

CPAS, MAJORITÉ FÉDÉRALE ET MENSONGES D'ETAT

Par Christine Mahy, secrétaire générale du Réseau wallon de lutte contre la pauvreté et Jean Blairon, directeur de l'asbl RTA

Dans une belle convergence de communication et d'idéologie, la Secrétaire d'Etat à la lutte contre la Pauvreté, la NVA Elke Sleurs et le Ministre de l'Intégration Sociale, le MR Willy Borsus, publient simultanément qui, sa proposition de « plan Fédéral de lutte contre la Pauvreté », qui, son projet de loi visant à étendre le « PIIS »¹ - en réalité à imposer la souscription d'un « Projet Individualisé d'Intégration Sociale » à tous les nouveaux demandeurs d'un revenu d'intégration sociale.

Elke Sleurs constate dans le texte présentant son « concept » de plan Fédéral que « le travail reste la meilleure protection contre la pauvreté, et c'est pourquoi il faut miser avec insistance sur l'orientation vers l'emploi et la suppression des divers obstacles qui entravent l'emploi. » Son Plan précise, en son action 27, que « Le ministre de l'Intégration sociale élargira le projet individualisé d'intégration sociale (PIIS) à d'autres groupes-cibles. L'instrument proprement dit sera amélioré et simplifié. »

Il s'agit en réalité d'étendre et d'imposer la logique d'activation à toutes les personnes qui n'ont d'autre solution que de recourir à l'aide d'un CPAS - aide qui constitue le « dernier filet de sécurité » dans nos sociétés et qui, à ce titre, mériterait, dans un pays riche comme le nôtre, d'être inconditionnelle (en fait, de le redevenir, car elle ne l'est déjà plus).

Vers plus d'obligations, de pressions, de contrôle, de sanctions pour les usagers des CPAS

Le Conseil des ministres a adopté cet avant-projet de loi qui obligera tous les nouveaux usagers des CPAS à signer un contrat d'intégration à partir du 1er septembre 2016.

Un contrat d'intégration (PIIS - projet individualisé d'intégration sociale), c'est une somme d'obligations auxquelles doit souscrire l'utilisateur en contrepartie du droit à un revenu dit d'intégration (en réalité, de survie). Son contenu est tout-à-fait arbitraire, n'est pas balisé par la loi, ce qui signifie que le CPAS peut ajouter un nombre potentiellement illimité de conditions qui s'ajoutent aux 6 conditions légales d'octroi².

D'après une récente étude commanditée par le SPP intégration sociale auprès de 234 CPAS³, près de la moitié de ceux-ci imposent d'ores et déjà des contrats d'intégration à d'autres catégories que les moins de 25 ans.

1 Le Ministre Borsus annonce le 4 avril 2016 le dépôt de son avant-projet de loi modifiant la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale sur son blog <http://borsus.belgium.be>.

2 Conditions cumulatives et obligatoires concernant la nationalité, la résidence, l'âge, l'absence de ressources, la disposition au travail, l'épuisement des droits sociaux.

3 Louise Méhauzen, Jan Depauw, Abraham Franssen et Kristel Driessens, *Le projet individualisé d'intégration sociale. Recherche évaluative et prospective au sein des CPAS belges*, Recherche commanditée par le SPP intégration sociale et publiée par la Karel de Grote Hogeschool et l'Université Saint-Louis Bruxelles, 2015, accessible en ligne : http://www.mi-is.be/sites/default/files/documents/piis_rapport.pdf.

Selon cette étude, 1 CPAS sur 5 ne prononce jamais de sanction en cas de non respect du contrat⁴, ce qui signifie que 4 sur 5 le font !

Avec le projet de loi Borsus, trois éléments nouveaux sont intégrés :

- tous les nouveaux usagers devront signer un contrat à partir du 1er septembre 2016 ;
- les CPAS recevront des moyens supplémentaires (augmentation de 10% de la subvention, c'est-à-dire du pourcentage de remboursement du revenu d'intégration par le SPP au CPAS) ;
- un « service communautaire » sera instauré sur base volontaire, c'est-à-dire des prestations de travail bénévole (soit l'équivalent des travaux d'intérêt général qui avaient été envisagés pour les chômeurs).

L'extension de la politique d'activation à l'action des CPAS incarne un triple mensonge d'Etat

Les politiques d'activation consistent pour l'Etat à se défaire de sa responsabilité en matière de droit fondamental au travail sur l'individu qui voit ce droit non respecté. La charte européenne des droits fondamentaux énonce en effet que tout individu a droit à un travail librement choisi ou (librement) accepté. Le moins que l'on puisse dire est que ce droit est violé pour un nombre énorme de citoyens. Dans la droite ligne des ambiguïtés de « l'Etat Social Actif » vendu à la Belgique par un F. Vandenbroucke revenu de son recyclage anglo-saxon, l'activation consiste à faire porter la responsabilité de ce viol sur la victime elle-même : la politique d'activation s'appuie en effet sur un mensonge d'Etat qui consiste à affirmer que celui qui cherche un emploi ne peut que le trouver – et donc que celui qui n'en dispose pas est coupable d'un défaut de recherche – et mérite en conséquence d'être sanctionné.

Le nombre de personnes qui ont été privées d'allocations de chômage par les effets directs de cette politique d'activation est très important, nous le savons.

Le deuxième mensonge d'Etat consiste à imposer « encore plus de la même chose » quand ce qui est proposé a objectivement failli. Les personnes qui ont perdu leur allocation de chômage n'ont d'autre alternative que de se tourner vers les CPAS. Qui peut croire un seul instant que ce qui n'a pas marché une première fois va réussir une fois répété ? Sauf à faire croire que ceux qui ne trouvent pas de travail sont particulièrement veules ou malhonnêtes et sont à ce point amorphes qu'une sur-stimulation serait judicieuse ? Ce mensonge fait l'impasse sur le fait que « dépendre » d'un CPAS est une conséquence de ce qu'une politique a produit ou accepté (en faisant toute confiance, par exemple, aux « marchés » qu'on a « libérés ») et, sans vergogne, reporte une nouvelle fois le poids de cette violation sur l'individu.

Le troisième mensonge d'Etat consiste à faire croire que l'établissement d'un plan individualisé d'insertion est à la fois possible et utile.

Pierre Bourdieu et Robert Castel, faut-il ici encore le rappeler, ont montré la violence symbolique qu'une telle imposition représentait.

Pierre Bourdieu a en effet démontré que la soumission à des conditions de vie difficiles, déstructurées, faisait perdre en premier lieu la capacité à se projeter dans un avenir, à initier une démarche stratégique ; celle-ci repose, pour pouvoir se déployer, sur des **conditions** dont

4 *Idem*, p. 28.

prive précisément la privation d'emploi⁵. Contraindre ceux qui sont dans cette situation à un exercice de planification relève d'une cruauté sociale sans justification et sans utilité.

Robert Castel a d'ailleurs avancé que nombre de travailleurs sociaux et de gens ordinaires seraient bien incapables de procéder à l'exercice qu'on leur impose d'imposer aux « bénéficiaires » d'une « action sociale » dont ils sont censés être les agents.

« Car « monter un projet professionnel », ou, mieux encore, construire un « itinéraire de vie », ne va pas de soi lorsqu'on est, par exemple, au chômage ou menacé d'être expulsé de son logement. C'est même une exigence que beaucoup de sujets bien intégrés seraient bien en peine d'assumer, car ils ont toujours suivi des trajectoires balisées. Il est vrai que ce type de contrat est souvent fictif car l'impétrant est difficilement à la hauteur d'une telle demande. Mais c'est alors l'intervenant social qui est juge de la légitimité de ce qui tient lieu de contrat, et il accorde ou non la prestation financière en fonction de cette évaluation. Il exerce ainsi une véritable magistrature morale (car il s'agit en dernière analyse d'apprécier si le demandeur « mérite » bien le RMI), très différente de l'attribution d'une prestation à des collectifs d'ayant droit, anonymes certes, mais du moins assurant l'automatisme de la distribution. »⁶

Le plus souvent, l'épreuve du « plan » se révèle en effet **fictive** (« morale »), tant dans sa forme que dans son contenu. Elle se résume dans trop de cas à une épreuve de soumission désenchantée et doublement hypocrite (ni la personne ni le professionnel n'y croient vraiment), soumission aux fourches caudines imposées par le professionnel, de telle façon que ceux qui ont déjà tout perdu en soient réduits à perdre même la dignité.

Si l'on veut réellement lutter contre la pauvreté, il faut créer de l'emploi et créer les conditions, pour ceux dont l'emploi s'est éloigné depuis trop longtemps, d'un apprivoisement réciproque.

Il est à ce sujet curieux que le Ministre Borsus inclue dans son projet de loi la possibilité, sur base volontaire, pour le demandeur d'un revenu d'insertion, de prêter un « service communautaire » qui est défini comme une « contribution positive tant pour le parcours de développement personnel de l'intéressé que pour la société. »

Trois remarques s'imposent.

- Si des contributions positives pour la société existent au titre de besoins, pourquoi ne pas le reconnaître et ne pas tout tenter pour les transformer en gisement d'emplois ?
- Que penser du terme « développement personnel » de l'intéressé en la circonstance ?
- Comment peut-on proposer un tel « service communautaire » à ceux dont le droit à l'emploi est violé, sachant, comme l'énonce Elke Sleurs⁷, que le travail est la meilleure protection contre la pauvreté ? La réalité est qu'on ne veut pas rapprocher les personnes d'un emploi qui s'est éloigné d'elles, mais qu'on veut faire la preuve qu'elles ne méritent pas l'aide qu'on est supposé leur accorder.

5 P. Bourdieu, *Méditations pascalienues*, Paris, Seuil, 1997, pp. 262 et sq.

6 R. Castel, *Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*, Paris, Fayard, 1995, p. 470-471.

7 Elke Sleurs qui, par ailleurs, prévoit elle-même, dans son Plan, une mesure similaire... Voir l'action 30 : « Le ministre de l'Intégration sociale créera, en concertation avec le ministre de l'Emploi, un service à la collectivité au sein du PIIS pour les bénéficiaires du revenu d'intégration. Dans ce cadre, l'initiative du client sera respectée au maximum et une réintégration sociale et/ou professionnelle sera recherchée ».

Un travail social dévoyé

Le projet de loi du Ministre Borsus pose des questions cruciales à l'institution CPAS.

Le remplacement du terme « aide sociale » par « action sociale » dans l'acronyme de cette institution a pu faire croire que l'institution allait s'impliquer dans la transformation de l'environnement social (et par exemple contribuer à créer de vrais emplois). Force est de constater que le terme « action » tend de plus en plus à concerner le seul demandeur d'un revenu d'insertion et que « l'épreuve d'action » qui lui est imposée, dans les conditions trompeuses les plus fréquemment rencontrées que nous avons décrites ci-dessus⁸, sert surtout à rendre toujours plus conditionnelle une aide réputée inconditionnelle – et à développer la possibilité de la suspendre.

Le passage de l'aide à l'action est plutôt le passage du droit inconditionnel à un droit conditionné, dans un mélange scabreux d'aide et de contrôle qui dévoie le sens même du travail social.

Dans ce contexte l'incitant financier qui est proposé aux CPAS (l'institution verra sa subvention augmenter de 10% pour tout PIIS conclu) relève du chantage et de l'aveu : les travailleurs sociaux qui seraient tentés de dénoncer l'extension du PIIS et le dévoiement du travail social qu'elle représente pourront être pris dans un chantage financier de la part de leur institution auquel il sera quasi impossible de résister ; si cette « méthode » était si efficace, pourquoi faudrait-il un incitant pour la mettre en œuvre ?⁹

Que dire d'ailleurs du bénéficiaire de cette augmentation de 10% de la subvention : si les PIIS étaient si pertinents, pourquoi ne pas accorder cette augmentation... à ceux qui les concluent, à savoir les bénéficiaires eux-mêmes ?

Faudra-t-il voir dans cette mesure qui dévoie le travail social la preuve de ce que regrette Jean-Pierre Le Goff :

« Le chômage de masse a créé de l'emploi pour ceux dont la profession consiste précisément à accompagner les demandeurs d'emploi ou à étudier le problème du chômage sous tous les angles en cherchant des solutions.

Il faudrait pouvoir recenser le nombre de rapports, d'études, d'articles, de réunions, de colloques, portant sur les « compétences » et les « emplois » de toute nature (industriels, de service, territoriaux...), sur les projets de création d'activités d'« utilité sociale », sur les multiples dispositifs d'insertion et de formation et leurs bilans à n'en plus finir... qui ont été produits depuis quarante ans, et les mettre en rapport avec les statistiques du chômage pendant la même période. Le jargon gestionnaire et technocratique ne peut masquer l'indigence des résultats. »¹⁰

Que recouvre dès lors vraiment « l'action » en CPAS aujourd'hui ? Quelle garantie avons-nous qu'elle ne désigne pas une action imposée à chaque individu (même si elle est hors d'atteinte pour lui) permettant une action contre lui, allant jusqu'à la sanction financière ?

Le Ministre Borsus avance que son projet de loi s'est fait en concertation avec les acteurs de

8 Dans une recherche consacrée aux jeunes de 18 à 25 ans qualifiés de « NEET » (Not in Employment, Education or Training) que les auteurs ont menée en partenariat, on trouve des exemples particulièrement édifiants de l'inanité et de la violence de ce type d'« épreuve ». Cf. notamment le cas de Renaud (prénom d'emprunt) - « Qu'ont à nous apprendre les NEET ? Fragments d'une enquête réalisée auprès de « NEET » (Young people Not in Employment, Education or Training), recherche commanditée par l'OEJAJ, septembre 2013, pp. 184 et sq.

9 Incitant prévu on ne peut plus explicitement dans l'action 35 du Plan d'Elke Sleurs : *Le Gouvernement fédéral examine comment il peut mieux inciter les CPAS, au moyen de stimuli positifs, à davantage d'efforts et, par conséquent, à tirer un nombre plus importants de bénéficiaires de revenus d'intégration vers l'emploi et l'intégration sociale.*

10 J.-P. Le Goff, *Malaise dans la démocratie*, Paris, Stock, 2016, p. 106.

terrain et prétend s'être inspiré des résultats d'une étude universitaire. Nous n'avons pas à nous substituer aux acteurs ou aux chercheurs, mais deux questions légitimes se posent :

- les acteurs concertés se retrouvent-ils vraiment dans le projet de loi qui est sur la table ?
- Les chercheurs mobilisés cautionnent-ils l'usage qui est fait de leurs travaux ?

Panama papers et PIIS, deux dossiers distincts ?

La RTBF a mis en présence (virtuelle, il est vrai, le Ministre Borsus n'étant présent que par téléphone) l'auteur du projet de loi et une des signataires de cette analyse¹¹.

Le Ministre s'est insurgé contre le lien qui était opéré par C. Mahy entre ce projet et le scandale du « Panama papers » (un de plus) qui implique bien des Belges, coupables de fraude fiscale.

L'asymétrie est de fait frappante : de moins en moins de contrôle en haut de la société, de plus en plus en bas... De moins en moins de fonctionnaires pour contrôler la paiement des impôts, de plus en plus de travailleurs dévolus à la construction de « plans » permettant la sanction...

Ce n'est pas prendre un point de vue politicien que de lier les deux dossiers.

On doit en effet à Robert Castel d'avoir montré que la cohésion de la société était menacée à la fois en haut et en bas¹².

En haut de la société, nous trouvons ceux qui s'illusionnent sur le fait que leur réussite n'est due qu'à leur industrie personnelle et s'estiment dès lors fondés à ne pas contribuer à la redistribution des richesses ; ils n'ont donc de cesse que d'éluder l'impôt.

En bas de la société, nous trouvons ceux qui manquent d'aides et de supports pour « devenir les individus qu'ils souhaitent être » ; ceux-là seront jugés responsables de leur sort et privés des ressources matérielles et immatérielles qui feraient d'eux des « semblables » dans une société qui se dit démocratique.

Les premiers, désaffiliés par le haut, se cachent dans des sociétés anonymes off-shore et ne sont pas poursuivis (ne sont-elles pas « légales » ?) ; les seconds, désaffiliés par le bas, sont rendus personnellement responsables de leur situation, sont l'objet de démarches intrusives et sont privés d'une aide qui se devrait d'être anonyme et inconditionnelle dans une société digne de ce nom.

L'utopie néo-libérale que promeut et fait exister le gouvernement fédéral fait un lien entre les deux situations : c'est en punissant les désaffiliés par le bas qu'on justifie les comportements obscènes des désaffiliés par le haut ; le manque d'activation des uns fait avec « bonheur » ressortir la supposée sur-activation des autres, qui bénéficient en réalité de rentes diverses et variées et jouent sans cesse avec les règles qu'ils imposent impunément aux autres. La « reponsabilisation » de ceux-ci masque fort opportunément l'irresponsabilité revendiquée par les autres.

Le résultat politique le plus tangible de ces asymétries est la justification de politiques d'austérité injustifiables qu'on impose à toute la population du fait qu'on a d'abord exonéré de toute contribution ceux qui profitent, sans guère de contrepartie, du travail de tous...

11 http://podaudio.rtbf.be/pod/lp-soir-direct_23cqfd_-_nouveau_contrat_au_cpa_24580875.mp3.

12 R. Castel et C. Haroche, *Propriété privée, propriété sociale, propriété de soi. Entretien sur la construction de l'individu moderne*, Paris, Fayard, 2001.