans emploi est indispensable, il doit surtout viser l'insertion dans un emploi de qualité !





LES ANALPHABÈTES, PREMIÈRES VICTIMES

L'analyse des chiffres des rapports Onem indique que le public alpha est l'une des premières victimes du plan d'activation : les sanctions s'exercent davantage sur les demandeurs(euses) d'emploi peu qualifié(e)s (au maximum, diplôme du secondaire inférieur). Et ce dans un contexte de manque d'emplois pour les moins qualifié(e)s !

En CPAS, la question des attestations n'est pas le seul problème. Il arrive également souvent que le CPAS pousse à abandonner une formation alpha pour privilégier la mise à l'emploi à tout prix. Ou exige des preuves de recherche active d'emploi au cas où la personne ne trouve pas de place en formation...

⇒ société leur refuse (quand elle ne cherche pas à les discréditer). Après avoir défendu une conception de la Sécurité sociale qui permet à l'individu d'exister « positivement », pour reprendre les mots de Robert Castel, évoquons brièvement le sort fait aux populations fortement marquées par le chômage, la pauvreté et soumises aux procédures de contrôle mises en œuvre par les CPAS, les organismes régionaux de placement et l'Onem.

Le travailleur peu qualifié qui vit l'expérience de la précarité est très souvent exposé à l'insécurité économique, mais aussi à l'insécurité morale et matérielle. Les emplois qu'il occupe sont très souvent précaires, et il est très fortement soumis à la concurrence d'autres travailleurs précaires. Peu à même de saisir la complexité des règles qui déterminent ses conditions d'emploi et de travail (ou des règles d'évaluation de sa recherche d'emploi) et peu en contact avec les organisations syndicales, il est, dans bien des cas, livré à

DÉPENDANCE CONTRAINTE SOUS

Un bénéficiaire du revenu d'intégration sociale (RIS) ou d'une aide sociale accordée par un CPAS peut se voir contraint de réclamer une « rente alimentaire » à ses parents, enfants, conjoint ou ex-conjoint. Une situation souvent catastrophique.

Bernadette Schaeck (aDAS - Association de défense des allocataires sociaux)

La question de la « rente alimentaire » que le bénéficiaire du RIS ou d'une aide sociale est parfois contraint de réclamer à ses proches - y compris en les assignant en justice - est très sensible. Humainement, parce que les conséquences sur les relations familiales peuvent être très traumatisantes. Politiquement, parce que l'obligation alimentaire se substitue à la protection sociale que devrait procurer un Etat social digne de ce nom.

Le RIS et les aides sociales à charge des CPAS font partie des régimes d'assistance. Il en existe trois autres, tous mis en place fin des années 1960 : les allocations pour handicapés (1969), devenue l'ARR, allocation de remplacement de revenu), le revenu garanti aux personnes âgées (1969, devenu la Grapa, garantie de revenu aux personnes âgées) et les prestations familiales garanties (PFG, 1971), accordées à ceux qui ne peuvent bénéficier d'une autre allocation familiale en Belgique ou à l'étranger. Tous les régimes d'assistance, au contraire de ceux relevant de la Sécurité sociale, sont résiduels. C'est-à-dire qu'ils n'interviennent qu'après que la personne a fait valoir ses droits à d'autres prestations ou ressources. Les prestations accordées varient en fonction des ressources du demandeur et des personnes qui font partie de son ménage. Si les ressources dépassent un certain plafond, l'aide est refusée. Si elles sont inférieures à ce plafond, elles sont déduites totale-

ment ou partiellement du montant de la catégorie (chef de famille, isolé ou cohabitant).

Le régime d'aides à charge des CPAS, dont le RIS, pousse l'aspect résiduel beaucoup plus loin encore que les autres régimes d'assistance, en instaurant le possible recours aux « débiteurs alimentaires ». Au

**Il est regrettable qu'un CPAS
puisse agir uniquement dans
une logique mathématique
au détriment de toute
préoccupation sociale.**

nom du fait que la « solidarité familiale prime sur la solidarité étatique ».

L'obligation alimentaire a été consacrée en... 1804 par le Code civil. Celui-ci dispose entre autres que les parents et les enfants, y compris par alliance, sont soumis à l'obligation alimentaire tout au long de leur vie. La structure familiale a pourtant subi depuis lors de sérieuses évolutions, mais l'obligation alimentaire continue dans le Code leur a survécu.

lui-même. Le sentiment d'abandon et de manque de reconnaissance l'habite plus souvent qu'à son tour. À la démarche collective pour sortir de la précarité, il privilégie davantage la démarche individuelle. S'inscrire dans une formation sollicite en lui différents niveaux de confiance : confiance en soi, dans l'opérateur de formation, dans le contenu de la formation (au regard de son accessibilité et des attentes qu'il y met).

L'alternance des périodes de travail et de chômage occasionne souvent des pertes de revenus pour les intéressés, car il n'est pas donné à tout le monde de pouvoir enchaîner sans aucun dommage les passages d'un statut à un autre. Par ailleurs, les critères d'évaluation du comportement de recherche d'emploi ont connu des modifications importantes au niveau de l'Onem et les risques d'être sanctionné (avec perte de revenus) ont augmenté.

Vivant une situation précaire au quotidien, confrontées à un contexte socioéconomique défavorable et à un ordre

réglementaire changeant, opaque et insécurisant, les populations concernées doivent pouvoir trouver auprès des acteurs associatifs et des travailleurs sociaux de quoi reprendre confiance en elles et dans leur environnement (ce qui passe notamment et nécessairement par la reconnaissance de leurs droits). Cela implique, pour ces acteurs, de refuser de devenir des agents de contrôle de leur propre public pour le compte de l'administration. Avec son attestation type, Lire et Ecrire Bruxelles s'inscrit bel et bien et ouvertement dans ce refus. À quand le passage à l'action collective ? □

(1) Magali Joseph, Impact des politiques d'activation sur le secteur de l'alphabétisation. La problématique des attestations d'inscription et de fréquentation exigées par les CPAS, l'Onem et Actiris, in *Journal de l'alpha*, n°189, op. cit. pp. 116-128.

(2) Cahier de revendications pour la prise en compte des personnes illettrées et le droit à l'alphabétisation en vue des élections du 25 mai 2014, *Lire et Ecrire*, mai 2014, p. 19 (www.lire-et-ecrire.be/IMG/pdf/20140525_cahier_revendications_bxl.pdf).

PRÉTEXTE DE SOLIDARITÉ

Les législations de l'aide sociale (la loi de 1976 dite organique des CPAS et celle de 2002 concernant le droit à l'intégration sociale) contiennent des dispositions particulières, qui recourent en partie – mais en partie seulement – celles du Code civil. Elles tiennent essentiellement en deux procédures distinctes : le renvoi vers les débiteurs alimentaires, et le recouvrement de l'aide (*lire les encadrés*). La matière est tellement complexe qu'il faut se procurer des revues juridiques très spécialisées pour s'y retrouver dans le dédale des procédures (1). Nous ne pourrions en indiquer ici que les grandes lignes.

Contrainte légale ou marge de manœuvre ?

Le CPAS dispose, tout en respectant la loi, d'une grande marge de manœuvre.

Le renvoi (*a priori*) vers les débiteurs alimentaires est facultatif. Si le CPAS décide de ne pas imposer cette démarche à l'utilisateur, il ne doit pas s'en justifier pour pouvoir bénéficier du remboursement par le SPP Intégration sociale de la partie du RIS ou de l'aide sociale auquel il peut prétendre. (2)

Le recouvrement (*a posteriori*) est obligatoire dans certaines situations. Mais le CPAS peut y renoncer pour des raisons d'équité. Cette notion d'équité n'est pas du tout explicitée dans la loi. Ce flou, s'il entraîne inévitablement une part d'arbitraire et de différence de traitement d'un CPAS à l'autre, permet aussi une application très souple de la loi.

Une limite importante du recouvrement tient dans le lien de parenté. Aussi bien en aide financière équivalente qu'en revenu d'intégration, le recouvrement auprès des parents ne peut se faire que pour les enfants de moins de 18 ans, et ceux dont « la formation n'est pas achevée ». Le CPAS qui, dans tous les autres cas, exige une pension alimentaire des parents, ne peut

donc le faire que dans la procédure de renvoi, qui est facultative. Il en porte l'entière responsabilité. Aucune contrainte légale ne l'y oblige. Certains CPAS font pourtant preuve de beaucoup d'acharnement en vue de faire peser sur les parents des chômeurs exclus ou en fin de droit le poids des décisions politiques d'exclusion. ↗



LE « RENVOI VERS LES DÉBITEURS ALIMENTAIRES »

Lors de l'introduction d'une demande de revenu d'intégration ou d'une aide financière équivalente, le CPAS peut demander à l'utilisateur de s'adresser d'abord à ses débiteurs alimentaires (conjoint, ex-conjoint, parents, enfants, adoptant, adopté). Il a l'obligation de procéder à une enquête sociale sur les ressources des débiteurs afin d'évaluer leur capacité éventuelle à verser une rente alimentaire. L'enquête sociale doit aussi examiner les répercussions familiales du renvoi vers les débiteurs alimentaires.

Le CPAS peut se substituer au demandeur en effectuant lui-même les démarches, soit en cherchant lui-même un accord avec les débiteurs, soit en les assignant en justice de paix.

Le renvoi vers les débiteurs alimentaires est facultatif. Aucune disposi-

tion légale ne l'impose.

Que le CPAS renvoie ou non l'utilisateur vers ses débiteurs, le SPP Intégration sociale lui rembourse la partie du RIS ou l'aide sociale financière selon les critères applicables dans tous les cas. Les modalités de la procédure de renvoi sont très peu explicitées dans les dispositions légales. Pour ce qui est du calcul du montant de la rente alimentaire, la loi ne prévoit aucun barème, même indicatif.

Une certaine jurisprudence tend à se baser sur le barème applicable au recouvrement (voir ci-dessous) mais elle n'est pas constante. Ce flou génère une grande insécurité juridique. Il ouvre la porte à l'arbitraire et à de grandes différences de traitement d'un CPAS à l'autre, voire d'un utilisateur à l'autre à l'intérieur d'un même CPAS.