

# Les CPAS, dernier rempart contre la pauvreté: mission impossible! Démonstration...



La crise du Covid a été l'occasion, pour nos autorités fédérales et régionales, de rappeler que les CPAS existent. Elles les ont dotés de budgets temporaires, pour faire face aux demandes d'aides d'un nouveau public pénalisé par les confinements et le ralentissement de l'économie.

Mais cette crise et ces aides ponctuelles ne doivent pas occulter que les CPAS sont depuis longtemps dans une tourmente budgétaire. Leur sous-financement, nœud du problème, est structurel, mais on en parle peu car il est difficile à appréhender, complexe et très technique...

Je tenterai dans cet article de l'expliquer, le démontrer car il y a urgence à réagir. En deux mots, les CPAS doivent faire face à des situations de pauvreté qui se multiplient, alors que le fédéral ne cesse de réduire ses dépenses en sécurité sociale, obligeant les communes à combler le manque, en augmentant leurs dotations. Ce système qui empoisonne les finances communales n'est pas tenable!

Créés par une loi de 1976, les CPAS sont un service public que chaque commune a dû organiser. Leur mission légale est de garantir à tous une vie «conforme à la dignité humaine». Cette notion a fait couler beaucoup d'encre. A minima, elle implique: se nourrir, se loger, se vêtir, se soigner, accéder à l'éducation et à un minimum de loisirs. Dans la pratique, cela se réalise par des aides financières (intégration sociale et aides sociales), psychosociales, médicales, l'accès potentiel à des filières de mise à l'emploi, et des accompagnements administratifs.

D'autres missions obligatoires existent: interventions pour le placement des personnes âgées, protection des mineurs, aide médicale urgente pour les personnes en séjour irrégulier, adresses de référence pour les sans-abris, interventions dans les factures d'eau et d'énergie, aides aux garanties locatives, primes d'installation, argent de poche des internés, gestion des biens, etc. Vous avez bien lu: la liste est longue! Ces aides sont principalement, mais pas uniquement, des droits résiduaux de la sécurité sociale, dont elles sont le dernier filet, lorsque la solidarité familiale est impossible.

Cependant, contrairement à d'autres droits (chômage, maladie, pension, ...), seule une partie des aides distribuées par les CPAS est subsidiée, le plus souvent partiellement, principalement par le fédéral. Le solde est à financer par les communes!

Et c'est là que ça coince, comme je propose de le démontrer dans cet article!

## Quels sont les revenus des CPAS?

Pour instruire, organiser, financer les différentes aides possibles, les CPAS ont des revenus, dont voici les principaux:

- les subsides fédéraux pour le revenu d'intégration sociale (RIS), à concurrence de: 55% jusqu'à 499 ayants droit, 65% de 500 à 999, et 70% à partir de 1.000 ayants droits. A noter qu'ils ont été augmentés en juillet 2014 de 5%. Des suppléments sont possibles: + 10% avec un contrat et projet individualisé d'intégration sociale (PIIS) depuis novembre 2016, mise à l'emploi + 25% pour l'art 60, etc. Un forfait annuel par dossier, qui ne couvre évidemment pas l'entièreté des frais de gestion, est également accordé par le fédéral: il a été augmenté de 278 €/an à 515 €/an de 2014 à 2018. Avec la crise du Covid, un supplément temporaire de 45 €/an a été ajouté, ainsi que 15% du remboursement du RIS et 10% de subvention PIIS pour les jeunes et les étudiants;
- les aides financières aux demandeurs d'asile sont remboursées à 100% également par le fédéral, mais pas les frais de gestion;
- les droits de tirage sur les fonds sociaux de l'eau, du gaz et de l'électricité;
- les subsides ponctuels selon les circonstances (suite au Covid, par exemple);
- des subventions régionales: à l'emploi (APE-ACS),

aux initiatives d'aide aux publics fragilisés etc.;

- les revenus de leur patrimoine éventuel (legs, achats, donations);

- les dotations communales pour boucler le budget compensent les aides et les frais de gestion non couverts par les subsides. La loi impose aux communes d'équilibrer le budget de leurs CPAS.

## Les trois impasses du financement des CPAS

Le législateur a commis trois erreurs quand il a décidé de faire dépendre des communes une partie des frais de l'aide sociale. Il n'a pas prévu:

1- L'explosion du nombre de bénéficiaires dans le temps...

2- Les réductions des droits à la sécurité sociale, qui transfèrent une part de la charge financière fédérale vers les duos CPAS / communes. Depuis 2003, c'est une composante importante du doublement des bénéficiaires du RIS. Les missions obligatoires non subsidiées des CPAS voient aussi leur nombre et leur coût augmenter.

3- L'inégalité fiscale entre communes riches et pauvres: les charges «sociales» communales sont inversement proportionnelles aux revenus impossibles moyens des citoyens de chaque commune...

En conclusion, les communes ne peuvent plus suivre, en commençant par les agglomérations, et les communes aux revenus moyens les plus bas. A terme, toutes les communes seront pénalisées car l'augmentation du nombre des demandeurs d'aide sociale devient incontrôlable: elles devront surcharger de travail leur personnel, diminuer ou supprimer les services non obligatoires, et augmenter leurs recettes, c'est-à-dire leurs taxes.

Les CPAS des agglomérations sont déjà soumis à ce régime depuis des années et leur personnel est chroniquement en burn-out.

Détaillons ces trois impasses.

### L'augmentation du nombre de demandeurs dans le temps

En 1974, on a instauré le «minimex». En 2002, le

revenu d'intégration sociale (RIS) prend le relais du minimex. Les quelques chiffres que je vous livre ici montrent la croissance insoutenable des demandes auxquelles doivent faire face les CPAS.

- 1976: 8.000 bénéficiaires du minimex<sup>1</sup>.

- 1990: 49.479<sup>2</sup> - la majorité, et donc le droit au minimex, passent de 21 à 18 ans.

- 1998: 83.638<sup>3</sup>.

- 2001: 72.910<sup>4</sup> - notons une diminution sur 4 ans, entre 1998 et 2003, grâce à la conjoncture, et à l'accélération des mises à l'emploi, principalement via l'art 60 de la loi sur les CPAS.

- 2003: 74.100<sup>5</sup> - le RIS repart à la hausse et double sur 16 ans jusqu'en 2019.

- 2019: 146.753<sup>6</sup>.

Cette évolution mériterait une étude fouillée qui prendrait ici trop de place. Retenons qu'entre 1976 (2 ans après la création du minimex) et 2019, le nombre de bénéficiaires est multiplié par plus de 18 ... Parler de leur explosion reflète la réalité!

Un mode de financement du RIS qui laisse une part à charge des communes n'est évidemment pas compatible avec cette multiplication par 18 du nombre des bénéficiaires! Ajoutons encore que les montants du minimex et du RIS sont régulièrement augmentés, au-delà de l'index et de la liaison à l'augmentation du niveau de vie. Et si c'est un bien pour les bénéficiaires, c'est un fardeau de plus pour les finances communales.

### Les transferts de charge du fédéral vers les communes

Depuis le début des années 2000, dans le but de réduire les dépenses de sécurité sociale, le fédéral vote des arrêtés qui ont pour conséquence de restreindre ou de retarder l'accès à divers droits (chômage, maladie, pension). Une partie des personnes exclues se retrouvent en difficultés financières et s'adressent aux CPAS pour solliciter une aide et obtenir le RIS.

Or, comme dit précédemment, le fédéral ne finance que pour partie ces RIS (RIS et frais de gestion dont le personnel): il y a donc de la part du fédéral transfert de charges mais pas de l'entièreté des moyens pour assurer celles-ci.

Sur 20 ans, j'ai relevé pas moins de 22 restrictions de la sécurité sociale, sans compter une vingtaine d'autres dispositions ou événements pénalisants, qui tous augmentent directement ou indirectement le nombre de prises en charge d'aides par les CPAS. Ces restrictions sont autant d'attaques de la

1. UCW, memento fédéral des CPAS 1999 pages 3 et 5.

2. Ibidem

3. Ibidem

4. La Libre Belgique 16/1/2001

5. Statbel: [https://indicators.be/fr//GO1\\_GMI/fr](https://indicators.be/fr//GO1_GMI/fr)

6. Ibidem

sécurité sociale et de coûts supplémentaires pour le niveau local.

Voici quelques-unes des restrictions les plus importantes.

- La disparition du taux chef de ménage lors du passage du RGPA (revenu garanti aux personnes âgées) à la GRAPA (garantie de revenu aux personnes âgées) en juin 2001. Au lieu d'un taux chef de ménage du RGPA pour le conjoint qui atteint 65 ans, ce qui supprimait l'aide des CPAS, le couple reçoit une seule GRAPA «cohabitant» que le CPAS doit compléter jusqu'à l'âge de la pension du conjoint le plus jeune. Il n'y a pas d'impact si les conjoints ont le même âge. Par ailleurs, depuis juillet 2012, les non-européens doivent justifier 312 jours de travail au lieu d'un seul, ou un statut de résident de longue durée, pour obtenir la GRAPA. S'ils ne remplissent pas ces conditions, ils n'ont pas d'autre choix que de s'adresser au CPAS.

- L'instauration de sanctions, signifiant des exclusions temporaires ou définitives du chômage, en juillet 2004, avec la mise en vigueur d'un dispositif de contrôle renforcé, dit d'activation, du comportement de recherche d'emploi; par vagues d'application plus ou moins rigoureuses selon la volonté des ministres successifs, ces exclusions ont rempli régulièrement les salles d'attente des CPAS. A Liège, certaines semaines, elles concernaient plus du tiers des nouvelles demandes de RIS!

- En novembre 2011, la limitation du droit aux allocations de chômage à 3 ans pour les jeunes sans emploi après la sortie des études: en conséquence, au 1er janvier 2015, quelque 30.000 chômeurs sont exclus, dont au moins 1/3 se tourne vers les CPAS qui ont tous été immédiatement saturés... Depuis, chaque année, des milliers de personnes n'ont pas, ou plus, droit au chômage, et demandent l'aide des CPAS.

Mais ce n'était pas assez d'exclusions. D'autres restrictions sont encore venues pénaliser les jeunes.

- 1<sup>er</sup> janvier 2012: la période d'attente, appelée stage d'insertion professionnelle, entre la fin des études et la première demande d'allocations est allongée de 9 à 12 mois.

- 1<sup>er</sup> septembre 2013: un dispositif d'évaluation de la recherche active d'emploi durant la période d'attente est instauré; celle-ci peut être prolongée au-delà des 12 mois si le demandeur d'emploi n'a pas obtenu deux évaluations positives.

- 1<sup>er</sup> janvier 2015: le stage d'insertion professionnelle doit être terminé avant 25 ans au lieu de 30 ans pour ouvrir le droit.

- 1<sup>er</sup> septembre 2015: désormais, les jeunes de moins de 21 ans, doivent être détenteurs d'un

diplôme de l'enseignement secondaire supérieur ou avoir terminé avec succès une formation en alternance pour pouvoir prétendre à des allocations.

Et d'autres encore concernent davantage les plus âgés.

- 1<sup>er</sup> janvier 2015: les pensions de survie (pour les veufs et veuves) sont bridées: l'âge minimum d'octroi est relevé progressivement et passera de 45 ans (2015) à 50 ans (2025). Par ailleurs, le fait d'avoir un enfant ou une incapacité de 66% avant la limite d'âge ne donne plus droit à une pension de survie sans limite dans le temps; il est désormais réduit à 1 ou 2 ans maximum, si le veuvage survient avant l'âge minimum d'octroi.

- 1<sup>er</sup> mai 2017: les indemnités de maladie ne peuvent être obtenues qu'après 12 mois de travail, au lieu de 6 mois auparavant...

- Entre 1997 et 2009, l'âge de la pension pour les femmes a été relevé par paliers, de 60 à 65 ans. Pour toutes les femmes aidées par un CPAS, cela peut représenter jusqu'à 5 ans d'aide en plus!

- L'âge de la pension (pour tous) sera relevé à 66 ans en 2025, et à 67 ans en 2030: cela représentera, à terme, jusqu'à 2 ans de plus d'aide à assumer par les CPAS.

- Etc.

Ces restrictions engendrent une impasse budgétaire pour les communes, qui n'ont pas les moyens de supporter ces transferts de charges. Et ce seront aussi les communes, et pas le fédéral, qui se rendront impopulaires, en augmentant les impôts locaux, en diminuant la qualité des services aux citoyens, en saturant de travail leur personnel...

### Les missions obligatoires non subsidiées

Pour les missions légales obligatoires mais non subsidiées, voici des exemples.

- L'intervention dans le coût des placements en maison de repos, quand la pension ne suffit pas à payer les frais, et que la famille ne peut pas suppléer; ce budget des CPAS est particulièrement lourd et risque clairement de grimper, avec le vieillissement de la population couplé à l'augmentation de la pauvreté et celle du prix des hébergements.

- La gestion des adresses de référence principalement pour les personnes sans-abri (AR 21/2/1997), dont le nombre augmente chaque année.

- L'obligation de délivrer des «attestations d'extrême urgence» pour l'attribution des logements sociaux (depuis juillet 2008).

- Les interventions pour l'argent de poche des personnes internées, sans revenus.

- L'aide aux mineurs qui sont confiés aux CPAS par le SAJ/SPJ: la loi prévoyait le remboursement des frais, mais l'arrêté royal n'est jamais sorti: dès lors, les interventions sont entièrement à charge de la commune!

## L'inégalité fiscale entre communes riches et pauvres

Ce point mériterait aussi, à lui seul, un long développement. Je vais me contenter d'en aborder le mécanisme «de base».

C'est une évidence que les communes riches ont plus de revenus, et moins de dépenses sociales et, qu'inversement, les communes pauvres ont moins de revenus et plus de dépenses sociales! Prenons les extrêmes: les revenus imposables moyens par habitant en 2018 vont de 30.439 €/an (St Martens Latem) à 9.491/an (St Josse Ten Noode)<sup>7</sup>... Rien que ces chiffres démontrent l'absurdité d'un financement local, même partiel, du dernier filet de la sécurité sociale.

Par ailleurs, les inégalités de revenus entre communes sont beaucoup plus grandes que les écarts entre les revenus moyens, car les taux d'imposition sont progressifs!

Toutefois, gardons-nous bien de réduire le problème à une lutte entre communes riches et pauvres, ou entre régions. A long terme, c'est l'intérêt de tous d'établir une solidarité la plus large possible pour les missions légales des CPAS. Dans ce contexte, le financement partiel des CPAS par les communes devient de plus en plus aberrant.

## Conclusion

Le problème «structurel» des CPAS est assez simple à résumer... si on peut dire:

- le coût des aides liées à la pauvreté augmente plus vite que les recettes communales;
- les transferts de charges sociales du fédéral vers les communes accentuent ce déséquilibre;
- faire dépendre des communes, même partiellement, le dernier filet de la sécurité est intenable, et en plus, inéquitable.

Je voudrais pouvoir réveiller les consciences afin qu'il devienne impossible d'occulter ou de minimiser l'impasse actuelle du financement des missions

légales des CPAS. J'aimerais que nos élus cherchent une solution viable pour les communes, les travailleurs des CPAS et leur public, sans reporter sans cesse cette question au lendemain.

Cela fait plus de 20 ans que je retourne ce problème sous toutes ses coutures, et, en tant que juriste spécialisé dans la législation sociale, je ne vois qu'une seule issue viable.

Le mode de financement des CPAS doit être revu de toute urgence, pour obtenir que leurs missions obligatoires ET leurs frais de gestion soient intégralement subsidiés par le fédéral.

Si on veut que tous les citoyens, à revenu égal, contribuent de la même manière aux missions légales des CPAS, et que le fédéral ne soit pas mis en difficulté par cette prise en charge, la part d'impôts locaux actuellement consacrée au financement des CPAS devrait être transférée vers l'impôt fédéral.

Régionaliser les missions légales des CPAS poserait des problèmes ingérables. Je ne citerai que Bruxelles qui concentre trop de communes avec des problèmes sociaux impossibles à financer sans une solidarité nationale accrue.

Certes, la contrepartie d'un financement complet des CPAS impliquerait nécessairement une plus grande tutelle fédérale sur les CPAS. En effet, si les aides distribuées ne coûtent plus rien au budget communal, la tentation de diminuer les contrôles, impopulaires, peut exister. Plus de tutelle est le prix logique à payer pour une subsidiation plus équitable.

Sur le long terme, je reste convaincu que l'intérêt de tous reste une solidarité qui repose sur le plus grand nombre possible de citoyens: l'histoire du pays depuis sa création l'a suffisamment démontré.

Certains pourraient qualifier d'utopique la piste que je propose: d'accord, mais que suggèrent-ils? Le mécanisme actuel de financement est en train de détruire les CPAS, leur personnel et les finances communales: réveillons-nous! Je termine en rendant hommage à tous les travailleurs des CPAS. Les témoignages de mes collègues sur la dégradation des conditions de travail sont durs à entendre. En ces temps de pandémie, ils ont en outre été doublement en première ligne.

François PLANCHON

Assistant social. Formation complémentaire en sciences administratives. Expérience de 36 ans dans un grand CPAS en tant qu'assistant social en chef dans la supervision des dossiers d'aide et le suivi de l'évolution du droit social et du travail. Participation active à l'amélioration de diverses lois sociales. Actuellement retraité mais toujours impliqué dans la défense des droits sociaux

Contactable via LinkedIn

7. <https://statbel.fgov.be/fr/themes/menages/revenus-fiscaux>