Fédération des CPAS

AUDITION DE LA FÉDÉRATIONS DE CPAS

25 AVRIL 2023

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES, DE L'EMPLOI ET DES PENSIONS

L'INDIVIDUALISATION DES DROITS SOCIAUX

Intervention de
Luc Vandormael, Président de la Fédération des CPAS,
Alain Vaessen, Directeur général de la Fédération des CPAS,
Ariane Michel, Conseillère à la Fédération des CPAS

Table des matières

1. Généralités 2
2. Quels critères mènent à l'attribution du taux cohabitant ? 2
3. La notion de cohabitation est-elle encore adaptée aux modes de vie actuels ? 3
4. Situations de « colocation » - Blocage dans la recherche de solutions de logement ? 4
5. Les contrôles domiciliaires - Violence institutionnelle pour les personnes et perte de sens pour les travailleurs sociaux 4
6. En cas de suppression du statut cohabitant - Quels coûts ? Quels gains ? 5
7. *Conclusions* 5

Madame la Présidente,
Mesdames, Messieurs les Députés,
Mesdames, Messieurs,

Vous avez invité la Fédération des CPAS de l'Union des Villes et Communes de Wallonie à participer à cette audition relative à la question de l'individualisation des droits sociaux et nous vous en remercions vivement.

Les CPAS sont en effet confrontés quotidiennement à la vérification des situations des personnes (cohabitants ou isolés) qui renvoie à la notion de cohabitation, au choix du taux à octroyer ou encore à la prise en charge des ressources des personnes cohabitantes dans certaines situations.

Le sujet de l'individualisation de droits étant particulièrement vaste et au vu des autres intervenants invités à cette audition, la Fédération des CPAS concentrera son intervention sur le statut cohabitant en CPAS.

1. GÉNÉRALITÉS

Avant tout, nous rappelons que la notion de cohabitation intervient à deux stades dans le cadre de l'application sur le droit à l'intégration sociale (Loi DIS).

Tout d'abord, après avoir vérifié dans le chef du demandeur les conditions d'octroi classiques du droit à l'intégration sociale (résidence habituelle et effective, nationalité, âge…), il y a lieu de s'interroger sur la situation de fait (qui peut être différente de la situation administrative). Cela pourra influencer la catégorie à laquelle le demandeur appartiendra (le taux à octroyer).

C'est l'enquête sociale du CPAS qui déterminera donc dans un premier temps à quelle catégorie le demandeur appartient : isolé, cohabitant ou personne vivant avec famille à charge.
Le cas échéant à la suite d'une visite à domicile.

Ensuite, il y aura lieu d'examiner non seulement les ressources du demandeur mais aussi, dans certains cas, celles des personnes qui vivent avec lui sous le même toit. En ce qui concerne la prise en charge des ressources, tout dépendra de la « qualité » de la personne cohabitante (ascendant ou descendant du 1er degré ou partenaire de vie) et les ressources pourront ou devront venir en diminution du montant complet du taux cohabitant.

Nous nous attarderons par la suite essentiellement à la phase de détermination du taux cohabitant ou non.

La notion de cohabitation peut recouvrir de nombreuses situations mais, toute cohabitation physique et matérielle sous le même toit n'implique pas automatiquement l'attribution d'un taux « cohabitant ». Le taux isolé pourrait aussi être envisagé.

Cette notion a déjà fait couler beaucoup d'encre. Il s'agit d'un contentieux qui se retrouve régulièrement devant les cours et tribunaux et même devant la Cour de Cassation dont le dernier arrêt en date sur la problématique est celui du 22 janvier 2018 (et vient confirmer un arrêt similaire du 9 octobre 2017). Cet arrêt concernait la notion de cohabitation en matière de chômage et a été perçu comme une véritable avancée dans les droits sociaux (en ce que le simple fait de vivre sous le même toit n'induit pas l'application d'un taux cohabitant - nous y reviendrons) même si ce qu'a dit la Cour de Cassation à cette occasion correspondait déjà à la pratique des CPAS.

2. QUELS CRITÈRES MÈNENT À L'ATTRIBUTION DU TAUX COHABITANT ?

Il faut entendre par cohabitation le fait que des personnes vivent sous le même toit et règlent principalement en commun leurs questions ménagères. La nature de la relation n'a pas d'importance (avec ou sans lien affectif).

La nature des relations entre les personnes concernées n'aura pas d'incidence sur la détermination de la catégorie « cohabitant » en tant que telle mais pourra avoir par contre un effet dans le cadre du calcul des ressources (voir article 34 de l'A.R. général DIS).

Il y a donc deux critères essentiels pour la fixation du taux :

1. Premier critère : vivre sous le même toit.

Il s'agit d'un critère spatial impliquant le partage de lieux de vie en commun tels une cuisine, une salle de bain, une pièce à vivre et un salon. La nature de la relation (affective ou autre) n'a donc pas d'importance.

2. Deuxième critère : régler principalement en commun les questions ménagères.

C'est la situation de fait du demandeur qui prime. Sur base d'une enquête sociale et du constat selon lequel le demandeur du revenu d'intégration tire un avantage économique de la cohabitation, le CPAS déterminera le taux (isolé ou cohabitant).

En quoi consiste ce deuxième critère d'avantage économico-financier qui intervient dans la notion de cohabitation ?

Dans un premier temps cet avantage était surtout perçu comme un avantage en monnaie sonnante et trébuchante (revenus permettant de participer aux frais).
Tant la Cour constitutionnelle que la Cour de Cassation ont ensuite été amenées à interpréter ce critère. Il y a eu un tournant manifeste dans l'interprétation en 2011.
Depuis, l'appréciation se fait différemment. Il peut aussi s'agir d'un avantage d'ordre matériel (entretien du logement, aller chercher les enfants à l'école, cuisiner, faire les courses, …). Dans ce cas il s'agit donc plus de permettre un gain en temps ou d'argent, une économie d'échelle par « la main à la pâte » dans tout ce qui est lié au ménage au sens large.

Il y aura donc lieu d'examiner, au cas par cas, l'étendue de la mise en commun des principales questions ménagères. Il s'agira, en fin de compte, d'une appréciation de pur fait.

L'enquête sociale permettra d'examiner notamment les éléments suivants :
- les ressources (ou l'absence de ressources) du demandeur mais aussi la situation de la personne avec qui il vit sous le même toit ;
- l'avantage économico-financier tiré de la cohabitation ;
- la mise en commun des ressources financières, des tâches, activités et autres questions ménagères (telles que l'entretien et le cas échéant l'aménagement du logement, l'entretien du linge, les courses, la préparation et la consommation des repas).

3. LA NOTION DE COHABITATION EST-ELLE ENCORE ADAPTÉE AUX MODES DE VIE ACTUELS ?

Cette question se pose en effet de manière de plus en plus fréquente et prégnante.

Dans les situations dans lesquelles le demandeur entretient un lien affectif avec une autre personne ou vit avec son ascendant ou descendant du premier degré, la cohabitation peut avoir un effet direct dans la détermination et la diminution du montant du taux (qui serait par ailleurs un taux cohabitant).

En cas de cohabitation en « couple », les enquêtes doivent parfois être menées sur l'existence ou non d'un lien affectif. Or, le fait que les règles actuelles présupposent une solidarité financière entre des personnes qui entretiennent une relation affective relève d'une autre époque. Le statut cohabitant a en effet été créé dans les années '70 sur base d'un modèle de protection sociale profondément familialiste.

D'une part, cela crée des situations de dépendances contraires à l'autonomie de chacun et provoque un fort sentiment de violation de la vie privée et de violence institutionnelle. D'autre part et plus largement, le modèle sur lequel ce statut est basé est de plus en plus éloigné des nouvelles réalités sociales : familles recomposées, départ plus tardif du domicile parental, parents vieillissants, enfants « boomerang » …

4. SITUATIONS DE « COLOCATION » - BLOCAGE DANS LA RECHERCHE DE SOLUTIONS DE LOGEMENT ?

Dans d'autres situations, même en dehors de celles où les revenus du cohabitant peuvent diminuer directement le montant du demandeur, le statut de cohabitant bloque plusieurs personnes dans la recherche de solutions innovantes de « vivre ensemble ».

Cela est pourtant un sujet de plus en plus présent dans une société en pénurie de logements et/ou qui doit faire face à l'envolée du prix des loyers et de l'énergie dans certaines régions.

Les nouvelles manières de vivre ensemble devraient donc être facilitées (habitat « kangourou », projet intergénérationnel, habitat communautaire), d'autant qu'elles sont également des manières de créer ou maintenir du lien social et lutter contre l'isolement.

A cet égard, l'on peut déjà se réjouir des arrêts de la Cour de Cassation des 22 janvier 2018 et 9 octobre 2017 dans lesquels elle confirme que le seul fait de retirer un avantage économique lié au coût du logement n'était pas suffisant pour conclure à un taux cohabitant et qu'il était requis que les personnes qui cohabitent retirent du partage de l'habitation un avantage économico-financier mais aussi qu'elles mettent en commun des tâches, des activités, l'entretien de l'habitat, des courses, la préparation des repas, et qu'elles y affectent des moyens financiers.

À titre exemplatif, dans l'arrêt de 2017, la Cour de Cassation a considéré que la Cour du travail de Gand avait à bon droit conclu à l'absence de cohabitation sur la base des éléments suivants : l'immeuble est habité par plusieurs personnes, le contrat de bail est rédigé au nom d'un des occupants mais le loyer est partagé en fonction du nombre d'occupants qui chacun occupe une chambre privative dans laquelle il y a moyen de cuisiner de manière limitée (micro-ondes). Le salon, la cuisine, la salle de bain et les sanitaires sont partagés mais dans la cuisine chacun dispose de son armoire et d'une place spécifique et la préparation des repas est individuelle. L'immeuble ne possède qu'une sonnette mais avec code spécifique pour chaque colocataire et une boîte aux lettres. Les occupants ne se connaissaient pas avant d'emménager et aucun budget commun n'a été prévu pour l'achat des produits ménagers.

Cette lecture permet dorénavant à des personnes vivant dans des villes où les loyers deviennent exorbitants de conserver le droit à un taux isolé si l'avantage du « vivre sous le même toit » est principalement lié à une économie dans le loyer.

5. LES CONTRÔLES DOMICILIAIRES - VIOLENCE INSTITUTIONNELLE POUR LES PERSONNES ET PERTE DE SENS POUR LES TRAVAILLEURS SOCIAUX

Malgré ces avancées, pour aboutir à une conclusion ou l'autre menant à la fixation d'un taux cohabitant ou non, les personnes concernées (et pas seulement le demandeur d'aide mais aussi ses « colocataires » et/ou partenaire) vivent de plus en plus fréquemment ces contrôles et visites de manière violente. D'ailleurs, de plus en plus régulièrement, face à l'incompréhension de certains bénéficiaires et à la violence qui peut en découler, les travailleurs sociaux ne font plus leurs visites seuls mais par deux.

Qui plus est, la Fédération des CPAS de Wallonie, par le biais de rencontres et d'échanges avec les travailleurs sociaux de terrain (tenus de faire ces vérifications et enquêtes), se fait le porte-parole de l'épuisement et du stress des travailleurs sociaux, surchargés entre autres par ces visites domiciliaires.

Rappelons que la visite par un travailleur du CPAS au domicile d'un demandeur d'aide est avant tout destinée à constater l'étendue des besoins et des difficultés d'une personne. Ce type de visite de contrôle finit donc par mener à la rupture du lien de confiance nécessaire dans des situations de fragilité et au cœur de l'accompagnement social des plus démunis.

6. EN CAS DE SUPPRESSION DU STATUT COHABITANT - QUELS COÛTS ? QUELS GAINS ?

La question de la suppression du statut cohabitant amène toujours au postulat que cela aura un coût. Mais au-delà du coût de la suppression de ce statut, il faut également tenir compte du gain qui pourrait en ressortir.

En effet, actuellement en CPAS, l'établissement d'une cohabitation ou non mène régulièrement à un contentieux en justice. Au-delà des CPAS, cette réalité concerne, nous semble-t-il, les autres branches de la sécurité sociale.

Nous saluons ainsi la proposition de résolution DOC 55 3098/001 du 16 janvier 2023 visant à charger la Cour de Comptes d'évaluer l'impact budgétaire de l'alignement des allocations pour cohabitants sur les allocations pour personnes isolées.

Mais au-delà de l'évaluation du coût que cet alignement impliquera, il est nécessaire de mesurer la réduction des divers coûts cachés liés à l'existence du statut cohabitant, dont notamment ceux inhérents aux visites à domicile en vue de contrôler le statut des personnes. Ainsi, il serait très intéressant d'obtenir, via le mandat de la Cour des Comptes, une vision des gains qui ressortiraient de cette suppression du statut de cohabitant en termes de (suppression de) frais de procédures et de justice auxquels les CPAS et plus largement les diverses institutions de sécurité sociale doivent actuellement faire face, et qui n'auraient plus lieu d'être.

En conclusion, le travail de la Cour des Comptes, pour ne pas être biaisé, devrait établir une balance couts / bénéfices de cette suppression du statut cohabitant, à l'échelle de l'ensemble des dispositifs qui y sont soumis. Nous rajouterons que dans cette balance, des gains intangibles comme par exemple la meilleure perception des CPAS par la population (qui réduirait le non-recours aux droits), et la diminution de la charge psycho-sociale des usagers devait être prise en considération.

7. CONCLUSIONS

La suppression du statut cohabitant devrait être accompagnée d'une réflexion visant à augmenter les bas salaires, afin de ne pas accentuer le problème des « pièges à l'emploi ». La problématique des pièges à l'emploi touche cependant moins les personnes isolées, visées par la présente proposition, qui gardent un avantage financier pour une mise à l'emploi à temps plein.

Comme déjà indiqué dans son mémorandum, la Fédération des CPAS est donc favorable à l'individualisation des droits. Il faut néanmoins y joindre une autre revendication corollaire, à savoir l'augmentation du taux de remboursement du revenu d'intégration par le Fédéral. En effet, sans pareille mesure, l'individualisation des droits grèvera encore davantage les budgets des CPAS.

***