

NOTE DE DISCUSSION

LE DROIT À L'AIDE SOCIALE 10 ANS APRÈS LE RAPPORT GÉNÉRAL SUR LA PAUVRETÉ

Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale

AVRIL 2005



CENTRE POUR L'
ÉGALITÉ
DES CHANCES
ET LA LUTTE CONTRE
LE RACISME

Service de lutte
contre la pauvreté
la précarité et
l'exclusion sociale


POD | Maatschappelijke Integratie
SPP | Intégration Sociale


Fondation
Roi Baudouin

.be

En collaboration avec les Communautés et Régions

1. Introduction

L'article 23 de la Constitution belge relatif aux droits économiques, sociaux et culturels établit que : « *Chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine. (...) Ces droits comprennent notamment le droit à la sécurité sociale, à la protection de la santé et à l'aide sociale, médicale et juridique.* »

C'est le Centre public d'action sociale (CPAS) qui délivre l'aide sociale. Celle-ci peut prendre la forme du droit à l'intégration sociale et celle d'une aide sociale.

L'article 1^{er} de la loi organique des Centres publics d'action sociale établit que :

« *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 ont pour mission d'assurer cette aide.* »¹

Depuis le Rapport Général sur la Pauvreté (RGP), le domaine de l'aide sociale a été marqué par différentes modifications législatives qui reflètent l'évolution des priorités politiques en matière de lutte contre la pauvreté.

La loi concernant le droit à l'intégration sociale, qui remplace la loi de 1974 relative au minimum de moyens d'existence, apparaît comme l'aboutissement d'un processus législatif qui débute avec la loi du 12 janvier 1993 contenant un programme d'urgence pour une société plus solidaire. Celle-ci introduit, entre autres mesures, l'obligation pour les jeunes de moins de 25 ans de conclure avec le CPAS un contrat contenant un projet individualisé d'intégration sociale.

En 2000, le « programme printemps » renforce les moyens octroyés aux CPAS pour la mise à l'emploi des ayants droits de l'aide sociale, notamment via l'article 60§ 7, l'intérim d'insertion et les initiatives d'économie sociale.

La loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale inscrit et formalise l'utilisation du projet individualisé d'intégration sociale associé à la signature d'un contrat et la mission d'insertion socioprofessionnelle du CPAS dans une législation unique. La loi prévoit également des modalités particulières d'accompagnement pour les divers publics (- de 25 ans/+ de 25 ans, étudiants, ...).

Comment ces législations se sont-elles traduites sur le terrain ? Leurs objectifs ont-ils rencontré les attentes qui avaient été formulées dans le RGP ?

Nous reprenons ici non seulement des thèmes qui ont été abordés dans le RGP, mais aussi d'autres qui n'y figurent pas et qui ont acquis une certaine importance depuis.

¹ Loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale.

2. La transformation du travail social : une évolution positive des rapports entre ayants droit et travailleurs sociaux ou seulement un changement de façade ?

Le RGP traite abondamment de la relation entre travailleurs sociaux et ayants droit. Il pointe entre autres les difficultés de communication auxquelles ils sont confrontés. *« Les deux parties en présence sont mal informées et peu conscientisées, elles font preuve de méfiance et d'incompréhension. (...) Il en résulte très souvent des malentendus entre les pauvres et les travailleurs sociaux. Cela veut dire que la demande d'aide ou d'assistance exprimée par la personne qui se présente et l'offre ou la réponse du service d'aide ne se rencontrent pas : les deux partenaires ne se comprennent pas vraiment. »*²

Le Rapport appelle à développer une relation de partenariat entre demandeurs d'aide et travailleurs sociaux. *« Celle-ci (...) implique que l'usager soit traité comme une personne à part entière et que l'assistant social et l'usager travaillent ensemble avec des objectifs communs, définis ensemble. »*³

Cette appel a été entendu par certains CPAS et travailleurs sociaux, qui ont réfléchi au rôle du travail social et développé des méthodologies pour améliorer tant la relation entre travailleurs sociaux et demandeurs que la qualité de l'aide apportée.

Exemples: les projets « Methoka », « Permanent Armoede Overleg » (« concertation permanente pauvreté »), le « Jobcoaching », ...

Malgré cette évolution positive, des associations et comités d'usagers relèvent, lors des concertations organisées par le Service de lutte contre la pauvreté, et dans le cadre de l'évaluation de la loi concernant le droit à l'intégration sociale, qu'il existe encore de multiples obstacles à l'élaboration d'une relation de partenariat entre assistants sociaux et ayants droit.

La réflexion menée sur l'aide sociale a fait apparaître une série de déterminants à la relation entre travailleurs sociaux et ayants droit, notamment :

- sa formalisation, sous la forme du projet individualisé d'intégration sociale, scellé par un contrat, est diversement appréciée par les acteurs en présence : instrument pédagogique pour les uns, le contrat engendre, pour les autres, une conditionnalité accrue et un renforcement du contrôle par le travailleur social, parfois au détriment de l'instauration d'une relation de partenariat. Il exige, en outre, de passer par une négociation entre assistant social et usager pour laquelle tous ne disposent pas des mêmes capacités;
- la charge de travail des assistants sociaux qui, souvent trop lourde, réduit les temps de rencontre et compromet la qualité de l'accompagnement;
- l'environnement et les outils de travail disponibles influencent également la qualité du travail social : par exemple, le système des permanences qui régit la possibilité de

² RGP, pp. 72-73

³ RGP, p. 72

prendre contact avec l'assistant social, la configuration de l'espace qui permet ou non la confidentialité des entretiens, la disponibilité d'outils (brochures, ...) qui permettent de mieux remplir la mission d'information auprès des ayants droit.

Est-il possible de développer une relation de partenariat entre les ayants droit et les travailleurs sociaux, et plus largement avec le CPAS? Dans quelles conditions ?

3. Quelles doivent être les missions du CPAS?

Depuis sa création, et particulièrement depuis la parution du RGP, le CPAS s'est vu confier une série de nouvelles missions, plus ou moins formalisées. Outre l'insertion socioprofessionnelle abordée au point suivant, les CPAS sont invités à développer d'autres services comme la médiation de dettes⁴, la médiation familiale, la promotion de l'accès à la culture, le développement d'entreprises d'économie sociale, ...

La mise en œuvre de ces nouvelles missions peut entraîner un investissement important.

Le CPAS doit-il se concentrer sur une (ou quelques) mission(s) de base, dont la principale serait de garantir un revenu d'intégration ou une aide sociale financière à ceux qui répondent aux conditions légales ?

Ou doit-il, au contraire, étendre ses missions jusqu'à devenir l'opérateur social principal au sein de chaque commune ?

4. Le rôle d'insertion socioprofessionnelle du CPAS: ambition réaliste ou utopie dangereuse ?

La loi concernant le droit à l'intégration sociale instaure l'insertion socioprofessionnelle comme forme privilégiée de l'intégration sociale : « *Participer à la vie sociale peut prendre plusieurs formes ; néanmoins accéder à un emploi rémunéré reste l'une des manières les plus sûres d'acquérir son autonomie.* »⁵

Thème très peu présent dans le RGP, la mission d'insertion socioprofessionnelle constitue donc un des développements récents majeurs au sein des CPAS.

Les associations ont cependant mis en garde contre une politique du « tout à l'emploi ». On observe, en effet, depuis quelques années une tendance à la détérioration des conditions d'emploi. Or pour être réellement vecteur d'intégration, l'emploi doit présenter certaines qualités (en termes salariaux, de conditions de travail, d'horaires...) sous peine de mener à des situations encore plus excluantes.

⁴ A Bruxelles et en Wallonie, 147 CPAS disposent d'un service de médiation de dettes, en Flandre, 262.

⁵ Projet de loi concernant le droit à l'intégration sociale, Exposé des motifs, Doc. parl., Chambre des représentants, session 2001-2002, n° 1603/001, 23 janvier 2002, p. 3.

A quelles exigences minimales doit répondre une mise à l'emploi pour qu'elle soit porteuse d'intégration ?

La mise à l'emploi par les CPAS a vu ses moyens augmenter et ses possibilités d'action se diversifier. Néanmoins, il semble très difficile de se représenter cette évolution dans son ensemble tant les réalisations et les expériences sont diverses d'un CPAS à l'autre⁶ ce qui rend d'autant plus délicate l'évaluation du niveau d'effort consenti par ceux-ci et les résultats obtenus.

Il faut, en outre, tenir compte de l'environnement dans lequel le CPAS déploie son activité d'insertion. A cet égard, certains CPAS sont défavorisés par rapport à d'autres, dans certaines régions rurales, par exemple, où l'activité économique est réduite et l'offre de formation limitée.

L'insertion socioprofessionnelle doit-elle être une des missions premières du CPAS ?

Le CPAS dispose-t-il des moyens suffisants et des outils adéquats pour répondre à cette mission?

5. Les montants du revenu d'intégration (et de l'aide sociale équivalente) sont insuffisants. Comment les adapter?

Le RGP dénonçait déjà la faiblesse des montants du minimum de moyens d'existence, montants sur lesquels sont calqués l'aide sociale « équivalente ». *« Nous avons souvent entendu dire du minimex que c'était à la fois trop peu pour pouvoir vivre dignement et trop pour mourir. Le fait de devoir se contenter en permanence d'un minimum condamne les gens à une dépendance extrême, ce qui entraîne toute une série de spirales négatives: il est quasiment impossible de participer pleinement à la vie de la société, le manque constant d'argent conduit à l'endettement, l'endettement conduit aux saisies, etc. »*⁷

Depuis, plusieurs recherches et comparaisons internationales ont confirmé la réalité de cette problématique et son renforcement⁸. L'augmentation dramatique des loyers dans certaines parties du pays n'a fait qu'accroître les difficultés des ménages dépendants d'une allocation minimum.

Il y a 10 ans, le RGP proposait notamment l'octroi d'allocations familiales majorées à certaines périodes de l'année (rentrée scolaire et vacances). D'autres ont suggéré d'introduire une « allocation logement ». Enfin, syndicats et associations se sont

⁶ Voir par exemple la radioscopie des services d'insertion des CPAS wallons, réalisée en 2002 à la demande de l'UVCW, qui fait "apparaître une extrême disparité dans les pratiques [d'insertion] des différents CPAS" Jacquemain M. (2002) Analyse de la radioscopie des services d'insertion des CPAS de Wallonie, Université de Liège.

⁷ RGP, p. 79.

⁸ Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, Vooruitgangcongres- en toekomstcongres armoede, 9^{ème} Rapport sur l'état de la pauvreté en Région de Bruxelles-Capitale, Recht Op, Jaarboek Armoede en Sociale Uitsluiting 2000, le CSB, ACW, Les marches européennes, ...

récemment mobilisés autour de la nécessité, outre d'augmenter les montants des allocations minimales, de lier l'ensemble des allocations sociales à l'évolution du bien être.

L'exposé des motifs de la loi concernant le droit à l'intégration sociale prévoyait une augmentation totale de 10 % du revenu d'intégration. Une augmentation de 4 % du minimex avait déjà été enregistrée le 01/01/2002. L'accord du Gouvernement fédéral de 2003 annonce une « *augmentation graduelle du revenu d'intégration et des allocations sociales les plus modestes* ».

Pour compenser la faiblesse des montants du revenu d'intégration (ou de l'aide sociale équivalente) des solutions partielles existent : elles prennent la forme d'aides particulières, ponctuelles ou non, liées à certains besoins spécifiques (par exemple, la carte médicale, le chèque mazout, ...). Ces solutions n'en apparaissent pas moins insuffisantes car elles ont pour défaut de créer des « pièges » pour leurs bénéficiaires. En effet, en réservant ces aides à une catégorie précise (celle des personnes aidées par le CPAS) on en défavorise d'autres, comme les personnes qui trouvent un emploi faiblement rémunéré et qui perdent ces avantages liés au statut d'ayant droit.

L'augmentation des montants du revenu d'intégration devrait donc être envisagée plus largement en lien avec celle du salaire minimum et des autres allocations.

Quelles sont les mécanismes correcteurs qui permettraient aux ayants droit de bénéficier d'un revenu décent ?

6. La catégorisation des bénéficiaires, le montant qui leur est alloué et le type d'aide prévu

La loi concernant le droit à l'intégration sociale a modifié les catégories du minimum de moyens d'existence, afin de moduler le montant de l'allocation en fonction de spécificités familiales.

Un arrêt de la Cour d'arbitrage⁹ a annulé certaines de ces catégories au motif qu'elles étaient discriminatoires. En conséquence, de nouvelles catégories ont été déterminées par le législateur. Ce nouveau changement est cependant critiqué par de nombreux acteurs : il annule le mouvement vers l'individualisation, certes partiel, qui était perçu comme une avancée et fait l'objet d'un nouveau recours auprès de la Cour d'arbitrage.

L'élaboration des catégories de bénéficiaires apparaît ainsi très délicate dans la mesure où elle engendre souvent, voir inévitablement, des effets pervers. Il semblerait opportun de faire précéder une nouvelle législation par un large débat parlementaire qui tiendrait

⁹ Arrêt n°5/2004 du 14/01/2004 de la Cour d'arbitrage.

compte de la réflexion de tous les acteurs concernés, usagers et travailleurs sociaux compris.

Une autre forme de catégorisation des bénéficiaires sert à adapter de manière formelle le type d'accompagnement en fonction d'une situation, d'une problématique particulière :

- le type d'accompagnement diffère selon que l'ayant droit ait plus ou moins de 25 ans ;
- des dispositions particulières sont prévues pour les sans abris, les étudiants, les demandeurs d'asile, ...

Les spécificités de l'accompagnement réservé à certains « groupes cibles » se justifient-elles ? Sont-elles adéquates ?

7. L'évolution de l'aide sociale (au sens de la loi de 1976)

Si le principe de l'aide sociale, qui est d'assurer à toute personne la possibilité de vivre conformément à la dignité humaine, recueille l'approbation de tous, de nombreuses critiques sont formulées sur la manière dont elle est mise en pratique. En effet, chaque CPAS étant libre de mener une politique qui lui est propre, la disparité des aides peut apparaître incompréhensible, voir arbitraire, aux yeux des demandeurs.

L'aide sociale « équivalente », est allouée à certaines catégories de personnes qui n'ont pas droit au revenu d'intégration¹⁰. Ce type d'aide se calque sur la logique qui préside à l'octroi du revenu d'intégration. Elle n'a cependant aucune existence légale et son attribution devrait sans doute être clarifiée pour éviter les différences entre CPAS.

L'aide sociale « complémentaire » peut être demandée par toute personne qui estime qu'elle lui est nécessaire pour vivre conformément à la dignité humaine. Cette aide peut prendre des formes diverses (aide financière ou matérielle, préventive ou curative, ...), selon l'appréciation du CPAS.

La disparité entre CPAS des aides accordées est critiquée: face aux différences entre communes, les ayants droit n'ont pas le sentiment d'être sujets de droit, Ceci d'autant plus que des ayants droits de plus en plus nombreux doivent recourir à l'aide sociale pour honorer les frais de logement, d'énergie ou de soins de santé que la faiblesse du revenu d'intégration ne leur permet plus de rencontrer.

Mais l'harmonisation de l'aide sociale demande un traitement nuancé, disent les travailleurs de CPAS. En uniformisant l'aide sociale, le risque est d'aboutir à une définition minimale du concept de dignité humaine. Or l'intérêt de ce concept réside justement dans sa souplesse et la possibilité de le moduler en fonction des difficultés vécues par le demandeur.

Les différences de politiques locales dans l'attribution de l'aide sociale complémentaires sont-elles souhaitables, évitables ou contestables ?

¹⁰ Notamment les étrangers en situation régulière mais qui ne sont pas inscrits au registre de la population.

Toute personne peut faire appel à l'aide sociale, quels que soient ses revenus, pourtant, en pratique, les CPAS ont tendance à favoriser leurs propres « clients », ceux qui sont bénéficiaires du droit à l'intégration sociale.

L'aide sociale est de plus en plus délivrée en nature, sous forme de chèques « mazout » ou « culture », de bons pour des colis alimentaires, Ainsi, pour les demandeurs d'asile, la forme de l'aide sociale a changé depuis le RGP. Actuellement, les personnes ayant introduit leur demande d'asile, reçoivent une aide matérielle durant la première phase de la procédure d'asile, par le biais des structures d'accueil où cette aide leur est délivrée. Ce n'est qu'à partir de la deuxième phase - durant l'examen au fond de la demande - qu'un demandeur d'asile a droit à une aide financière, octroyée par un CPAS désigné sur la base du plan de répartition.

8. Le financement des missions du CPAS

Le financement du CPAS est une question éminemment complexe dans la mesure où ses sources sont diverses : elles proviennent tant du niveau fédéral que du niveau régional et communal, sans oublier les revenus propres du CPAS, issus de son patrimoine ou de la rétribution de certains de ses services.

Le financement du droit à l'intégration sociale

Actuellement, le remboursement du revenu d'intégration par l'Etat fédéral équivaut à 50% pour les CPAS. Il s'élève à 60% pour les CPAS qui comptent au moins 500 ayants droit et à 65 % lorsqu'ils comptent au moins 1.000 ayants droit.¹¹

Tant les Unions des Villes et Communes que le secteur associatif ont réclamé l'augmentation de l'intervention de l'Etat dans le revenu d'intégration¹². La forme actuelle de financement a pour effet de reléguer une partie de la redistribution entre riches et pauvres au niveau communal. L'aide aux plus pauvres doit être dispensée par des communes elles-mêmes appauvries. Une intervention majorée du pouvoir fédéral contribuerait également à atténuer les mesures dissuasives que certains CPAS - mais seulement certains!- poursuivent dans le but d'éviter de voir le nombre de demandeurs augmenter.

Les Unions des villes et des communes revendiquent un remboursement du revenu d'intégration à hauteur de 75% pour tous les CPAS, quel que soit le nombre d'ayants droit dans la commune, tandis que des associations demandent que le revenu d'intégration soit entièrement pris en charge par l'Etat fédéral.

¹¹ Loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale, art. 32 § 2 et 3.

¹² Mémoire fédéral des CPAS (Unions des villes et communes belges - Section CPAS, 2003) ; Plate-forme «Non au projet...» : analyse du projet de loi concernant le droit à l'intégration sociale article par article.

Le financement actuel des missions du CPAS est-il satisfaisant ?

- au regard des inégalités de moyens et de population entre communes
- au regard de la mission des CPAS

La loi concernant le droit à l'intégration sociale prévoit la prise en charge de 250 euros par dossier destinés aux frais de personnel consentis par les centres¹³. Les Unions des villes et des communes, ainsi que des Fédérations d'assistants sociaux se sont réjouies de cette initiative. Ces organisations rappellent cependant que la notion théorique de « dossier » ne recouvre pas en pratique l'ensemble du travail des assistants sociaux. Par exemple, le récent fonds mazout a généré un travail administratif que ce subside ne couvre pas du tout.

Par contre, certaines associations s'interrogent sur l'octroi de subsides supplémentaires ciblés. Certaines augmentations des subventions accordées aux CPAS ont pour effet d'encourager la conclusion de contrats ou la mise à l'emploi des ayants droit, peut-être au détriment d'autres actions plus appropriées à leur situation¹⁴.

Et qu'en est-il du financement de l'aide sociale ?

¹³ Loi concernant le droit à l'intégration sociale, art. 40. Le Ministre de l'intégration sociale a annoncé une majoration de ce montant de 70 euros, la subvention par dossier devrait s'élever à 320 euros en 2007.

¹⁴ Loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale, articles 36 à 39.

9. Le partenariat entre le CPAS et d'autres instances

Pour remplir ses missions, le CPAS est de plus en plus amené à travailler en collaboration avec d'autres services, associations, ... Des « guichets uniques » sont créés, via les « maisons de l'emploi » en Wallonie, et les « Sociale huizen » en Flandre.

Des obstacles et des résistances s'expriment parfois. L'effort permanent demandé aux travailleurs des diverses organisations pour pouvoir se rapprocher et fonctionner ensemble paraît à certains énorme.

Au sein des CPAS, on plaide pour que soient d'abord encouragés les partenariats existants, issus d'initiatives du terrain. Pour susciter la création de nouveaux partenariats, on insiste sur l'importance de préserver une certaine souplesse dans leur organisation. En effet, imposer des structures rigides peut dissuader la participation des petits CPAS, qui disposent de moins de moyens à investir dans ce type d'initiative.

L'éventuelle autonomie de développement de ces « institutions locales » peut néanmoins poser question. Le sentiment d'inégalité de traitement, voir d'arbitraire, éprouvé par les personnes en situation de pauvreté face à la disparité des politiques des CPAS pourrait être ressenti de la même manière dans ce cadre.¹⁵

L'instauration de partenariats entre CPAS et autres organisations contribuent-elle à améliorer le travail des CPAS?

10. L'évolution de la connaissance des données relatives au domaine de l'aide sociale

Le RGP a mis en exergue l'importance de développer une meilleure connaissance des phénomènes liés à la pauvreté et à l'exclusion sociale et des effets des politiques sociales mises en place pour les combattre.

Comment mieux connaître le CPAS et évaluer les effets de son action?

Le Rapport bisannuel 2003 du Service évoquait trois pistes.

- Systématiser le recueil des données : il n'existe pas d'uniformité dans les données collectées par les CPAS, l'interprétation des concepts diffère d'un CPAS à l'autre et les données disponibles ne permettent pas de suivi longitudinal. L'élaboration aux niveaux fédéral et régional de matrices communes (selon les compétences) de recueil des données devrait permettre d'améliorer leur uniformité et leur disponibilité.

¹⁵ Vooruitgangscongres- en toekomstcongres armoede, Eindverslag, 6 mei 2004.

- Multiplier les niveaux d'évaluation : l'évaluation de l'action des CPAS doit aussi s'accompagner d'une mise en perspective des conditions (moyens et environnement socio-économique) dans lesquelles il met en œuvre ses missions.
- Elargir le processus évaluatif à tous les acteurs concernés : l'évaluation doit laisser une place à tous les points de vue intéressés : celui des bénéficiaires, des travailleurs sociaux de CPAS, des gestionnaires et mandataires, des partenaires des CPAS, notamment les Offices régionaux de l'emploi, les mutuelles, ... Chaque acteur impliqué doit pouvoir défendre ses priorités (effets sur le bien-être et accès aux droits, implémentation de la législation, efficacité et efficience, ...) et la méthode d'évaluation utilisée.

Quel est actuellement l'état de la situation de l'évaluation de l'action des CPAS ?

Existe-t-il des initiatives qui pourraient servir d'exemple ? A quelles préoccupations d'évaluation répondent-elles ?

On ne trouve aucune référence dans la loi concernant le droit à l'intégration sociale à un dispositif d'évaluation de la législation et de sa mise en pratique par les CPAS. Par contre, une Commission consultative fédérale de l'aide sociale a été instaurée par arrêté royal.¹⁶ Malheureusement, cette Commission, qui devait donner un avis sur le projet de loi concernant le droit à l'intégration sociale, n'a pas encore été constituée.

Cette Commission pourrait devenir un lieu intéressant, de réflexion et de débat permanent. En effet, elle a le mérite de rassembler une représentation d'acteurs différents : des représentants des présidents et secrétaires de CPAS, des trois Unions des villes et des communes - section CPAS, des « associations de pauvres », de la magistrature assise des juridictions du travail, de la communauté scientifique, des organisations professionnelles des travailleurs sociaux et des secrétaires, et de l'administration de l'aide sociale.

L'amélioration de la connaissance doit aussi faire l'objet d'un suivi. Par exemple, l'analyse de l'évolution des demandes adressées au CPAS et des réponses qui y sont apportées pourrait servir à faire émerger l'existence de nouvelles problématiques sociales.

¹⁶ Arrêté royal du 21 juin 2001 réglant la composition, les compétences, et le fonctionnement de la Commission consultative fédérale de l'Aide sociale (MB, 22/09/2001).