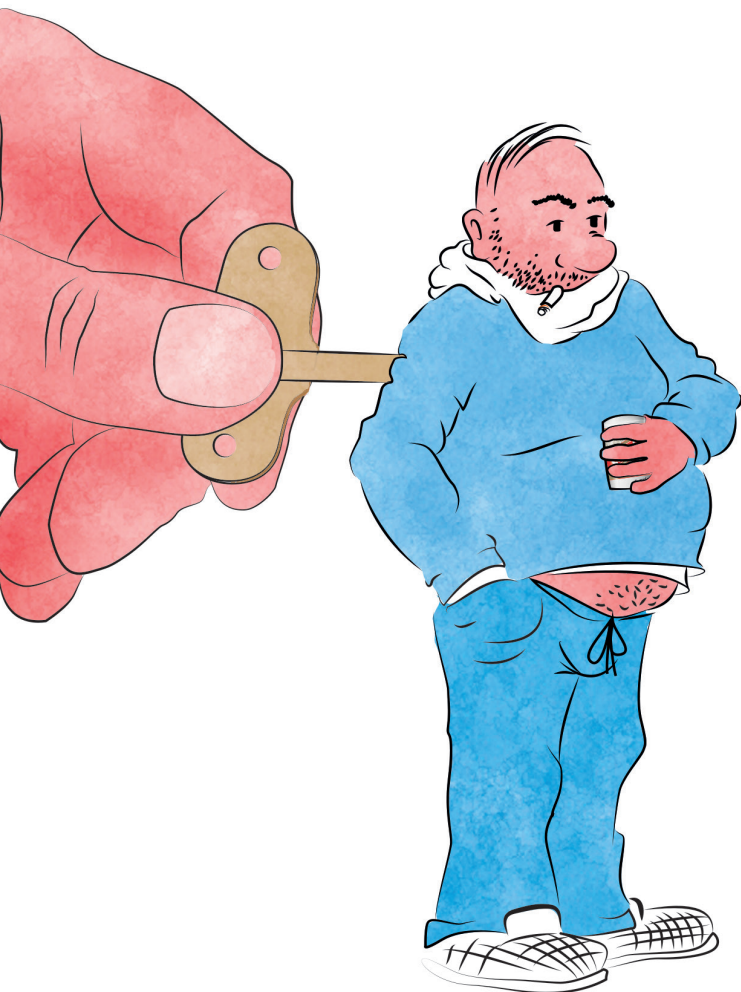
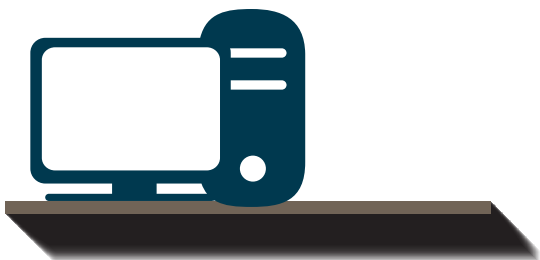


Les CPAS face à l'activation sociale

Regard critique





INFOS

Toutes nos publications sont disponibles gratuitement :

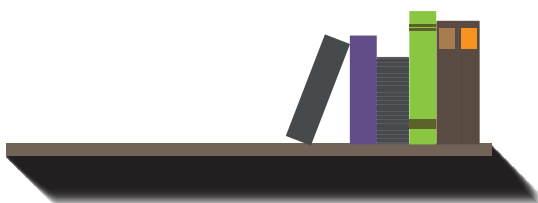
- En téléchargement, depuis l'adresse internet de notre ASBL :

www.cpcp.be/etudes-et-prospectives

- En *version papier*, vous pouvez les consulter dans notre Centre d'Archives et de Documentation situé :

Rue des Deux Églises, 41 - 1000 Bruxelles

T : 02/238 01 69 - M : archives@cpcp.be



INTRODUCTION

Dans un contexte de « crise », la solidarité interpersonnelle montre ses limites comme l'attestent les récentes oppositions sur la question de l'accueil des réfugiés.¹ Beaucoup s'insurgent des dysfonctionnements de notre sécurité sociale qui serait trop généreuse. Frustrés de « donner trop », beaucoup appellent à transformer notre système d'aides sociales afin de rompre avec l'assistantat.



Pourtant, dès le début des années nonante, les pratiques des Centres publics d'Actions sociales (CPAS) ont fait l'objet d'importantes réformes dites d'activation en vue de responsabiliser davantage les assujettis. L'objectif de cette analyse consiste à placer l'action des centres dans une perspective historique afin de mettre en valeur l'évolution des représentations à l'égard des « pauvres » et des pratiques qui en découlent. L'occasion nous permettra alors de poser un regard critique sur l'activation des allocataires sociaux.

¹ Voyez par exemple J.-Y. BURON, « Choisir entre SDF belges et réfugiés, *La Libre*, 1^{er} octobre 2015. <http://www.lalibre.be/debats/opinions/choisir-entre-sdf-belges-et-refugies-560d52fc35700fb-92f59b8a4>, article consulté le 12 novembre 2015.

I. REGARD HISTORIQUE SUR L'AIDE SOCIALE

Vagabonds, mendiants, miséreux, fainéants, pèlerins, indigents, mal-logés, SDF, sous-employés, sous-prolétaires, malades, accidentés de la vie, ou encore vieillards sont autant de « personnages » qui incarnent le visage du « pauvre » à différentes époques. En effet, la façon avec laquelle la société perçoit et traite la pauvreté est fonction des représentations sociales et des institutions en place.

Jusqu'à la Révolution française, l'Église détient le quasi-monopole des institutions caritatives. Guidées par l'idée de charité, les premières structures destinées « aux miséreux » sont initiées dans les maisons d'évêque, les basiliques ou encore les monastères. Il s'agit d'une part, de répondre à une obligation morale religieuse et d'autre part, de garantir l'ordre social par le contrôle de la population misérable.² En tant que personnage connu et familier, le « pauvre » fait partie du quotidien de la vie sociale.³

La fin du système féodal et la construction des villes modifient le rapport aux indigents. Proche du vagabond, le « pauvre » devient anonyme, il est progressivement associé à l'oisiveté et à la paresse. En plein développement du système capitaliste, il est avant tout perçu comme une « force de travail »⁴. Ouvriers, manœuvriers, domestiques, marchands ambulants, mendiants et vagabonds représentent autant de dangers sociaux par leur possible insoumission au travail.⁵ En cas d'indisposition au labeur, l'enfermement et le travail forcé sont utilisés afin de discipliner les récalcitrants. Les maisons de travail (*workhouses*)⁶ institutionnalisent ainsi petit à petit « la vertu du travail en valeur fondamentale de la société »⁷. L'assistance publique permet ainsi de réintégrer le « pauvre » dans le système capitaliste.

² D. ZAMORA, « Histoire de l'aide sociale en Belgique », *Revue Politique*, n°76, 2012, p. 40.

³ P. GRELL, A. WERY, « Le concept de pauvreté : les diverses facettes institutionnelles de la pauvreté ou les différentes naturalisations de ce concept », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 771, 25, 1977, p. 5.

⁴ *Ibidem*, p. 10.

⁵ *Ibid.*, p. 21.

⁶ K. POLANYI, *La Grande Transformation*, Paris : Gallimard, 1983, chapitre 8

⁷ Les villes de Bruxelles, d'Anvers, de Gand, de Bruges ou encore de Malines eurent recours à des maisons d'enfermement disciplinaire destinées à sanctionner la « fainéantise », dans D. ZAMORA, *op. cit.*, p. 41.

Par la suite, au début du XVIII^e siècle, les premiers bureaux de bienfaisance et les hospices voient le jour. Leur gestion est confiée à des notables locaux qui accordent des « faveurs » bien plus qu'un droit à l'assistance.⁸ En 1925, ceux-ci sont fusionnés au bénéfice des commissions d'assistance publique (CAP) destinées à lutter contre la misère et à organiser un service hospitalier. Sans pour autant instaurer un droit à l'aide, les CAP jouissent d'une autonomie juridique et décisionnelle vis-à-vis du pouvoir communal.

Face à l'arbitraire des CAP et guidé par l'euphorie des trente glorieuses, le législateur instaure dans la fin des années soixante le droit au minimum de moyens d'existence (*minimex*) destiné à permettre à chacun de « mener une vie conforme à la dignité humaine »⁹. À la suite de cette importante réforme, les CAP font place aux centres publics d'aide sociale (CPAS) dès 1976. Chaque commune est alors tenue de disposer d'un CPAS, établissement public autonome.¹⁰

Deux décennies plus tard, la baisse de l'activité économique, les transformations démographiques, les modifications des exigences du marché du travail et l'augmentation du nombre d'assujettis sociaux ébranlent la légitimité de l'État-providence (État social). Considéré comme indolent face aux comportements profiteurs et inefficaces en matière de réinsertion, l'État-providence fait l'objet de nombreuses attaques participant à son désenchantement. Désirant dépasser le clivage traditionnel opposant la gauche sociale-démocrate et la droite néolibérale, la *Troisième Voie* d'Anthony Giddens¹¹ se concrétise par

⁸ F. FIERENS, « Le coup de jokari. L'image du pauvre dans l'assistance publique et dans l'action sociale », *Droits sociaux fondamentaux et pauvreté*, Bruxelles : La Charte, 2012, p. 4.

⁹ Cette notion de dignité humaine est initialement introduite dans la loi organique des CPAS en son article premier et finalement consacrée presque vingt années plus tard dans la Constitution belge.

¹⁰ Afin d'assurer une certaine cohérence de l'action publique, le CPAS est toutefois lié par une relation de tutelle avec les autorités communales et provinciales dans l'exercice de ses activités, exception faite de l'aide sociale individuelle. De plus, sur le plan financier, la commune est chargée de couvrir les dépenses (par le biais d'une dotation) lorsque le centre ne dispose pas de revenus suffisants pour accomplir sa mission. Dans un contexte de jeu à somme nulle, l'obligation de combler le trou budgétaire des centres implique inévitablement pour les communes de renoncer au développement de certaines actions.

¹¹ A. GIDDENS, *The Third Way : The Renewal of Social Democracy*, Cambridge : Polity, 1998.

la mise en place de l'État social actif.¹² Quatre principes sont au centre de ce référentiel :

- Individualisation ;
- Activation ;
- Prévention ;
- Responsabilisation.¹³

Début des années 1990, les décideurs publics belges jettent ainsi les bases d'une politique de « solidarité responsable » et d'activation des bénéficiaires de la sécurité sociale « [...] de façon à ce que le filet de protection sociale ne constitue plus un piège à l'emploi. [...] »¹⁴.

Dans cette optique, en 2002, les Centres publics d'Aide sociale sont rebaptisés Centres publics d'Action sociale et leurs méthodes sont progressivement revisitées. Concrètement, en contrepartie de l'aide du CPAS, le *minimexé* doit consigner une série d'engagements par le biais d'un contrat qui représente le gage de son implication dans le processus d'insertion. L'objectif consiste à responsabiliser davantage le bénéficiaire par la coproduction de sa réinsertion.

“ *Début des années 1990, les décideurs publics belges jettent ainsi les bases d'une politique de « solidarité responsable » et d'activation des bénéficiaires de la sécurité sociale.* ”

¹² Voir à cet égard G. MATAGNE, *De l' « État social actif » à la politique belge de l'emploi*, Bruxelles : CRISP, « Courrier hebdomadaire », 1737-1738, 2001.

¹³ A. FRANSSSEN, « Nouvelles figures de la question sociale. Le sujet au cœur de la nouvelle question sociale », *La Revue Nouvelle*, 12, décembre 2003, p. 17-19.

¹⁴ F.VANDENBROUCKE, *L'État social actif : une ambition européenne*, Exposé Den Uyl, Amsterdam, 13 décembre 1999.

II. REGARD CRITIQUE SUR L'ACTIVATION

Selon les époques et à des degrés divers, la solidarité serait confrontée à de véritables « indigents professionnels »¹⁵ qu'il s'agit d'éduquer et de contrôler voire de réprimer. Mais la lutte contre les « fraudeurs » justifie un contrôle qui peut sembler excessif (notamment vis-à-vis du respect de la vie privée) de l'administration à l'égard de certains allocataires. Par exemple, lorsqu'un CPAS fait face à des doutes sérieux quant à la condition de résidence il n'est pas rare que l'allocataire se voie imposer un régime de pointage administratif destiné à contrôler sa résidence effective sur le territoire de la commune. Autre exemple, dans le cadre de l'enquête sociale destinée à établir le diagnostic

du demandeur, les agents sociaux doivent réaliser des visites à domiciles (avec ou sans avis de passage) destinées à « avoir une image globale de la situation du demandeur, de confronter ses déclarations à la réalité afin de déterminer l'aide la plus appropriée à accorder pour faire face aux besoins »¹⁶.

“*La lutte contre les « fraudeurs » justifie un contrôle qui peut sembler excessif.*”

” De plus, l'utilisation de contrats types entre l'administration et les bénéficiaires laisse peu de place à une véritable possibilité de négociation. Pour certains, il s'agit de contrats « léonins »,

c'est-à-dire des conventions dont les clauses sont déséquilibrées en faveur d'une des parties.¹⁷ La relation étant asymétrique, l'égalité des parties serait une fiction. Pour d'autres, il s'agit d'une nécessité pour encadrer adéquatement les personnes fragilisées.

¹⁵ F.VANDENBROUCKE, *op. cit.*

¹⁶ SPP Intégration Sociale, *Circulaire portant sur les conditions minimales de l'enquête sociale exigée dans le cadre de la loi du 26 mai 2002 relative au droit à l'intégration sociale et dans le cadre de l'aide sociale accordée par les CPAS et remboursée par l'État conformément aux dispositions de la loi du 02 avril 1965*, 14 mars 2014, p. 5.

¹⁷ E. KRZESLO, « Existe-t-il une zone d'emploi à « risque social » ? », dans *Le minimalisme social au service du marché ou la déconstruction des politiques sociales et leurs effets : analyses et comparaisons internationales*, Bruxelles : Université libre de Bruxelles, Centre de Sociologie du Travail, de l'Emploi et de la Formation, « Cahier de Sociologie et d'Économie régionale », n°4, 2003, p. 64.

Certes, la dynamique de responsabilisation encourage le bénéficiaire à prendre en main son intégration sociale suivant une logiquement d'*empowerment*¹⁸. Pourtant, dans une certaine mesure le conditionnement des prestations sociales peut paraître relativement contradictoire au regard du profil d'une partie des bénéficiaires. Cela dit, les allocataires sociaux « non (encore) plaçables »¹⁹ étant par essence relativement déshérités et animés par un mode de vie bien souvent « aléatoire »²⁰, ils sont les moins à même à produire, suivre et défendre un plan d'actions spécifiques. Car en cas de non-respect du contrat, le centre peut sanctionner l'allocataire par la suspension partielle ou totale des allocations. Cette épée de Damoclès doit stimuler le bénéficiaire dans son processus d'intégration et permettre de démasquer les abus.

Ceci dit, dans bien des cas, au lieu de réduire la pauvreté, ces mécanismes de sanction au sein du système de sécurité sociale entraînent plutôt un effet de vases communicants d'un niveau de pouvoir à un autre ou encore d'une commune à une autre.²¹ C'est ainsi que les mesures d'activation

“ Ces mécanismes de sanction au sein du système de sécurité sociale entraînent plutôt un effet de vases communicants. ”

¹⁸ L'*empowerment* se définit comme « un processus de renforcement par lequel les individus, organisations et sociétés peuvent avoir prise sur leur situation et leur environnement, ceci grâce à l'acquisition de contrôle, le renforcement de leur conscience critique et la stimulation de leur participation » dans G. VAN DOOREN, et alii, *Activation sociale, entre citoyenneté active et mise à l'emploi. Une recherche exploratoire sur les pratiques en matière d'activation sociale au sein des CPAS belges*, Étude menée pour le compte du SPP Intégration Sociale, Lutte contre la Pauvreté, Economie Sociale et Politique des Grandes Villes, KU Leuven, 2012, p. 25.

¹⁹ À l'inverse des bénéficiaires « plaçables », les « pas (encore) plaçables » se caractérisent par une grande distance vis-à-vis du marché de l'emploi. Voir L. STRUYVEN, V. HEYLEN, L. VAN HEMEL, *De (nog) niet bemiddelbaren: een verlorengroep op de Antwerpse arbeidsmarkt ?*, HIVA-KU Leuven : Leuven, 2010.

²⁰ R. CASTEL, *La métamorphose de la question sociale. Une chronique du salariat*, Paris : Fayard, 1995.

²¹ En séance publique du conseil communal, l'ancien président de CPAS de Verviers invitait cyniquement les pauvres à émigrer dans la commune voisine de Dison. « Véronique Bonni (PS) choquée par les propos de Freddy Breuwer (MR) qui veut «expulser les pauvres de Verviers à Dison» », *La Meuse*, 5 septembre 2013, <http://www.lameuse.be/800743/article/regions/verviers/actualite/2013-09-05/veronique-bonni-ps-choquee-par-les-propos-de-fredy-breuwer-mr-qui-veut-exp>, consulté le 20 octobre 2015.

des chômeurs, et le cas échéant les sanctions dans le paiement des allocations de chômage, entraînent un glissement de certaines personnes vers les CPAS.²²

Car à bien y regarder, les mesures activatrices constituent avant tout une réponse aux transformations économiques mondiales. En effet, l'activation invite ni plus ni moins les allocataires sociaux à s'adapter aux réalités économiques contemporaines. En considérant l'emploi comme la clé de voûte de l'insertion sociale, le législateur exige de la flexibilité et de l'adaptabilité de la part du bénéficiaire afin d'augmenter son employabilité.

“ *L'activation invite ni plus ni moins les allocataires sociaux à s'adapter aux réalités économiques contemporaines.* ”

Dès lors, pour Abraham Franssen, l'activation relève avant tout de l'idéologique, voire de l'utopie.²³ Les recettes activatrices reposent moins sur des fondements objectifs et rationnels que sur un socle d'idées relativement subjectif. Par ailleurs, le flou autour du concept d'État

social actif permettrait d'obtenir le soutien de nombreux acteurs.²⁴ L'ambivalence des formulations favorisent en effet le consentement de tous. Comme l'indiquent Bernard Fusilier et Daniel Martin, « l'ambiguïté est aussi la raison pour laquelle il est difficile de se positionner contre [l'État social actif] car il contient une haute valeur symbolique très moralisante qui fait appel à des notions ou à des valeurs largement répandues dans l'imaginaire collectif »²⁵. Autrement dit, en mobilisant des notions consensuelles car relativement vagues, telles que la responsabilité, le mérite, l'effort ou encore la notion de devoir, la légitimité et la diffusion de l'État social actif sont ainsi renforcées.

Pourtant, la pauvreté reste un phénomène contemporain. Les politiques d'activations ne sont certainement pas « pires » que d'autres mais elles ne consti-

²² Lire à cet égard N. BERGER, *Les chômeurs. Objets d'activation forcée*, Bruxelles : CPCP, « Analyse », novembre 2014, <http://www.cpcp.be/etudes-et-prospectives/collection-au-quotidien/chomeurs-objets-activation-forcee>.

²³ A. FRANSSSEN, *op. cit.*, p. 19-21.

²⁴ Pour rappel, les réformes instaurant les principes activateurs sont instaurées respectivement par les ministres socialistes L. Onkelinx en 1993 et J. Vande Lanotte en 2002. Les attaques proviennent essentiellement des associations de terrains.

²⁵ B. FUSILIER, D. MARTIN, « L'emprise de l'État social actif sur l'Aide en milieu ouvert ? Une homologie des référentiels ! », *Cahiers FOPES*, n° 32, Presse universitaires de Louvain, 2008, p. 8.

tuent pas des solutions miracles comme certains les présentent toutefois. Malgré leur part d'inefficacité et l'utilisation d'outils contestables, elles restent au cœur des dispositifs d'inclusion.

CONCLUSION

À la fin des trente glorieuses, la persistance de la misère sociale et la mise en lumière de comportements abusifs annonçaient une période marquée par une certaine suspicion à l'égard de l'allocataire social. Les réformes d'activation s'imposent alors dans le but de rompre avec la « passivité » de l'État-providence et de responsabiliser les allocataires.

Mais malgré les discours, l'histoire de l'aide sociale permet de relativiser le caractère nouveau de ces politiques réformatrices qui constituent moins des innovations institutionnelles que des actualisations de pratiques passées.

D'ailleurs, force est de constater qu'à la veille du quarantième anniversaire de la loi organique instituant les CPAS, la pauvreté reste un phénomène d'actualité. Les politiques d'activation ont très certainement participé à la professionnalisation des pratiques des CPAS, mais il n'en demeure pas moins qu'elles présentent des limites (notamment au vu de l'état de vulnérabilité de certains bénéficiaires) qui ne peuvent être occultées.

Confrontées à leurs limites, certaines autorités publiques sont ainsi tentées de « refiler » leurs allocataires à d'autres acteurs. Ces transferts aboutissent moins à la réduction des situations d'exclusion qu'à un simple jeu de vases communicants.²⁶ Pourtant, l'efficacité de l'action étatique dépend très certainement de sa capacité à s'attaquer aux facteurs de risques et éviter préalablement les multiples privations.

²⁶ « Le chômage baisse, en partie grâce aux exclusions », *Le Soir*, 30 juillet 2015, <http://www.lesoir.be/950261/article/economie/2015-07-30/chomage-baisse-en-partie-grace-aux-exclusions>, consulté le 3 décembre 2015.

POUR ALLER PLUS LOIN...

- ANTOINE B., *Aide-mémoire des CPAS*. Edition 2015, Bruxelles : Union des villes et des communes wallonnes, 2015.
- ANTOINE B., *Fonctionnement des CPAS. Tome II. De la gestion et du fonctionnement du CPAS*, Bruxelles : Union des villes et des communes wallonnes, 2013.
- FIERENS F., « Le coup de jokari. L'image du pauvre dans l'assistance publique et dans l'action sociale », in VAN DER PLANCKE V. (dir.), *Les droits sociaux fondamentaux dans la lutte contre la pauvreté*, Bruxelles : La Charte, 2012.
- THOMAES-LODEFIER M.-C., *Des missions du CPAS*, Bruxelles : Union des villes et des communes wallonnes, 2013.

Auteur : Dimitri Greimers

DÉSIREUX D'EN SAVOIR PLUS !

Animation, conférence, table ronde... n'hésitez pas à nous contacter,
Nous sommes à votre service pour organiser des activités sur cette thématique.

www.cpcp.be



Avec le soutien du Ministère de la Fédération Wallonie-Bruxelles

À la fin des trente glorieuses, la persistance de la misère sociale et la mise en lumière de comportements abusifs annonçaient le désenchantement de l'État Providence. Dès le début des années 1990, les pratiques des Centres publics d'Actions sociales (CPAS) ont fait l'objet d'importantes réformes dites d'activation en vue de responsabiliser davantage les assujettis.

Dans une perspective historique, l'objectif de cette analyse consiste à mettre en valeur l'évolution des représentations à l'égard des « pauvres » et des pratiques des CPAS qui en découlent. L'occasion permettra alors de poser un regard critique sur l'activation des allocataires sociaux.



Centre Permanent pour la Citoyenneté et la Participation

Rue des Deux Églises 45 - 1000 Bruxelles

T : 02/238 01 27

info@cpcp.be