

De l'usage du contrat dans l'aide sociale

Claire Corniquet

Décembre 2017



Introduction

Un contrat, une convention, ou une entente peuvent être scellés sans validation écrite. Pourtant, force est de constater que de nombreux accords sont matérialisés sous la forme papier. Souvenez-vous d'Ariel, la petite sirène de Walt Disney, qui troque sa voix contre une paire de jambes. Elle n'a alors que quelques jours pour séduire son prince et le convaincre de l'épouser. Mais, c'est sans compter Ursula, l'horrible pieuvre avec qui Ariel a négocié ses guibolles, qui fait capoter l'histoire et contraint la sirène à devenir une âme errante pour l'éternité. Pour preuve de leur accord, Ursula brandit le contrat papier et pointe avec aplomb la signature d'Ariel qui l'enchaîne définitivement au vilain céphalopode. Si l'histoire de la petite sirène se termine en *Happy End* - perpétuant ainsi la tradition Disney - il n'en va pas de même pour le « commun des mortels ».

Le contrat signé par Ariel n'est pas qu'une petite histoire qu'on raconte aux enfants pour leur faire peur. Il incarne avant tout un engagement pris entre deux parties autour d'un accord précis, le plus souvent écrit et généralement considéré comme indéboulonnable. L'accord écrit est la plupart du temps assorti de signatures qui entérinent cet engagement. On le trouve à divers niveaux d'échanges, utilisé pour encadrer les promesses investies dans le « donner – recevoir » : contrat de travail, contrat d'assurance incendie, contrat de vente, contrat de mariage, etc. Depuis les années 2000, le contrat fait également partie des instruments du droit social. Ces quinze dernières années, des chercheurs en droit, en sciences sociales et en sciences politiques¹ ont abordé la question de la contractualisation du service public, de la sécurité sociale et de l'aide sociale à Bruxelles et en Belgique de façon générale. Prenons l'exemple de la contractualisation de l'assistance sociale. Sa matérialisation principale est sans aucun doute le Projet individualisé d'intégration sociale (PIIS). Le PIIS est un contrat conclu entre un futur bénéficiaire du revenu d'intégration social (RIS) et un Centre Public d'Action Sociale (CPAS). En signant un PIIS, l'utilisateur du CPAS s'engage à faire des démarches pour améliorer sa situation : rechercher un emploi, suivre une formation ou accomplir des démarches administratives. Le CPAS, pour sa part, s'engage à l'y aider et à l'accompagner.

La signature du PIIS est obligatoire pour tous les nouveaux bénéficiaires du RIS, sans distinction d'âge, depuis le 1er novembre 2016. En d'autres termes, si le bénéficiaire refuse de signer un PIIS il n'aura pas droit au RIS. La conditionnalité de l'accès à l'aide sociale par la signature d'un contrat remet en cause la notion même de « droit » social puisqu'on y a adjoint les dimensions d'obligation, de contrepartie et de sanction en cas de non-respect des engagements. Comme l'a précisé Mejed Amzaoui², sociologue spécialiste du travail social, le contrat utilisé dans le champ du travail social n'est pas conçu en termes de droit, mais en termes d'obligation sociale.

¹ Entre autres, Mejed Amzaoui, Daniel Dumont, Abraham Franssen, Daniel Zamora, etc.

² Nous l'avons entendu à l'occasion de la table ronde dédiée à la contractualisation du social qui s'est tenue à Bruxelles le 26 avril 2017,

Autrement dit, le contrat oblige le citoyen à avoir un comportement *performant* face à son insertion ou sa réinsertion professionnelle. Il l'oblige à faire une série de démarches qui seront évaluées pour juger des efforts accomplis.

Dans cet article, nous réfléchissons à ce qu'engage le contrat lorsqu'il est conclu entre un individu analphabète et une institution qui maîtrise - et impose - l'écrit en guise de preuve. La signature du contrat est-elle libre et éclairée ? Quelle est la marge de manœuvre de l'individu dans le choix ou non de signer un contrat comme le PIIS - obligatoire pour obtenir le RIS - lorsque sa subsistance en dépend ? Aussi, comment l'accord peut-il être « éclairé » lorsque l'une des parties ne maîtrise pas les savoirs de base en français (oral, écrit, lu) nécessaires à la compréhension du contrat ? Nous considérerons également la notion de réciprocité, afin d'identifier s'il est possible de donner et de recevoir lorsque la relation est ouvertement asymétrique. Enfin, nous aborderons brièvement le fantasme du contrôle par l'écrit estimé, dans ce cas précis, en sa qualité de preuve.

De la contrepartie à la signature du contrat...une brève histoire de la contractualisation de l'aide sociale

La loi de 1974 qui institue le droit à un minimum de moyens d'existence (Minimex) ne stipule aucunement que le bénéficiaire de l'aide sociale doit signer un contrat. Il y a par contre une contrepartie - ou conditionnalité faible³ - qui lui est demandée puisque l'individu doit *faire la preuve qu'il est disposé à être mis au travail*. Cette contrepartie ou conditionnalité, s'intensifie au fur et à mesure que grandit la crise de l'emploi. Progressivement, le Minimex est questionné « il serait un droit « passif » ne poussant pas ses « bénéficiaires » à une attitude « active » pour sortir de la pauvreté et s'intégrer dans la société »⁴. En 1993, Laurette Onkelinx, alors ministre de l'Intégration sociale, propose un Programme d'urgence pour une société solidaire dont l'une des mesures introduira le PIIS. Si l'aide sociale est avant cela une intervention strictement financière, le PIIS amène la dimension d'insertion socioprofessionnelle des bénéficiaires. C'est d'ailleurs ce que formalise la loi de 2002 qui concerne le droit à l'intégration sociale, loi qui transforme le Minimex en RIS. Le glissement sémantique du **droit à un moyen d'existence** au **droit à l'intégration** n'est pas anodin et doit être compris dans le contexte du nouveau paradigme de l'Etat social actif. Comme l'explique Daniel Zamora, « le revenu minimum cesse d'être une fin en soi. La mission des CPAS consistera à réaliser en priorité l'insertion professionnelle (...). » (Zamora, 2012 : 44)⁵. Dans la loi de 2002, la signature du PIIS ne concerne que les bénéficiaires qui ont moins de 25 ans. Comme précisé plus haut, c'est le 1^{er} septembre 2016 que le PIIS est généralisé à l'ensemble des nouveaux bénéficiaires, sans distinction d'âge.

³ Mejed HAMZAOUI, Le droit à l'intégration sociale : vers une conditionnalité forte, in *L'année sociale*, 2001, pp.243-244.

⁴ Daniel ZAMORA, Histoire de l'aide sociale en Belgique, in *Politique*, septembre-octobre 2012, n°76, pp.40-45.

⁵ <http://www.revue-democratie.be/index.php/social/23-exclusion-sociale/226-reforme-du-minimex-du-droit-au-revenu-au-droit-a-lintegration-plus-quun-glissement-semantique>

En signant le PIIS, l'allocataire social est impliqué dans une conditionnalité forte de l'accès au droit (si tu ne fais pas ça, tu n'y as pas droit). Alors qu'avant l'apparition du contrat dans l'aide sociale, l'ayant droit obtenait ses aides parce qu'il remplissait les critères suffisants pour les avoir, désormais c'est la signature d'un contrat qui les lui ouvre et c'est le respect des engagements pris et scellés par et dans le contrat entre le service public (le CPAS en l'occurrence) et l'utilisateur, qui conditionne le maintien de l'aide financière. En d'autres termes, le contrat individualise, sans nécessairement le personnaliser, un droit qui était autrefois accessible sur la seule base de critères objectifs identifiant une frange de la population partageant des caractéristiques communes.

Contrat versus réciprocité ?

« (...) quand on reçoit la balle, si on se doit de la renvoyer, c'est non parce qu'il serait moral de le faire, ou illégal de ne pas le faire mais, tout simplement, pour rester dans le jeu. En cela, la réciprocité relève d'abord d'une logique interne propre à l'acceptation d'une règle ou d'un dispositif de règles (...). » (Hénaff, 2010 : 80)⁶. Les apprenantes interrogées par Magali Joseph⁷ dans le cadre de son article consacré au PIIS sont étonnées que nous leur posions la question de l'obligation ou non de signer un contrat avec leur assistante sociale. Pourquoi cet étonnement ? Probablement parce qu'il n'est pas question pour ces deux apprenantes de savoir si elles ont ou non le choix. Il est ici question de la relation d'échange dans laquelle elles sont engagées avec leur assistante sociale et qui comporte des droits (l'obtention et/ou le maintien d'un RIS) et des devoirs (la signature du contrat PIIS qui engage le bénéficiaire à tout mettre en œuvre pour lui permettre de s'insérer davantage au niveau social et/ou professionnel). Elles sont dans un type de relations asymétriques : elles ne se posent pas la question de savoir si elles peuvent ou non contester la décision de l'assistante sociale. Myriam et Lahia⁸ ont accepté et intériorisé les règles du jeu sans les discuter. Discuter, contester et, surtout, ne pas signer le PIIS, c'est un peu comme ne pas renvoyer la balle lors d'un match de football. La partie se termine. Celle qui a décidé de ne pas relancer sort du jeu. En d'autres termes, ne pas signer le contrat, c'est sortir de la relation dans laquelle Myriam et Lahia, les deux apprenantes interrogées, sont engagées avec leur assistante sociale, et leur CPAS. Au-delà de la dimension de « jeu » et du maintien de la « partie », ces deux femmes sont-elles réellement libres de choisir de signer ou non le PIIS ? Lorsque sa subsistance en dépend, le choix de le signer ou non devient un non choix, même si tout individu est libre de faire comme bon lui semble – Myriam et Lahia peuvent en effet décider de ne pas signer le contrat, et en cela, il n'est en rien obligatoire. Aussi, d'après les deux personnes interrogées, rien n'a été discuté avec elle pour élaborer le contrat qu'elles ont pourtant signé toutes les deux. Aucune n'a eu droit à la lecture du contrat. Elles ne l'ont pas lu, puisqu'elles ne maîtrisent pas les savoirs de base, et elles n'étaient pas accompagnées d'un proche pour les aider dans la compréhension de ce à quoi

⁶ Marcel HÉNAFF, Mauss et l'invention de la réciprocité, in *Revue du Mauss*, 2010/2, n°36, pp.71-86.

⁷ Magali JOSEPH, Le PIIS en question(s), avril 2017 : <http://www.lire-et-ecrire.be/Le-PIIS-en-question-s>

⁸ Prénoms d'emprunt.

elles se sont engagées lors de la signature du contrat. L'expression « signer les yeux fermés » prend ici tout son sens. On peut légitimement se poser cette question : ces apprenantes sont-elles engagées dans une relation de réciprocité avec le CPAS, à partir du moment où l'échange est encadré par un contrat, qui plus est, non éclairé puisqu'elles ne savent pas ce qu'il contient? Pourquoi avoir besoin d'un contrat pour encadrer un échange réciproque ? Le paradigme du contrat semble être le résultat d'une faille relationnelle entre l'État et les citoyens ou la conséquence d'un jeu dont les règles sont floues et que l'on recadre par la signature d'un écrit accepté par les deux parties. Néanmoins, les deux parties sont loin d'être à égalité, puisque, nous insistons, les apprenantes rencontrées n'ont aucune idée de ce à quoi elles se sont engagées. Cette faille relationnelle nous semble être le symptôme d'une crise de confiance des institutions (qui incarnent les politiques publiques) envers les citoyens. Comme le dit Mejed Hamzaoui « Le contrat, en définitive, sert moins à réintroduire effectivement de la réciprocité sociale, qu'à construire un système de normes d'insertion, et donc aussi d'exclusion, qui partagent à nouveau les bons et les mauvais pauvres, ceux qui acceptent les normes et ceux qui les récusent, ceux qui arrivent à trouver un boulot et ceux qui n'y arrivent pas, et ainsi de suite. » (Hamzaoui, 2003 :24)⁹.

De la personnalisation de l'accompagnement au contrat standardisé

« Le mouvement des sociétés progressives... est caractérisé par la dissolution graduelle des liens de la famille, et la croissance, à leur place, de l'obligation individuelle. L'individu est constamment mis en jeu à la place de la famille en tant qu'unité qui fonde le droit civil. Il n'est pas difficile de constater quel lien remplace peu à peu, entre les hommes, les formes de la réciprocité des droits et des obligations qui ont leur origine dans la famille : ce lien n'est pas autre chose que le contrat. » (de Singly, 2003 : 186-187)¹⁰. Cet extrait pointe un élément important qui est la dimension individuelle attachée à l'usage du contrat. Ce focus sur la dimension individuelle, au détriment de la dimension collective, est le résultat d'un contexte qui lui est largement favorable.

Souvenez-vous, en 2011, une célèbre marque de soda a lancé une campagne de personnalisation des étiquettes de ses bouteilles. L'idée pétillante a séduit les consommateurs, en concordance avec l'air du temps voué au culte de l'individu, si bien que d'autres marques ont eu l'idée de personnaliser à leur tour leurs étiquettes. Dans un certain sens, le contrat est l'étiquette qui personnalise la relation entre l'utilisateur et le service public. L'utilisateur sort de sa catégorie « générique » d'« ayant droit » pour être personnalisé sous la forme d'un contrat sur mesure qui le propulse au rang de « partenaire » ou de « cocontractant » des pouvoirs publics (Dumont, 2011 : 463)¹¹. Cette personnalisation a ceci

⁹ Mejed HAMZAOUI, La politique sociale différenciée et territorialisée activation ou ébranlement du social ?, in *Revue TEF*, 2003, n°4, pp.13-27.

¹⁰ François DE SINGLY, *Les uns avec les autres. Quand l'individualisme crée du lien*. Editions Armand Colin, 2003.

¹¹ Daniel DUMONT, Activation rime-t-elle nécessairement avec stigmatisation ? Une mise en perspective du procès de l'état social actif, in *Droit et société*, 2001, n°78, pp. 447-471.

d'intéressant qu'elle permettrait d'ajuster au mieux les besoins et les attentes des usagers. Est-ce le cas dans les faits ? Pour nos deux apprenantes, c'est loin d'être le cas et elles se font l'écho d'autres apprenant(e)s qui ont signé un contrat sans en connaître la teneur. Nous sommes bien loin de l'idée de partenariat ou de co-contractant soutenue par les pouvoirs publics.

Si on ne personnalise pas le contrat et donc l'accompagnement, quelle est la motivation à signer un contrat ? On le martèle dans les médias, la solidarité n'est plus ! Ou lorsqu'un fait divers nous rappelle qu'il y a encore des marques de solidarité, elles font davantage figures d'exception que de normes sociales. La question n'est pas de savoir si ceci est vrai ou non, la question est de savoir si l'on y croit. L'usage du contrat au sein des droits sociaux tend à matérialiser la croyance selon laquelle la solidarité se serait délitée et qu'il est dès lors nécessaire d'encadrer fermement l'octroi des aides sociales. En d'autres termes, l'Etat a intériorisé et/ou contribué à diffuser la croyance selon laquelle l'individu qui ne travaille pas est « par essence » fraudeur. Le contrat serait-il le dernier lien entre l'état et ses usagers-clients ? Ou, pour formuler la question autrement, le contrat serait-il devenu un outil de substitution du social, le dernier fil susceptible d'assurer le lien entre l'État et ses citoyens ? Si le contrat nous semble être le symptôme d'une crise relationnelle, il est à notre sens aussi la matérialisation de la suspicion et du doute qui plane sur tout individu qui se retrouve du jour au lendemain sans emploi et qui reçoit des indemnités de chômage ou une allocation sociale. Le contrat responsabilise et stigmatise le chômeur ou l'allocataire social, et masque la responsabilité de l'État dans la création d'emplois. On pressurise les individus afin qu'ils se démènent pour trouver un emploi, qu'ils se forment, qu'ils réalisent en temps voulu toutes les démarches administratives utiles à leur insertion socioprofessionnelle alors qu'il n'y a pas nécessairement d'emplois pour tout le monde et que les places en formation sont parfois inaccessibles, notamment lorsqu'on ne maîtrise pas les savoirs de base souvent requis pour entrer en formation qualifiante.

Aussi, on ne personnalise pas, on individualise et du fait d'individualiser, on sape totalement la dimension autrefois collective d'ayants droit. Signer de sa personne, c'est s'engager soi, et personne d'autre. C'est l'individu, aux caractères biologiques et biographiques singuliers que l'on responsabilise, en oubliant souvent de considérer sa situation comme étant aussi la conséquence d'un défaut de notre société.

Relation doublement asymétrique

Si, juridiquement, un accord verbal est valable, il est parfois difficile à prouver. En effet, en l'absence de témoin, aucune preuve de l'accord conclu ne peut être apportée en cas de litige entre les deux parties. Est-ce alors pour cette raison que le recours à l'écrit s'intensifie ?

Ou, peut-être que, dans l'esprit de beaucoup, la parole n'est plus ce qu'elle était, crise de confiance oblige ? Mais, si le recours à l'écrit s'intensifie, comment s'en sortent celles et ceux qui ne maîtrisent pas la lecture et l'écriture ?

Dans l'article de Bourdieu (1990)¹² « Un contrat sous contrainte », un passage fait référence au fait que les exigences mentionnées dans le contrat ne sont pas nécessairement accessibles à tous. En effet, les obligations, devoirs, et droits précisés dans les contrats signés par les bénéficiaires d'allocations de chômage sont difficilement compréhensibles pour celles et ceux qui ne sont pas habitués à lire ce genre de documents, et ce d'autant plus pour les personnes qui ne maîtrisent pas bien le français. Si la personne n'est pas accompagnée d'une personne qui maîtrise ce langage, comment peut-elle être sur un même pied d'égalité que le représentant de l'institution à la signature du contrat ? Les personnes en difficultés de lecture et d'écriture qui doivent signer un PIIS sont dans une relation doublement asymétrique. D'une part, elles sont, comme les autres, dans une relation asymétrique face à leur assistant(e) social(e) de CPAS. D'autre part, elles ne maîtrisent pas les outils avec lesquels elles sont accompagnées et contrôlées car ils impliquent de savoir lire et écrire. Il y a là une double asymétrie qui nous semble fortement inégalitaire.

Conclusion

Contrat de travail, de mariage, d'assurance, de vente, etc. Le contrat est la norme, et celui que l'on brandit pour faire respecter les clauses, et mettre l'individu face à ses responsabilités. Signer et s'engager à respecter... son engagement. Quid des aléas de la vie ? Il faut avoir une bonne raison, une excuse, bien souvent traduite par un certificat médical, un certificat de décès, etc., quelque chose émanant d'une institution comme le corps médical ou un service communal. Mais nous ne sommes pas égaux face à ce recours à l'écrit. Il y aurait 10% de personnes analphabètes en Belgique, autant dire près d'1 million d'individus susceptibles de se retrouver dans une position encore plus inégalitaire face à la signature d'un contrat. Comment être partenaire ou cocontractant lorsqu'on ne possède pas les mêmes outils et que l'on ne partage pas un langage commun ? Rappelons ici qu'en 2016, 40% des apprenants de Lire et Ecrire Bruxelles émargent au CPAS

Le contrat utilisé dans le domaine de l'aide sociale déplace la responsabilité collective vers une responsabilisation individuelle dans la prise en charge des risques sociaux dont fait partie la perte d'emploi et donc de revenus. Et de cette responsabilisation, une série d'obligations envers le citoyen sont à constater, puisque s'il ne respecte pas ses engagements, il est sujet à sanctions. Le contrat serait-il utilisé pour transformer un droit en obligation, sans toutefois en modifier l'aspect formel ? Nous vous laissons libres de répondre à cette question...

¹² Pierre BOURDIEU, Un contrat sous contrainte, in *Actes de la recherche en sciences sociales*, 1990, vol.81, pp.34-51.