

# LA SAPE MÉTHODIQUE DE LA PROTECTION SOCIALE

**Au nom d'une nouvelle politique baptisée «État social actif», on constate un démantèlement progressif de la protection sociale, tant au sein de la sécurité sociale que de l'aide sociale. Un processus qui vide peu à peu de sa substance le système mis en place après la Libération, et renverse la vision universaliste et généreuse qui avait inspiré sa refonte progressiste au milieu des années 1970.**

**Denis Desbonnet, Collectif Solidarité contre l'Exclusion.**

Le « modèle » d'État social actif, d'inspiration anglo-saxonne, a été initié à partir du concept de *workfare*, contraction de *work* (travail) et *welfare* (bien-être). L'aide sociale ne pouvait plus être octroyée « passivement », mais en échange d'une « contrepartie » de la part des allocataires, souvent sous la forme d'un travail gratuit ou sous-payé. Un recul qui a d'abord été promu aux États-Unis par Richard Nixon à la fin des années 1960, puis repris par... Bill Clinton trente ans plus tard, lequel a anéanti ce qui restait des mesures sociales instaurées peu avant la guerre. Exemple suivi avec enthousiasme en 2002 par Tony Blair en Grande-Bretagne et qui a gagné successivement l'Allemagne en 2003 (les fameux « jobs à un euro »), puis la Belgique et la France (la création de Pôle emploi par Sarkozy). Avec partout des conséquences dévastatrices très similaires, tant pour les bénéficiaires de ces divers revenus de remplacement que pour les principes mêmes qui guidaient jusque-là l'aide que l'État octroyait à des « ayants droit ».

## **Le CPAS, «laboratoire» de l'État social actif**

En Belgique, c'est dans le régime de l'aide sociale des CPAS que les premières formes d'« activation » ont été expérimentées dès 1993 avec la création – à l'initiative de Laurette Onkelinx – des « projets individualisés d'intégration sociale » (PIIS), que les jeunes de moins de vingt-cinq ans devaient désormais signer pour bénéficier de l'aide. En vertu de ces pseudo contrats des plus asymétriques, ils étaient tenus d'accomplir une liste de « devoirs » en matière de re-

cherche d'un emploi et/ou de formations ou d'activités censées améliorer leur « employabilité ». L'accès ou le « retour » à l'emploi étant fixé comme la voie royale pour sortir de la précarité et de « l'assistanat »<sup>1</sup>. En 2002, la brèche s'est élargie : sous l'égide de Johan Vande Lanotte, une importante « contre-réforme » revient sur certains des aspects les plus progressistes du régime en vigueur, qui avait pourtant dans l'ensemble donné satisfaction pendant un quart de siècle et empêché bien des drames sociaux. Selon la doctrine servant de cadre à cette « modernisation »<sup>2</sup>, l'usager n'aurait dorénavant plus droit à un revenu, mais à « l'intégration sociale ». Un concept des plus flous qui, poursuit la loi, « peut prendre la forme d'un emploi et/ou d'un revenu d'intégration sociale » (le RIS, qui a remplacé le minimex). Fameuse nuance... Autrement dit, la faculté de jouir de moyens minimums d'existence n'est plus un droit, encore moins absolu, mais une option parmi d'autres et même présentée comme « secondaire » par rapport à la mise à l'emploi. A l'avenir, le RIS sera bien plus conditionné, et donc conditionnel...

Quant à l'emploi, proposé comme une des branches de l'alternative – en fait la première –, il s'agit essentiellement de la parade que les CPAS ont trouvée pour tenter d'endiguer l'afflux d'exclus de l'ONEM : en renvoyant à l'expéditeur ces nouveaux bénéficiaires via leur mise au travail à travers les articles 60 et 61<sup>3</sup>. Car pour la plupart des allocataires ainsi « activés », ces contrats tem-

**La faculté de jouir de moyens minimums d'existence n'est plus un droit, mais une option parmi d'autres.**

1. Voir les écrits de R. Castel sur ce qu'il appelle le « précarariat » ou, au niveau belge, l'enquête du Forum Bruxelles contre les inégalités sur les nouveaux pauvres ([www.cbcs.be](http://www.cbcs.be)), l'analyse de Vivre Ensemble ([vivre-ensemble.be](http://vivre-ensemble.be)) et l'étude de Solidarité et Sudpresse ([www.institut-solidaris.be](http://www.institut-solidaris.be)).

2. Les CPAS sont rebaptisés Centres publics d'action sociale.

3. Emploi effectué dans les services du CPAS ou de son administration communale ou dans des structures para-communales.

poraires, en sous-statut et souvent de piètre qualité débouchent non sur un emploi durable, mais sur un pis-aller : la récupération de leurs droits à la sécurité sociale et d'abord au chômage... en attendant souvent qu'ils en soient à nouveau exclus par l'ONEM et reviennent à la case CPAS ! Carrousel aussi absurde que désespérant, tant pour ceux qui le subissent que pour les travailleurs sociaux qui en sont malgré eux les artisans. C'est pourtant cette funeste réforme qui a ensuite servi de « modèle » à celle de l'ONEM, de l'ORBEM (ancêtre d'Actiris) et du FOREM, mise en œuvre par Frank Vandebroucke deux ans plus tard. Ce dernier ayant imposé la procédure de contrôle de la recherche active d'emploi des chômeurs, dite « procédure dispo », par laquelle, pour conserver leurs droits, ceux-ci devaient désormais faire la preuve de leurs « efforts » pour se sortir de leur situation, avant tout à travers un nombre convenu de candidatures auprès de divers employeurs.

### Inversion de paradigme

Or, pour l'assurance chômage, à l'origine, la disponibilité sur le marché de l'emploi était établie par le fait que le chômeur était tenu d'accepter toute offre d'emploi « convenable » que les « services de placement » lui proposeraient (convenable tant par rapport à ses compétences, qualification et expérience professionnelle, que par la qualité de l'emploi en question : salaire, conditions de travail, proximité du domicile...)<sup>4</sup>. C'était donc à la société, à travers l'État et non aux « individus » ni aux travailleurs de garantir un travail et un salaire pour tous. Et plus précisément à l'administration gérant le chômage de sélectionner et présenter des offres aux personnes sans emploi et non à elles d'en chercher « spontanément » et isolément.

Quant à l'aide sociale, l'instauration en 1974 d'un « minimex » avait, comme son nom l'indique, consacré le droit inaliénable à un revenu minimum d'existence avec des conditions d'octroi et des montants fixés par la loi, et pour la première fois susceptibles de recours en justice. Dans la foulée, les centres publics d'aide sociale avaient été créés en 1976 : des organes jouissant d'une autonomie renforcée par rapport au pouvoir communal, mais en même temps dotés d'un cadre normatif et réglementaire beaucoup plus précis et objectif, fixé par la fameuse « loi

organique », texte fondateur maintes fois remanié mais qui sert toujours de base. Et de ce fait, rompant avec l'idéologie et la pratique antérieure très paternaliste et « méritocratique » des commissions d'assistance publique qui octroyaient l'aide souvent de manière aussi discrétionnaire qu'arbitraire.

### D'une dette à l'autre

A la lecture des débats parlementaires qui ont précédé cette rénovation de l'aide sociale intervenue peu après l'irruption de la crise économique de 1973-1974, on est frappé par le caractère humaniste et bienveillant des intentions affirmées. Le ton général était à un aveu d'échec, constatant la subite et inattendue croissance de la pauvreté à des taux inconnus depuis la guerre, et à la reconnaissance d'une « dette » de la société envers ses exclus. Mieux : à un devoir d'aide des pouvoirs publics au nom d'un droit universel à jouir d'une vie « conforme à la dignité humaine ». Il est vrai que l'on sortait des Trente Glorieuses et d'un relatif plein emploi – bien qu'encore majoritairement masculin. Cette soudaine misère apparaissait comme un épiphénomène amené à disparaître dès la reprise économique, estimée très proche. L'aide sociale resterait donc un régime « résiduaire »,

### Un emploi convenable... de plus en plus indécemment

Un emploi est « réputé non convenable » si la durée journalière des déplacements dépasse habituellement quatre heures. Jusqu'en 2012, la distance domicile-lieu de travail n'était prise en compte pour estimer si l'emploi proposé était convenable que lorsqu'elle excédait 25 kilomètres. Suite à un changement législatif, cette distance a plus que doublé, pour atteindre aujourd'hui... 60 kilomètres ! Cela peut sembler raisonnable pour qui a l'usage d'une voiture, mais qu'en est-il pour ceux qui doivent compter sur les transports en commun ? Plus on « assouplit » les critères requis pour déclarer un emploi convenable, plus on durcit dans les faits l'évaluation – et la réaction – de l'ONEM face à un refus opposé sur cette base par un chômeur. Avec toutes les conséquences en matière de sanctions... doublées elles aussi.

4. Voir l'interview de D. Zamora dans « De la sécurité sociale à l'assistance sociale », Ensemble n° 97, 2018.

la règle devant demeurer l'affiliation quasi généralisée à la sécurité sociale, corollaire d'un salariat appelé à devenir de plus en plus dominant<sup>5</sup>. Un contexte qui explique sans doute aussi l'étonnante générosité de ces avancées sociales.

Mais après deux décennies de crise et de chômage structurel, et face au basculement de fractions non négligeables de la population hors du système économique et des filets de la sécurité sociale, c'est à un renversement de paradigme que l'on a assisté. Désormais, c'était aux « assistés » de payer « leur dette » à la société pour l'aide que celle-ci leur consentait, une rhétorique culpabilisante et moralisatrice se développant à l'appui, sur le thème bien connu des « droits et des devoirs ». D'abord avec l'instauration partielle des PIIS dans les CPAS en 1993 jusqu'à leur généralisation quasi totale imposée par la loi Borsus en 2016. Et ensuite, pour les chômeurs, dès 2004, le renversement de « la charge de la preuve », pesant à présent sur les épaules des exclus du système économique et victimes de la crise contraints de démontrer en permanence qu'ils cherchent bien par eux-mêmes et sans répit un emploi pourtant de plus en plus raréfié.

Bref, là où, au début des programmes « d'activation » on nous expliquait que celle-ci était la juste contrepartie de la protection sociale, on affirme aujourd'hui de façon de plus en plus décomplexée que c'est au contraire la protection sociale qui serait la contrepartie d'une activation... laquelle en devient même la condition.

### Hécatombe

Faute de statistique fiable en la matière, il est impossible de quantifier le nombre d'exclus de l'aide du CPAS, que ce soit par les « obstacles à l'entrée » (conditions d'accès plus sélectives et restrictives que pour l'assurance chômage) ou suite à leur « sanction » pour n'avoir prétendument pas honoré les termes de leur « contrat ». Mais, sur base de l'expérience de diverses associations de défense des précaires<sup>6</sup>, une chose est sûre : la tendance est à une sévérité accrue et le nombre des victimes augmente inexorablement. En outre, le plus souvent, les CPAS ne sanctionnent pas dans le cadre des PIIS, mais en invoquant une supposée « non-disposition à travailler » (qui permet d'exclure ceux qui en sont accusés, très souvent abusivement), tandis que les PIIS ne permettent « que » des sanctions de

un à trois mois. Cette « disposition » que l'on exige du demandeur constitue en effet l'une des six conditions impératives pour avoir droit à l'aide des CPAS. Cependant, contrairement aux autres, elle n'est pas cadrée par la loi, permettant ainsi la plus grande subjectivité dans son interprétation et donc une différence de traitement d'un CPAS à l'autre, voire d'un assistant social à l'autre. Avec, au final, un arbitraire plus grand qu'au sein des services de l'emploi à l'égard des chômeurs...

Au sein du régime chômage, on peut en revanche quantifier le nombre de sanctions et d'exclusions définitives par l'ONEM, ce dernier produisant chaque année un rapport d'activité très détaillé. Deux chiffres résument dramatiquement combien l'État social actif est bel et bien « une arme d'exclusion massive ». Depuis 2005, plus de 50 000 chômeurs ont été exclus par le dispositif d'activation du comportement de recherche d'emploi et, depuis 2015, plus de 50 000 autres ont perdu leur droit au chômage acquis sur base de leurs études (du fait de la limitation de ce dispositif à trois ans maximum décidée par le gouvernement Di Rupo). Si l'on prend en compte les nombreuses sanctions à durée déterminée, c'est le cap du million de sanctions (et non de personnes, puisque de nombreux chômeurs ont été sanctionnés à diverses reprises et/ou sous diverses formes) qui a été franchi en quinze ans<sup>7</sup>.

Quelques mots encore sur la manière insidieuse dont la même logique percole dans d'autres secteurs de la sécurité sociale. Sans même parler du recul de l'âge de la pension légale jusqu'à soixante-sept ans, imposé par le gouvernement Michel, rappelons la quasi-liquidation du régime des prépensions qui, par la création du régime « chômage avec complément d'entreprise » (RCC), a transféré le plus gros du financement de celles-ci (auparavant largement pris en charge par les patrons) vers le régime chômage et donc à charge de la sécurité sociale, autrement dit de la collectivité. Le démantèlement pur et simple de cet « amortisseur » très précieux pour les travailleurs d'âge mûr licenciés par leur entreprise a débouché très vite surtout sur l'« activation » des plus de cinquante ans qui, par paliers successifs, a fini par s'imposer jusqu'à soixante-cinq ans... soit l'âge de la pension légale avant le coup de force libéral en question ! ■

5. Ibidem.

6. Collectif Solidarité contre l'exclusion, Réseaux de lutte contre la pauvreté, Association de défense des allocataires sociaux, Lutte Solidarité Travail, ATD Quart Monde...

7. Voir l'étude du CSCE sur les types de sanctions ([www.asbl-csce.be](http://www.asbl-csce.be)).