

CPAS Bruxelles, Flandre et Wallonie
Bruxelles – 03-03-2020

Aides sociales publiques et privées,
RIS et niveau de vie décent

Par Philippe DEFEYT

En préalable

Ma conviction est faite depuis longtemps :

- **seul un revenu universel**
- **couplé à de véritables assurances sociales (= droit strictement personnel, dépendant seulement du salaire perdu)**
- **et complété, si nécessaire, par une allocation loyer**

est la réforme dont nous avons besoin pour assurer à la fois un revenu minimal suffisant, plus d'équité et plus d'autonomie.

Ceci dit,

- **j'ai bien compris que ce n'est pas l'objet des débats d'aujourd'hui (et j'ai bien conscience que le revenu universel n'est pas pour demain matin...)**
- **même un revenu de base ne supprimerait pas (totalement) la nécessité de réfléchir à des aides sociales complémentaires pour faire face à des situations spécifiques (par exemple une maladie de longue durée coûteuse).**

Ceci dit, la suite de mon exposé sera articulé autour de

9 points d'attention

et

7 orientations pour l'action.

9 points d'attention

1. Il faut bien constater qu'il y a une mauvaise connaissance des aides complémentaires et plus encore de leurs critères d'attribution

Il faut ici signaler l'intérêt de travaux de Ricardo Cherenti (*Les aides sociales complémentaires en CPAS – Etude exploratoire – Janvier 2020*)

http://www.econospheres.be/IMG/pdf/cherenti2020_asc_terminer.pdf

L'analyse n'est pas facile : problèmes statistiques, aides récupérables ou pas, aides demandées et aides octroyées, critères pour accepter ou refuser, respect, dans la durée, des lignes directrices...

2. Nous ne pouvons plus continuer à accepter que les CPAS doivent compenser les insuffisances ou restrictions dans les revenus et aides des régions et de l'état fédéral

Que dirait-on si demain la SNCB annonçait : on veut bien transporter tout le monde sauf les personnes les plus lentes qui ralentissent les montées et descentes du train et donc la vitesse commerciale ?

C'est pourtant ce que font les niveaux de pouvoir supérieur (bourses d'études trop faibles, prise en compte insuffisante dans les soins de santé lourds des personnes précaires, etc.).

3. Comment peut-on à la fois défendre une totale autonomie des CPAS et affirmer que l'objectif est de garantir à tous et toutes un seuil de vie décent ?

Or, nous savons bien que

- les moyens disponibles pour les aides sociales complémentaires sont très inégalement répartis d'un CPAS à l'autre**
- chaque CPAS a ses propres règles d'octroi de ces aides ; la dignité humaine est-elle à ce point différente d'une commune à l'autre (et d'une région à l'autre) ?**

4. On ne peut pas aborder la question des aides sociales sans évoquer le revenu d'intégration

Trois réflexions ici :

- **Le revenu d'intégration est évidemment insuffisant ; mais**
 - **que sait-on des arbitrages budgétaires des ménages en difficultés et comment ils réagiraient en cas de hausse de leur revenu ?**
 - **quelles seraient les aides encore jugées légitimes si le revenu d'intégration était augmenté (en tout cas de manière significative) ?**

- **Un même revenu d'intégration est source d'inégalités en matière de "niveau de vie" ; exemple : un ménage bénéficiaire d'un revenu d'intégration qui dispose d'un logement social a un niveau de vie largement supérieur à celui d'un autre ménage bénéficiaire lui aussi mais qui loue dans le marché locatif privé.**
- **Le revenu d'intégration ne tient pas compte du nombre d'enfants (mineurs) à charge (voir ci-après) ; or beaucoup d'aides sociales complémentaires concernent les enfants (lunettes, voyages scolaires, études...).**

5. L'octroi des aides sociales complémentaires est (potentiellement) triplement inéquitable

- **Au sein d'un même CPAS : même en cas de lignes directrices claires, on sait que les contingences des décisions prises par des hommes et des femmes peuvent aboutir (surtout dans les grands CPAS ?) à des différences de traitement.**
- **Deux personnes/ménages semblables risquent de recevoir des réponses différentes suivant le CPAS dont elles/ils répondent ; on peut penser que ces différences portent sur de nombreuses aides mais peut-être plus en matière de santé et d'études.**

- **Bien sûr que tous les ménages/toutes les personnes qui se trouvent dans des situations proches ont en principe droit aux mêmes aides sociales.**

Mais dans les faits on sait bien que les CPAS ne font pas de publicité pour attirer des demandeurs d'aides > résultat : à situation semblable, les *insiders* ont de facto plus de chances d'obtenir certaines aides parce qu'ils connaissent mieux leurs droits et l'institution.

Développons ce dernier point. Le RIS pour un isolé est aujourd'hui de 940 €/mois. L'allocation de chômage minimale pour un isolé est de 1.078 €/mois ... pour un temps plein. Un chômeur ayant travaillé à 9/10 temps aura une allocation de 970 €/mois. A peine plus que le montant du RIS. Mais

- il ne bénéficiera pas de certaines aides (par exemple le tarif social pour l'électricité et le gaz)**
- il y a peu de chance qu'il s'adresse au CPAS pour des aides sociales complémentaires, pour diverses raisons.**

6. Comment les autres aides "privées" et publiques sont-elles prises en considération ?

Il existe de nombreuses autres aides : budgets sociaux dans l'enseignement supérieur, colis alimentaires, restaurants sociaux, magasins de vêtements, etc.

Développons ce point :

- ces aides sont-elles connues ou pas et qu'est-ce que cela implique le cas échéant pour les aides données par le CPAS ? ; illustrations :**

- **les autres aides dont peuvent bénéficier les étudiants sont elles connues et le CPAS en tient-il compte ou pas et si oui dans quelle mesure ?**
- **les critères d'accès à certaines aides sociales privées sont-ils ou pas gérés par le CPAS ou à tout le moins concertés ?**
- **ce questionnement vaut aussi pour des aides publiques ; exemple : la Wallonie s'apprête à verser une allocation loyer à certaines catégories de ménages précaires, avec quel impact sur les aides sociales si ces bénéficiaires sont connus du CPAS ?**

- **L'intensité des aides associatives est très variable d'un endroit à l'autre, certainement entre sous-régions mais même parfois au sein des grandes communes ; comment ces différences sont-elles prises en compte dans les décisions des CPAS ? ; cette dimension du débat est d'autant plus importante que la plupart des personnes précaires ont une mobilité restreinte.**

7. L'éparpillement des aides pose de nombreuses questions :

- **comme dit à l'instant le problème des inégalités territoriales ;**
- **comme déjà dit aussi, des inégalités naissent de conditions liées au statut ; par exemple, un enfant handicapé donne accès au tarif social électrique même si la famille dans laquelle il vit est très à l'aise alors qu'un chômeur très pauvre n'en bénéficiera pas ;**

- **ces dispositifs contraignent les choix : pourquoi les personnes à petits budgets n'auraient-elles pas droit comme les autres de choisir leur nourriture et l'endroit où elles l'achètent? ; l'accès à un logement social peut impliquer d'aller habiter dans une zone très inconfortable pour l'accès à l'emploi ou à l'établissement scolaire des enfants, par exemple pour les enfants handicapés ou qui suivent des filières spécifiques ;**

- **pour certaines de ces aides il y a de facto rationnement : les listes d'attente pour obtenir un logement social le montrent à suffisance ; autre exemple, les opérateurs culturels qui travaillent avec l'*Article 27* (en Communauté française) sont aussi amenés à limiter le nombre de tickets à prix réduit qu'ils proposent ;**
- **enfin : les situations de non take-up.**

8. Les insuffisances majeures du seuil de pauvreté officiel ne facilitent pas la réflexion ni l'action

Imaginons que demain il n'y ait plus de sans-abris et que toutes les familles pauvres du pays accèdent à un logement social, voient leurs dettes annulées et que les enfants de ces familles bénéficient d'un abonnement gratuit pour le bus, d'un repas gratuit tous les jours scolaires et de stages gratuits pendant toutes les vacances scolaires, tout cela n'aurait aucun impact sur le taux de pauvreté alors même que le niveau de vie de ces familles en serait grandement amélioré !

L'indicateur officiel de pauvreté est donc totalement inadéquat ! Quelques limites de l'indicateur

- **limites statistiques : surtout en matière de connaissance des revenus et des revenus de la propriété en particulier**
- **limites conceptuelles :**
 - **les niveaux de vie sont mal mesurés (ex : endettement, santé, logement social, aides alimentaires)**
 - **les revenus imputés (logement) ne sont pas intégrés dans le calcul du seuil de pauvreté**

- **pauvreté et ressenti par rapport aux risques futurs ce n'est pas toujours la même chose**
- **la durée de la pauvreté est ignorée**
- **on ne tient pas compte des différences au sein des ménages**
- **certaines populations sont ignorées (exemple : les personnes pauvres dans les maisons de repos et de soins)**
- **l'échelle d'équivalence est totalement arbitraire et plus que probablement dépassée !**

Ce dernier point mérite de s'y attarder, parce qu'il vaut à la fois pour le calcul du seuil de pauvreté et du budget de référence.

Voici un texte (slide suivant) qui date de 1900 ! On peut y lire que l'échelle d'équivalence

- **1 pour le premier adulte**
- **0,5 pour le ou les adulte(s) suivants**
- **0,3 pour le ou les enfant(s)**

était déjà proposée en 1900.

Difficile d'imaginer que rien n'a changé depuis lors...

On a fait des calculs de moyennes pour déterminer le salaire suffisant pour faire vivre une famille normale, dans tel pays et à telle époque déterminée.

M. d'Haussonville, par exemple, estime que, en tenant compte des différences de sexe, d'âge, de tempérament, la somme annuelle nécessaire pour vivre, à Paris, à l'abri du besoin, varie de 850 à 1,200 francs, ce qui suppose un salaire variant de fr. 2.75 à 4 francs par jour. Au dessous de fr. 2.75 ce serait la misère; au-dessus, la vie assurée, bien entendu pour un individu isolé; pour un ménage, la dépense devrait être augmentée de moitié, et ensuite d'un tiers par tête d'habitant.

Source : « Réforme de la Bienfaisance en Belgique », Résolutions et Rapport général de la commission spéciale, Rapporteur Cyr. VAN OVERBERGH, Bruxelles, 1900, p.91

9. Quelques autres points :

- **l'importance du coût administratif (CPAS) et de la charge mentale (bénéficiaires) de ces aides fragmentées, souvent limitées dans le temps, sans réponse immédiate et qu'il n'est pas possible d'anticiper avec certitude ;**
- **pour certaines aides spécifiques faut-il tenir compte des revenus du ménage ou de la position spécifique d'une personne dans le ménage ? ;**
- **ces aides complémentaires jouent-elles un rôle en matière de "pièges à l'emploi" ? ;**

- **comment tenir compte des personnes/ménages qui sont propriétaires mais avec un emprunt en cours ? ;**
- **beaucoup pensent qu'orienter certaines aides permet d'assurer un "bon" usage du budget du ménage ; c'est en partie une illusion : en effet beaucoup d'aides libèrent du pouvoir d'achat ailleurs dans le budget.**

Au total, il semble que ces aides ne sont ni équitables ni efficaces.

Sont-elles efficaces en matière de lutte contre la pauvreté ? Elles aident certainement à court terme.

Mais, pour certains, ne renforcent-elles pas la dépendance ?

7 orientations

1. Se donner une vision à 360° des besoins

Je pense que la meilleure approche des besoins actuellement disponible est celle de Manfred Max-Neef, sociologue chilien (voir slide suivant).

Dans un monde idéal c'est cette approche, globale, qui doit servir de boussole.

Ce n'est pas évident, mais essayons de progresser et, donc, de sortir de ce "piège" que constitue le seuil de pauvreté officiel.

Aides sociales, RIS et niveau de vie décent

La typologie des besoins selon Manfred MAX-NEEF (sociologue chilien)

BESOIN	PAUVRETE	SATISFACTEURS
Subsistance	Pauvreté matérielle, malnutrition, maladie, sans abri...	Emploi, salaire, revenu, logement, soins de santé...
Protection	Précarité, insécurité civile, risques environnementaux, insécurité alimentaire	Sécurité sociale, justice, police...
Affection	Solitude, isolement, exclusion	Famille, relations sociales, associations, fêtes
Compréhension	Analphabétisme, illettrisme, sous-information	Education, formation, presse, culture
Participation	Chômage, exploitation, « powerlessness »	Emploi, droits civiques et sociaux, démocratie, association
Loisir, repos	Harassement, surcharge, stress, bruit	Temps libre, silence, calme, divertissements, espace, nature
Création	Ennui, routine, hyper-conformisme	Moyens d'expression, qualifications, savoirs
Identité	Déracinement, dépersonnalisation, humiliation, aliénation	Statut social, liens sociaux, culture, traditions
Liberté, autonomie	Oppression, dépendances contraintes	Droits civiques, indépendance, auto-détermination
<i>Justice sociale ?</i>	<i>Inégalité des chances, écarts de revenus importants ?</i>	<i>Aides à la réussite dans l'enseignement supérieur, équité fiscale...</i>

2. Il faut améliorer notre connaissance des aides sociales complémentaires

Sur quatre points au moins :

- **Les différences entre CPAS**
- **Les conditions d'octroi**
- **L'impact sur le niveau de vie et les choix budgétaires des ménages bénéficiaires**
- **Le nombre de personnes non connues des CPAS qui pourraient en bénéficier.**

3. Une vision plus large des besoins n'exonère pas de mieux mesurer les revenus et les insuffisances de ceux-ci pour mener une vie conforme à la dignité humaine

Trois pistes me semblent ici essentielles

- **Le budget standard (voir les autres exposés).**

Ce point est essentiel mais encore faut-il que les moyens suivent et que l'on accepte l'idée que l'aide globale (revenu d'intégration et aides sociales complémentaires) soient différenciée (par exemple en fonction du loyer).

- **S'intéresser à ce qui se passe au sein des ménages.**
- **Mieux estimer les revenus nécessaires en fonction de la composition du ménage = moderniser l'échelle d'équivalence.**

Attention : ceci n'est pas un passe-temps amusant pour économistes et sociologues ; c'est une pièce essentielle du diagnostic et donc de l'action politique ! Pourtant, cette dimension est complètement absente des débats et recherches !

4. Lutter contre les inégalités entre pauvres

Des réformes possibles

- **baser les interventions sociales (tarif social électrique, réductions ou gratuité sur les transports en commun...) sur des revenus plutôt que sur des statuts et/ou l'âge ;
exemple : pourquoi un senior à l'aise aurait-il droit parce que senior à des réductions auxquelles ne peut accéder un jeune chômeur vivant dans un ménage pauvre ?**

- **harmoniser les seuils d'accès entre les aides, y compris pour la prise en compte des personnes à charge**
- **établir des lignes directrices obligatoires à destination des CPAS pour, a minima, rapprocher certains pratiques ; l'équité doit l'emporter sur l'autonomie !**
- **il faut trouver des mécanismes explicites pour gérer les aides (exemple : le logement social) quand il y a de facto un rationnement : qui a accès à quoi et avec quelles priorités s'il manque des moyens ?**

5. Lutter contre l'éparpillement des aides

- **Intégrer un maximum d'aides dans le revenu de base.**
- **Privilégier des dispositifs simples, sans paperasse ni complexité ; par exemple, une tarification progressive de l'électricité (en fonction de la consommation) est, pour les petits consommateurs, plus intéressante que le tarif social électrique (et qu'une TVA à 6%), son implémentation est automatique et ne coûte rien.**

- **Si on estime que les familles nombreuses sont insuffisamment aidées, augmentons alors les allocations familiales et/ou les réductions fiscales plutôt que de jouer sur de multiples "petits" dispositifs..**
- **Organiser la concertation avec l'ensemble des prestataires d'aides sociales et, si possible, la cohérence des actions des uns et des autres.**

6. Augmenter les prestations sociales au niveau du seuil de pauvreté

En 2018, le Bureau du Plan a estimé le coût d'un relèvement des allocations sociales minimales. Trois points qui vaudraient aussi si les budgets standards remplaçaient le seuil de pauvreté :

- **cette étude ne tient pas compte « *des nouveaux allocataires qui bénéficient d'une allocation minimum suite à leur relèvement (alors qu'auparavant soit ils ne recevaient pas d'allocation, soit ils percevaient une allocation non-minimum) ».***

- **de très nombreuses autres personnes auraient désormais droit à un revenu d'intégration partiel ; c'est notamment le cas de toutes les personnes seules travaillant à temps partiel (ou comme intérimaire) et gagnant en net entre 940 €/mois et ce que serait leur budget standard**
- **toutes choses égales par ailleurs, l'écart salaire-allocation diminuerait dans beaucoup de cas, voire deviendrait négatif.**

Il faut aller dans cette direction ; mais cela coûterait bien plus que les 2 milliards annoncés !

7. Les régions doivent assurer une plus grande équité dans la distribution des moyens financiers entre les CPAS

Merci pour votre attention.