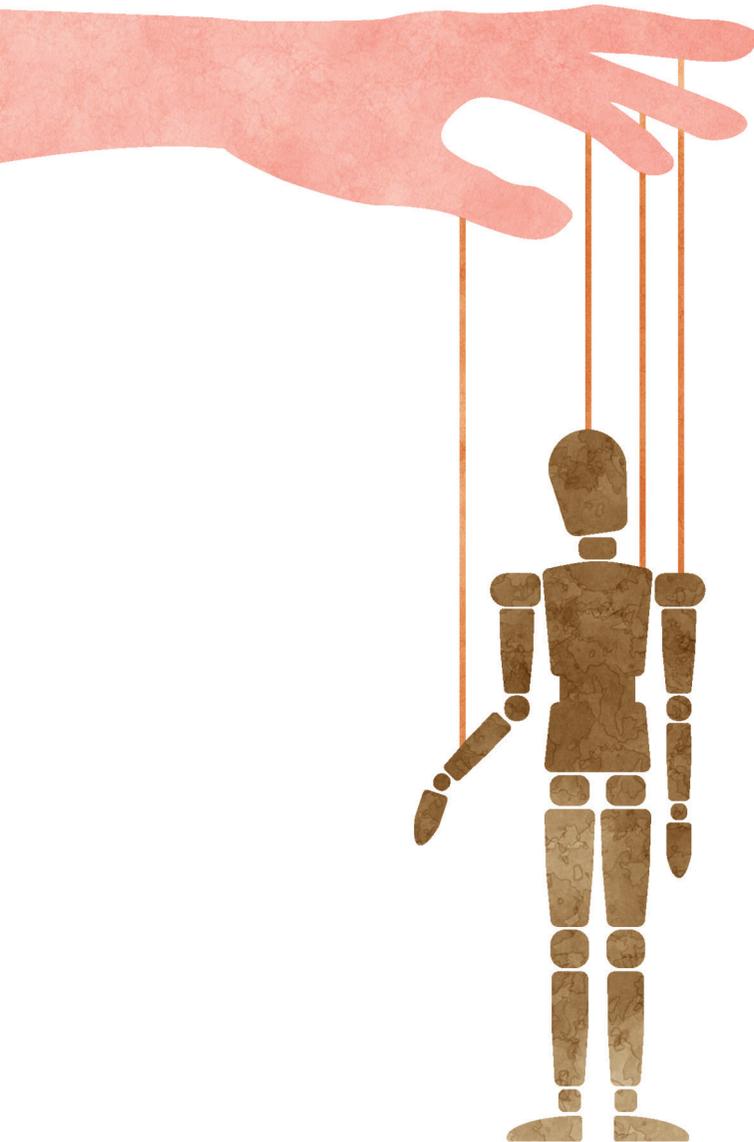


Communes et CPAS

L'impossible fusion ?

ANALYSE



Toutes nos publications sont disponibles gratuitement :

- **En téléchargement**, depuis l'adresse internet de notre ASBL :
www.cpcp.be/etudes-et-prospectives
- **En version papier**, vous pouvez les consulter dans notre Centre d'Archives et de Documentation situé :
Rue des Deux Églises, 41 - 1000 Bruxelles
02/238 01 69 - archives@cpcp.be

INTRODUCTION

De la carte d'identité au permis d'urbanisme, en passant par l'aide sociale jusqu'à l'entretien des espaces publics, les pouvoirs publics locaux jouent un rôle de premier ordre pour le citoyen.



Ils sont confrontés à une multitude de défis et de responsabilités qui s'additionnent tandis que les moyens pour y faire face n'évoluent pas en conséquence.¹

Les exigences de performance s'imposent dès lors aux gestionnaires locaux. Un changement dans la culture de l'administration s'opère. L'heure est à la simplification de l'action et à la rationalisation des deniers.

Les communes et les centres publics d'action sociale (CPAS) n'y échappent pas. Ces structures sont aujourd'hui autonomes. Demain, elles seront amenées à se rapprocher davantage afin d'améliorer notamment l'utilisation des ressources financières. Certains souhaitent les voir fusionner purement et simplement alors que d'autres privilégient davantage un rapprochement sélectif. Quoi qu'il en soit, la plupart des acteurs souhaitent approfondir le travail en commun dans le but de réaliser des économies (en évitant par exemple les doublons) et assurer une meilleure cohérence de l'action publique locale. Car il existerait une nécessité de faire travailler ensemble les communes et les CPAS suivant une stratégie *gagnant-gagnant*².

Mais où ce mouvement aboutira-t-il ? Les CPAS seront-ils les grands perdants ? À qui s'adressera la personne précarisée pour obtenir une aide ? Les réformes se feront-elles au détriment de la qualité des prestations sociales ? Les inquiétudes sont nombreuses.

¹ Pensons aux pensions locales des fonctionnaires et des mandataires locaux, aux exclusions du chômage et des allocations d'insertion, à la remise en cause du financement des grandes villes, etc. Voir à ce propos « Le livre noir des communes », *Cahiers de la présidence du parlement wallon*, n°1, 2014.

² Côté bruxellois, le point ne semble pas à l'ordre du jour du gouvernement.

I. DES INSTITUTIONS PROCHES MAIS SÉPARÉES

La Belgique compte 589 communes dont 308 en Flandre, 262 en Wallonie et 19 pour la Région de Bruxelles-Capitale. Chacune de ces 589 communes dispose d'un CPAS actif sur son territoire. L'ensemble de ces entités publiques s'appuient sur pas moins de 100 000 travailleurs en Wallonie et à Bruxelles. Des assistants sociaux aux techniciens de surface, en passant par les ouvriers, 26 689 agents assureraient l'action des CPAS en Région wallonne et 9 864 au sein de la Région bruxelloise pour l'année 2014.³

Les communes comme les CPAS bénéficient d'une personnalité juridique propre. Leur autonomie n'empêche pas le développement d'une série de liens prévus par la loi⁴ :

- le président du CPAS fait partie du collège communal (en Wallonie), le bourgmestre peut assister aux séances du conseil de l'action sociale et une proportion de conseillers CPAS peut également être membre du conseil communal ;
- les mandataires politiques du CPAS sont élus par le conseil communal ;
- un comité de concertation réunit, au moins tous les trois mois, une délégation du conseil communal et une délégation du conseil de l'action sociale pour traiter des questions liées au budget ou encore au statut du personnel ;
- une réunion conjointe semestrielle est organisée entre les comités de direction ;
- les membres du conseil communal et les membres du conseil de l'action sociale se rassemblent annuellement lors d'une *réunion conjointe* publique.⁵ Sans caractère délibératif, elle reste relativement formelle et sert à présenter publiquement l'évolution des collaborations.

³ ONSSAPL, *Rapport annuel 2014*, p. 54.

⁴ Afin d'assurer une certaine cohérence de l'action publique, le CPAS est également lié par une relation de tutelle avec les autorités communales et provinciales dans l'exercice de ses activités, exception faite de l'aide sociale individuelle. De plus, sur le plan financier, la commune est chargée de couvrir les dépenses lorsque le centre ne dispose pas de revenus suffisants pour accomplir ses missions.

⁵ Toutefois, même si cette réunion est obligatoire, elle ne s'organise pas toujours dans les faits.

Au-delà des règles communes, chaque entité communale se caractérise par des particularités telles que la taille du territoire, le nombre d'habitants, les caractéristiques économiques, etc. Une commune n'est pas une autre, et le constat est le même du côté des CPAS. Ces entités sont à géométrie variable. Elles développent *leur* action locale afin de répondre aux particularités de *leur* contexte municipal. Entre communes et CPAS, les métiers sont bien souvent différents mais certaines fonctions et certains mécanismes de fonctionnement s'avèrent relativement similaires.

***La Commune** : en tant que subdivision de l'État, la commune représente le niveau le plus proche du citoyen. Elle développe des politiques de proximité pour sa communauté locale. Elle se charge des préoccupations quotidiennes de ses habitants. L'action de la commune (police administrative, mobilité, tourisme, logement, urbanisme et aménagement du territoire, environnement, commerce, affaires sociales, etc.) concerne tous les aspects de la vie collective. « Du berceau à la tombe », le citoyen entretient des contacts fréquents avec l'administration et les élus locaux.*

***Le CPAS** : Au plus proche du citoyen, la solidarité locale s'est historiquement développée dans le giron communal. Les centres publics d'action sociale (CPAS) l'incarnent aujourd'hui par leurs multiples services qui constituent le dernier filet de protection sociale. Les centres agissent en tant que « bras social » de la commune en développant des actions bien au-delà de l'aide purement financière. Lorsque qu'une personne n'a pas droit à l'aide de la sécurité sociale et lorsque la solidarité familiale est épuisée, l'aide sociale apparaît souvent comme le dernier échelon de secours. Agissant ainsi de façon subsidiaire, le CPAS délivre dans le respect de la confidentialité l'aide la plus appropriée après avoir réalisé une enquête sociale destinée à déterminer les besoins précis de la personne.⁶*

⁶ D. GREIMERS, *Le CPAS : Les idées reçues face à la réalité*, Bruxelles : CPCP, « Au Quotidien », 2015.

II. VERS LA FUSION DES COMMUNES ET DES CPAS ?

L'option de la fusion des communes et des CPAS n'est pas neuve et n'a jamais vraiment été abandonnée.

Déjà durant les travaux préparatoires à la création des CPAS, il y a maintenant une quarantaine d'années, la question de l'indépendance de l'institution était au centre des débats.⁷ L'option de la création d'un service communal sous la houlette de l'échevin des Affaires sociales avait fait l'objet de nombreuses discussions avant d'être finalement abandonnée au profit d'une structure distincte.⁸

Aujourd'hui, la perte de confiance citoyenne dans la qualité de l'appareil administratif, la stagnation économique, les difficultés budgétaires, et la complexification du monde notamment sous l'influence des nouvelles technologies forcent les gouvernements à instaurer une *nouvelle façon de faire* l'action publique.

Ces évolutions insufflent en effet une vague de modernisation des administrations centrée sur les notions d'efficacité, d'efficience et d'économie (les trois E).⁹ Car le citoyen est appréhendé comme un *usager/client* auquel il faut assurer des prestations de qualité.

C'est ainsi que les synergies entre entités locales se sont progressivement imposées à l'agenda politique. L'objectif ? Partager des ressources et des outils en vue d'optimiser le fonctionnement des entités publiques.

⁷ Les CPAS remplaçaient alors les Commissions d'Assistance publique. Dans D. GREIMERS, *Les CPAS face à l'activation sociale. Regard critique*, Bruxelles : CPCP, « Au Quotidien », 2015.

⁸ CEPES, *Documents-CEPES*, « Les Centre publics d'Aide sociale », n°3-4, Bruxelles, 1976, p. 21.

⁹ Sur la nouvelle gestion publique, voir notamment Chr. De VISSCHER, F. VARONE, « La nouvelle gestion publique « en action » », *Revue internationale de politique comparée*, 2004.

Au début des années 2000 la Fédération des CPAS wallons rédige un rapport sur les pratiques des CPAS et des communes en matière d'économie d'échelle.¹⁰ À l'époque, le dialogue entre ces entités semble essentiel, le travail commun bénéfique et la fusion impensable.

L'idée d'un rapprochement Commune/CPAS s'est néanmoins insinuée peu à peu dans les esprits à la faveur d'un projet pilote s'étalant entre 2007 et 2012 auprès de 24 communes. Les pistes de rapprochement étaient relativement variées et des économies « pas spectaculaires, mais non-négligeables »¹¹ furent réalisées. S'ensuit alors un catalogue des bonnes pratiques en matière de synergies : regroupement géographique des administrations, centrale d'achats, marchés publics conjoints, partage du personnel ouvrier, guichet unique, site internet commun, etc.¹²

Dans la Déclaration de Politique régionale 2014-2019, le gouvernement wallon poursuit cette trajectoire. Il encourage cette fois les fusions sur une base volontaire « avec maintien d'un comité spécial de l'action sociale pour l'attribution des aides individuelles »¹³. L'objectif consiste d'une part, à rationaliser les dépenses en simplifiant la structure de l'État et réaliser ainsi des économies d'échelle et d'autre part, à maintenir la spécialité du CPAS dans l'attribution des aides sociales.¹⁴

Mais les acteurs de terrain craignent une perte de qualité des prestations des assistants sociaux et une mise à mal du secret professionnel nécessaire dans les rapports avec les bénéficiaires. Sous la pression de ses mandataires, le parti socialiste se rebiffe alors :

¹⁰ Chr. ERNOTTE, *Economies d'échelle et suppressions des doubles emplois ou chevauchements d'activités du CPAS et de la commune*, Namur : Union des villes et communes de Wallonie (UVCW), mars 2004, <http://www.uvcw.be/impressions/toPdf.cfm?url!ToPdf=/articles/0,0,0,0,163.htm>.

¹¹ *Réponse du ministre Paul FURLAN à la question écrite du député Dimitri FOURNY*, Namur : Parlement wallon, 1 juillet 2015.

¹² Qui valent tant entre communes et CPAS qu'entre CPAS directement, voir *Vade-mecum synergies commune/CPAS*, Namur : Union des villes et communes de Wallonie, juillet 2012.

¹³ Déclaration de Politique Régionale 2014-2019.

¹⁴ De même, le gouvernement fédéral, dans sa déclaration de politique, ambitionne de modifier le cadre légal indispensable pour permettre les fusions des communes et des CPAS.

« Les différents acteurs de l'action sociale et de la lutte contre la pauvreté ont en effet manifesté leur inquiétude quant à la perspective de fusion des communes et des CPAS. Le PS tient à les rassurer : il s'y oppose. En revanche, afin d'utiliser chaque euro le mieux possible au service du citoyen, il convient de renforcer les synergies entre les services de *support* des communes et des CPAS – informatique, achat des fournitures, etc. – chaque fois que c'est possible. »¹⁵

Les agents publics représentent un *bassin de suffrage* non négligeable et détiennent des ressources permettant d'imposer un mouvement de marche arrière de la part d'un parti. Comme l'indique Alain Eraly : « la promesse du changement est rentable en politique, mais rarement le changement lui-même »¹⁶.

Tout en maintenant les CPAS à part entière, le parti Centre démocrate humaniste (cdH) a déposé une proposition en vue de créer un cadre général commun aux deux entités. Celui-ci vise à renforcer les décisions communes via les réunions conjointes, à instaurer une entité unique pour le personnel afin de renforcer la fonction publique locale et à encourager la création de services communs.¹⁷

¹⁵ « Le PS enterre la fusion CPAS-communes », *La Libre*, 11 mai 2015 ; <http://www.lalibre.be/actu/politique-belge/le-ps-enterre-la-fusion-cpas-communes-555088b935704bb01c3cd81f>, consulté le 1^{er} juin 2016.

¹⁶ A. ERALY, « Les enjeux de la gouvernance publique » dans J.-F. HUSSON, *Nos régions en Europe : voies d'impasse, voies d'avenir : quel développement pour la Wallonie et Bruxelles. 17^e Congrès des économistes belges de langue française*, Louvain-la-Neuve : Centre Interuniversitaire de Formation Permanente, novembre 2007.

¹⁷ F. DESQUESNES, A. ANTOINE, I. MOINET, J. ARENS, V. WAROUX, B. DREZE, *Proposition de décret modifiant la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale et visant à créer un service public local*, Namur : Parlement wallon, 1^{er} mars 2016.

III. L'APPROCHE SUPRACOMMUNALE : UNE FUSION ENTRE CPAS ?

S'écartant de cette approche, d'autres préfèrent une logique *supracommunale* en soutenant plutôt les fusions entre CPAS de différentes communes. Ainsi, pour Ecolo, il faudrait davantage fusionner les CPAS de petites communes. Dans le même ordre d'idée, la Fédération wallonne des CPAS plaide également en faveur de collaborations entre CPAS à l'image des compétences gérées par des intercommunales ainsi que l'accroissement « qualitatif et quantitatif des synergies des services de support sur le territoire wallon » entre partenaires mis sur un pied d'égalité.¹⁸

Quoi qu'il en soit, le travail des CPAS reste encore mal connu alors que le discrédit à son égard est inversement proportionnel.¹⁹ Le huis clos qui englobe les décisions (et défendu en tant que garant de la sérénité des débats autour des questions sociales²⁰) influence très certainement cette méconnaissance du public. Les décisions stratégiques sont aujourd'hui prises en chambre close, à l'abri des oreilles citoyennes.²¹ Or, l'action des CPAS a des implications financières considérables qui mériteraient d'être mieux détaillées à la population. Force est en effet de constater que les outils mis à disposition des acteurs locaux pour ouvrir ces questions au public sont largement sous utilisés.²² Ainsi, par exemple, la réunion annuelle conjointe entre le CPAS et la commune, qui est ouverte au public, n'apporte que trop peu d'éléments lorsqu'elle a réellement lieu.

¹⁸ J. DUCHÊNE, M. GOVAERT, *Synergies : avancer, encadrer, accompagner. Comité directeur*, Namur : UVCW - Fédération des CPAS, octobre 2015, http://www.uvcw.be/no_index/cpas/actions/196-8408064605741211201511295354605902484.pdf.

¹⁹ D. GREIMERS, *Les CPAS face à l'activation sociale*, op. cit.

²⁰ Ce mode de fonctionnement est réaffirmé avec force dans la Charte des valeurs fondatrices des CPAS wallons de la Fédération des CPAS. www.cpasavenir.be.

²¹ Nous ne visons donc pas ici les décisions d'aide individuelle.

²² C'est d'ailleurs ce qu'a rappelé Claude Emonts lors de l'assemblée générale de la Fédération des CPAS réunie le 29 janvier 2016. Voir « Les échos de la Fédération des CPAS », *CPAS PLUS*, n°4, avril 2016, p. 5.

CONCLUSIONS

Tout un chacun a une vision plus ou moins construite de l'action des autorités locales. Communes comme CPAS sont aujourd'hui des entités distinctes. Si des liens les rattachent, elles ne se connaissent finalement que trop peu. Regroupant une série d'opposants à l'opération de fusion, la carte blanche « Fusionner commune et CPAS ? Mirage et sourde menace »²³ montre finalement un paradoxe : communes et CPAS sont des mondes complexes, conscients de leur manque de connaissances mutuelles (pourtant essentielles notamment vis-à-vis du citoyen) mais craintifs à l'idée d'amplifier les échanges.

Petits pas après petits pas, l'idée a fait du chemin, mais la route semble encore longue pour mettre en œuvre les rapprochements. Et si des expériences sont déjà à l'œuvre dans certaines communes, ces collaborations dépendent toujours de la volonté des acteurs politiques et administratifs locaux.

La longueur d'avance des services publics flamands en matière de performance favorise le sentiment d'infériorité collectif des Wallons.²⁴ La ministre flamande des Affaires intérieures, Liesbeth Homans (N-VA), a d'ores et déjà annoncé l'engagement du gouvernement flamand de fusionner l'ensemble des communes et des CPAS flamands d'ici 2019. Au sud du pays, le terrain est plus frileux. Car les synergies ou les projets de fusion (commune/CPAS ou même entre CPAS) risquent fort d'amoinrir la qualité de l'aide des CPAS ou d'égratigner l'influence des acteurs qui y travaillent.²⁵

À l'avenir, le travail s'organisera sans doute en commun pour les missions de support avec un maintien des missions spécifiques des CPAS. Car très certainement, au-delà des résistances et du conservatisme, le visage des autorités locales subira des transformations importantes, dans une optique plus globale.²⁶

²³ « Fusionner commune et CPAS ? Mirage et sourde menace », Carte blanche parue dans *Le Soir*, 14 mars 2015.

²⁴ A. ERALY, « Les enjeux de la gouvernance publique », *op. cit.*

²⁵ Car plus petit le *gâteau* sera, moins la part de chaque acteur sera grande.

²⁶ Le programme stratégique transversal montre déjà la voie. Il s'agit d'un outil qui vise à planifier l'ensemble de l'action publique des communes. Dans ce cadre, les partenariats avec les CPAS y sont favorisés. M. BOVERIE et al., *Le programme stratégique transversal communal (PST), Guide pratique pour définir ses objectifs et indicateurs*, Bruxelles : Politeia, 2013.

Auteur : Dimitri Greimers

DÉSIREUX D'EN SAVOIR PLUS !

Animation, conférence, table ronde... n'hésitez pas à nous contacter,
Nous sommes à votre service pour organiser des activités sur cette thématique.

www.cpcp.be



Avec le soutien du Ministère de la Fédération Wallonie-Bruxelles

Les communes et les centres publics d'action sociale (CPAS) sont confrontés à une multitude de défis et de responsabilités qui s'additionnent tandis que les moyens pour y faire face n'évoluent pas en conséquence. Ces structures sont aujourd'hui autonomes. Demain, elles seront amenées à se rapprocher davantage afin d'améliorer notamment l'utilisation des ressources financières. Certains souhaitent les voir fusionner purement et simplement alors que d'autres privilégient davantage un rapprochement sélectif.

Quoi qu'il en soit, la plupart des acteurs souhaitent approfondir le travail en commun dans le but de réaliser des économies (en évitant par exemple les doublons) et assurer une meilleure cohérence de l'action publique locale. Car il existerait une nécessité de faire travailler ensemble les communes et les CPAS suivant une stratégie *gagnant-gagnant*.

Pas à pas, l'idée fait donc son chemin, mais que la route semble encore longue pour mettre en œuvre les rapprochements...



Centre Permanent pour la Citoyenneté et la Participation

Rue des Deux Églises, 45 – 1000 Bruxelles
02 238 01 00 – info@cpcp.be