

L'activation des CPAS



On l'oublie trop souvent mais les CPAS ont été les premiers acteurs sociaux à (devoir) appliquer les orientations et recommandations de l'État social actif, et ce dès la loi du 26 mai 2002 sur le Droit à l'intégration sociale. Une mission lourde de conséquences...

Par Philippe DEFEYT

LES ARTICLES 2 ET 3 DE LA LOI sur le Droit à l'intégration sociale (DIS)¹ sont sans ambiguïté quant à la volonté du législateur d'en faire un des dispositifs d'une politique d'activation :

« **Article 2**

Toute personne a droit à l'intégration sociale. Ce droit peut, dans les conditions fixées par la présente loi, prendre la forme d'un emploi et/ou d'un revenu d'intégration, assortis ou non d'un projet individualisé d'intégration sociale. Les centres publics d'aide sociale ont pour mission d'assurer ce droit.

Article 3

Pour pouvoir bénéficier du droit à l'intégration sociale, la personne doit simultanément et sans préjudice des conditions spécifiques prévues par cette loi :

(...)

5° être disposée à travailler, à moins que des raisons de santé ou d'équité l'en empêchent. »

Au vu de ce prescrit légal, je m'étonne toujours de voir le nombre de personnes qui pensent encore que les bénéficiaires du DIS ne sont pas « obligés de travailler ». C'est pourtant bien le cas. Et ils sont même en principe obligés de s'inscrire comme demandeur d'emploi libre inoccupé auprès du FOREM ou d'ACTIRIS.

Cette orientation voulue par le législateur, fortement poussé dans le dos par le Parti socialiste flamand qui, à l'époque, portait très fort les recommandations prônées par Frank Vandenbroucke, spécialiste de l'État social actif, est d'application tous les jours dans nos CPAS.

Voici quelques commentaires inspirés par mon expérience de terrain :

– Cette volonté d'assurer l'insertion d'abord bute bien sûr comme toutes les politiques d'activation sur le manque d'emplois. Et plus encore des emplois de qualité (conditions de travail correctes, salaire mensuel suffisant). Difficile de parler d'une insertion socioprofessionnelle à la hauteur des ambitions du

1 Pour plus d'infos, voir : www.mi-is.be/be-fr/cpas/droit-a-lintegration-sociale

législateur quand, par exemple – cela se rencontre – l'emploi proposé à un bénéficiaire du DIS est un emploi à 1/3 temps payé au salaire minimum garanti... Difficile, parce que non politiquement correct, de rappeler que même s'il y avait davantage d'emplois disponibles, tous les bénéficiaires du DIS ne pourraient pas y accéder pour diverses raisons (problèmes de santé, accumulation de problèmes comme l'endettement ou des assuétudes, absence d'un moyen de transport motorisé, discriminations ou réticences de la part de certains employeurs, etc.).

– Certes, dans un monde idéal, un empathique, important et patient accompagnement des bénéficiaires du DIS (activités d'insertion sociale, démarches de motivation, résolution des divers problèmes qui freinent ou rendent impossible l'exercice d'un emploi, formations, aides matérielles, places en crèche...) pourrait amener plus de personnes à être en capacité d'accepter un emploi. Dans le monde réel, les moyens humains et financiers manquent. C'est par exemple le cas quand des formations fort prisées organisées par le FOREM (typiquement : chauffeur poids lourds) sont *de facto* rationnées (le nombre de place y est limité) et que les bénéficiaires du revenu d'intégration sociale (RIS) ont statistiquement moins de chances que d'autres demandeurs d'emploi de réussir les tests pour accéder à ces formations.

– Malgré de nombreuses difficultés de toutes natures et l'existence de pièges financiers, à savoir des situations où l'acceptation d'un emploi appauvrit le bénéficiaire du RIS – parce que le salaire n'inclut pas les frais liés à l'emploi et qu'un euro de salaire en plus signifie un euro du RIS en moins –, il y a de nombreux bénéficiaires du RIS qui travaillent à temps partiel. Notamment celles et ceux qui travaillaient déjà sous ce statut avant de devoir, pour diverses raisons, recourir à l'aide d'un CPAS. Mais surtout parce que beaucoup d'emplois (titres-services, activités d'intérim, Horeca...) accessibles aux personnes concernées sont des emplois à temps partiel et faiblement payés.

– L'activation demandée au bénéficiaire du RIS peut, dans un premier temps – et c'est très bien ainsi – prendre la forme d'activités d'insertion sociale, de formations, voire d'études. Cela est même dit explicitement dans

l'article 6 de la loi sur le DIS pour les moins de 25 ans :

« **Article 6**

§ 1^{er} Toute personne majeure âgée de moins de 25 ans a droit à l'intégration sociale par l'emploi adapté à sa situation personnelle et à ses capacités dans les trois mois de sa demande lorsqu'elle remplit les conditions prévues aux articles 3 et 4.

§ 2 Le droit à l'intégration sociale par l'emploi peut faire l'objet soit d'un contrat de travail soit d'un projet individualisé d'intégration sociale menant, dans une période déterminée, à un contrat de travail. »

– Les CPAS disposent de deux dispositifs privilégiés pour l'insertion socio-professionnelle :

- le dispositif dit *Article 60*² : un bénéficiaire du DIS obtient un (vrai) contrat de travail et est 'mis à disposition' d'un 'employeur' (le CPAS lui-même, la commune, une association...) qui va, en principe, lui permettre d'apprendre un métier et un savoir-être, le temps nécessaire pour recouvrer ses droits à une allocation de chômage ;
- le dispositif dit *Article 61*³, où le contrat est passé avec un (vrai) employeur financièrement aidé par le CPAS, les objectifs de ce dispositif et sa durée étant identiques à ceux de l'*Article 60*.

Mais si ces deux dispositifs semblent – il n'y a pas d'étude récente et globale sur l'insertion à moyen/long terme des personnes qui en ont bénéficié – plus efficaces ou au moins aussi efficaces que d'autres dispositifs de mise à l'emploi, j'y vois au moins trois problèmes :

- dans certain cas (en nombre croissant ?), ces emplois remplacent d'autres emplois ; c'est très clair par exemple quand une commune (voire un CPAS lui-même) supplée au non-remplacement de travailleurs qui s'en vont par des personnes sous contrat *Article 60* ; il s'agit là de l'utilisation (très limitée d'une main-d'œuvre 'bon marché' ;
- les CPAS demandent à certains employeurs une contribution financière (par exemple, au CPAS de Namur, 300 € par mois pour une personne sous *Article 60* mise à disposition de l'hôpital public) ; la hauteur de cette

2 D'après l'article de la loi organique sur les CPAS qui prévoit ce dispositif.

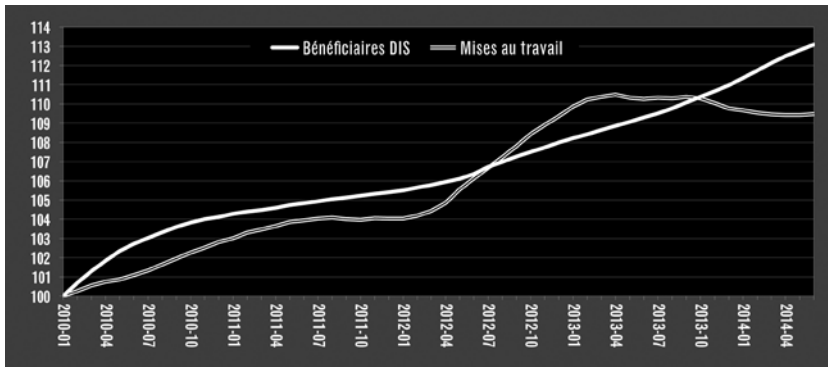
3 Idem.

contribution étant variable d'un CPAS à l'autre, on a pu voir des formes de 'shopping' pratiquées par certains employeurs potentiels pour obtenir une personne sous *Article 60* au moindre cout ;

- enfin, le cout brut (hors éventuelle contribution de l'employeur) pour un CPAS d'un *Article 60* (sauf cas particuliers) est très élevé, de l'ordre de 10.000 € par an si on tient compte des dépenses liées à la formation et à l'accompagnement ; or les moyens manquent.

– Devant faire face à des difficultés budgétaires croissantes, les CPAS wallons ont réduit la voilure en matière d'insertion socioprofessionnelle via les *Articles 60* et *61*, comme le montre le graphique suivant. Ce constat est d'autant plus inquiétant que ces évolutions sont intervenues avant l'arrivée dans les CPAS wallons de milliers de bénéficiaires potentiels suite à la perte de leur allocation d'insertion⁴.

Bénéficiaires du droit à l'intégration sociale et mises à l'emploi par les CPAS
Wallonie - Tendances⁵ - Indices janvier 2010 = 100



Source : SPP Intégration sociale

⁴ Suite à une décision du gouvernement précédent, en janvier 2015, 18.432 personnes, dont 12.266 en Wallonie, ont perdu leurs allocations d'insertion (le droit est actuellement limité à 3 ans maximum, certaines catégories de personnes – chefs de ménage, isolés,... – bénéficiant néanmoins d'un sursis).

⁵ Moyennes mobiles sur 12 mois centrées sur le dernier mois. La moyenne mobile est un outil statistique utilisé pour analyser par exemple des séries temporelles, en supprimant les fluctuations saisonnières de façon à en souligner les tendances conjoncturelles et de moyen terme.

- Ce sont aussi les difficultés budgétaires qui expliquent (en partie au moins) les inégalités en matière d’insertion socioprofessionnelle des bénéficiaires du DIS suivant le CPAS dont ils dépendent. En effet, certains CPAS mobilisent plus de moyens pour l’insertion socioprofessionnelle que d’autres, certains CPAS autorisent plus facilement un jeune à entamer ou à poursuivre des études que d’autres⁶.
- Enfin, on doit s’interroger aujourd’hui sur le partage des rôles et responsabilités entre le FOREM et les CPAS. Le FOREM, en tant qu’opérateur public en matière d’emploi, devrait en principe s’occuper de manière égale de l’insertion socioprofessionnelle de tous les demandeurs d’emploi inoccupés (DEI) inscrits auprès de ses services. Et les bénéficiaires du DIS en capacité de travailler sont censés l’être. Dans la réalité, on sait que tous les DEI ne sont pas traités de la même manière et ne bénéficient pas nécessairement (tout à fait) des mêmes aides à l’emploi.

De ces constats, globalement peu réjouissants, découlent trois revendications majeures :

- Donner des moyens suffisants au FOREM et aux CPAS pour mener une politique d’insertion sociale et socioprofessionnelle profitant à un plus grand nombre de bénéficiaires du DIS qu’aujourd’hui. Ces moyens accrus doivent s’accompagner d’un dialogue équilibré entre ces deux acteurs majeurs de l’insertion.
- Mettre en place des mécanismes qui rapprochent les politiques d’insertion et les efforts des CPAS, afin de diminuer les inégalités entre bénéficiaires du DIS. Ceci passe notamment par une augmentation des moyens du Fonds spécial de l’action sociale⁷ pour réduire les écarts entre CPAS riches et CPAS pauvres.

⁶ Voir : Philippe DEFEYT, *Le point sur les jeunes qui bénéficient d’un revenu d’intégration ‘étudiant’*, Institut pour un Développement Durable, octobre 2012 (www.iddweb.eu/docs/etudiants.pdf).

⁷ L’équivalent du Fonds des communes pour les CPAS.

– Réduire les pièges financiers dont sont victimes les bénéficiaires du RIS qui trouvent ou retrouvent un emploi.

Mais n'éludons pas la question centrale, trop souvent occultée dans les débats : tous les efforts des CPAS et du FOREM laisseront toujours un nombre (très) important de bénéficiaires du RIS hors emploi, en tout cas pour des périodes plus ou moins longues. Et ceci pour diverses raisons, qui tiennent soit au marché du travail (discriminations éventuelles y compris), soit aux caractéristiques et parcours de nombreux bénéficiaires du RIS. La question de ce qu'ils peuvent malgré tout apporter à la société reste ouverte...

Philippe DEFEYT
Président du CPAS de Namur