



photo <http://www.oldpolicecellsmuseum.org.uk>

Une « workhouse » se doit de rendre les conditions de vie plus précaires que les ouvriers les plus mal payés, pour qu'on ne s'avise pas de préférer l'assistance à l'emploi. Le taux de suicide y est tel que des historiens parlent de maisons « quasi-génocidaires ».

De l'assistance à l'action sociale, un virage en boucle ?

La manière d'organiser l'aide sociale traduit le rapport que la société entretient avec ses pauvres. Celui-ci est-il vu comme malchanceux, paresseux ou exploité ? La pauvreté est-elle un état naturel, le résultat d'un vice ou la conséquence d'un système socio-économique ? Regard sur l'histoire et les missions des CPAS, dont l'évolution récente renvoie à une lecture inquiétante.

Du Moyen Age à la Révolution française, la vision du pauvre est essentiellement celle de l'Eglise. Principale actrice de l'assistance aux plus démunis, elle voit en eux la figure du Christ. Aider le pauvre, c'est se rapprocher de Dieu, une obligation morale et salvatrice du chrétien. Mais cette assistance se double d'un contrôle moral, car il s'agit aussi de juguler les tentatives de révolte (il y en a !) et de préserver l'ordre social. Dans la foulée de la Révolution française, l'Etat intervient dans les prérogatives de l'Eglise et tend à centraliser son action. Les « bureaux de bienfaisance », gérés par l'autorité locale, prennent le relais des œuvres de charité. En même temps, le développement du capitalisme et l'industrialisation déracinent en masse les pauvres qui fuient les campagnes, et entraîne de nouvelles formes de paupérisation concentrée dans les villes. La conception du pauvre change en profondeur : il n'est ►

► plus figure sacrée du Christ mais menace pour l'ordre bourgeois. Parallèlement, note Daniel Zamora dans la revue Politique¹, il devient celui qui ne travaille pas : « *la pauvreté tend peu à peu à se rapporter au travail, le pauvre étant celui qui cesse de travailler, alors qu'il n'a que son travail pour vivre* ». Dans l'esprit des classes dominantes, la pauvreté est un fléau social engendré non pas par le système économique mais par le vice de l'oisiveté. Aux « pauvres méritants » sont opposés les mauvais pauvres, oisifs, qu'il faut obliger à travailler. C'est l'époque de l'enfermement disciplinaire dans les terribles « workhouses », ces maisons de travail forcé au régime pire que celui des prisons. Car il s'agit non seulement de mettre au travail mais

aussi de rééduquer le pauvre, perçu comme « moralement dégénéré ». En Belgique, de telles maisons seront créées à Anvers, tout d'abord, mais aussi à Bruxelles, Malines, Gand et Bruges. Elles n'endiguent nullement la pauvreté (par contre elles font de la concurrence à bas prix aux travailleurs, appauvrissant ceux-ci). Mais elles tendent à la cacher. Plus fondamentalement encore, elles contribuent à ériger le travail en vertu. Et le pauvre et une force de travail disciplinée et exploitable.

De l'assistance à l'instauration d'un droit

En 1925, une loi organique crée les Commissions d'Assistance publique (CAP), produits d'une fusion entre les bureaux de bienfaisance et les hospices civils. Chargées de « *soulager et prévenir la misère* », leur mission traduit la perception que le pouvoir a des pauvres, divisés en trois catégories : ceux qui n'ont pas la force de travailler, ceux qui ne trouvent pas les moyens de travailler et ceux qui ne veulent pas. Comment départager ces deux dernières catégories ? Simple, si l'on en croit la Commission royale d'avis pour la réforme de l'assistance publique. « *Dites à l'indigent qui sollicite de l'aide de la Commission locale : voilà du travail. S'il accepte sérieusement, traitez-le comme un malheureux digne de toute la sympathie. [...] S'il refuse, classez-le dans la troisième catégorie : c'est un mendiant de profession [...] qui exige un traitement sévère* »². Ce qui signifie qu'il sera mis entre les mains du pouvoir judiciaire. Pour être secouru, le pauvre doit prouver qu'il est disposé à travailler à tout prix.

Les conquêtes du mouvement ouvrier vont contribuer à sortir de cette conception de l'assistance entachée d'arbitraire. En arrachant la force de travail aux logiques sauvages du marché, le mouvement ouvrier contribue non seulement à l'extension du salariat, mais aussi à celle de mécanismes collectifs de solidarité. Les travailleurs sont mieux protégés, y compris en cas de non emploi, et la pauvreté recule. Les CAP ne sont plus adaptées à cette nouvelle configuration. Il faudra toutefois attendre 1974 pour voir émerger une loi qui reconnaît un droit à l'aide sociale. Cette loi stipule que « *Tout Belge ayant atteint l'âge de la majorité civile, qui a sa résidence effective en Belgique et ne dispose pas de ressources suffisantes et n'est pas en mesure de se les procurer, soit par ses efforts personnels soit par d'autres moyens, a droit à un minimum de moyens d'existence* ». Le Minimax (minimum de moyens d'existence) est créé.

Certes, toute conditionnalité n'est pas absente, chacun étant supposé chercher à se procurer des moyens d'existence. Le fameux article 60§7 figure déjà dans le texte. Il permet une action d'insertion professionnelle pour que les usagers puissent constituer leur

Un fonctionnement autonome... jusqu'à présent !

La législation assure aux CPAS une autonomie tant dans son fonctionnement que pour le volet politique. C'est le Conseil de l'action sociale (CAS) qui décide. Ses membres sont élus par le Conseil communal selon une répartition entre les groupes politiques qui reflète la composition de ce dernier. Le président du Conseil de l'action sociale siège au Conseil communal.

Les séances du CAS se passent à huis clos pour préserver la confidentialité des dossiers et mettre les membres à l'abri des pressions. Ces séances ont lieu une fois par mois au moins, pour statuer sur les demandes d'aides soumises par les travailleurs sociaux.

Pour le volet administratif, le CAS désigne un secrétaire, en charge de la gestion quotidienne, des procès verbaux, ainsi que de la gestion du personnel. Lui sont associés un receveur et au moins un travailleur social. Le receveur est chargé du volet financier et de la gestion du patrimoine du CPAS.

Un débat a récemment ressurgi, celui d'une fusion entre CPAS et communes. Pour certains, cette fusion permettrait de rendre à l'action sociale une image « neutre » auprès de la population, qui hésite parfois à passer les portes d'un CPAS. D'autres affirment par ailleurs que cette fusion serait gage de meilleure politique ainsi que d'une plus grande rationalité dans l'utilisation des moyens (rares) dont disposent les communes. Ce qui fait hausser les épaules chez les autres, qui y voient plutôt l'expression d'une ambition politique personnelle. Pour sa part Philippe Defeyt, président du CPAS de Namur, estime que rationaliser les moyens doit plutôt passer par le développement de synergies entre la commune et son CPAS.

droit à l'allocation de chômage par des journées de travail. Mais cette conditionnalité est faible. A ce moment de l'histoire, la notion de droit est prépondérante. C'est dans ce nouvel esprit que les Centres publics d'aide sociale voient le jour, en lieu et place des CAP, à l'époque aussi où a lieu la fusion des communes. Chacune se voit dotée d'un CPAS, dont l'autonomie est préservée par rapport à l'administration communale.

Du droit universel à l'activation individuelle

Mais le milieu des années '70 correspond également à la fin de la période dite des « Trente glorieuses ». Les années qui suivent, sur fond de crise pétrolière et de ralentissement de l'économie, voient la pauvreté s'étendre à nouveau, multipliant la demande d'un minimex auprès des CPAS. Le consensus qui prévaut quant aux bienfaits de l'Etat-providence est attaqué par la critique néolibérale, qui le rend responsable d'encourager à la passivité³. Il devrait adapter à chaque individu un accompagnement pour l'activer, plutôt que d'accorder des droits universels. L'Etat social actif est en train de naître. Ce nouveau paradigme va influencer l'action des CPAS dans le sens d'un renouvellement du lien entre pauvreté et travail. Par exemple, en 1995, le gouvernement de l'époque octroie des réductions de cotisations patronales pour les mises à l'emploi dans le cadre des articles 60 et 61. L'insertion professionnelle est de plus en plus privilégiée.

En 2002, une nouvelle loi consacre cette tendance. Elle rebaptise les CPAS en Centres publics d'action sociale ; transforme le minimex en « revenu d'intégration sociale » (RIS) et généralise la pratique du « projet individualisé d'intégration sociale ». C'est un contrat que l'usager peut difficilement refuser de signer et qui ne se joue pas entre parties égales⁴. Peut-on d'ailleurs légitimement parler de contrat ? En revanche, il renforce un pouvoir de contrôle dans le chef du CPAS. De sorte que même si le projet individualisé d'intégration sociale est conduit dans les meilleures intentions, le fait de le rendre obligatoire pervertit la méthode. Accompagner et contrôler sont deux fonctions distinctes. Et devraient le redevenir.

Le revenu d'intégration sociale

L'octroi du revenu d'intégration sociale est sans doute la forme d'aide la plus connue du public. Déterminé par une loi fédérale, on a vu qu'il n'est pas accordé inconditionnellement, loin s'en faut. Il faut à tout le moins remplir des conditions d'âge, de résidence, de nationalité, de ressources et témoigner d'une disposition au travail. Ensuite la signature d'un projet individualisé d'intégration sociale conditionne



Le méreau - sans doute du latin merere (mériter) - est une sorte de « bon pour » ou laissez-passer souvent en métal. Il permettait aux démunis d'avoir accès à une série de secours. (Musée du CPAS de Bxl-ville)

Les missions des CPAS

On l'oublie parfois, mais les CPAS ne s'adressent pas uniquement aux ayant droit au RIS. La loi organique de 1976 prévoit un ensemble de missions d'aide sociale visant à garantir aux personnes l'aide nécessaire pour pouvoir mener une existence conforme à la dignité humaine et notamment se loger, se nourrir, se vêtir, se soigner, se former. Les CPAS ont également la possibilité de mener des actions préventives⁷.

De là découlent une grande diversité de services et de formes d'aides qui seront réalisées de manière variable suivant l'importance de la commune, le programme politique de la majorité en place, etc. Il peut s'agir :

- d'une aide financière (dont des avances sur d'autres allocations) ;
- d'une aide en nature (alimentaire, par exemple) ;
- d'autres formes d'aides : garantie locative, aide médicale, guidance budgétaire, énergétique, psychologique, sociale⁸...

L'Etat fédéral charge aussi les CPAS de missions relatives à des services de base. Un exemple : le Fonds gaz/électricité (2002) finance des missions d'accompagnement et de guidance pour les personnes en difficulté de payer leur facture d'énergie.

- aussi partiellement l'octroi du RIS. Ce contrat, s'il n'est pas respecté, peut donner lieu à des sanctions. En 2014, le montant mensuel du RIS correspond à :
- 544,91 € pour une personne cohabitante ;
 - 817,36 € pour une personne isolée ;
 - 1.089,82 € pour une personne ayant charge de famille.

Le nombre de bénéficiaires du RIS est en augmentation si l'on se réfère aux chiffres du SPP Intégration sociale présentés fin janvier 2014. « *En 2012, le nombre moyen de bénéficiaires du RIS était de 95.352 personnes, alors que pour les huit premiers mois de 2013, ce nombre moyen est déjà supérieur à 98.000* ».

Il est remarquable de constater que lorsque l'administration analyse les chiffres globalement, elle souligne les effets de la crise de 2008 (+ 9,8% du nombre de bénéficiaires en 2009 contre + 2,3% en 2008) et pointe « *le changement du marché du travail* » pour expliquer cette augmentation. Toutes choses qui ne sont donc pas du ressort des individus. Le SPP note également que les plus touchés par la crise sont les jeunes âgés de 18 à 24 ans : « *le pourcentage de ceux qui bénéficient du RIS a augmenté de 5,8% contre une augmentation moyenne générale de 3,1% des bénéficiaires entre 2012 et 2013* »⁵.

Un poids conséquent pour les communes qui craignent également les effets attendus des mesures de dégressivité accrue des allocations de chômage (voir article en page 7). Le gouvernement fédéral intervient certes en partie dans la prise en charge du RIS. Mais cette intervention est loin de suffire pour couvrir le trou qui se creuse. Selon le député écolo Georges Gilkinet⁶, elle devrait se monter à 90% du RIS pour rencontrer l'augmentation du nombre de bénéficiaires, sans parler de relever le RIS au simple niveau du seuil de pauvreté.

Il faut souligner qu'en termes d'aide financière, la faiblesse des montants du RIS est telle que bien souvent, les CPAS doivent compléter par d'autres formes de soutien financier. Ces aides sont également sollicitées de plus en plus non seulement par des bénéficiaires d'allocations relevant de la Sécu mais aussi par des travailleurs pauvres. Ce qui contribue à faire de facto des CPAS, non plus le dernier filet de sécurité, mais le premier. Et est-ce bien le rôle d'un CPAS que de pallier aux insuffisances des autres dispositifs mis en place pour assurer des droits aux personnes, comme par exemple, le soutien pour l'accès aux études ou aux soins de santé, au logement... et même à l'emploi ? Plutôt que poursuivre sur la voie d'une localisation de la pauvreté, il faut interpellier les dispositifs existants sur leur capacité de s'adresser à l'ensemble de la population y compris les plus vulnérables. ■

Christine Steinbach

Le retour des « mauvais pauvres et pauvres méritants »

La loi de 2002 sonne le retour affiché d'une conditionnalité du droit à l'aide sociale. L'usager du CPAS est soupçonné de passivité irresponsable et doit faire la preuve qu'il est employable. Ainsi Monica De Coninck, ministre de l'Emploi sous le gouvernement Di Rupo, peut-elle parler sans complexe de ses méthodes en tant qu'ex-présidente de CPAS, dans La Libre du 24 janvier 2012 : « *Pour contrôler si quelqu'un profite du système ou pas, c'est très facile : vous lui proposez un job. A Anvers, nous avons fait cela. Nous disions au chômeur qui ne trouvait pas d'emploi de venir le lendemain à 8 heures pour laver les vitres. On le lui proposait pendant une semaine le temps de lui trouver un emploi plus en accord avec ses qualifications* ».

Une exacte transposition de l'avis d'une certaine Commission royale... d'avant 1925 (citée en début d'article) !

1 Zamora Daniel, Histoire de l'aide sociale en Belgique, in Les CPAS, emplacements du contrat social, Politique, revue de débats, n°76, septembre-octobre 2012

2 Id.

3 Lire aussi Cherenti Ricardo, Le retour de l'assistance sociale, in Les CPAS, emplacements du contrat social, Politique, revue de débats, n°76, septembre-octobre 2012

4 Lire aussi « Contractualisation et activation », in Ensemble !, journal du Collectif Solidarité contre l'exclusion, n°55, septembre-octobre 2006

5 Cité par Belga, 31 janvier 2014

6 Cité dans Vers l'Avenir du jeudi 14 novembre 2013

7 Voir aussi De la bienfaisance à l'action sociale, in Ensemble ! Journal du Collectifs Solidarité contre l'exclusion, n°55, septembre-octobre 2006

8 Voir aussi Charlier Jean-Michel, Cornette Véronique, Steinbach Christine, Connaître et comprendre la commune, in Points de Repères n°37, décembre 2010, Equipes Populaires