

INVESTIR DANS NOS CPAS SURTOUT A BRUXELLES

Une analyse d'Erik Claes, Floor Michielsen, Julia Clever (Odisee de co-hogeschool),
Khalid Chatar (CFS asbl), le collectif CARTACH et le collectif CAPS
CFS asbl – 2024

Analyse 2024

Collectif Formation Société (CFS asbl) – pôle Education permanente/cohésion sociale

Rue de la Victoire 26

1060 Saint-Gilles

02/543 03 03

ep@cfsasbl.be

Toutes publications sont disponibles gratuitement sur ep.cfsasbl.be

Avec le soutien de



Avant les élections du 9 juin 2024, la N-VA a proposé de bloquer l'indexation du revenu d'intégration, suite à son augmentation de 12 % par rapport à l'indexation au cours de la législature précédente. En outre, le parti plaide en faveur d'une norme d'indemnisation légale. Le revenu d'intégration, dernier filet de sécurité de notre protection sociale, ne doit pas augmenter plus que le salaire minimum. L'argument sous-jacent s'inscrit parfaitement dans le cadre de l'État social actif : La différence entre le revenu de remplacement et le salaire minimum ne doit pas être trop faible, sous peine de décourager toute volonté de travailler.

Ce discours repose sur trois craintes largement répandues :

- Travailler ne serait pas assez rémunérateur tandis que ne pas travailler le serait.
- L'État surprotégerait ses citoyens au lieu de les activer.
- Le déficit budgétaire de l'État est principalement causé par l'octroi d'avantages sociaux et financiers à des citoyens qui ont leur place sur le marché du travail.

Dans ce qui suit, nous souhaitons aborder cette crainte de la surprotection sociale et de ses effets pervers supposés en termes de dépendance et d'assistanat. Il semblerait par ailleurs cette crainte trouve un écho de plus en plus important auprès des travailleurs. Mais est-elle fondée ? Les bénéficiaires de prestations sociales sont-ils réellement si à l'aise au point d'entretenir leur dépendance vis-à-vis de leurs CPAS ? Dans le cadre d'une recherche-action collaborative en cours, nous croisons le

point de vue de travailleurs sociaux avec ceux de citoyens bruxellois émargent au CPAS. Nous rassemblons leurs histoires et leurs connaissances expérientielles respectives, nous les relient au contexte bruxellois et nous les confrontons les unes aux autres.

L'hypothèse qui s'en dégage : Ce n'est pas la surprotection des ayants droit qui doit nous inquiéter, mais la sous-protection sociale et la reconnaissance inégale de droits humains fondamentaux.



Dans plusieurs dessins, les participants se représentent comme des figures vides et translucides, ou comme des personnages qui se font tout petits ou qui sont presque tombés hors de l'image, des personnages qui veulent ou peuvent occuper le moins d'espace possible.

FRAGILE

Dans le cadre de notre recherche, nous avons recueilli une trentaine de récits au cœur de CPAS bruxellois. Des bénéficiaires, mais aussi des assistants sociaux et des professionnels du secteur social. Ils sont courts, personnels et allient voix et dessins dans des capsules vidéo (digital stories). Ces récits donnent à voir comment les bénéficiaires vivent leur dépendance vis-à-vis du CPAS. Parallèlement, les témoignages des assistants sociaux révèlent de manière située ce qui entre en jeu de l'autre côté de cette relation asymétrique.

Les ayants droit se sentent soutenus par le CPAS lorsqu'ils sont protégés et respectés dans au moins six besoins fondamentaux ou capacités humaines¹ :

- 1) le sentiment de sécurité,
- 2) la possibilité de prendre soin de sa propre existence et de celle de ses proches,
- 3) la capacité de s'approprier l'existence par la parole et l'action,
- 4) le fait d'avoir et d'occuper une place dans la société/le monde,
- 5) la possibilité de réfléchir sur soi-même, sur sa condition
- 6) la possibilité d'entrevoir une perspective significative dans sa vie.

Ces différentes composantes de la dignité humaine sont fragiles, en partie parce qu'elles sont interdépendantes. Si la maladie, les difficultés financières ou une rupture traumatisante vous empêchent de vous occuper de vous-

même ou de vos proches, cela conduit facilement à l'isolement et à la perte d'une place dans le monde. Les CPAS qui respectent et protègent ces capacités humaines fragiles offrent aux citoyens non pas un hamac, mais un tremplin pour une vie autonome et pleine de sens. C'est ce qu'une société décente doit à ses citoyens.

Cependant, les différents récits collectés montrent que, du moins à Bruxelles, l'aide sociale comporte beaucoup de manquements en termes de protection et de reconnaissance de la dignité humaine. Par conséquent, les bénéficiaires vivent trop souvent leur dépendance vis-à-vis du CPAS comme une menace pour leur dignité, plutôt que comme une protection de celle-ci. La réalité vécue n'est donc pas celle d'une surprotection, mais plutôt d'une sous-protection.

INVISIBLE

La sous-protection est généralement comprise par les travailleurs sociaux en termes de *non-recours*. Certains groupes sociaux en situation précaire sont invisibles, restent en dehors du radar de l'aide et des services, alors que ce sont précisément eux qui en ont besoin et qui y ont droit. Les récits des bénéficiaires et des travailleurs sociaux nous invitent à entrer dans la complexité de ces phénomènes. Non seulement les citoyens invisibles, mais aussi les citoyens qui s'adressent aux CPAS bruxellois vivent trop souvent leur position comme invisible.

L'expérience la plus frappante de l'invisibilité se trouve dans l'histoire d'Adam². Il a essayé à plusieurs reprises, sans succès, de contacter son assistant

¹ Claes, E., Clever, E., Michielsen, F. (2024). Broken human possibilities. *Journal Fundamental Rights and Poverty*, 3, 23-43.

²<https://videos.domainepublic.net/w/x5hTrR3SDrxcFrNE2XjyW3>

social pendant la période COVID-19. Il lui faudra finalement quatre ans pour rétablir le contact avec le CPAS. A ce retour, Adam se sent devenir complètement translucide : son dossier a disparu et il lui faut recommencer le processus de demande d'aide avec toutes **les pièces justificatives**.

La sous-protection a un caractère relationnel. A la capacité précaire de l'ayant droit de se sentir présent, s'oppose la capacité fragile des CPAS et de leurs travailleurs sociaux d'être présents, joignables et disponibles. Cette fragilité est exprimée dans de nombreux autres dessins. Des scènes dans lesquelles les travailleurs sociaux ne regardent pas leurs bénéficiaires, mais se cachent derrière leurs ordinateurs. Ils sont présents dans le fichier numérique, mais invisibles pour la personne assise en face d'eux. L'invisibilité des ayants droit se reflète dans l'invisibilité de leurs professionnels.

Dans le contexte bruxellois et métropolitain, ce défaut d'accessibilité n'est pas un hasard. Bruxelles est une ville duale. Le contraste entre les catégories sociales privilégiées et les groupes de plus en plus défavorisés s'accroît. Ce contraste est particulièrement visible dans le croissant pauvre autour de la zone du canal de Bruxelles. C'est précisément dans ces communes que le nombre de demandes de CPAS monte en flèche. Le personnel y croule sous la charge de travail. Des collègues partent, font un *burn-out* et d'autres se retrouvent en sous-effectif. À cela s'ajoute le phénomène selon lequel les CPAS des communes les plus pauvres -dont le financement est le plus précaire- ont tout simplement les dépenses les plus importantes.

INAUDIBLE

L'expérience de l'invisibilité est renforcée par une autre facette vécue de la sous-protection : l'inaudibilité. Les scènes vécues par les CPAS - à l'accueil, lors de l'entretien d'admission, lors de la visite à domicile, devant les conseillers - ressemblent à des oreilles sourdes. Le premier entretien avec l'assistant social est souvent à sens unique. Il n'y a pas d'espace pour qu'ils reprennent leurs esprits.

Un exemple poignant est celui de l'étudiante Ada. Son assistante sociale a refusé à plusieurs reprises de prendre au sérieux sa demande de revenu d'intégration.

« Je suis là, allongée sur mon lit. La situation est alarmante. Zéro euro en poche. Et un compte bancaire en négatif. Je suis étudiante, sans logement, sans nourriture. Pas d'argent pour payer mon billet de train pour l'école, pas d'argent pour mes médicaments. Je suis une femme qui n'a pas les moyens de faire sa lessive. Un professeur m'aide. Une amie me prête son canapé. Et puis, pendant trois mois, mon assistant social refuse de soumettre ma demande d'aide. Il est comme un robot. Un robot malveillant. Un jour, je croise une amie d'enfance. Tu as beaucoup maigri », me dit-elle. Heureusement, elle effectue un stage auprès d'une organisation qui soutient les ayants droit en difficulté. Leur projet s'appelle BASKuul. Ils veulent réduire l'asymétrie entre les CPAS et les ayants droit. Là, deux femmes m'écoutent. Christelle m'offre un repas. Mariam me donne un morceau de pain. Je suis gênée. Elles sont là pour moi, à un moment où il ne me reste plus rien de ma dignité. Une lettre de leur avocat au président du CPAS me sauve. Le robot doit maintenant obéir. Après quatre mois d'extrême précarité, je reçois mon

revenu d'intégration. Mais me revoilà, allongée sur mon lit. Matériellement sauvée. Mais mentalement noyée. J'avais prévu de mettre fin à mes jours le 31 août. Mais à cette date, par miracle, j'ai trouvé un appartement. »

Le respect et la dignité humaine dépendent de la capacité des travailleurs sociaux à se laisser toucher par la souffrance des bénéficiaires. Qu'est-ce qui rend les travailleurs sociaux si imperméables dans leur capacité à être touchés ?

Deux scénarios se dégagent à travers de ces deux *digital stories*.

Le premier scénario est celui d'une compréhension insuffisante des réalités vécues par les ayants droit à l'aide sociale et de l'impact de l'insécurité matérielle sur la dignité humaine. La distance entre les perceptions des professionnels et les vécus des personnes en situation de vulnérabilité perturbe la capacité à être touché.

Le second scénario évoque l'épuisement professionnel et le burn-out. Nathalie³, travailleuse du CPAS, nous raconte.

« Dans l'héberge sociale de notre CPAS, les personnes peuvent se réchauffer autour d'un café, ou d'une boisson chaude en hiver. Un homme d'une soixantaine d'années a droit à des allocations de chômage, mais il survit dans la rue depuis des mois. Il est silencieux et porte des vêtements légers, alors qu'il fait très froid dehors. Je vois une grande plaie ouverte sur sa jambe. Il dit qu'il souffre. Un jour, il vient me voir. C'est trop lourd, madame", dit-il. Je

sombre dans la dépression. Je ne vois plus mes petits-enfants. Des larmes coulent sur ses joues. Pouvez-vous m'aider à être admis en psychiatrie ? Il dit qu'il n'a pas d'addiction à l'alcool mais qu'il a besoin de soins pour reprendre des forces. Nous prenons ensemble un rendez-vous téléphonique pour une pré-admission à l'hôpital. Le délai d'attente est d'un mois et demi. Puis, je téléphone à son assistante sociale. "Où dort-il ?" « Mais où dort-il ? » me demande-t-elle encore et encore. Sa question m'épuise. Je lui renvoie la balle : elle n'a qu'à lui demander elle-même en lui proposant un rendez-vous. "Il dort dans une église", me dit un collègue de l'héberge sociale. « Et en fin de journée, il faut fermer la porte. Pousser les gens dehors, dans le froid, dans la nuit". Je capte le message, mais l'épuisement mental m'empêche d'être touchée. Peu après, je tombe malade. »

La charge de travail d'une part, mais également la fragmentation d'un engagement professionnel partagé au sein des CPAS bruxellois -et entre CPAS- provoquent un épuisement mental et une insensibilité au sort de certains demandeurs d'aide aux problématiques multifactorielles.

L'INCERTITUDE

L'incertitude juridique est une autre facette de la sous-protection. Dora est animatrice culturelle dans un CPAS bruxellois et fait régulièrement l'accueil. Ce qui la frappe, c'est que de nombreux citoyens sont ignorants et incertains de leurs droits en matière d'assistance et de la manière de les obtenir. « La plupart des gens frappent à la porte du CPAS

³<https://videos.domainepublic.net/w/7bDPqF8N3kjBMdak3jisHx>

sans vraiment connaître leurs droits", dit-elle. Chaque fois, les mêmes phrases reviennent : "On nous a dit que..." ; « j'ai entendu dire que...". Dora poursuit : « Quand ils arrivent, ils sont fatigués et se sentent perdus. Les professionnels sociaux peuvent alors facilement les renvoyer d'un service à l'autre, dans un jeu de ping-pong".

Ce constat est partagé par la Ligue des droits humains. Dans ses recommandations sur le droit à l'intégration sociale, elle insiste sur l'incertitude quant au contenu des droits, à la procédure et aux conditions à remplir, à l'engagement de la procédure de demande, à la motivation de la décision, à la manière dont les CPAS interprètent la législation et utilisent leur pouvoir discrétionnaire ; l'incertitude quant à la durée, au maintien et à la portabilité des droits, et enfin quant aux garanties juridiques dont disposent les bénéficiaires pour faire valoir leurs droits.

Qu'est-ce qui fait que les CPAS et leurs travailleurs sociaux ne contribuent pas toujours activement à la protection juridique des ayants droit ? Pourquoi ignorent-ils trop souvent la loi, oublient-ils d'informer sur les garanties légales, telles que le droit d'être entendu ou le droit de faire appel au tribunal du travail ? Dans un contexte bruxellois et métropolitain, la surcharge de dossiers est certainement un facteur contextuel. Mais ce n'est peut-être pas la seule explication. La culture même du CPAS et le modèle de gouvernance qui en découle pèsent également dans la balance. Ils sont connus pour être bureaucratiques, hiérarchiques, très fermés et peu transparents dans leur

gestion quotidienne.

Une autre explication connexe pourrait être la faible sensibilisation des assistants sociaux aux questions juridiques. Comme dans une sorte d'image miroir vis-à-vis des ayants droit, ils sont souvent eux-mêmes incertains et ignorants du cadre législatif et des mécanismes de protection juridique qui donnent aux bénéficiaires une contre-voix et un contre-pouvoir face aux décisions des CPAS. La perte d'appropriation et d'autonomie des Bruxellois défavorisés risque de se répéter à l'intérieur des murs du CPAS. Là aussi, ils risquent d'être pris au piège de l'incertitude. C'est à ce moment-là que la douloureuse constatation à laquelle les ayants droit de notre recherche-action sont parvenus collectivement tombe à plat : la perte des possibilités humaines et de la dignité se poursuit au sein d'un service public dont le fondement légal et la mission essentielle est de permettre une existence digne.

TRAVAIL SOCIAL CLANDESTIN

Dora⁴ nous met sur une autre piste dans le contexte bruxellois. Elle pense alors surtout aux sans-abri, qui frappent régulièrement à la porte du CPAS.

Ils portaient souvent des sacs et venaient avec une question : "Je vis dans la rue et je veux voir quelqu'un". Ou encore : "J'ai entendu dire que j'avais droit à une aide". La loi stipule qu'il faut passer la nuit sur le territoire de la commune pour introduire une demande auprès du CPAS de la même commune.

Les sans-abri ne le savent pas toujours. Régulièrement, des personnes venaient dormir sur le territoire d'une commune voisine. Cela donnait parfois lieu à un jeu

⁴<https://videos.domainepublic.net/w/nxCS2LicN5V DWcRxCvUj>

de oui/non. Pour pouvoir les orienter vers un assistant social, je leur proposais d'autres lieux de sommeil que ceux qu'ils déclaraient. "Vous n'avez pas dormi au parc ou à l'église voisine ? Ils finissent par comprendre. "Ah oui, c'est vrai, en effet". C'était l'un des moyens d'éviter que les gens ne soient renvoyés d'un endroit à l'autre. Une situation parmi tant d'autres qui a nécessité une "stratégie" adaptée à la réalité de ces personnes.

Son récit témoigne d'un sens aigu de la justice sociale. Dora trouve injuste que des citoyens restent incertains et ignorent quel CPAS bruxellois est compétent pour leur venir en aide. Pour sécuriser et garantir l'accès à leurs droits, elle a paradoxalement dû enfreindre la loi. Son travail social devient clandestin.

Cela est à relier à une autre cause d'insécurité juridique, spécifiquement bruxelloise. La pauvreté est fluide et mobile dans la métropole. En tant que pôle d'attraction, la ville est constamment sujette à des migrations internes. À la recherche de meilleures conditions de vie, ou acculés par un marché immobilier de plus en plus cher, les personnes sont amenées à se déplacer d'un côté à l'autre de la ville. Les sans-abri franchissent sans le savoir les frontières territoriales à la recherche d'un endroit où passer la nuit. Cette réalité est en contradiction avec la division territoriale compartimentée des pouvoirs du CPAS entre 19 communes. La fragmentation territoriale renforce l'insécurité juridique des Bruxellois défavorisés. Le clin d'œil clandestin de Dora contient pourtant une solution simple. Où que vous soyez dans la Région de Bruxelles-Capitale, vous devez pouvoir contacter n'importe quel CPAS de n'importe quelle commune bruxelloise.