

La loi sur le droit à l'intégration sociale a trois ans

en bref

Quatre évaluations de la nouvelle loi ont été rendues publiques le 1^{er} mars 2005. Elles démontrent de nombreuses difficultés dans l'application de la nouvelle loi, qui n'a guère amélioré la situation des travailleurs et des usagers. Nous vous présentons ici les points forts de chaque évaluation¹.

de 10% du revenu vital en deux ans était également prévue dans la loi³, mais n'a pas été suivie dans les faits (augmentation de 4% le 1^{er} janvier 2002, et de 1% en octobre 2004... soit 5% au total jusqu'à présent). Une augmentation de 1 % est promise (? ! !) pour le 1^{er} octobre 2006 et de 2% supplémentaires en octobre 2007.

Le Colloque qui a été organisé le 1^{er} mars par le ministre Christian Dupont a permis de faire le point, plus de deux ans après l'entrée en vigueur de la loi. Trois des quatre évaluations qui y ont été présentées sont téléchargeables sur différents sites : l'évaluation faite par Ernst & Young (voir www.mi-is.be), l'évaluation réalisée par le Service de lutte contre la pauvreté (Centre pour l'égalité des chances; voir www.luttepauvrete.be), et enfin l'évaluation faite par l'Union des villes et communes (voir www.uvcw.be pour la Wallonie, www.avcb-vsgb.be pour Bruxelles, et www.vvsg.be pour la Flandre). Les retranscriptions des ateliers seront aussi disponibles sur le site du SPP Intégration sociale : www.mi-is.be.

Ghislaine De Smet.

1. Rétroactes

26 mai 2002 : la loi sur le « droit à l'intégration sociale » est adoptée, à l'unanimité, et remplace la loi sur « le minimum de moyens d'existence », qui datait de 1974. Elle est entrée en application en octobre 2002. Avant son adoption, le projet de loi avait fait l'objet d'une résistance acharnée des milieux associatifs, dont le Collectif, regroupés en plate-forme, la plate-forme « Minimex »², relayée par Ecolo dans le gouvernement arc-en-ciel. La première mouture du projet, déposée par le Ministre Vande Lanotte en... juillet 2001 était en effet tout à fait inacceptable.

Quelques « garde-fous » ont été obtenus par le mouvement de résistance : un délai de réflexion avant la signature du « contrat d'intégration » ; le droit de se faire accompagner ; le droit d'être entendu par le CPAS ; et la garantie d'une évaluation de l'application de la loi un an après son entrée en vigueur.

Les « promoteurs » de la nouvelle loi (dont le PS) mettaient en avant plusieurs avancées : le droit à l'information réaffirmé ; une augmentation des moyens accordés au CPAS (et l'engagement de travailleurs sociaux supplémentaires) ; l'individualisation des droits et une égalité de traitement pour les étrangers inscrits au registre de la population ; une politique d'insertion plus active des jeunes de moins de 25 ans, qui constituent le quart des bénéficiaires du RIS (Revenu d'intégration sociale). Enfin, une augmentation totale

2. L'évaluation d'Ernst & Young

Cette société de consultance privée a été chargée par le gouvernement de l'évaluation de la mise en œuvre de la nouvelle loi, entre septembre 2002 et septembre 2003. Elle a réalisé une étude quantitative et qualitative, et a aussi organisé des groupes de travail avec les associations des villes et communes.

Une étude quantitative a été adressée à 120 CPAS, dont 81 ont réagi (avec une surreprésentation des grands CPAS). On constate une hausse assez nette (17,5%) des bénéficiaires d'une mesure d'activation. La plupart de ces mises à l'emploi se font par le biais de l'article 60, dont 42% sont des mises à disposition internes au CPAS. Les bénéficiaires d'un PIIS (projet individualisé d'intégration sociale) sont en majorité des jeunes de moins de 25 ans (88%) dont 50% sont des étudiants. Le nombre d'étudiants ayant un PISS bénéficiant d'une allocation financière diminue par rapport à l'ancienne loi (de 98% à 92%).

(1) Un numéro spécial d'AlterEchos (n°183, mars 2005) a été consacré au colloque. Il est disponible sur demande <alter.echos@alter.be>, tél. 02.541.85.20.

(2) Voir numéros du Journal 28 à 32; articles disponibles sur notre site www.asbl-csce.be, thème : à propos des CPAS.

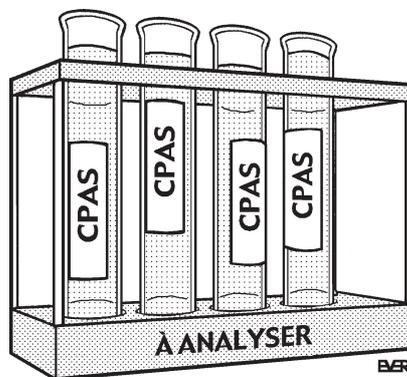
(3) Voir Commentaires des articles de la loi, Art.14 : « Le but est de relever de 10% le montant de l'allocation minimale. Cette augmentation sera effectuée en deux mouvements et doit être finalisée pour le 1er janvier 2005. »

Une étude qualitative a aussi été réalisée auprès de 110 usagers (dans 22 CPAS) et 149 travailleurs de CPAS (présidents, secrétaires, AS), dans 48 CPAS. Celle-ci montre un contraste entre la connaissance dite « suffisante » de la loi par les travailleurs de CPAS et la méconnaissance de celle-ci par les usagers (certains ignorant même son existence). Les professionnels ont une vue globalement positive de la nouvelle loi⁴, et estiment qu'elle avalise des pratiques déjà courantes auparavant. Par contre, l'application de la loi occasionne des difficultés d'interprétation, qui ont été corrigées par des circulaires. Les assistants sociaux estiment que le volume d'informations à donner à l'utilisateur est beaucoup trop important. Dans 40% des cas, l'utilisateur doit rencontrer plusieurs intermédiaires avant de rencontrer « son » assistant social ; c'est pourtant la relation de confiance avec celui-ci qui est privilégiée par les usagers. Dans les petits CPAS, l'utilisateur rencontre directement son assistant social. Quand l'utilisateur vient pour la première fois au CPAS, c'est d'abord pour obtenir une aide financière; il méconnaît tous les autres dispositifs d'aide offerts par les CPAS (médiation de dettes, aide à la remise à l'emploi, etc.)

Ernst & Young note des insuffisances de collaboration entre les CPAS entre eux, avec le SPP intégration sociale, ainsi qu'avec différents partenaires : les écoles, le Forem et l'Orbem. D'autres acteurs comme les syndicats, les mutualités ou la police devraient être informés correctement sur les fonctions des CPAS, afin d'éviter qu'ils ne donnent de mauvaises informations aux personnes qu'ils orientent vers les CPAS. Ernst & Young préconise enfin la mise en relation avec d'autres dispositifs de lutte contre la pauvreté (logement social, école, crèche...), la réduction du délai entre la sanction et sa mise en œuvre et... l'augmentation du revenu d'intégration.

3. Evaluation du Service de lutte contre la pauvreté

Cette évaluation⁵ a été faite en concertation



avec les acteurs de terrain (usagers et travailleurs sociaux), avec lesquels le Service travaille dans le cadre de ses missions ordinaires. Le fil rouge a été le parcours du demandeur.

Il y a de nombreux obstacles avant la première demande (méconnaissance des CPAS ou obstacles subjectifs), et les gens reportent le plus longtemps possible leurs démarches. Quand ils arrivent au CPAS, les problèmes se sont accumulés ; la demande est toujours d'ordre financier. La qualité de l'accueil est primordiale : personne affectée à cette tâche (travailleur social ou administratif), lieu (conditions d'attente, bureau individuel du travailleur social), qualité humaine de l'accueil (sourire...). Par rapport au volet information, si les usagers s'estiment bien informés, les travailleurs sociaux se disent eux-mêmes mal informés, et disent avoir des difficultés pour appliquer la loi. Ils soulignent le manque d'outils pour la diffusion d'une information correcte. Les ayants droit ne comprennent pas toujours les documents transmis, il faut communiquer oralement, ce qui prend beaucoup de temps.

Le PISS est perçu comme un outil intéressant, car il offre des perspectives d'emploi, définit des droits et des devoirs. Par contre, vouloir déboucher sur un contrat de travail dans les 3 mois est tout à fait illusoire. Certains perçoivent le PISS comme dangereux, vu le recours accru aux sanctions.

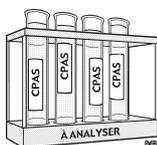
La loi a entraîné une augmentation importante de la charge de travail, des tâches administra-

(4) NDLR : Ce n'est pas l'opinion de l'Union des villes et communes, voir plus loin dans cet article !

(5) Voir aussi compte-rendu du conseil d'animation, page 6.

Evaluation loi DIS





tives et sociales. Le travail social devient de plus en plus complexe et cloisonné, tiraillé entre les rôles d'accompagnement et de contrôle. Les travailleurs sociaux estiment que leurs conditions de travail se dégradent... ce qui n'est pas sans répercussions sur les conditions d'accueil et sur l'accompagnement des ayants droit.

4. Evaluation de l'Union des villes et communes

Avec un recul d'un peu plus de deux ans d'application de la loi, les trois fédérations de CPAS du pays ont remis une évaluation commune au Ministre de l'intégration sociale.

Les éléments positifs sont l'élargissement du champ d'application de la nouvelle loi aux étrangers inscrits au registre de la population, une certaine individualisation des droits, la prise en compte du paiement d'une pension alimentaire et de la garde alternée, ainsi que la possibilité de suspendre partiellement le paiement du revenu vital.

Les CPAS regrettent la lenteur de la mise en œuvre de l'augmentation des montants du RIS pour laquelle les autorités fédérales s'étaient engagées. Elles soulignent aussi le danger des pièges à l'emploi, provoqués par l'absence de prise en compte de toute une série de ressources des bénéficiaires du RIS. En ce qui concerne les demandes émanant d'étudiants, les CPAS posent une question fondamentale : les étudiants sont-ils un groupe cible approprié et souhaitable pour les CPAS ? En effet, leur accompagnement nécessite une approche particulière, pour laquelle les CPAS ne sont pas formés, et qui requiert des moyens supplémentaires. Est-ce au CPAS de remplir toutes les lacunes du milieu parental, de la sécurité sociale, des bourses d'études, des écoles, etc. ?

La subvention forfaitaire annuelle par dossier (250 euros/an) occasionne un calcul compliqué et ne semble pas le critère le plus adéquat. La subvention donnée est insuffisante. Les CPAS demandent de revoir le calcul de l'intervention dans les frais de personnel.

La distinction entre les moins et les plus de 25 ans pour la mise à l'emploi instaure une certaine discrimination. Il est aussi important de chercher des solutions pour les plus de 25 ans... La pratique démontre aussi qu'il est irréaliste de penser que tous les jeunes peuvent être mis au travail dans les 3 mois, alors qu'un nombre important de jeunes qui s'adressent au CPAS doivent d'abord résoudre d'autres problèmes (toxicomanie, enfants à charge, problèmes psychiques, logement, rupture familiale...). Les CPAS sont partisans d'une approche individualisée, centrée sur le demandeur d'aide et ses caractéristiques, plutôt que purement sur l'âge.

Pour les plus défavorisés, ceux qui recevront le RIS pour le reste de leur vie, ces personnes ne sont pas aidées par la loi au-delà de l'obtention du RIS, revenu dont on sait que le montant est trop bas pour pouvoir mener une vie conforme à la dignité humaine. Pour pouvoir aider ces personnes, les CPAS doivent faire appel à des subsides occasionnels et limités (notamment pour encourager la participation sociale, culturelle, sportive...), ou à l'apport de moyens communaux, qui ne constituent pas un droit pour la personne.

La loi n'a pas non plus mis fin aux mauvais rapports d'équivalence entre les catégories de bénéficiaires. Les nouvelles catégories créées en 2002 mettaient un adulte sur le même pied qu'un enfant et ne faisaient pas de distinction suivant le nombre d'enfants, alors même que le fait d'avoir plusieurs enfants entraîne des frais supplémentaires (p.ex. logement), non couverts par les allocations familiales. En janvier 2004, la Cour d'arbitrage a confirmé les objections soulevées par les CPAS et a annulé certaines dispositions de la loi ; une modification de la loi est entrée en vigueur en janvier 2005 (il y a déjà eu 3 modifications successives de catégories), mais des situations inéquitables subsistent. Les CPAS regrettent la suppression de l'individualisation des droits, qui était l'un des atouts de la nouvelle loi.

Enfin, les modifications successives de la loi ont alourdi les charges administratives qui pèsent sur les CPAS. Les systèmes informa-

tiques ont dû être adaptés à plusieurs reprises, ce qui prend du temps au détriment du vrai travail social. Les professionnels trouvent que la loi devient illisible ! Les CPAS revendiquent qu'une prochaine modification éventuelle (suite notamment au recours en annulation introduit par la Ligue des droits de l'homme auprès de la Cour d'arbitrage) ne soit pas réglée par le biais d'une loi-programme, mais qu'un débat fondamental ait lieu et qu'on ose remédier aux manquements de la loi.

5. Une analyse jurisprudentielle de la loi par le Centre de droit social de l'ULB

La nouvelle loi a servi de fondement à 1200 décisions judiciaires depuis son entrée en vigueur.

La motivation des décisions au travers des droits fondamentaux figurant dans les articles 22 et 23 de la Constitution, intervient dans l'interprétation de plusieurs des critères ouvrant le droit à l'intégration sociale : l'enquête sociale doit respecter le droit à la vie privée (l'ingérence doit être proportionnée par rapport au but visé) ; la majorité en âge n'est plus nécessairement synonyme d'autonomie (et donc le principe de la solidarité familiale peut être mis en œuvre, sauf en cas de conflit familial) ; la condition de nationalité ne peut

pas être invoquée, conformément au principe d'égalité de traitement entre tous les ressortissants de l'Union européenne ; l'interprétation de l'insuffisance des ressources se fonde sur le principe de respect de la dignité humaine ; la disposition au travail est appréhendée à la lumière de l'article 23 de la Constitution (droit au travail dans des conditions équitables) ; le droit à « un emploi adapté » est considéré comme un droit subjectif induisant des obligations de moyens (et renvoie donc aux moyens mis à la disposition des CPAS).

Les juges mettent de plus en plus en avant les principes de la Charte de l'assuré social. Droit à l'information : volet passif (fournir tous les renseignements utiles) et volet actif (effectuer toutes les démarches afin que le bénéficiaire puisse profiter de tous ses droits). Le devoir de collaboration est considéré comme une condition d'octroi pour les moins de 25 ans. L'obligation de motivation est complètement intégrée par la jurisprudence.

Certains juges prennent l'initiative de déplacer le débat hors des prétoires, sous forme de médiation ou de conciliation ; cette tendance paraît aller dans la direction souhaitée par l'ensemble des acteurs. La création d'un espace de médiation préalable à la judiciarisation figure parmi les nouveaux aménagements annoncés par le ministre Dupont.

Commentaire

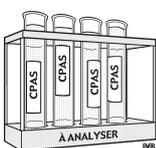
En abordant cette journée d'évaluation, je m'étais promis d'oublier les a priori que faisait naître la présence incongrue, face à des acteurs du terrain, de la société de consultance Ernst & Young (E&Y). Je voulais juger sur pièces, sans condamner d'office. Sans illusions tout de même sur l'étude qualitative. Des « golden boys » interrogeant des AS et des minimexés, ça doit tenir du surréalisme à la belge. C'est comme demander à des bouchers d'évaluer des restos végétariens... Enfin, sait-on jamais ? Wait & see (ça y est,

j'utilise l'anglais, contagion des consultants ?).

La formulation de propositions était, elle, connue d'avance. Un consultant qui se respecte flatte la direction prise par son commanditaire et pointe les problèmes pour lesquels il a lui-même des solutions toutes prêtes à « offrir ». On n'est jamais si bien servi que par soi-même et E&Y conseille donc la mise en œuvre d'un Management Information System, outil de gestion dont la société est l'un des spécialistes. Morceau choisi : « *Beaucoup de CPAS,*

*Yves Martens,
Collectif
Solidarité
Contre
l'Exclusion.*





en dépit de leur taille, n'étaient pas ou pratiquement pas capable (sic !) de (...) retrouver d'une façon rapide l'information demandée. Durant l'enquête qualitative, il s'est avéré que ceci est dû essentiellement au manque de convivialité des logiciels (...) Nous revenons sur ce sujet dans le chapitre relatifs (resic !) aux recommandations ».

Reste l'étude quantitative. Sur ce point, on pouvait espérer un véritable apport. Dame, ils en ont l'expertise, les ressources humaines et techniques et, faisons-leur confiance, ils ont obtenu le budget pour ! On sait cependant qu'on peut faire dire tout et son contraire aux statistiques. Le choix de l'échantillon est donc essentiel. Et d'emblée il pose problème. Le classement par taille des CPAS apparaît discutable à bien des acteurs. Sur 589 CPAS, E&Y décide d'en sélectionner 120, dont les 60 participants à un programme de monitoring. Et décrète qu'atteindre 60 réponses constituerait un échantillon représentatif. Comme E&Y a reçu 81 questionnaires de retour, il estime ce taux de réponse excellent. Las, ces 81 questionnaires renvoyés n'ont pas pour autant été tous complétés intégralement. Et devinez quelles sont les questions laissées sans réponse ? Les points les plus sensibles *of course*, comme le chapitre budgétaire et plus encore celui des sanctions. Seuls 34 à 37 CPAS ont répondu à ces questions sur les sanctions, l'échantillon n'est dès lors pas représentatif de l'aveu même et selon les critères d'E&Y ! Comment un consultant peut-il rendre un rapport qui ne répond pas à ces questions essentielles ? Comment comprendre et accepter que, grassement rémunéré, un cabinet privé ne mette pas les moyens nécessaires jusqu'à l'obtention de ces réponses ? Comment le ministre peut-il ensuite, sur une base aussi peu fiable, conclure « *certaines craintes exprimées en matière de contrôle social ne se sont pas traduites dans la réalité. Les évaluations démontrent en effet très clairement la mise en place par les CPAS d'une politique d'activation et d'accompagnement plutôt que le renforcement du contrôle ou de l'exclusion sociale par le recours aux sanctions* » ???

En atelier, Matéo Alaluf apporta une réponse cinglante en proposant de ne travailler que sur les évaluations sérieuses et pas sur celle

d'une société commerciale qui « *sous couvert d'objectivité via la quantification, tire des conclusions d'ordre politique sans prendre en compte la réalité de ce qui se vit sur le terrain.* » Et de fait, quand on compare les différentes études qualitatives, il ne semble pas qu'on parle des mêmes acteurs ni de la même réalité. Le déni de subjectivité d'E&Y lui fait tout voir à travers un prisme qui, bien sûr, est celui attendu par son commanditaire. C'est donc logiquement que celui-ci le paie rubis sur l'ongle : depuis La Fontaine nous savons que tout flatteur vit aux dépens de celui qui l'écoute...