

L'activation au sein des CPAS

Un bref aperçu replacé dans son contexte historique

Les chômeurs ne sont pas les seuls visés par l'accompagnement et le suivi actifs. Les bénéficiaires des CPAS ont également subi ces dernières années une pression croissante visant à les rendre plus 'actifs'. L'évolution de la terminologie est révélatrice à cet égard : le 'minimex' (minimum de moyens d'existence) s'est transformé en 'revenu d'intégration sociale', et de 'centres publics d'aide sociale', les CPAS sont devenus des 'centres publics d'action sociale'. Un petit retour en arrière montrera cette évolution, qui ne s'est pas faite d'un seul coup.

par Catherine
BASTYNS

Que la problématique de l'État social actif soit généralement approchée à travers les politiques d'emploi, et plus particulièrement celles qui concernent l'activation des chômeurs, est tout à fait compréhensible. L'importance du nombre de chômeurs (661.000 chômeurs indemnisés en 2011) comparativement au nombre de bénéficiaires des CPAS (de l'ordre de 150.000 personnes la même année¹) y est pour une bonne part. Les changements opérés

1. En 2011, on dénombrait 104.173 bénéficiaires du droit à l'intégration sociale, dont 92% percevaient un revenu d'intégration. Certaines personnes ne réunissant pas les conditions pour le droit à l'intégration sociale peuvent demander une aide sociale (il s'agit essentiellement d'étrangers non inscrits sur le registre de la population, parmi lesquels beaucoup de candidats réfugiés) ; on dénombrait 42.236 personnes dans ce cas. Les publics des CPAS représentaient donc au total de l'ordre de 150.000 personnes en 2011. (Source : Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale : Des faits et des chiffres, www.luttepauvrete.be/chiffres_revenu_integration.htm).

dans l'approche de l'aide sociale montrent cependant que le principe de l'activation s'est étendu à cet autre secteur de la protection sociale. En effet...

Peu après la première guerre mondiale (en 1925), les CAP (Commissions d'assistance publique) furent créées avec pour mission « *de soulager et de prévenir la misère et d'organiser l'assistance médicale* ». En 1976, une loi instaura le droit à l'aide sociale et remplaça les anciennes CAP par les CPAS (Centres publics d'aide sociale), chargés d'octroyer cette aide. L'article 1^{er} de la loi de 1976 s'énonçait comme suit : « *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.* » Ces notions de 'droit à l'aide' et de 'vie digne' marquaient une rupture nette avec les notions antérieures 'd'assistance' et 'd'indigence', et ceci d'autant plus que l'aide était souvent accordée sous la forme du 'minimex', soit une allocation permettant de couvrir, de manière minimale certes mais néanmoins globale, l'ensemble des besoins de la personne et de sa famille. Ces dispositions prises dans les années 70, donc à la fin des 'trente glorieuses', reflétaient la conception du rôle de l'État encore à l'œuvre à ce moment, qui correspondait au paradigme de l'État-providence. Mais quelque 25 ans plus tard, la donne change et la loi du 7 janvier 2002 modifie le nom des CPAS : les initiales restent, mais les mots 'centre public d'aide sociale' sont remplacés par '**centre public d'action sociale**'². Et la même année, le droit à l'aide sociale devient un **droit à l'intégration sociale** qui, dans son énonciation même, évoque une participation plus active des bénéficiaires : « *Toute personne a droit à l'intégration sociale. Ce droit peut (...) prendre la forme d'un emploi et/ou d'un **revenu d'intégration**, assortis ou non d'un projet individualisé d'intégration sociale* » (loi du 26 mai 2002).

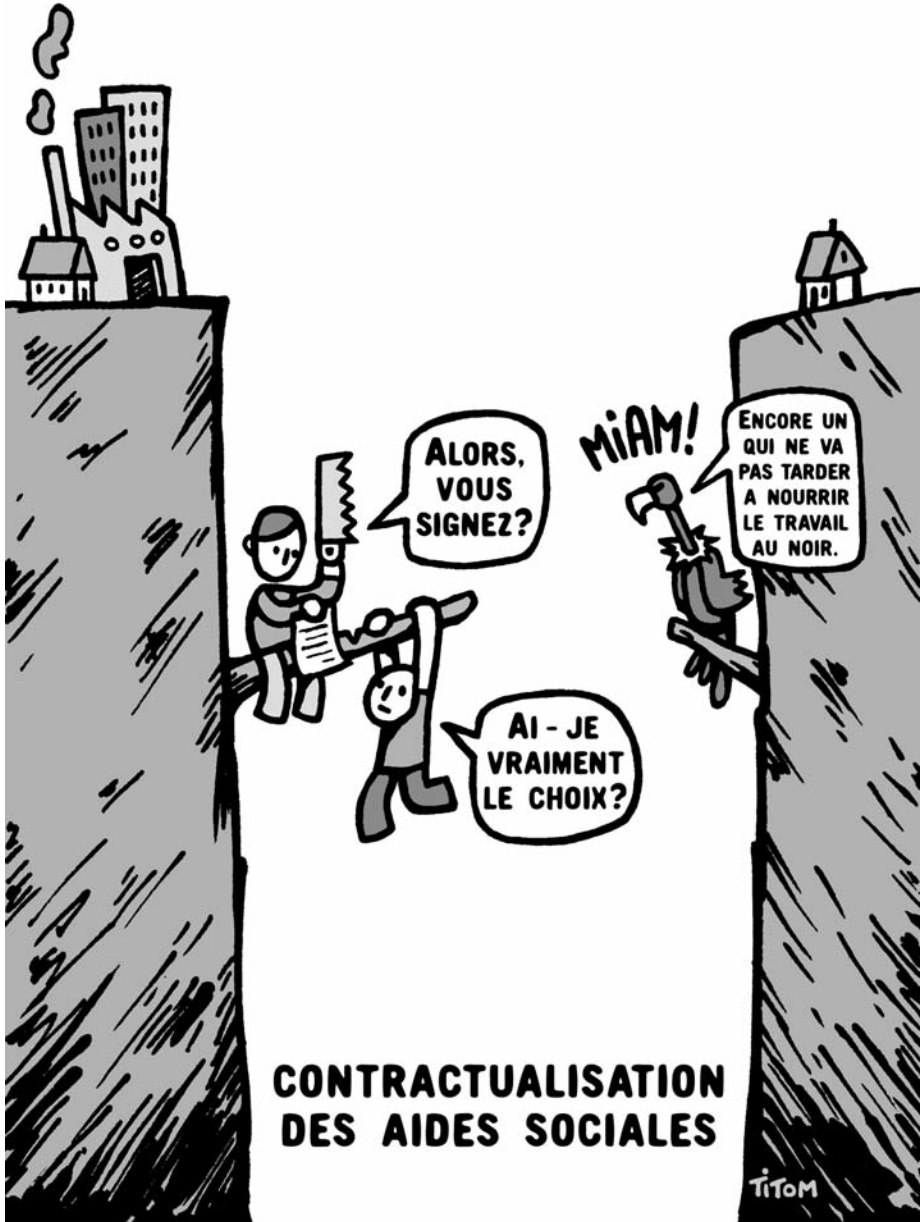
2. Pour des raisons pratiques (changement de nom dans les documents officiels, etc.), la loi du 07/01/2002 n'entrait en vigueur que 24 mois après sa publication, soit le 01/02/2004.

Tant le nouveau nom des CPAS ('Centres publics d'action sociale') que les nouvelles modalités du soutien accordé aux bénéficiaires (emploi fourni par le CPAS, revenu d'intégration assorti d'un projet, etc.) témoignent du **tournant vers le paradigme de l'État social actif** : activation de l'institution et activation de son public. La mission des CPAS n'est en effet plus d'attribuer passivement une aide financière mais de viser une intégration dans la société. Pour ce faire, le CPAS dispose de trois outils : l'emploi, le revenu d'intégration sociale (RIS) – qui remplace le minimex – et la signature d'un projet individualisé d'intégration sociale (PIIS).

L'**emploi** peut être fourni sous la forme d'un emploi 'article 60', dans lequel l'employeur est le CPAS lui-même – le travail s'effectuant au sein du CPAS ou dans un organisme (commune, asbl, etc.) où la personne est détachée. Ou encore sous la forme d'un emploi 'article 61'³, dans lequel l'employeur est un organisme conventionné avec le CPAS, ce dernier intervenant alors dans le salaire de la personne engagée. Ces mesures de mise à l'emploi préexistaient depuis longtemps à la loi de 2002, puisqu'elles doivent leur nom aux articles 60 §7 et 61 de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale. Toutefois, le recours à ces mises à l'emploi a connu un essor considérable depuis la transformation des CPAS en Centres publics d'**action** sociale. Ainsi, on comptait 1.687 personnes en article 60 dans les CPAS wallons en 2000, 3.157 en 2002 (donc quasi le double), et 4.195 en 2010.⁴

3. Les mises à l'emploi article 61 sont nettement moins fréquentes que les articles 60 (environ 10 fois moindres en Wallonie en 2010).

4. Ricardo CHERENTI, *Radioscopie des politiques d'insertion socio-professionnelle dans les CPAS wallons. Analyse 2010*, Fédération des CPAS, UVCW, septembre 2010, p. 24 (www.uvcw.be/no_index/cpas/insertion/Radioscopie-Analyse-generale-2010.pdf).



La **disposition au travail** devient une condition *sine qua non* pour l'attribution du RIS, du moins lorsque les personnes sont jugées aptes à travailler. L'octroi et le maintien du RIS peuvent être assortis d'un PIIS, à l'initiative du CPAS ou à la demande de l'intéressé lui-même. Si le CPAS estime qu'une personne ne peut réintégrer le marché de l'emploi, il peut exiger la signature d'un PIIS menant à terme à cette réintégration. Parmi les sanctions prises en 2009 dans les CPAS wallons, celles qui concernent le non-respect d'un PIIS sont de loin les plus importantes (43%) ; elles peuvent aller d'une suspension des allocations pendant un à trois mois maximum en cas de récidive. La deuxième cause de sanction est la non-disposition au travail (29% des cas).

Sanctions infligées au cours de l'année 2009 par les CPAS wallons (% sur un total de 1.075 sanctions) ⁵	
Non-respect d'un PIIS	42,8%
Non-disposition au travail	29,0%
Fraude	16,1%
Autres	12,1%

On notera toutefois que le taux de sanction est peu élevé : 2,2% de l'ensemble du public des CPAS wallons avaient subi une sanction en 2009.

Ajoutons encore que les CPAS, pour pouvoir bénéficier du subside fédéral qui leur rembourse une partie des sommes avancées, sont tenus d'effectuer une **enquête sociale** afin d'établir si la personne remplit les conditions d'obtention du RIS (elle ne dispose pas de ressources suffisantes et n'est pas en mesure de se les procurer ; elle est disposée à travailler, à moins que des raisons de santé ou d'équité

5. *Ibid.*, p. 13.

l'en empêchent ; elle a fait valoir ses droits aux prestations dont elle pourrait bénéficier par ailleurs,...). La subvention peut être refusée au CPAS si le rapport établi à la suite de cette enquête ne montre pas que les différentes conditions sont remplies.

Soulignons enfin que 'l'activation' réalisée par les CPAS laisse plus de place à l'**appréciation individualisée** des cas que dans la procédure d'activation réalisée par l'ONEM ; la marge de subjectivité y est en ce sens plus importante. Subjectivité du travailleur social puisque c'est lui qui prépare un dossier défendant ou non le droit de la personne au RIS, montrant qu'elle ne dispose pas de ressources suffisantes, qu'elle est ou non apte à travailler, qu'elle fait preuve de disposition au travail et, le cas échéant, qu'elle respecte son contrat. Subjectivité du conseil du CPAS également puisque c'est lui qui accorde ou non le RIS (sur base du dossier défendu par l'assistant social). Dès lors, le caractère plus ou moins dynamisant ou contraignant d'un CPAS dépend largement des orientations de son conseil, mais aussi de l'assistant social lui-même.

Catherine BASTYNS

Lire et Ecrire Communauté française