



LES CPAS ONT 50 ANS : HISTOIRE ET PERSPECTIVES



Simon Hurd¹
Conseiller

Depuis leur création en 1976, les CPAS accompagnent les citoyens les plus fragilisés et œuvrent à garantir l'accès aux droits fondamentaux. En 2026, ils célèbrent 50 ans d'existence² : l'occasion de retracer, à travers cinq décennies, l'histoire d'une institution qui a profondément évolué au fil des grandes transformations sociales, économiques et démographiques de la Belgique.

1976–1986: Naissance et structuration

La création des CPAS ne surgit pas de nulle part : elle s'inscrit dans une longue évolution des institutions chargées de venir en aide aux personnes les plus démunies. Jusqu'en 1976, cette mission était assurée par les Commissions d'Assistance Publique, créées en 1925 à la suite de la fusion des hospices civils, responsables de l'assistance aux personnes vulnérables dans les hôpitaux et hospices, et des bureaux de bienfaisance, qui organisaient les secours aux indigents à domicile. Les CAP avaient pour vocation de « soulager et prévenir la misère » des personnes incapables d'assurer elles-mêmes leur subsistance. Leur action relevait largement d'une logique de bienfaisance, fondée sur l'assistance aux indigents.

La loi organique du 8 juillet 1976 des Centres Publics d'Aide Sociale marque une rupture. Son article premier énonce : « *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.* » En créant les CPAS, le législateur ne se contente pas de remplacer une institution par une autre : il redéfinit la finalité même de l'aide sociale. Celle-ci n'a plus seulement pour objet de secourir les plus pauvres, mais de garantir à toute personne les conditions d'une existence digne.

Cette réforme intervient dans un contexte de profond remaniement institutionnel, avec la fusion des communes qui voit passer leur nombre de 2 359 à 596 en 1977. Chaque commune est désormais desservie par un CPAS, qui bénéficie d'une autonomie décisionnelle et administrative. Malgré les débats sur un éventuel retour sous l'autorité communale, c'est le principe d'autonomie qui s'impose : les CPAS sont dotés d'une personnalité juridique propre et administrés par un conseil de l'aide sociale.

La naissance des CPAS s'inscrit enfin dans la continuité d'une autre avancée majeure : la création du droit à un minimum de moyens d'existence [minimex], deux ans plus tôt, en 1974. Pour la première fois, la loi reconnaît qu'une personne sans ressources suffisantes et incapable de se les procurer par ses propres moyens peut bénéficier d'un revenu financier minimum. L'aide sociale cesse d'être une faveur accordée au cas par cas et devient un droit garanti par la collectivité. En 1976, environ 8 000 personnes bénéficient du minimex.

1986–1996: Précarisation et montée des services spécialisés

Dans les années 1980, le contexte économique de la Belgique continue de se dégrader à la suite de la fin des « Trente Glorieuses ». Le pays traverse une longue période de difficultés marquée par la désindustrialisation, la hausse du chômage structurel et l'affaiblissement de certains bassins d'emploi, en particulier dans les territoires fortement dépendants d'un seul secteur industriel. L'État s'endette fortement en intervenant financièrement pour soutenir les entreprises en difficulté et tenter de préserver l'activité et l'emploi.

Face à la dégradation des finances publiques, les gouvernements successifs engagent une politique d'assainissement budgétaire, qui combine la réduction des dépenses publiques et l'augmentation des recettes. Ces transformations ont un impact direct sur les CPAS : le nombre de bénéficiaires du minimex explose, jusqu'à être multiplié par cinq entre 1976 et 1990. Une critique de fond émerge alors : s'il garantit un revenu minimum, le minimex ne suffit pas à lui seul à lutter contre l'exclusion sociale. L'arrivée de nouveaux publics, notamment de jeunes adultes après l'abaissement de l'âge de la majorité civile à 18 ans en 1990, renforce encore la pression sur les services sociaux.

L'aide sociale n'a plus seulement pour objet de secourir les plus pauvres, mais de garantir à toute personne les conditions d'une existence digne.

¹ Avec la relecture de Pol Burlet, directeur général du CPAS de Rochefort de 1981 à 2020, et Christophe Ernotte, directeur général de la Fédération des CPAS de Wallonie de 2000 à 2011 et de 2013 à 2014.

² Précisons toutefois que les CPAS auront techniquement 50 ans d'existence le 1^{er} avril 2027, date à laquelle ils ont été officiellement constitués en 1977. L'année 2026 correspond, quant à elle, au 50^{ème} anniversaire de l'adoption de la loi instituant les CPAS, votée en 1976.



Dans ce contexte, les CPAS renforcent et diversifient leur offre de services, répondant à des besoins qui dépassent le seul cadre de l'aide financière. Des services déjà existants, tels que l'aide aux familles, la distribution de repas à domicile ou encore les maisons de repos, sont ainsi progressivement développés et étendus. Parallèlement, les dispositifs de remise à l'emploi prennent une importance croissante : le financement public des mises à l'emploi dans le cadre de l'article 60, § 7, en facilite le recours par les CPAS.

Cette décennie voit également apparaître le « Programme d'urgence pour une société solidaire », une initiative portée par la Ministre de l'Intégration sociale, Laurette Onkelinx, en 1993. le programme prévoit une augmentation des subsides accordés par l'État aux CPAS, une revalorisation du travail social, ou encore des mesures en faveur des personnes sans-abris et une dépénalisation de la mendicité. Il introduit enfin les Projets Individualisés d'Intégration Sociale (PIIS) et, de ce fait, une première forme de contractualisation de la relation d'aide entre les CPAS et les bénéficiaires du minimex.

1996-2006: L'activation comme nouveau paradigme

À partir du milieu des années 1990, les politiques d'aide sociale connaissent une nouvelle inflexion, avec la montée en puissance d'une logique d'activation. Dans un contexte marqué par des interrogations croissantes sur l'efficacité de l'État-providence, les pouvoirs publics orientent progressivement leurs politiques sociales vers l'insertion, l'autonomie et l'implication des bénéficiaires. Selon l'expression popularisée par le Ministre Frank Vandenbroucke, l'objectif n'est plus seulement de protéger les citoyens contre les risques sociaux, mais aussi de favoriser leur participation active à la société et au marché du travail.

Cette évolution marque le passage théorique d'un « État-providence » à un « État social actif ». le premier repose sur une intervention importante de l'État pour garantir le bien-être de la population, redistribuer les richesses et protéger contre les risques sociaux — maladie, chômage, vieillesse, pauvreté — afin d'assurer à chacun une vie digne. le second conserve cette fonction de protection, mais y ajoute une dimension de responsabilisation et d'accompagnement individualisé, dans un contexte où les dispositifs d'assistance sont de plus en plus critiqués pour leur caractère jugé trop passif.

Cette nouvelle orientation se concrétise avec la loi du 26 mai 2002 relative au Droit à l'Intégration Sociale. les Centres Publics d'Aide Sociale sont rebaptisés Centres Publics d'Action Sociale, tandis que le minimex devient le Revenu d'Intégration. le bénéficiaire est encore soumis à une obligation de « disposition au travail », sauf si des raisons de santé ou d'équité l'en empêchent. les CPAS sont appelés à mettre davantage l'accent sur les droits et les devoirs réciproques des bénéficiaires.

Dans le même temps, leurs missions et services continuent de se diversifier dans de nombreux domaines : l'accès à la culture, avec le développement du dispositif ticket Article 27 au début des années 2000 ; la lutte contre la précarité énergétique, avec la loi du 4 septembre 2002 qui leur confie la mission de guidance et d'aide financière dans le cadre de la fourniture d'énergie ; la lutte contre la précarité hydrique, avec la création du Fonds Social de l'Eau par décret wallon en 2003 ; l'insertion sociale, avec la création des SIS par AGW en 2004...

2006-2016: Du choc financier à la crise migratoire

Le début de cette quatrième décennie est marqué par la crise financière mondiale de 2007-2008. la récession économique qui s'ensuit entraîne une augmentation sensible des demandes d'aide sociale. les situations de surendettement se multiplient, tandis que les services de médiation de dettes sont fortement sollicités. Le nombre total de bénéficiaires du revenu d'intégration augmente de 17 % pendant les deux années qui suivent.

Quelques années plus tard, la crise migratoire de 2015 entraîne une nouvelle mobilisation des services sociaux. la Belgique fait face à un afflux exceptionnel de personnes demandant une protection internationale et le statut de réfugié, tandis que le réseau d'accueil de Fedasil atteint rapidement ses limites. les CPAS sont appelés à intervenir dans l'accompagnement social, l'octroi d'aide matérielle et médicale, ainsi que la création et la gestion de structures d'accueil, telles que les ILA (Initiatives locales d'accueil).

La décennie est également marquée par la limitation dans le temps des allocations d'insertion. Entrée en vigueur en 2015, cette réforme entraîne un transfert d'une partie des personnes arrivées en fin de droits vers les CPAS. L'augmentation des demandes de revenu d'intégration est particulièrement marquée en Wallonie.

Enfin, la logique d'activation engagée au début des années 2000 se renforce encore. En 2016, la législation relative aux CPAS est modifiée afin d'étendre le PIIS à l'ensemble des nouveaux demandeurs d'aide. le PIIS devient dès lors obligatoire pour toute nouvelle demande de revenu d'intégration.

2016-2026: Crises en cascade

La dernière décennie de l'histoire des CPAS est marquée par une succession de crises d'une proximité inédite. la pandémie de Covid-19 constitue un premier choc. Dès mars 2020, les CPAS sont reconnus comme services essentiels et figurent parmi les rares institutions publiques à rester ouvertes durant les périodes de confinement. Ils doivent alors faire face à une hausse historique de demandes, notamment en matière d'aide alimentaire, de soutien financier et de détresse psychologique, tout en poursuivant leurs missions dans des conditions profondément bouleversées.

Les CPAS ne sont pas en marge de la société : ils en reflètent les évolutions et en mesurent chaque jour les conséquences les plus concrètes.

À peine sortie de la pandémie, la Wallonie est frappée par les inondations de juillet 2021 qui endommagent plus de 45 000 habitations. les CPAS se mobilisent pour assurer l'accueil d'urgence, accompagner le relogement des sinistrés et soutenir les personnes touchées dans leurs démarches administratives. Quelques mois plus tard, l'invasion de l'Ukraine provoque un nouvel afflux de personnes fuyant le conflit, dont l'accueil et l'accompagnement reposent en grande partie sur les CPAS.



La crise énergétique et inflationniste de 2022-2023 ouvre une nouvelle phase de tensions sociales. Les demandes d'aides financières augmentent fortement, en particulier pour le paiement des factures d'énergie et des dépenses courantes. Les dispositifs de lutte contre la précarité énergétique sont massivement sollicités, tandis que les travailleurs sociaux voient arriver des ménages qui n'avaient jamais eu recours auparavant à l'aide sociale.

Cette diversification des publics est l'un des traits marquants de la décennie. Entre 2021 et 2024, le nombre de travailleurs percevant un complément de revenu d'intégration augmente de 54 % en Wallonie. Dans le même temps, la part des jeunes de 18 à 24 ans bénéficiaires de l'aide sociale progresse de 73 % entre 2013 et 2023. Les travailleurs sociaux sont également confrontés à une montée des problématiques de santé mentale et d'assuétudes, qui complexifient encore l'accompagnement social.

Enfin, alors que 167 382 bénéficiaires du revenu d'intégration sont enregistrés fin 2025, l'année du cinquantième anniversaire des CPAS s'ouvre sous une nouvelle pression : celle d'une hausse historique de leur public, induite par les conséquences de la réforme des allocations de chômage et de leur limitation dans le temps.

Ce que cinquante ans d'histoire révèlent des CPAS

- Une institution pionnière du droit social**
 Les CPAS incarnent un basculement historique : le passage d'une logique de charité et de bienfaisance à une logique de droit. En consacrant le droit de toute personne à mener une vie conforme à la dignité humaine, ils traduisent concrètement l'un des principes fondamentaux de l'État social.
- Une institution en première ligne des crises**
 Pandémie, inondation, crise énergétique, inflation, crise migratoire... : les CPAS se retrouvent systématiquement au premier rang lorsque la société est fragilisée. Ils jouent à la fois un rôle de filet de sécurité immédiat et de « thermomètre social » des fragilités qui traversent la société.
- Une institution confrontée à l'évolution de la précarité**
 La précarité ne concerne plus uniquement un public situé aux marges de la société ni un profil unique. Elle touche désormais des situations très diverses et prend des formes complexes — et les CPAS suivent cette transformation.
- Une institution adaptative et innovante**
 Les CPAS n'ont cessé d'élargir leurs missions pour répondre à l'évolution des besoins sociaux. Leur histoire montre une capacité constante à mettre en œuvre de nouveaux dispositifs et à adapter leurs pratiques face aux mutations économiques, sociales et politiques.
- Une institution traversée par une tension permanente entre aide et contrôle**
 Leur histoire est marquée par un équilibre délicat entre solidarité, accompagnement et responsabilisation. Avec le développement de l'activation, des PIIS et des obligations liées au revenu d'intégration, cette tension du travail social contemporain s'amplifie.

- Une institution présente à tous les âges de la vie**
 Les CPAS interviennent bien au-delà de l'aide financière : soutien aux jeunes et aux étudiants, accompagnement des familles, insertion sociale et professionnelle, maisons de repos, aide aux personnes âgées ou en perte d'autonomie.
- Une institution paradoxalement invisibilisée**
 Malgré leur rôle central dans la cohésion sociale, les CPAS demeurent souvent méconnus du grand public et réduits à l'image du revenu d'intégration. Leur action quotidienne est pourtant beaucoup plus large et constitue un maillon essentiel du fonctionnement social de la société belge.

2026-... : Et demain ?

Cinquante ans après leur création, les CPAS se trouvent à nouveau à un moment charnière de leur histoire. Plusieurs des défis qui façonneront leur action au cours des prochaines décennies se dessinent déjà.

Les réformes institutionnelles, et notamment les projets d'intégration entre communes et CPAS en Wallonie, interrogeront leur autonomie, leur gouvernance et leur capacité à préserver une action sociale de proximité. En interne, la perte d'attractivité du métier d'assistant social, les difficultés de recrutement et les contraintes budgétaires exerceront une pression croissante sur les équipes comme sur les organisations, dont les bénéficiaires en subiront les conséquences.

Les grandes transformations sociales pèseront, elles aussi, sur leur action. Le vieillissement de la population renforcera les besoins en matière d'aide aux personnes âgées. L'augmentation attendue du nombre de familles monoparentales, tout comme la pression économique croissante qui touche une partie des ménages issus des classes moyennes, continuera à transformer les profils des publics accompagnés.

À ces évolutions, s'ajouteront les transitions numérique et environnementale, déjà à l'œuvre. La digitalisation massive des services publics menace l'accroissement des inégalités d'accès aux droits et aux services, tandis que la place de l'intelligence artificielle dans le travail social, comme outil d'appui, reste encore largement à définir. Le changement climatique aura, quant à lui, des effets particulièrement directs sur les ménages les plus précarisés, notamment en matière d'énergie, de logement, de mobilité et de santé.

L'histoire des CPAS n'est pas seulement celle d'une institution d'aide sociale ; elle est aussi celle de la société belge. Leur évolution donne à voir les grandes transformations économiques, sociales et politiques des cinquante dernières années : la fin des Trente Glorieuses et l'installation d'une pauvreté plus durable, la mondialisation et l'essor des politiques d'activation, les crises successives qui mettent les services sociaux sous tension, ou encore l'inflation récente, qui fait émerger de nouveaux publics fragilisés. Les défis qui se profilent aujourd'hui prolongent cette histoire. Les CPAS ne sont pas en marge de la société : ils en reflètent les évolutions et en mesurent chaque jour les conséquences les plus concrètes.

Depuis leur création en 1976, les CPAS ont su relever les nombreux défis qui se sont présentés à eux. Au nom de la dignité humaine et du droit de chacun à mener une vie conforme à cette dignité, ils espèrent pouvoir continuer à relever les défis à venir et à jouer pleinement leur rôle au service de tous. ■