



Union des Villes et
Communes de Wallonie asbl
Fédération des CPAS



Association de la Ville et des
communes de la Région de
Bruxelles-Capitale

Section CPAS



AFDELING OCMW's

EVALUATION DE LA LOI CONCERNANT LE DROIT A L'INTEGRATION SOCIALE

COLLOQUE DU 1^{er} MARS 2005

Exposé de Madame Monica De Coninck au nom des 3 associations de CPAS

Introduction

Le 1^{er} octobre 2002 était une date importante pour les CPAS.

Un des piliers de la réglementation sur les CPAS, la loi relative au minimum de moyens d'existence, en vigueur depuis plus de 25 ans, a été remplacé par la loi concernant le droit à l'intégration sociale (ci-après la loi DIS).

Par bien des aspects, la loi relative au minimum de moyens d'existence n'était plus adaptée aux changements profonds, économiques et sociaux, que nous avons connus depuis 1974. Ainsi, elle se fondait sur le principe de l'octroi d'une aide financière, alors que l'exclusion sociale est liée à tous les domaines de la vie d'une personne et ne se résume pas à un problème purement financier. Il fallait aussi remédier à la fracture grandissante entre la population active d'une part et les groupes qui bénéficient d'une allocation et qui sont condamnés à l'inactivité d'autre part.

L'objectif de la nouvelle loi était une participation active de tout le monde dans notre société, en premier lieu par l'insertion sur le marché du travail.

La nouvelle loi se fonde sur un principe de solidarité mais aussi de réciprocité : chacun doit contribuer au mieux de ses capacités à la société et peut compter sur une aide lorsqu'il ne peut obtenir des ressources par ses propres moyens.

Une attention particulière est donnée aux jeunes (-25 ans) qui doivent être accompagnés en priorité afin de participer de façon autonome à notre société. Le renforcement des droits de l'utilisateur était également avancé comme un des piliers de la nouvelle loi.

Il y a trois ans, le Ministre de l'Intégration sociale de l'époque, Monsieur Johan Vande Lanotte, a demandé à nos 3 associations de communiquer leurs remarques concernant le projet de loi en préparation. Nous l'avons fait. Les CPAS ont transmis un document volumineux, tant au Ministre qu'aux membres de la Commission de la Santé publique du Parlement, dans lequel nos préoccupations et nos réflexions étaient exposées.

En 2002, les CPAS voyaient tant des éléments positifs que des éléments négatifs dans le projet de nouvelle législation en discussion.

Sur base du document que nous avons transmis à l'époque au Ministre et aux parlementaires et suite à une application d'un peu plus de deux ans de la loi, nous tenons à mettre en avant les éléments suivants :

1. Les éléments positifs :

- Elargissement du champ d'application à la catégorie des étrangers inscrits au registre de la population

Les CPAS trouvaient et trouvent toujours que cet élargissement est une très bonne chose.

En effet, aucun argument ni de fait, ni de droit ne justifie que ces personnes reçoivent un traitement différent. Il s'agit en effet de personnes qui vivent en principe en Belgique depuis 5 ans et qui sont suffisamment intégrées socio-économiquement dans notre société.

- Assouplissement en matière de sanctions

La possibilité de suspendre "partiellement" le paiement du revenu vital constitue une avancée. En effet, cela permet au CPAS d'adapter la sanction à l'infraction commise.

- Catégories: individualisation limitée des droits

La nouvelle loi a introduit en 2002 une individualisation des droits. Ainsi, la catégorie des conjoints mariés qui existait dans la loi de 1974 a été supprimée.

Suite à la nouvelle loi, chacun des conjoints pouvait prétendre à un revenu d'intégration propre, comme tous les autres cohabitants.

Autres avancées : Avec la loi DIS, le CPAS pouvait aussi tenir compte du fait que la personne doit payer une pension alimentaire tous les mois ou qu'elle héberge ses enfants dans le cadre d'une garde alternée. Les CPAS estimaient que ces nouveautés introduites en 2002, bien qu'insuffisantes, étaient très positives.

Des changements étant intervenus en la matière, nous y reviendrons plus loin.

2. Les points positifs, mais...

- Augmentation des montants

Les autorités fédérales ont prévu – bien qu'avec un certain retard – une augmentation graduelle des montants du revenu d'intégration et se sont engagées à continuer à faire des efforts à l'avenir. Nous réalisons que c'est une thématique complexe, mais il nous appartient

de répéter que les montants actuels sont trop bas pour permettre au bénéficiaire de mener une vie conforme à la dignité humaine.

De plus, il ne faut pas perdre de vue que ces montants ne concernent pas uniquement les bénéficiaires du revenu d'intégration, le RI constituant une norme qui est aussi reprise dans d'autres législations comme seuil de revenu permettant de mener une vie conforme à la dignité humaine. Pensons par exemple au règlement collectif de dettes ou la récupération du service pour pensions alimentaires, etc.

Nous tenons par ailleurs aussi à attirer l'attention sur le danger des pièges à l'emploi, notamment provoqué par l'absence de prise en compte (immunisation) de toute une série de ressources des bénéficiaires du droit à l'intégration sociale.

- **Etudiants**

La reconnaissance par la loi du droit conditionnel au revenu d'intégration pour les étudiants était une nouveauté pour les CPAS. La pratique démontre que depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle loi, les CPAS reçoivent plus de demandes émanant d'étudiants, mais qu'ils n'y répondent pas toujours favorablement.

Les CPAS estiment que la réglementation est devenue plus claire, mais que subsiste la question de savoir si les étudiants sont un groupe cible approprié et souhaitable pour les CPAS. En effet, leur accompagnement spécifique nécessite une approche particulière, pour laquelle les CPAS ne sont pas formés et qui requiert des moyens supplémentaires. L'approche doit également correspondre à la réglementation communautaire des bourses d'études.

Est-ce au CPAS de remplir toutes les lacunes du milieu parental, de la sécurité sociale, des bourses d'études, des écoles, etc. ? La question mérite d'être posée.

- **Interventions dans les frais du personnel**

La nouvelle loi a prévu une subvention forfaitaire de 250 euros par dossier sur base annuelle accordée aux CPAS à titre d'intervention dans les frais du personnel.

Cette mesure constitue incontestablement un pas important dans la bonne direction.

A l'époque, nous avons néanmoins souligné la nécessité de créer une norme d'accompagnement ou de personnel pour les CPAS. En outre, le calcul par dossier par jour nous semblait compliqué et ne semblait pas le critère approprié. En effet, chaque dossier implique certaines missions immuables, comme l'enregistrement de la demande, l'enquête sociale, le rapport, la prise de décision par le conseil, ... Ces actes ne sont pas liés à la durée du traitement du dossier par le CPAS.

Trois ans plus tard, l'intervention de l'Etat a été augmentée de 30 euros, ce qui ne suffit évidemment pas comme financement de base à part entière pour les CPAS.

De plus, suite à la modification des catégories, plusieurs dossiers "cohabitants" ont été fusionnés en un seul dossier, ce qui a conduit à une réduction de moitié de l'intervention pour ces dossiers. Nous avons demandé au Ministre de revoir le calcul de l'intervention dans les frais de personnel mais à ce jour nous n'avons pas reçu de réponse de sa part.

3. Les aspects qui devraient être revus

- Distinction entre les jeunes qui ont moins et ceux qui ont plus de 25 ans et intégration sociale au-delà du travail

Suivant la nouvelle loi, les jeunes de 18 à 25 ans ont un droit à l'intégration sociale « par l'emploi » et le CPAS a pour mission de réaliser cette insertion sur le marché du travail, en proposant des actions concrètes dans un délai de trois mois (contrat de travail ou projet individualisé menant à un contrat de travail).

Dès le début, les CPAS ont exprimé leurs réserves quant à la reconnaissance de ce droit à l'intégration par l'emploi adapté en faveur d'une seule catégorie de personnes. S'il paraît légitime d'essayer de trouver du travail pour les jeunes et de les aider ainsi à s'intégrer dans la société, limiter le droit à l'intégration sociale par l'emploi adapté aux seuls jeunes entre 18 et 25 ans nous paraissait instaurer une certaine discrimination.

Par ailleurs, la pratique démontre qu'il était irréaliste de penser que tous les jeunes peuvent être mis au travail immédiatement ou dans les trois mois, ou sont capables de conclure un projet individualisé. En effet, un nombre important de jeunes qui s'adressent au CPAS ont d'autres problèmes qui doivent d'abord être résolus (toxicomanie, enfant(s) à charge, problèmes psychiques, logement, rupture familiale, etc.) avant de penser à une insertion professionnelle.

En outre, il est aussi important de chercher des solutions pour les + de 25 ans, et de pouvoir leur proposer d'autres choses que le revenu d'intégration.

Les CPAS sont dès lors partisans d'une approche fondée sur le demandeur d'aide et sur ses caractéristiques spécifiques, plutôt que purement sur son âge. Dans la pratique, l'activation semble avoir beaucoup de succès parmi les jeunes de 30 ans et plus.

La pratique nous fait également plaider pour une interprétation plus large de la notion d'intégration sociale. Un séjour dans un centre de désintoxication, du bénévolat, des activités sociales et personnelles utiles, ... ne sont pas prises en compte par la loi. Pourtant, ce sont des clés à l'intégration aussi utiles que le travail. Ainsi, une mise à l'emploi dans les trois mois n'offrira pas de solution pour une personne toxicomane et ne mènera pas à l'intégration.

Les CPAS ne nient pas que le travail est un levier important dans la lutte contre la pauvreté. Le mérite de la loi est incontestablement que les CPAS qui ne s'étaient pas encore investis dans l'insertion socioprofessionnelle y sont devenus plus sensibles. Mais il reste important de souligner que la mise à l'emploi n'a jamais été et ne peut pas être un objectif en soi du CPAS.

La mission légale du CPAS est de permettre à chacun de mener une vie conforme à la dignité humaine. Et cet objectif peut être réalisé de différentes façons, selon la situation concrète de chaque client qui adresse une demande d'aide au CPAS.

Si on veut parler d'un « droit à l'intégration sociale », cette intégration doit impliquer un éventail de possibilités, et non pas uniquement une mise au travail. Le CPAS doit en effet pouvoir offrir une aide sur mesure à chaque instant et à chaque client. Le CPAS a également le devoir de fournir de l'aide sous la forme la plus adéquate et devrait être soutenu pour cela.

- **Le public le plus défavorisé**

Ceci nous mène à un groupe cible important du CPAS dont la loi ne tient pas suffisamment compte : les personnes qui n'entreront pas/plus jamais en ligne de compte pour une mise à l'emploi. Ces personnes recevront un revenu d'intégration pour le reste de leur vie, revenu qui représente un montant trop bas pour pouvoir mener une vie conforme à la dignité humaine, mais ces personnes ne sont pas aidées au-delà par la loi.

Malgré le besoin qui existe sur le terrain, l'autorité fédérale n'offre que peu d'incitants et de soutien aux CPAS pour continuer à essayer d'aider cette catégorie de personnes. On ne peut cependant pas les laisser tomber. Pour soutenir financièrement ces clients, les CPAS doivent faire appel à des subsides occasionnels et limités, à l'apport de moyens communaux propres ou à la sympathie de partenaires qui s'engagent pour venir en aide à ce groupe constitué des usagers les plus vulnérables du CPAS.

Nous plaidons ici pour un renforcement considérable des services sociaux des CPAS afin que les CPAS puissent exercer de manière équilibrée leur mission fondamentale d'accompagnement et de soutien en faveur de tous les usagers.

Les CPAS ont reçu des autorités fédérales des moyens nouveaux pour encourager la participation sociale, culturelle et sportive de leurs usagers, ce qui est positif, mais ce subside est limité et ne constitue pas un droit pour la personne.

- **Modification des catégories**

Les CPAS avaient espéré que la modernisation de la loi mette fin à un des plus grands obstacles à l'application de la loi sur le minimex, c.-à-d. les mauvais rapports d'équivalence entre les catégories. Ceci constituait pour les CPAS un des critères fondamentaux pour la réussite de la loi. Bien que nous ayons pointé ce problème à plusieurs reprises, nous avons dû constater – même avant que la loi n'ait été approuvée – que notre espoir était vain.

La suppression de la catégorie des conjoints mariés a entraîné une individualisation – bien que restreinte – des droits, et la fin du traitement différencié entre conjoints mariés et cohabitants, ce qui était une avancée.

Le fait que la nouvelle loi ait pris en compte la garde alternée et le paiement d'une pension alimentaire était également une avancée très positive.

A côté de ces éléments positifs, il s'est avéré qu'il s'agissait à nouveau d'une loi qui n'encourage pas la cohabitation. Or, socialement, il est beaucoup plus intéressant d'avoir un système qui encourage la cohabitation, ne serait-ce que dans le cadre de la lutte contre la pauvreté.

Par ailleurs, les nouvelles catégories créées en 2002 mettaient un adulte sur le même pied qu'un enfant et ne faisaient pas de distinction suivant le nombre d'enfants, alors même que le fait d'avoir plusieurs enfants entraîne des frais supplémentaires (p.ex. logement) qui ne sont pas couverts par les allocations familiales dans l'état actuel de la législation.

Le bien-fondé de nos objections relatives aux catégories a été confirmé entre-temps par la Cour d'arbitrage. En janvier 2004, la Cour d'Arbitrage a annulé certaines dispositions de la loi, principalement en ce qui concerne les catégories.

L'autorité fédérale a commencé par réagir dans l'urgence en créant une réglementation provisoire complexe et inadéquate. Une modification de la loi créant de nouvelles catégories est ensuite intervenue en juillet 2004 et est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2005.

En ce qu'elles entraînent la fusion de dossiers qui avaient été individualisés depuis octobre 2002, les nouvelles catégories constituent un pas en arrière important dans le cadre de l'individualisation des droits. Par ailleurs, la situation des personnes qui hébergent leurs enfants dans le cadre d'une garde alternée n'est plus réglée de façon explicite par la loi.

Suite à la fusion juridique de nombre de dossiers, le CPAS ne recevra plus qu'une seule intervention pour frais du personnel pour ces dossiers, même si deux personnes reçoivent de l'aide. Les CPAS déplorent cela également, d'autant que l'aide est de toute façon accordée aux deux membres du couple.

Malgré le fait qu'on a déjà connu trois modifications successives des catégories, des situations inévitables subsistent. En voici trois exemples :

- Un couple cohabitant avec 1 enfant à charge reçoit le même montant qu'un parent isolé avec 1 enfant à charge.
- Un homme isolé reçoit un revenu d'intégration catégorie isolé et une femme isolée avec enfant reçoit un revenu d'intégration catégorie "personne ayant une famille à charge"; s'ils s'installent ensemble, ils ont droit à un revenu d'intégration catégorie "personne ayant une famille à charge" soit le même montant que ce que la femme recevait auparavant.
- Un couple cohabitant avec 1 enfant (catégorie personne ayant une famille à charge) se sépare; le parent isolé avec l'enfant à sa charge reçoit le revenu d'intégration le plus élevé (catégorie personne ayant une famille à charge), l'autre reçoit la catégorie isolé. S'il doit payer une pension alimentaire, il reçoit la nouvelle aide spécifique sur base de la loi organique.

L'autorité fédérale considère cette nouvelle modification des catégories comme étant une simplification du système et une meilleure adaptation aux autres systèmes de sécurité sociale, mais nous n'en sommes absolument pas convaincus.

La suppression de l'individualisation des droits, qui était un atout de la loi, n'est pas appréciée par les CPAS. En outre, la nouvelle réglementation manque à nouveau de clarté et de cohérence, et le nouveau statut de "famille à charge" soulève bien des questions.

- **Charges administratives**

Nous en arrivons à un autre obstacle fondamental de la loi : les charges administratives qui pèsent sur les CPAS. La charge administrative est trop lourde et n'offre pas de plus-value, bien au contraire. Suite aux modifications successives de la loi, les CPAS ont dû revoir leurs dossiers à trois reprises. Cela n'est pas évident, surtout si les informations ne sont mises à la disposition des CPAS que quelques semaines (de congé) avant l'application des nouvelles règles.

A chaque modification légale, les travailleurs sociaux doivent étudier la loi et intégrer les changements, les systèmes informatiques doivent être adaptés, il faut consacrer du temps (qu'on aurait pu consacrer au vrai travail social) à l'explication des modifications aux clients qui bien souvent ne comprennent plus rien (un dossier, puis deux dossiers, puis à nouveau un

dossier...). Même les professionnels trouvent que la loi devient illisible! Les travailleurs sociaux sont démotivés et en ont assez.

Nous ne pouvons pas leur donner beaucoup d'espoir, étant donné que la Ligue des droits de l'homme a à nouveau introduit un recours en annulation auprès de la Cour d'arbitrage. Si ce recours aboutit – et certains n'en doutent pas – les modifications récentes auront représenté une grande perte d'énergie.

Dans ce contexte, nous exprimons déjà la revendication explicite qu'une prochaine modification éventuelle ne soit pas réglée par le biais d'une loi-programme, mais qu'un débat fondamental ait lieu et qu'on ose remédier aux manquements de la loi.

En conclusion :

Evidemment, nous sommes conscients que la réussite ou l'échec de la loi ne peut pas uniquement être imputée au Ministre de l'Intégration sociale. Les CPAS ont aussi une responsabilité.

Malgré les critiques exprimées, la loi offre des leviers aux CPAS pour lutter contre la pauvreté et les CPAS continueront à faire des efforts pour réaliser les objectifs de la loi dans la mesure du possible.

Mais nous demandons au Ministre de rester attentif et de vérifier si les moyens humains et financiers dont disposent les CPAS actuellement, suffisent pour assurer une application de qualité de la loi.