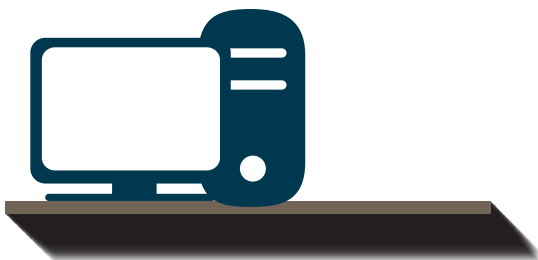


L'action des CPAS

Les idées reçues face à la réalité



INFOS

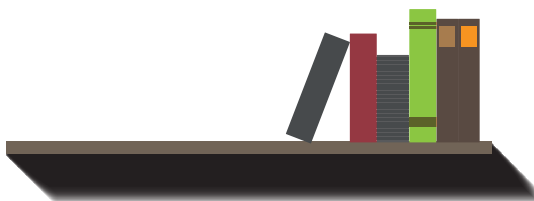


- Toutes nos publications sont disponibles gratuitement :
- En **téléchargement**, depuis l'adresse internet de notre ASBL :
www.cpcp.be/etudes-et-prospectives

- En **version papier**, vous pouvez les consulter dans notre Centre d'Archives et de Documentation situé :

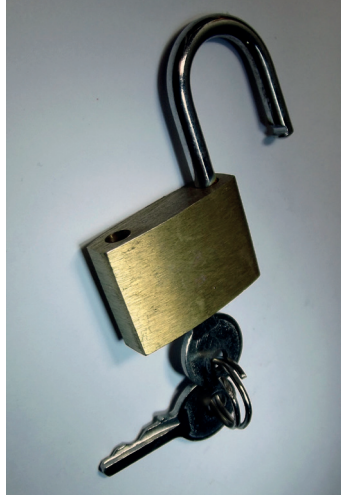
Rue des Deux Églises, 41 - 1000 Bruxelles

T : 02/238 01 69 - M : archives@cpcp.be



INTRODUCTION

Au plus proche du citoyen, la solidarité locale s'est historiquement développée dans le giron communal. Les Centres publics d'Action sociale (CPAS) l'incarnent aujourd'hui par leurs multiples services qui constituent le dernier filet de protection sociale.



Afin de rendre l'aide sociale plus « active », les pratiques des centres ont fait l'objet d'importants remodelages.¹ En insistant aujourd'hui sur les « devoirs » des bénéficiaires, l'objectif des centres consiste à établir une « solidarité responsable »².

Tout un chacun a une vision plus ou moins construite du rôle des CPAS. Pourtant, entre les idées reçues et la réalité concrète, l'écart peut être important. Comme nous le verrons, les centres agissent en tant que « bras social » de la commune en développant des actions bien au-delà de l'aide purement financière.

¹ Lire à cet égard D. GREIMERS, *Le CPAS face à l'activation*, Bruxelles : CPCR, « Analyse », 2015.

² F.VANDENBROUCKE, *L'Etat social actif : une ambition européenne*, Exposé Den Uyl, Amsterdam, 13 décembre 1999.

I. L'ACTION DU CPAS

Lorsque qu'une personne n'a pas droit à l'aide de la sécurité sociale et lorsque la solidarité familiale est épuisée, l'aide sociale apparaît souvent comme le dernier échelon de secours³. Agissant ainsi de façon subsidiaire, le CPAS délivre dans le respect de la confidentialité l'aide la plus appropriée après avoir réalisé une enquête sociale destinée à déterminer les besoins précis de la personne. Ce processus traduit ainsi une forme d'individualisation de l'aide sociale destinée à apporter des réponses « sur-mesure ».

Mais l'histoire de l'aide sociale démontre une méfiance à l'égard de son public cible et un souci séculaire d'activation. C'est ainsi qu'à partir des années 1990, en réponse aux politiques sociales jugées trop passives et favorisant l'assistanat, les décideurs politiques entreprennent une série de réformes. Guidés par le mouvement de l'État social actif prônant les principes d'individualisation, d'activation, de prévention et de responsabilisation, ils conditionnent progressivement les prestations sociales telles que l'aide financière à l'obligation d'être « disposé à travailler »⁴. En échange d'une participation active à sa réinsertion, le bénéficiaire obtient un accompagnement individualisé.

« C'est ainsi qu'à partir des années 1990, en réponse aux politiques sociales jugées trop passives et favorisant l'assistanat, les décideurs politiques entreprennent une série de réformes. »

D'un point de vue organisationnel, le CPAS est administré par le conseil de l'action sociale composé de membres élus par le conseil communal. En tant que responsable de l'essentiel de la politique sociale locale, le CPAS met en œuvre des missions obligatoires, confiées expressément par la loi, et d'autres facultatives comme nous le détaillerons ci-dessous⁵. En effet, les facteurs de pauvreté étant multiples et cumulatifs, chaque CPAS développe une palette d'outils destinés à répondre aux besoins de terrain.

³ De multiples associations assurent également des missions sociales complémentaires aux actions de l'État.

⁴ D. GREIMERS, *op. cit.*, 2015.

⁵ Voir principalement la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale.

II. LES MISSIONS LÉGALES

1. L'aide financière

En tant qu'allocation de subsistance, l'aide financière est la forme d'aide la plus connue du public (et sans doute la plus caricaturée). Elle se présente principalement sous deux formes : (a) l'aide sociale au sens strict et (b) le revenu d'intégration.

a. Le droit à l'intégration sociale

La loi du 26 mai 2002 sur le droit à l'intégration sociale remplace le *minimex*. Toute personne qui ne dispose pas de revenus suffisants, et qui remplit les conditions légales, peut bénéficier des dispositifs d'intégration sociale. L'objectif est de rompre avec l'assistanat en favorisant la participation active de la personne dans la société. Le droit à l'intégration sociale se décline en plusieurs outils : un emploi, un emploi et/ou un revenu d'intégration, un revenu d'intégration accompagné ou non d'un projet individualisé. Une priorité est accordée en matière d'emploi aux personnes âgées de moins de 25 ans afin de pallier leurs « handicaps » vis-à-vis du marché de l'emploi.

“*Le bénéficiaire doit être disposé à travailler sauf si des raisons de santé ou d'équité l'en empêchent.*”

Parmi les conditions légales, la loi de 2002 reprend l'obligation de « disposition au travail » introduite quelques années plutôt.⁶ Le bénéficiaire doit être disposé à travailler sauf si des raisons de santé ou d'équité l'en empêchent. Pour répondre aux exigences de flexibilité et l'adaptabilité du marché de l'emploi, le bénéficiaire peut être amené à accepter par exemple un travail pour lequel il est sur-qualifié. En outre, le législateur prévoit que le bénéficiaire doit :

- avoir sa résidence effective en Belgique ;
- être majeur ou assimilé comme tel ;
- être belge ou étranger « privilégié » ;

⁶ La loi du 12 janvier 1993 introduit la logique d'activation avec l'introduction de la condition de « disposition au travail ».

- ne pas disposer de ressources suffisantes ni d'aide de débiteurs ;
- faire valoir ses droits aux prestations.

Lorsque le droit à l'intégration sociale se traduit par un revenu d'intégration, les montants mensuels par catégorie pour l'année 2015 (qui servent également de référence à l'aide sociale au sens strict) sont de :

- 544,91 euros pour une personne cohabitant,
- 817,36 euros pour une personne isolée,
- 1.089,82 euros pour une personne ayant famille à charge.⁷

À noter, dans le calcul des montants de l'aide sociale, certaines ressources du bénéficiaire peuvent être prises en compte en tout ou en partie⁸ telles que le produit de ventes à la sauvette, l'indemnité d'un contrat de formation ou encore les revenus immobiliers. Celles-ci sont donc déduites des montants légaux.

De surcroit, le CPAS peut également obliger le bénéficiaire à faire valoir ses droits aux prestations sociales (pension, chômage, allocation d'un pays étranger, etc.) et ses droits à l'égard des « débiteurs d'aliments » (conjoint, parents, enfants sont tenus, par le biais de la solidarité familiale, à l'obligation d'entretien à l'égard des membres indigents de la famille).

b. L'aide sociale au sens strict (ou équivalente au revenu d'intégration)

Lorsqu'une personne ne remplit pas une des conditions du droit à l'intégration sociale, tel un étranger en séjour légal non inscrit au registre de la population, elle peut solliciter une aide financière équivalente. L'aide sociale doit permettre à chacun de « mener une vie conforme à la dignité humaine »⁹. Cette disposition implique initialement qu'à défaut de disposer de moyens nécessaires pour assurer sa dignité humaine, l'aide étatique est de mise afin de

⁷ Le revenu d'intégration d'une personne cohabitant est multiplié respectivement par une fois et demie pour la personne isolée et par deux pour la personne ayant une famille à charge

⁸ Des exonérations totales ou partielles sont en effet possibles.

⁹ Selon l'article premier de la loi organique des CPAS, « Toute personne a droit à l'aide sociale. Celle-ci a pour but de permettre à chacun de mener une vie conforme à la dignité humaine. Il est créé des centres publics d'aide sociale qui, dans les conditions déterminées par la présente loi, ont pour mission d'assurer cette aide ».

pouvoir reprendre sa vie en main. La notion de dignité humaine est relativement large tant en ce qui concerne les bénéficiaires que le contenu de l'aide sociale. Partant, les conditions du revenu d'intégration exposées ci-dessus peuvent être applicables si le CPAS l'estime nécessaire. De plus, dans la plupart des cas, les montants du revenu d'intégration servent de référence à l'aide sociale sensu stricto. On parle alors d'aide sociale « normale » en opposition à l'aide médicale urgente dont bénéficient les étrangers en séjour illégal.¹⁰

“ *Un public de plus en plus large à bas revenu, et pas nécessairement bénéficiaire d'une aide financière du CPAS, éprouve des difficultés en matière d'énergie.* ”

2. Aide en matière d'énergie

Un public de plus en plus large à bas revenu, et pas nécessairement bénéficiaire d'une aide financière du CPAS, éprouve des difficultés en matière d'énergie. Les surconsommations importantes générées par des logements et des équipements électroménagers énergivores, mais aussi les hausses successives du coût de l'énergie, motivent le développement d'aides sociales *ad hoc*. Par des actions curatives et préventives, le centre lutte contre la précarité énergétique et a pour objectif de réduire les factures des ménages

en difficulté. Les CPAS ont ainsi développé en leur sein des cellules énergie ou encore des Maisons de l'énergie chargées de fournir des aides financières ainsi que des dispositifs de sensibilisation et d'information à la gestion de l'énergie¹¹.

Concrètement, pour les personnes en situation financière difficile le CPAS accorde principalement deux types d'aides : d'une part, un accompagnement en matière de gestion des énergies qui comprend la négociation de plans d'apure-

¹⁰ L'aide médicale urgente représente généralement la seule aide sociale accordée aux personnes en séjour illégal et ce afin de les inciter à quitter le territoire (voyez l'article 57 § 2, 1° de la loi organique des CPAS). Par contre, sur la base notamment de l'article 23 de la convention de Genève du 28 juillet 1951, les réfugiés et les candidats réfugiés disposent quant à eux du même traitement en matière d'assistance que les nationaux belges.

¹¹ Certaines autorités publiques proposent également des services d'information en matière d'efficacité énergétique et d'énergies renouvelables. Ceux-ci sont bien distincts de ceux développés par les CPAS.

ment de dettes et la mise en place d'une guidance budgétaire pour les frais de gaz et d'électricité ; d'autre part, une aide financière pour assurer le paiement de factures de gaz, d'électricité, de mazout et d'eau. Le CPAS peut également proposer la visite à domicile d'un expert (un tuteur énergie) chargé d'évaluer la situation énergétique d'une habitation et de formuler des pistes d'amélioration des performances.

3. La mise au travail

Le CPAS réalise de l'insertion socioprofessionnelle par le biais notamment de ce que l'on nomme usuellement les « articles 60 »¹². En tant qu'employeur, le CPAS procure au bénéficiaire un emploi en son sein ou auprès d'organismes extérieures tels qu'une association ou même une entreprise locale. L'objectif consiste soit à favoriser l'expérience professionnelle du bénéficiaire (et par là son employabilité) et jouer ainsi le rôle de tremplin vers l'emploi, soit à justifier d'une période de travail afin d'obtenir certaines allocations telles que le chômage.

Le CPAS assure également cette mission par le biais d'autres outils tels que le plan ACTIVA, les initiatives sociales d'insertion dans le cadre de l'économie sociale, le programme d'insertion professionnelle ainsi que par le biais de divers partenariats avec des acteurs externes.

4. Aide en matière de logement

Le CPAS développe des aides à destination des sans-abris¹³ et des mal-logés afin de leur garantir une sécurité de logement. Le centre accorde des primes d'installation et des aides dans la constitution de garanties locatives afin de faciliter l'accès à un foyer stable. Par ailleurs, les logements d'urgence et de transit sont destinés à accueillir pour une courte durée des familles en situation de

¹² En référence au dispositif prévu par l'article 60 § 7 de la loi organique des CPAS.

¹³ Le CPAS compétent est celui de la commune où le sans-abri séjourne de fait.

détresse à la suite d'un revers (calamité, expulsion, etc.). Le centre fournit également une adresse de référence aux sans-abris afin qu'ils puissent bénéficier des avantages liés à une inscription au registre de la population.

5. Guidance psychosociale

Avec l'accord et la participation du bénéficiaire, le CPAS fournit une guidance psychosociale, morale ou éducative destinée à lui permettre de surmonter ses difficultés et atteindre son autonomie.

Pour être complet, en plus des missions développées ci-dessus, le CPAS réalise les missions légales de conservations de valeurs, d'information au public, la tutelle des enfants, des avances sur les pensions alimentaires et l'affiliation à un organisme assureur.

III. LES MISSIONS FACULTATIVES

1. La création de services ou d'établissements

Parmi ses missions facultatives, le CPAS a la possibilité de développer des services ou des établissements à caractère social, seul ou par le biais de partenariat avec des acteurs tels que d'autres centres. Parmi les plus fréquents, nous pouvons citer les services de médiations de dettes, les services à domicile (aide-ménagère, repas à domicile), les maisons d'enfants, les résidences services, les maisons de repos et de soins ou encore les hôpitaux.

2. La collaboration avec des personnes, des établissements et des services

Afin de rendre l'aide sociale plus efficace et d'éviter la dispersion des moyens, les CPAS participent à des partenariats avec des acteurs tant publics que

privés. Les collaborations sont aussi nombreuses que variées. Par exemple, les Relais sociaux coordonnent des services publics et des associations privées afin de répondre globalement à des situations de grande précarité¹⁴. Ces instances permettent ainsi de rassembler le travail d'acteurs hétérogènes sur des questions d'urgence sociale.

CONCLUSION

Comme l'indique Jacques Fierens, « la pauvreté ou la précarité est une mouance ou une spirale, ascendante ou descendante. Chaque facteur est susceptible d'entraîner les autres, soit dans un sens positif, soit dans un sens négatif. La pauvreté est un vécu, une dynamique, beaucoup plus qu'une situation »¹⁵. Les facteurs de pauvreté étant multidimensionnels et cumulatifs, les centres développent une variété d'outils destinés à satisfaire adéquatement les besoins de terrain.

En définitive, l'assistance que fournit le CPAS ne se limite pas à l'aide financière à l'inverse de certaines idées reçues. Chaque CPAS développe ainsi « sa » solidarité locale afin de répondre aux particularités de son contexte municipal.

Cela dit, le développement de dispositifs d'aide très variés relance la vieille crainte que ceux-ci favorisent l'afflux d'une multitude de démunis devant les guichets des CPAS.¹⁶ Car le décalage entre l'étroitesse des moyens disponibles et l'ampleur des problèmes à affronter circonscrit les possibilités de développement des autorités locales. Sur le plan financier, la commune est chargée de couvrir les dépenses (par le biais d'une dotation) lorsque le centre ne dispose

¹⁴ En Région wallonne, sept relais sociaux sont aujourd'hui en place à Charleroi, La Louvière, Verviers, Liège, Mons, Namur et Tournai. A cet égard, voir notamment le décret du 17 juillet 2003 relatif à l'insertion.

¹⁵ J. FIERENS, « Droit et pauvreté : droits de l'Homme, sécurité sociale, aide sociale », thèse doctorale, Université catholique de Louvain, p. 34.

¹⁶ La crainte que le pauvre, grâce à ses possibilités de déplacement, « fasse son marché » parmi les centres et les hospices, n'a une nouvelle fois rien de neuf comme en témoignent déjà les mesures de gestion de la mobilité des indigents au XVII^e siècle en Angleterre. « Le danger que courait une paroisse bien administrée d'être submergée par les indigents professionnels était d'autant plus grand que les dispositions locales concernant les pauvres étaient plus variées. Après la Restauration, on vota la loi du domicile, afin de protéger les « meilleures » paroisses contre l'afflux des pauvres ». K. POLANYI, *La Grande Transformation*, Paris : Gallimard, 1983, p. 141.

pas de revenus suffisants pour accomplir ses missions. Dans un jeu à somme nulle, l'obligation de combler le trou budgétaire des centres implique inévitablement pour les communes de renoncer au développement de certaines actions. La pauvreté favorise le cercle vicieux budgétaire communal : plus la population d'une commune est financièrement faible, plus les dépenses d'aides sociales augmentent et moins la commune dispose de moyens pour assurer son développement. La misère s'auto-renforce dans un mouvement en spirale.¹⁷

Dès lors, la solidarité doit très certainement s'envisager davantage au niveau supracommunal afin de limiter les pratiques égoïstes¹⁸. En s'unifiant par le biais notamment de collaboration entre CPAS, les pouvoirs locaux répondraient sans doute plus équitablement et plus efficacement à la question de la pauvreté

¹⁷ Le cercle vicieux budgétaire peut également se renforcer par la fuite de citoyens favorisant la création de ghettos urbains.

¹⁸ En effet, face à leurs limites, certaines autorités publiques sont tentées de « refiler » leurs allocataires à d'autres acteurs.

Auteur : Dimitri Greimers

DÉSIREUX D'EN SAVOIR PLUS !

Animation, conférence, table ronde... n'hésitez pas à nous contacter,
Nous sommes à votre service pour organiser des activités sur cette thématique.

www.cpcp.be



Avec le soutien du Ministère de la Fédération Wallonie-Bruxelles

Au plus proche du citoyen, les Centres publics d'Action sociale (CPAS) incarnent la solidarité locale par leurs multiples services qui constituent le dernier filer de protection sociale.

Afin de rendre ainsi l'aide sociale plus « active », les pratiques des centres ont fait l'objet d'importants remodelages. En insistant aujourd'hui sur les « devoirs » des bénéficiaires, l'objectif des centres consiste à établir une « solidarité responsable ».

Tout un chacun a une vision plus ou moins construite du rôle des CPAS. Pourtant, entre les idées reçues et la réalité concrète, l'écart peut être important. Comme nous le verrons, les centres agissent en tant que « bras social » de la commune en développant des actions bien au-delà de l'aide purement financière.



Centre Permanent pour la Citoyenneté et la Participation

Rue des Deux Églises 45 - 1000 Bruxelles

T : 02/238 01 27

info@cpcp.be