



Union des Villes et
Communes de Wallonie
asbl



Fédération des CPAS

Vos réf. : PL/16/B/PF/DS/MA/ad/CO019/15 796
Nos réf. : 16-0802 et 16-0803/jg/lv/lmb/mgo/mib/ama/anf
Annexe(s) : 1

Monsieur Paul FURLAN
Ministre des Pouvoirs locaux
Moulins de Meuse 4

5000 - NAMUR

Namur, le 24 mai 2016

Monsieur le Ministre,

Concerne : Directeur général commun à la commune et au CPAS & propositions de décrets 425 et 426

Comme suite à votre courrier du 7 mars 2016, nous avons l'honneur de porter à votre connaissance l'avis conjoint de notre association et du comité directeur de la fédération des CPAS de l'UVCW, relativement aux dossiers dont objet sous rubrique, dont il ressort que **les instances tant de l'UVCW que de sa fédération des CPAS souhaitent un renforcement concret des synergies entre communes et CPAS, mais se prononcent résolument contre l'institution d'un Directeur Général commun aux deux institutions.**

Nous estimons que le développement des synergies entre communes et CPAS doit être renforcé, de même que la coordination des politiques des deux entités en termes d'articulation des compétences sociales étendues, ceci dans un contexte global difficile pour les pouvoirs locaux marqué par d'importants transferts de compétences et de charges, des finances sous haute tension, une crise de légitimité du contrat social et une remise en question par le Fédéral de l'autonomie juridique du CPAS.

Dans ce contexte, nous estimons toutefois que la création d'une fonction de directeur général commun aux deux entités impliquerait une série de risques, non négligeables, identifiés comme suit:

- risque de perte de la spécificité et de la spécialisation des métiers (projet managérial intimement lié à une expertise du paysage social et à une visée éthique du côté du CPAS ; projet managérial intimement lié à la notion d'intérêt communal du côté de la commune) ;
- risque pour l'avenir des CPAS en tant qu'institutions et par là même l'avenir de l'aide, l'action et l'intégration sociales ;
- risque de détricotage des impulsions et dynamiques locales prises depuis la réforme des grades légaux, et notamment désagrégation du binôme gagnant bourgmestre-DG communal/Président de CPAS-DG de CPAS ;
- risque d'incompatibilité du projet avec la mise en œuvre du mécanisme de tutelle de la commune sur le CPAS ;
- risque de perte de subventions ayant pour cause la diminution du volume global de l'emploi ;
- risque de dommages dans la gestion des priorités ;

- risque de surcroît de responsabilité et de travail impliquant un surcoût pour l'autorité.

Par ailleurs, nous relevons que la pratique a démontré que des directeurs généraux distincts sont tout à fait en mesure d'assurer le développement de synergies poussées et performantes sur les tâches et services de support. Nous relevons également que le directeur général est un dirigeant d'administration ; il ne peut dispenser les organes politiques de leurs responsabilités et la création de la fonction de directeur général commun ne pourrait donc en soi assurer le développement des synergies.

Sur la base de ces éléments, nous estimons qu'il n'est pas opportun de mettre commune et CPAS sous la direction d'un seul et même directeur général.

Nous estimons qu'il est plus approprié de concevoir une solution de développement des synergies sur les tâches et services de support entre communes et CPAS, ainsi que de coordination de leurs politiques, qui tienne compte de la dimension politique des coopérations entre les deux entités.

En ce sens, nous proposons de clarifier la répartition et d'assurer la convergence des compétences sociales élargies, et de définir un programme commun de développement et d'encadrement des tâches et services de support, via une réforme du rapport annuel sur les synergies, et via l'élaboration et l'adoption, en début de législature, par les instances des deux entités, d'un contrat de gestion négocié et de coordination.

Nous proposons également d'accroître, encadrer, accompagner les synergies entre communes et CPAS sur les tâches et services de support via un engagement des communes et CPAS au développement de ces synergies, soutenu par encouragement financier suffisamment puissant (FSAS / fonds des communes) et par la création d'un pool d'accompagnement des communes et CPAS au sein de notre association.

Enfin, l'enjeu des moyens de financements des pouvoirs locaux étant fondamental, nous tenons à rappeler la nécessité d'assurer la responsabilisation de tous les niveaux de pouvoir quant à la neutralité budgétaire des décisions sur les dépenses pour les pouvoirs locaux. Ce combat doit être porté en commun par les pouvoirs locaux et la Région wallonne.

Pour le surplus, nous avons instruit avec soin les propositions de décrets 425 et 426. Nous partageons la volonté d'améliorer la coopération entre administration communale et CPAS qui les inspire. Dans le même temps, nous constatons la possibilité d'améliorer cette coopération avec plus de facilités et moins de risques dans le cadre législatif actuel.

Vous trouverez en annexe les détails de notre analyse et de notre proposition.

Restant à votre disposition pour tout renseignement complémentaire, nous vous prions d'agréer, Monsieur le Ministre, l'assurance de notre considération très distinguée.

Luc VANDORMAEL
Président
de la Fédération des CPAS

Jacques GOBERT
Président
de l'Union des Villes et Communes de Wallonie

Directeur du Département Gouvernance locale : Alexandre Maitre, 081.24.06.26, alexandre.maitre@uvcw.be
Directrice générale de la Fédération des CPAS : Malvina Govaert, 081.24.06.55, malvina.govaert@uvcw.be
Secrétaire générale adjointe : Michèle Boverie, 081.24.06.15, michele.boverie@uvcw.be

**DIRECTEUR GENERAL COMMUN COMMUNE-CPAS
&
PROPOSITIONS VISANT A CREER UN SERVICE PUBLIC LOCAL**

AVIS CONJOINT

**DU CONSEIL D'ADMINISTRATION DE L'UNION DES VILLES ET COMMUNES DE
WALLONIE**

ET DU COMITE DIRECTEUR DE LA FEDERATION DES CPAS DE L'UVCW

Synthèse

Dans le cadre de l'évaluation de la réforme des grades légaux, le Gouvernement, par l'entremise du Ministre des Pouvoirs locaux, propose une série de textes visant à :

- lever les obstacles de mise en œuvre de la réforme ;
- tirer les enseignements des recours en annulation dirigés contre les arrêtés du Gouvernement wallon et des arrêts rendus par le Conseil d'état et la Cour constitutionnelle ;
- clarifier les dispositions sujettes à interprétations.

À travers la révision de ces textes, le Ministre est susceptible d'introduire une réforme donnant la possibilité à la commune et au CPAS de disposer d'un directeur général commun.

Le Ministre souhaite recueillir une position conjointe de l'UVCW et de la Fédération des CPAS de l'UVCW sur l'opportunité, la faisabilité et les conséquences de l'instauration d'une telle disposition.

Celle-ci s'ancre dans un contexte global pour les pouvoirs locaux : transferts de compétences et de charges, finances sous haute tension, crise de légitimité du contrat social, remise en question par le fédéral de l'autonomie juridique du CPAS.

Principaux éléments d'analyse

➤ **Les liens entre communes et CPAS et les mécanismes de contrôle et de concertation**

- Les évolutions historiques des liens entre communes et CPAS et les changements législatifs y afférent montrent le renforcement de la prégnance de l'institution communale dans la sphère décisionnelle du CPAS.
- L'examen des mécanismes de contrôle et de concertation existant aujourd'hui met en évidence un arsenal important d'outils touchant :
 - la composition et le fonctionnement des organes (élection indirecte du CAS, participation du Président de CPAS au collège, présidence du CAS par le bourgmestre) ;
 - le contrôle des décisions du CPAS (tutelle du conseil communal, information et recours du conseil et veto du bourgmestre) ;
 - la concertation politique entre les deux entités (comité de concertation, rapport annuel et réunion conjointe des conseils) ;
 - la concertation administrative (réunions conjointes des CODIR).
- Si une éventuelle insuffisance de contrôle et de concertation entre la commune et le CPAS peut être perçue, c'est davantage par le fait de lacunes de mise en œuvre effective des outils existants et/ou par l'absence d'adaptation de ces outils aux évolutions de contexte.
Des solutions alternatives peuvent y être apportées (voir infra)

➤ **Risques et opportunités du regroupement des fonctions de direction générale**

- Le développement des synergies entre communes et CPAS doit être renforcé, de même que la coordination des politiques des deux entités en termes d'articulation des compétences sociales étendues ;
- L'institution d'un directeur général commun est utilisée comme argument pour favoriser le développement de synergies de tâches et services support entre les

deux entités ;

- Pourtant, celles-ci sont déjà très développées dans certaines entités disposant de deux directeurs généraux distincts.
- Les synergies sont toutefois déjà très développées dans certaines entités disposant de deux directeurs généraux distincts ;
- Par ailleurs, le directeur général est un dirigeant d'administration. Il ne peut dispenser les organes politiques de leurs responsabilités. Si elle est susceptible d'y contribuer, la mise en commun de ce poste ne peut donc constituer, en soi, la solution pour une meilleure articulation des politiques et budgets des entités. ;
- Les risques liés à la mise en commun des fonctions de directeur général nous semblent devoir être pris en compte dans l'analyse de l'opportunité d'une telle réforme :
 - risque de perte de la spécificité et de la spécialisation des métiers (projet managérial intimement lié à une expertise du paysage social et à une visée éthique du côté du CPAS ; projet managérial intimement lié à la notion d'intérêt communal du côté de la commune) ? ;
 - risque pour l'avenir des CPAS en tant qu'institutions et par là même l'avenir de l'aide, l'action et l'intégration sociales ? ;
 - risque de détricotage des impulsions et dynamiques locales prises depuis la réforme des grades légaux, et notamment désagrégation du binôme gagnant bourgmestre-DG communal/Président de CPAS-DG de CPAS ? ;
 - risque d'incompatibilité du projet avec la mise en œuvre du mécanisme de tutelle de la commune sur le CPAS ? ;
 - risque de perte de subventions ayant pour cause la diminution du volume global de l'emploi ? ;
 - risque de dommages dans la gestion des priorités ? ;
 - risque de surcroît de responsabilité et de travail impliquant un surcoût pour l'autorité.

➤ **Solutions alternatives**

Des solutions alternatives existent pour renforcer les liens entre communes et CPAS ; solutions qui permettent de développer les synergies de fonctionnement et la coordination optimisée des compétences sociales élargies, tout en évitant le risques précédemment évoqués :

- Accroître, encadrer, accompagner les synergies entre communes et CPAS sur les tâches et services de support via :
 - un engagement des communes et CPAS au développement de ces synergies, soutenu par un encouragement financier suffisamment puissant (FSAS / fonds des communes) ;
 - la création d'un pool d'accompagnement des communes et CPAS.
- Clarifier la répartition et assurer la convergence des compétences sociales élargies, et définir un programme commun de développement et d'encadrement des tâches et services de support via :
 - une réforme du rapport annuel sur les synergies ;
 - l'élaboration et l'adoption, en début de législature, par les instances des deux entités, d'un contrat de gestion négocié et de coordination.

- Accentuer la responsabilisation de tous les niveaux de pouvoir quant à la neutralité budgétaire des décisions sur les dépenses pour les pouvoirs locaux. Ce combat doit être porté en commun.

➤ **Analyse des propositions de décret 425 et 426**

- L'ensemble des objectifs poursuivis par ces textes sont susceptibles d'être atteints dans le cadre législatif actuel.

Conclusion :

Sur la base de ces éléments, l'Union de Villes et Communes de Wallonie, à l'instar du Comité Directeur de sa fédération des CPAS, estime qu'il n'est pas opportun de développer une fonction de directeur général commun à une commune et à un CPAS, et se prononce contre l'institution d'une telle fonction.

Nous estimons qu'il est plus approprié de concevoir une solution de développement des synergies sur les tâches et services de support entre communes et CPAS, ainsi que de coordination de leurs politiques, qui tiennent compte de la dimension politique des coopérations entre les deux entités.

En ce sens, nous proposons de clarifier la répartition et d'assurer la convergence des compétences sociales élargies, et de définir un programme commun de développement et d'encadrement des tâches et services de support, via une réforme du rapport annuel sur les synergies, et via l'élaboration et l'adoption, en début de législature, par les instances des deux entités, d'un contrat de gestion négocié et de coordination.

Nous proposons également d'accroître, encadrer, accompagner les synergies entre communes et CPAS sur les tâches et services de support via un engagement des communes et CPAS au développement de ces synergies, soutenu par encouragement financier suffisamment puissant (FSAS / fonds des communes) et par la création d'un pool d'accompagnement des communes et CPAS au sein de notre association.

Enfin, l'enjeu des moyens de financements des pouvoirs locaux étant fondamental, nous tenons à rappeler la nécessité d'assurer la responsabilisation de tous les niveaux de pouvoir quant à la neutralité budgétaire des décisions sur les dépenses pour les pouvoirs locaux. Ce combat doit être porté en commun par les pouvoirs locaux et la Région wallonne.

Pour le surplus, nous avons instruit avec soin les propositions de décrets 425 et 426. Nous partageons la volonté d'améliorer la coopération entre administration communale et CPAS qui les inspire. Dans le même temps, nous constatons la possibilité d'améliorer cette coopération avec plus de facilités et moins de risques dans le cadre législatif actuel.

1 Contexte et position de la question

Contexte

Dans le cadre de l'évaluation de la réforme des grades légaux, le Gouvernement, à l'initiative du Ministre des Pouvoirs locaux, a souhaité proposer directement une série de textes visant à :

- lever les obstacles à la mise en œuvre de la réforme des grades légaux intervenue ;
- tirer les enseignements des recours en annulation dirigés contre les arrêtés du Gouvernement wallon et des arrêts rendus par le Conseil d'état et la cour constitutionnelle ;
- clarifier les dispositions sujettes à interprétations.

À travers la révision de ces textes, le Ministre des Pouvoirs locaux est susceptible d'introduire une nouvelle réforme substantielle annoncée dans la Déclaration de Politique régionale soit, la possibilité de disposer d'un directeur général commun à une commune et un CPAS.

Le Gouvernement, par l'entremise du Ministre des Pouvoirs locaux, souhaite recueillir une position conjointe de l'Union des Villes et Communes de Wallonie et de la Fédération des CPAS de l'UVCW quant à l'opportunité, la faisabilité et les conséquences de l'instauration dans les législations y afférentes, de la faculté de recourir à un directeur général commun à l'administration communale et au CPAS.

Position de la question : le texte de la DPR wallonne

- Déclaration de Politique régionale 2014-2019 (DPR-P105), chapitre XXVII, « Pouvoirs locaux », point 4, « **Améliorer la gestion des ressources humaines** »:

« Sans un personnel qualifié et motivé, il ne peut y avoir des services publics de qualité. C'est pourquoi il est essentiel de placer la politique des ressources humaines au cœur de la gestion locale. Le Gouvernement entend : (...) autoriser le CPAS et la commune à engager un directeur général commun, à l'instar de ce qui est prévu pour le directeur financier ».

Relevons donc :

- que la DPR vise une autorisation conférée sur pied d'égalité aux deux entités locales et non une obligation ni une faculté laissée dans les seules mains de la commune ;
 - que la finalité énoncée de cette mesure d'amélioration de la gestion des ressources humaines est de garantir un service public de qualité par **la qualification et la motivation du personnel** ;
 - qu'a priori, nous ne pouvons établir de lien évident entre l'objectif d'amélioration de la gestion des ressources humaines pour garantir un service public de qualité et le fait de regrouper les fonctions managériales de deux entités juridiquement autonomes entre les mains d'une même personne (voir infra).
- Comme élément de contexte, nous nous devons également de mentionner un autre passage de la DPR, visant à **optimiser l'utilisation des moyens et favoriser les synergies**. Dans ce cadre, le Gouvernement wallon s'engage à encourager les pouvoirs locaux à regrouper les services de support (marchés publics, assurances, GRH, finances, informatique, patrimoine, etc.) de leurs **entités paralocales** en un seul service, sans toucher à l'emploi existant¹.

¹ Déclaration de Politique Régionale 2014-2019 (DPR), chapitre XXVII. « Pouvoirs locaux », point 3 « **Optimiser l'utilisation des moyens et favoriser les synergies** » : « Il est nécessaire d'améliorer l'utilisation des ressources financières en recherchant les économies d'échelle, en clarifiant et simplifiant les rôles des structures locales et paralocales et en développant la supracommunalité. A cet égard, le Gouvernement s'engage à : (...) encourager les

Relevons donc :

- que ce passage de la DPR vise exclusivement les services de support ;
- que ce passage de la DPR vise l'ensemble des entités paralocales et non exclusivement le CPAS ;
- que la balise imposée à ces synergies de services support est le respect du volume global de l'emploi.

Position de la question : autres propositions de décrets

Concomitamment au projet du Gouvernement, plusieurs parlementaires ont déposé au Parlement **des propositions de décrets modifiant le CDLD et la Loi organique CPAS** visant à créer un service public local².

Ces propositions n'envisagent pas la faculté de regrouper les fonctions de direction générale entre les mains d'un seul manager.

Les auteurs entendent poursuivre les objectifs et mesures suivantes :

- faire converger les stratégies locales ;
- renforcer les coopérations entre services communaux et de CPAS d'une même entité ;
- renforcer la cohérence des décisions ;
- créer un service public local donnant des droits aux agents des deux institutions ;
- rendre possible la création de « services partagés ».

Le Gouvernement, par l'entremise du Ministre des Pouvoirs locaux, demande également notre éclairage sur ces projets.

Transversalement, les propositions qui nous sont soumises seront analysées avec le double objectif d'aboutir :

- à une répartition claire des compétences sociales élargies³ entre commune et CPAS ;
- d'avancer, accroître et encadrer les synergies de tâches et de services de supports.

Par ailleurs, notre avis est également sollicité sur la proposition de réforme des grades légaux. Celui-ci étant intrinsèquement lié aux deux propositions commentées, il fera l'objet d'une analyse ultérieure.

Position de la question : contexte global

La question nous est posée dans un contexte délicat pour les pouvoirs locaux, marqué par:

- des transferts croissants de compétences, de responsabilités et de charges des autorités fédérales et régionales aux pouvoirs locaux ;
- des finances publiques locales sous haute tension et des perspectives socio-économiques difficiles;

*pouvoirs locaux à regrouper les services de support (marchés publics, assurances, GRH, finances, informatique, patrimoine, etc.) de leurs entités paralocales en un seul service, **sans toucher à l'emploi existant** ;», p.104.*

² Cf. [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](#), déposée par M.Desquesnes, Mmes Waroux, Moinnet, MM. Arens, Antoine et Drèze (Doc. 426 (2015-2016) N° 1 publié le 01.03.2016) et [Proposition de décret modifiant les articles L1122-18, L1124-1, L1211-3 et L1212-1 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation et visant à créer un service public local](#), déposée par M. Desquesnes, Mmes Waroux, Moinnet, MM. Arens, Antoine et Drèze (Doc. 425 (2015-2016) N° 1, publié le 1.03.2016).

³ Nous parlons ici des matières pouvant ressortir à la fois de l'exercice des compétences de la commune dans le cadre de l'intérêt communal et des compétences du CPAS.

- une crise de légitimité du contrat social et du modèle de protection sociale et une remise en cause du droit à l'aide sociale comme droit résiduaire ;
- une remise en question de l'existence et l'autonomie juridique des CPAS par le dépôt d'un avant-projet de loi modifiant la loi organique.

Face à de tels défis, le besoin de synergies accrues entre communes et CPAS est clairement ressenti au sein du secteur public local, gages d'un service au citoyen efficace et efficient, tant sur le plan des synergies sur les tâches et services supports entre les deux types d'entités que sur le plan de la coordination et l'appui mutuel de leurs politiques dans le cadre des compétences sociales étendues.

Cet engagement, en vue de répondre au mieux aux besoins des citoyens face aux défis que rencontrent actuellement les services publics locaux, ne saurait toutefois occulter la nécessité, pour tous les niveaux de pouvoirs, d'assumer leurs responsabilités et politiques en garantissant aux pouvoirs locaux la neutralité budgétaire des décisions les impactant.

2 Plan de travail

Pour aboutir à une position commune entre l'Union des Villes et Communes et la Fédération des CPAS de l'UVCW et donner la vision la plus large et la plus complète possible des diverses implications, nous aborderons la question du DG commun et de l'instauration d'un service public local en plusieurs points.

Premièrement, nous développerons les éléments historiques et éléments juridiques actuels qui lient communes et CPAS. Nous dresserons l'évolution dans le temps des relations entre commune et CPAS ; nous inventorierons les outils, moyens de contrôle et de concertation actuels existants entre les entités ainsi que leur opérationnalisation et les possibilités d'amélioration.

Deuxièmement, nous évaluerons les risques et les opportunités du regroupement des fonctions de direction générale, à l'aune notamment des spécificités de chaque entité.

Troisièmement, nous proposerons des solutions alternatives visant la mise en œuvre de synergies interinstitutionnelles pérennes et rencontrant une efficacité accrue pour les deux institutions.

Quatrièmement, nous passerons en revue les éléments saillants des propositions de décret 425 et 426 et en ferons l'analyse.

3 Ce qui lie communes et CPAS

Bien que cela ne ressortisse que partiellement ou implicitement comme motifs des propositions qui sont soumises à notre avis, l'institution d'une direction générale commune ou la création d'un service public local nous semble procéder de la volonté de renforcer les liens entre commune et CPAS et les mécanismes de contrôles et de concertation qui existent entre les entités.

Dans ce point, nous dresserons tout d'abord les évolutions historiques des relations entre communes et CPAS. Nous ferons ensuite l'inventaire des outils, moyens de contrôle et de concertation qui régissent actuellement leurs relations. Un focus particulier sera fait à cet égard sur les pouvoirs de tutelle.

À partir des éléments historiques et juridiques énoncés, nous mettrons en perspective, sous forme de conclusions, les forces et faiblesses des mécanismes de contrôle et de concertation actuels. Nous identifierons les lacunes de mise en œuvre pratique de ces outils et proposerons, dans le point sur les « solutions alternatives » des voies de renforcement à mettre en place pour chacune d'entre elles.

3.1 Évolutions des relations entre commune et CPAS

Commune et CPAS disposent, depuis 1976, d'un même statut mais sont unis depuis l'origine par des liens qui se sont accrus au fil du temps et des modifications légales. L'Union des Villes et Communes belges (UVCB) et sa section « assistance sociale » et l'Union des Villes et Communes de Wallonie (UVCW) et la Fédération des CPAS de l'UVCW ont été actives dans le développement de ces liens et la défense de l'autonomie et des intérêts de leurs membres.

1964

Réforme des structures de l'assistance publique lancée à l'initiative de l'UVCB et sa Section « assistance sociale ».

1966

Communes et CAP ensemble s'opposent à la proposition de loi déposée en 1963 par le député-maire de Virton Michel, à savoir une proposition de loi visant à intégrer la CAP dans la commune sous la houlette d'un échevin des affaires sociales.

Deux conclusions fondamentales sont adoptées par l'Assemblée générale de l'UVCB :

- il faut créer un service public d'aide sociale desservant au moins 10 000 habitants et disposant au moins de deux agents à temps plein (un assistant social et un agent administratif) ;
- il faut encourager la prise en charge par l'État des gros risques de l'assistance publique.

1976

Les débats intervenus lors des travaux préparatoires de la Loi organique aboutissent à la consécration juridique d'une double autonomie.

Le législateur a accru très sensiblement l'autonomie du CPAS, donné un pouvoir réel au Président du CPAS tandis qu'il le liait profondément à la commune. En effet, les membres du Conseil de l'aide sociale (CAS) sont désignés par le Conseil communal (CC) qui peut donc choisir les personnes en fonction de la compétence et de la confiance qu'il place en eux ; les autorités communales sont amenées à approuver les décisions importantes des CPAS et à financer une partie de leurs réalisations.⁴

Le législateur manque une répartition claire des compétences sociales élargies puisque il retire l'article 63 du projet de loi qui prévoyait que la gestion des services ou institutions de même nature (à caractère social, curatif ou préventif), créés par d'autres pouvoirs subordonnés locaux, soit de la compétence exclusive des centres d'aide sociale, le Roi étant chargé de préciser la nature de ces institutions et services.

Le Ministre déclare ne craindre nullement d'éventuels conflits de compétence car il y aura suffisamment de cohésion entre l'administration communale et le centre, grâce au contrôle qu'un échevin - en tant que membre du collège des bourgmestre et échevins - exercera constamment sur la marche du centre.

1983

Concertation organisée et tutelle communale renforcée.

1988

Introduction de la note de politique générale accompagnant le budget du CPAS permettant aux conseillers communaux d'entendre le Président du CPAS et de comprendre l'évolution budgétaire et les choix politiques du CPAS.

1991

L'UVCB et sa Section « CPAS » réaffirme la volonté de maintenir le CPAS comme institution spécifique tout en organisant de manière accrue la filiation du CPAS par rapport à l'institution communale.

⁴ J-M Berger, *Le défi des CPAS*, E. Labor, 1978, P.48.

1992

Les CPAS sur orbite communale⁵ : la concertation commune-CPAS est rendue obligatoire ; un rapport annuel vise à améliorer la collaboration et à éviter les doublons ; le bourgmestre peut présider le Conseil en lieu et place du Président, il peut reporter la délibération ou le vote de tout point à l'ordre du jour ; le Président a voix consultative au Collège.

2005

Code de la démocratie locale : possibilité de tenir des séances communes du conseil de l'action social et du conseil communal, le Président de CPAS comme membre du collège, sa désignation au Pacte de majorité, la motion de méfiance, etc.

2015

Déclarations de Politique fédérale et régionale.

À travers le temps, au fur et à mesure des changements législatifs adoptés et jusqu'à aujourd'hui encore, la prégnance de l'institution communale dans la sphère décisionnelle du CPAS s'est renforcée. Cela transparait du détour historique et se marque, nous le verrons encore, dans le développement des outils de contrôle et de coopération institutionnels, dans les récentes réformes de la tutelle et dans les réformes administratives exposés dans les points suivants.

Nous n'avons pas relevé de conflits insurmontables, ni de cas significatifs d'improbation budgétaire dans le cadre de la tutelle. Les synergies entre les deux institutions ne sont toutefois pas toujours développées autant qu'elles le pourraient, et il est à cet égard, toujours possible et souhaitable, au vu de la complexification du contexte socio-économique de notre région et de l'évolution des systèmes de gouvernance publique, de soigner et d'optimiser les liens qui unissent les pouvoirs locaux et qui font qu'ils travaillent mieux ensemble au bénéfice de chacun.

Comme nous le verrons dans les points suivants, communes et CPAS sont indéniablement liés. Ils ont également un intérêt commun à réussir l'intégration sociale. Il est donc indispensable qu'ils parlent d'une même voix et, comme à travers le temps, qu'ils défendent l'autonomie et les intérêts des deux parties.

3.2 Les outils de contrôle et de coopération institutionnels

Bien que le CPAS soit doté d'une personnalité juridique distincte de celle de la commune, il est intimement lié à elle en tant que bras « armé » de l'aide et l'action sociale.

Le fonctionnement du CPAS est mis sous le regard de la commune par le biais d'un ensemble de mécanismes de contrôle et de concertation impliquant largement leurs organes décisionnels respectifs.

Nous relevons notamment les outils et moyens de contrôle suivants :

- l'élection au scrutin indirect des membres du CAS (L.O., art. 10 et 12) ;
- la désignation du président du CPAS par le conseil communal, via le pacte de majorité (L.O., art. 22, § 1^{er} ; CDLD, art. L1123-1 et ss.) ;
- la prestation de serment des conseillers de l'action sociale devant le bourgmestre ou l'échevin délégué (L.O., art. 17) ;
- la notification de la démission d'un conseiller de l'action sociale au conseil communal, lequel doit l'accepter (L.O., art. 19) ;
- la proposition par le conseil communal de suspendre ou de révoquer un conseiller de l'action sociale (L.O., art. 20) ;
- la fin des fonctions de président du CPAS suite à une motion de méfiance constructive votée par le conseil communal (L.O., art. 22, § 4 ; CDLD, art. L1123-14) ;

⁵ Titre du *Mouvement communal* de l'époque.

- le bourgmestre peut assister aux séances du conseil de l'action sociale, avec voix consultative, et, s'il le souhaite, présider la séance (L.O., art. 26, § 1^{er}) ;
- le bourgmestre peut reporter la délibération ou le vote de tout point à l'ordre du jour du conseil de l'action sociale (L.O., art. 33*bis*) ;
- plusieurs matières ne peuvent faire l'objet d'une décision sans avoir préalablement été soumises au comité de concertation commune/CPAS (L.O., art. 26, §2, et 26*bis*) ;
- le collège communal est chargé de la surveillance et du contrôle du CPAS. Cette surveillance comporte le droit, pour le membre délégué par ce collège, de visiter tous les établissements, de prendre connaissance, sans déplacement, de toute pièce et de tout document à l'exception des dossiers d'aide individuelle et de récupération et de veiller à ce que les centres observent la loi et ne s'écartent pas de la volonté des donateurs et des testateurs en ce qui concerne les charges légalement établies (L.O., art. 109) ;
- la tutelle d'approbation du conseil communal sur les actes fondamentaux du conseil de l'action sociale, l'information du collège communal et le droit de recours en annulation de ce dernier auprès du Gouverneur de Province, pour des motifs de légalité ou de lésion de l'intérêt général (voir annexe, tableau synthétique de la tutelle)⁶ ;
- des séances communes conseils communal/de l'action sociale peuvent se tenir et il doit nécessairement en être tenu une en vue de la présentation du rapport du comité de concertation sur les synergies existantes et à développer, ainsi que sur les économies d'échelles et les suppressions de doubles emplois ou chevauchements d'activités (L.O., art. 26*bis*, § 2 et CDLD, art. L1122-11).

3.3 Les apports des réforme(s) des grades légaux

Depuis cette analyse des mécanismes de contrôle et de concertation organiques est intervenue la réforme des grades légaux qui a légèrement complété cet arsenal par des outils de concertation administratifs.

D'une part, plusieurs réformes de la fonction de receveur, depuis devenu directeur financier, sont intervenues pour étendre les hypothèses dans lesquelles il est permis de recourir à un receveur/directeur financier communal, en lieu et place d'un receveur régional, et permettre la désignation du receveur/directeur financier communal au poste de directeur financier local, commun à la commune et au CPAS.

1990

Possibilité de désigner un receveur communal dans les communes de 5 001 à 10 000 habitants, et possibilité de le désigner comme receveur local, dit « cardoen », commun à la commune et au CPAS⁷.

2009

Possibilité de désigner un receveur local commun dans les entités de 10 001 à 20 000 habitants⁸.

2013

Remplacement de la fonction de receveur par celle de directeur financier, possibilité de désigner un directeur financier local quelle que soit la taille de la commune (plus d'obligation de recourir à un receveur régional pour les communes de 0 à 5 000 habitants) et possibilité de désigner un directeur financier local, commun à la commune et au CPAS, pour les communes de moins de 20 000 habitants⁹.

⁶ NDLR la liste des mécanismes de contrôle est ici mise à jour compte-tenu de l'évolution de la tutelle sur les CPAS depuis la parution de l'article dont nous retirons la liste des mécanismes de contrôle constituant un « *contrôle analogue* ».

⁷ L. du 17.10.1990 modifiant la nouvelle loi communale, *MB*, 14/12/1990.

⁸ Décr. du 30.04.2009 modifiant certaines dispositions du code de la démocratie locale et de la décentralisation et de la loi du 08.07.1976 organique des centres publics d'action sociale, *MB*, 22/05/2009.

⁹ CDLD, art. L1124-21 tel que modifié par le Décret du 18.04.2013 modifiant certaines dispositions du code de la démocratie locale et de la décentralisation, *MB*, 22/09/2013.

La réforme de 2013 n'a toutefois pas encore sorti tous ses effets, dans la mesure où l'arrêté permettant la désignation d'un directeur financier local en lieu et place d'un receveur régional dans les entités 0 à 5 000 habitants n'a été pris.

Ces facultés sont assorties de contraintes propres à la détermination et à la répartition du temps de travail du directeur financier commun¹⁰.

Les textes en préparation dans le cadre de l'évaluation de cette réforme (sur lesquels nous rendrons également un avis spécifique) prévoient non seulement l'entrée en vigueur de ces possibilités relatives aux communes de maximum 5 000 habitants sans nécessité d'attendre la fixation d'un nouveau statut des receveurs régionaux mais également l'extension de la possibilité de désigner un directeur financier local, commun aux deux entités, sans plus aucun plafond ni plancher (en ce compris au-delà de 20 000 habitants).

D'autre part, la réforme des grades légaux de 2013 a prévu, outre la création de comités de direction, l'organisation de réunions conjointes des comités de direction de la commune et du CPAS au moins deux fois par an¹¹.

La constitution d'un comité de direction est toutefois facultative dans les communes de moins de 10 000 habitants, dans lesquelles seuls les avant-projets de budget, les modifications budgétaires et leurs notices explicatives sont supposés être concertés en comité de direction quelle que soit la taille de la commune¹².

¹⁰ Conformément à l'article L1124-21, § 2, le directeur financier local « ne peut toutefois être nommé directeur financier d'une autre commune, ni directeur financier du centre public d'action sociale d'une autre commune.

Les prestations totales ne pourront en aucun cas porter le volume global de toutes les activités cumulées à plus de 1,25 fois la durée de travail de l'emploi à temps plein.

Le conseil communal et le conseil de l'action sociale déterminent de commun accord la répartition du temps de travail du directeur financier au profit des deux institutions, dans le respect de la limite maximale d'1,25 fois visée à l'alinéa 2. La charge salariale incombant respectivement à la commune et au centre public d'action sociale est proportionnelle au temps de travail presté au profit de chacune des deux institutions ».

¹¹ CDLD L1211-3 §3 in fine.

¹² CDLD L1211-3 §2.

3.4 Focus sur les pouvoirs de tutelle de la commune sur le CPAS

La tutelle sur les CPAS, telle que récemment réformée, peut être schématisée comme suit :

Tutelle	Acte concerné (+ réf. L.O.)	Autorité de tutelle	Délais de tutelle	Recours (+ délai)
[Procédure d'information au collège communal, et de recours par celui-ci]	Toutes les décisions du CPAS, à l'exclusion des décisions d'octroi d'aide individuelle et de récupération (L.O., 112, § 1 ^{er} et 4)	Collège communal	<ul style="list-style-type: none"> * Transmission de la liste des décisions au collège communal dans les 10 jours suivant la séance au cours de laquelle les décisions sont adoptées. * Demande du collège d'obtenir copie de(s) décision(s) : dans les 10 jours de la réception de la liste. * Envoi, par le CPAS, de la/des décision(s) sollicitées : dans les 10 jours de la demande du collège * Recours du collège contre la/les décision(s) sollicitée(s) auprès du gouverneur : dans les 10 jours de la réception décision(s) du CPAS. 	<ul style="list-style-type: none"> * Recours du collège examiné par le gouverneur : dans les 30 jours de la réception du recours (+ possibilité de proroger de 15 jours). Statue en annulation (//autres recours – voir infra) * Motif : violation de la loi/lésion de l'intérêt général
Tutelle générale d'annulation :				
	Règlement d'ordre intérieur du conseil de l'action sociale + ses modifications (L.O., 111, § 1 ^{er} , 1 ^o)	Gouverneur	<ul style="list-style-type: none"> * Transmission de l'acte + pièces justificatives au GP (circul. 28.2.2014) : dans les 15 jours de son adoption. * Délai pour tutelle : dans les 30 jours de la réception de l'acte (+ possibilité de proroger de 15 jours). * Motif : violation de la loi/lésion de l'intérêt général. 	<ul style="list-style-type: none"> Pas de recours interne (gouverneur est autorité de tutelle finale). Recours classique au Conseil d'État.
	Octroi d'une rémunération, d'un jeton de présence ou d'un avantage de toute nature aux membres du conseil de l'action sociale, du bureau permanent et des comités spéciaux (L.O., 111, § 1 ^{er} , 2 ^o)			
	Octroi d'une rémunération ou d'un avantage de toute nature aux membres du personnel du secrétariat du président du conseil de l'action sociale (L.O., 111, § 1 ^{er} , 3)			
	Attribution des marchés publics > certains montants (LO, 111, § 1 ^{er} , 4 ^o , a)			
	Avenant apporté à ces marchés (supra) qui porte au minimum sur 10 % du montant initial du marché (L.O., 111, § 1 ^{er} , 4 ^o , b)			

	Avenant apporté à ces marchés (supra) dont le montant cumulé des avenants successifs atteint au - 10% du montant initial du marché (L.O., 111, §1 ^{er} , 4°, c)			
	Autres délibérations (sans transmission obligatoire) * à l'initiative du Gouverneur (évocation pour les actes non soumis à approbation) (L.O., 112, § 3 et 4), OU * suite à un recours par un conseiller de l'action sociale (L.O., 112, § 2 et 4) OU * suite à un recours par toute personne intéressée (L.O., 112, § 2 et 4)	Gouverneur	* Délai pour ce recours : dans les 30 jours de l'adoption de la décision. * Délai pour tutelle : dans les 30 jours de la réception de l'acte + de ses pièces justificatives réclamées par le Gouverneur (+ possibilité de proroger de 15 jours). * Motif : violation de la loi/lésion de l'intérêt général.	
Tutelle spéciale d'approbation :				
	Délibération arrêtant le budget et les Modifications budgétaires (L.O., 112bis)	Conseil communal	* Transmission budget + pièces justificatives au CC avant le 15.09 de l'année précédant l'exercice. * Délai pour tutelle CC : dans les 40 jours de la réception de la décision (+ possibilité de proroger de 20 jours) (sinon, acte exécutoire). * Motif : violation loi/lésion de l'intérêt général.	* Après du Gouverneur, par le CPAS, dans les 10 jours de la réception de la décision CC. * Décision sur recours : dans les 30 jours de la réception du recours (à défaut, décision confirmée).
	Délibération relative au compte (L.O., art. 112ter)	Conseil communal	* Transmission compte au CC avant le 1.06 qui suit la clôture de l'exercice. * Délai pour tutelle CC : dans les 40 jours de la réception de la décision (+ possibilité de proroger de 20 jours) (sinon, acte exécutoire). * Motif : seulement violation de la loi.	
.	Actes portant sur la fixation du cadre du	Conseil	* transmission acte + pièces	

	personnel et sur le statut spécifique visé à l'art. 42, § 1, al. 9 L.O. (L.O., 112 ^{quater})	communal	justificatives au CC dans les 15 jours de leur adoption *délai tutelle CC : dans les 40 jours de la réception de l'acte (+ possibilité de proroger de 20 jours) (sinon, acte exécutoire) *Motif : violation de la loi/lésion de l'intérêt général
	Actes portant sur la création et la prise de participation dans les interco, les associations de projet, les associations « chapitre XII », les associations ou les sociétés de droit public ou de droit privé (autres qu'interco ou association de projet) susceptibles d'engager les finances communales	Conseil communal	*transmission acte + pièces justificatives au CC dans les 15 jours de leur adoption * délai tutelle CC : dans les 40 jours de la réception de l'acte (+ possibilité de proroger de 20 jours) (sinon acte exécutoire) *Motif : violation de la loi/lésion de l'intérêt général

3.5 Conclusions quant aux mécanismes de contrôle et de concertation actuels

Synthèse des outils

L'examen de l'évolution historique des relations communes-CPAS et des mécanismes de contrôle et de concertation existants met en évidence un arsenal important d'outils de contrôle et de concertation et leur renforcement toujours plus grands au fil du temps.

Nous retiendrons, en substance, les éléments suivants.

3.5.1 En termes de composition et de fonctionnement organique

- Le conseil de l'action sociale (CAS) est **une émanation politique du conseil communal**, qui l'établit dans le cadre d'un scrutin indirect, tout en préservant son pouvoir de tutelle par une limitation du nombre de membres du CAS issus du Conseil communal à 1/3 ; celui-ci dispose, en cohérence, de la faculté de proposer la suspension ou la révocation d'un membre du CAS.
- La **présidence du CPAS est fixée par le pacte de majorité arrêté par le même conseil communal**. Il peut être démis de ses fonctions par le conseil communal dans le cadre d'une motion de méfiance constructive.
- **Le bourgmestre peut assister aux séances** du conseil de l'action sociale, avec voix consultative et, s'il le souhaite, présider la séance.

3.5.2 En termes de contrôle des décisions

- Le **conseil communal** est titulaire d'une **tutelle d'approbation sur les décisions essentielles** du CPAS que sont : le budget, les modifications budgétaires, les comptes, le cadre du personnel, son statut spécifique et la constitution ou la prise de participation dans les associations chapitres XII et intercommunales.
- Le **collège communal doit être informé de toutes les autres décisions** du CPAS¹³, à l'exclusion des octrois d'aide individuelle et de récupération, et dispose à leur rencontre d'un **recours auprès du Gouverneur** de Province, par ailleurs autorité de tutelle générale d'annulation, en cas de violation de la légalité ou de lésion de l'intérêt général.
- **Un droit de veto est conféré au bourgmestre**, qui peut ainsi reporter la délibération ou le vote de tout point à l'ordre du jour du conseil de l'action sociale.

3.5.3 En termes de concertation institutionnelle

- Une **concertation commune-CPAS** doit être organisée au moins une fois tous les 3 mois. Un **comité de concertation** doit être constitué à cet effet, qui réunit une délégation du conseil communal et une délégation du conseil de l'action sociale, comportant à tout le moins le bourgmestre ou un échevin qu'il désigne et le président du CPAS.
- Les décisions du conseil de l'action sociale et du conseil communal relatives à un ensemble de matières sensibles, listées par la Loi organique, **ne peuvent valablement être prises qu'après concertation**. Cela concerne notamment le budget du CPAS, le cadre de son personnel, l'engagement de personnel supplémentaire, la création de nouveaux services, l'extension de structures existantes ou encore la création d'associations chapitre XII, ainsi que les modifications sensibles des statuts pécuniaires et administratifs du personnel.
- Le comité de concertation veille à établir annuellement **un rapport, destiné à accompagner le budget du CPAS, sur l'ensemble des synergies** existantes et à développer entre la commune et le CPAS, et sur les **économies d'échelle et aux suppressions des doubles emplois ou chevauchements d'activités** du CPAS et de la commune.
- Le conseil communal et le conseil de l'action sociale doivent tenir annuellement **une réunion commune et publique** en vue de la présentation du rapport susmentionné. Ils ont la possibilité

¹³ Aucune exception spécifique n'étant prévue par la législation, nous estimons que ce mécanisme de recours juridictionnel du collège auprès du Gouverneur, tributaire du pouvoir d'annulation, est applicable à tous les actes du CPAS qui ne font pas l'objet d'une exclusion expresse, en ce compris les actes soumis à la tutelle d'annulation du Gouverneur sur transmission obligatoire des pièces.

de tenir d'autres séances communes. Dans le respect des compétences et prérogatives de chaque entité et de ses organes, en ce compris du rôle de tutelle du conseil communal, ces séances n'ont toutefois pas de vocation décisionnelle.

3.5.4 En termes de concertation administrative

- Les **comités de direction de la commune et du CPAS sont tenus de se réunir conjointement** au moins deux fois par an. La liste des questions et matières sujets à comité de concertation ou à tutelle d'approbation doivent en principe aisément permettre d'en alimenter les ordres du jour.

Analyse

Les mécanismes de contrôle et de concertation d'une commune vis-à-vis de son CPAS sont nombreux et relativement puissants.

Si une éventuelle insuffisance de contrôle et de concertation entre la commune et le CPAS peut être perçue, c'est davantage par le fait de lacunes de mise en œuvre effective des outils de contrôle et de concertation et/ou par l'absence d'adaptation de ces derniers aux évolutions du contexte et des outils.

Relevons à cet égard les éléments identifiables :

- PST (programme stratégique transversal) :
 - o pour les communes : développement, volontariste, d'une approche stratégique dans la gestion communale par l'introduction volontaire d'un PST que la DPR prévoit de rendre obligatoire pour la prochaine mandature communale, et qui fait l'objet de projets de textes déposés dans le cadre de l'optimisation de la réforme des grades légaux. L'autorité régionale a investi dans des expériences pilotes et volontaires pour les communes au cours de la législature 2012-2018 ;
 - o alors qu'ils en sont eux aussi demandeurs, force est de constater qu'un même investissement n'est pas en cours ni même prévu pour les CPAS afin qu'ils puissent dessiner leur outil stratégique.

Dès lors, à l'heure actuelle, les formes d'articulation et d'intersection des deux stratégies sont mal adaptées pour donner corps et effets aux volontés partagées de synergies des services supports, comme pour assurer la bonne articulation, convergente et non concurrente, de la gestion des compétences élargies.

Il convient donc de doter les CPAS comme les communes d'un tel outil stratégique adapté à leurs missions et de concevoir les outils de coordination des stratégies.

- Ambiguïté des textes et difficulté pratique de leur mise en œuvre sur le point des réunions conjointes des CODIR commune et CPAS dans les plus petites entités
- Aucun incitant n'est prévu pour les communes et les CPAS qui s'engagent dans le développement des synergies de tâches et services de support.
- Il n'existe pas de canevas harmonisé pour l'élaboration du rapport annuel sur les synergies qui doit être élaboré par le comité de concertation. Un tel canevas pourrait devenir un véritable outil de travail au service des deux partenaires.
- Les questions relatives au CPAS sont peu abordées dans les ordres du jour du conseil communal.

4 Opportunités et risques du regroupement des fonctions de direction générale

4.1 Opportunités

L'institution d'un directeur général (DG) commun est communément utilisée comme argument pour favoriser le développement de synergies de tâches et de services de support entre les deux institutions.

Nous devons toutefois constater l'existence, dans certaines entités, de synergies extrêmement poussées alors qu'elles sont dotées de directeurs généraux distincts.

Par ailleurs, d'une manière générale, et plus encore en ce qui concerne la coordination des politiques en lien avec les compétences sociales étendues et l'articulation des visions budgétaires prospectives, l'intervention des organes décisionnels politiques dans le cadre de mécanismes de concertation et de contrôle effectifs dans le cadre d'outils de gouvernance optimisés nous semble essentielle. Le directeur général, fut-il commun, reste un dirigeant d'administration et ne saurait dispenser les organes de décision politiques de leurs responsabilités d'arbitrage propres. Il ne saurait donc constituer, en soi, la solution d'optimisation de l'articulation des politiques et budgets de la commune et du CPAS.

4.2 Risques

- Une première question concerne les spécificités de métier de DG CPAS et de DG communal en regard des institutions qu'ils dirigent et de leurs missions.

La fonction de DG CPAS est conçue en étroite liaison avec le développement de la stratégie d'aide, d'action et d'intégration sociale et de sa mise en œuvre au niveau local. Elle rejoint la notion développée par la doctrine de « manager social », expert du paysage social et du réseau social local.

Sur le champ du management directoral dans le champ de l'action sociale, B. Bouquet souligne à quel point « *tout l'enjeu est le juste positionnement du directeur et tout particulièrement sa capacité à construire un projet managérial, à l'explicitier et à le mettre en œuvre dans une visée sociale et éthique. C'est la capacité à construire, développer, mettre en œuvre ses projets en cohérence avec la mission de l'organisation et son métier de directeur* »¹⁴.

Par ailleurs, le DG communal doit être lui-même connaisseur de législations aussi diversifiées et complexes que ne l'est la notion même d'intérêt communal.

DG communal et DG de CPAS s'inscrivent donc dans une spécialisation de fonction nécessitant le maintien d'un niveau de maîtrise accru qu'une fusion des fonctions serait de nature à déforcer.

- La deuxième question fondamentale a trait à l'émergence d'un risque identifié pour l'avenir de l'aide, l'action et l'intégration sociales et l'existence des CPAS en Wallonie.

Le projet de directeur général commun ne peut être lu indépendamment du contexte dans lequel il pourrait intervenir. Le témoignage et l'expérience de nos confrères flamands montrent en effet comment la dynamique du DG commun (rendue possible lors de la précédente législature) est aujourd'hui intégrée, sur la modalité de l'obligation, comme un élément

¹⁴ B. Bouquet, *Management et travail social, Revue française de gestion* 9/2006 (n° 168-169), p. 125-141.

constitutif du projet de fusion obligatoire dans la note conceptuelle de la Ministre flamande en charge, Liesbeth Homans, au Gouvernement flamand¹⁵.

Cette évolution n'est pas sans lien avec un contexte et un combat communautarisés qui montrent des évolutions différenciées en Flandre en Wallonie et à Bruxelles tant sur le nombre de bénéficiaires que sur la répartition de ceux-ci sur base régionale¹⁶.

On connaît la position de la Région de Bruxelles-Capitale qui refuse la fusion et défend la distinction de fonction des cadres dirigeants communaux et de CPAS. Mais derrière le projet flamand d'extinction des CPAS, on comprend sans doute trop peu la remise en cause du droit à l'aide sociale dans son contexte fédéral (la Flandre ne veut plus payer pour les assistés sociaux francophones qu'ils soient wallons ou bruxellois)¹⁷.

Outre le risque de dérive politique vers une stratégie de fusion, une fois mis en place le DG commun, existe un risque plus immédiat lié à la stratégie fédérale (et flamande par le truchement des majorités) d'adaptation de la loi organique en vue de permettre la mise en œuvre des fusions par la Flandre.

En effet, la disposition de la L.O. prévoyant la personnalité juridique propre du CPAS est de compétence fédérale et, en cas de suppression par le législateur fédéral de cette condition, la séparation imposée des fonctions de DG commune/DG CPAS dans la législation régionale constituerait, cette fois sur le plan juridique, la dernière barrière face au risque de fusion des entités.

La spécificité d'une institution indépendante consacrée spécifiquement à la mise en œuvre du droit à l'aide sociale a par ailleurs été actée par la Fédération des CPAS, tous partis confondus, lorsqu'il s'est agi de se prononcer sur le projet de fusion, fut-elle sur base volontaire, initialement porté par la DPR wallonne.

Le concept de regroupement des fonctions managériales entre les mains d'un directeur général, placé dans le contexte communautaire belge, pose donc la question du risque encouru à la fois pour l'avenir du CPAS en tant qu'institution, et pour le droit à l'aide sociale que le CPAS permet d'assurer dans un contexte social wallon de plus en plus difficile.

- Une question se pose également concernant le binôme gagnant et renforcé en 2013 à l'initiative du Ministre de Pouvoirs locaux dans le cadre de la réforme des grades légaux.

L'objectif de cette réforme d'envergure est, pour le législateur, d'implémenter un nouveau schéma organisationnel des administrations locales dans le but d'améliorer le fonctionnement de celles-ci et de décroïsonner le rapport entre le politique et l'administration.

La réforme des grades légaux renforce le rôle du DG :

- dans la concertation nécessaire préalable à l'élaboration du contrat d'objectifs ;
- en tant que chef du personnel et de l'organisation des services. Le DG participe de façon effective et systématique à toute procédure relative à la gestion des ressources humaines ;

¹⁵ De Viceminister-president van de Vlaamse Regering en Vlaams minister van binnenlands bestuur, inburgering, wonen, gelijke kansen en armoedebestrijding, Conceptnota aan de Vlaamse Regering. Betreft: integratie van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn in de gemeentebesturen: inhoudelijke en procesgerelateerde krijtlijnen, p.17.

¹⁶ Les évolutions les plus marquantes sont en parts relatives : la part de la Flandre fond comme neige au soleil (de 35,3 à 23,8 %) tandis que celle de la Wallonie est relativement stable (50,8 à 48,8 %), celle de Bruxelles a plus que doublé en près de 20 ans.

¹⁷ V. à cet égard la Proposition de loi spéciale modifiant la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles en vue de transférer aux Communautés l'intégralité de la politique ainsi que les règles organiques relatives aux centres publics d'action sociale déposée au Sénat le 27.02.2015 par les sénateurs Vlaams Belang Anke Van dermeersch et Guy D'Haeseleer.

- dans la consolidation de ses missions : préparation et exécution des axes politiques fondamentaux contenus notamment dans la note de politique générale ; préparation des dossiers soumis aux organes de décision ; présidence du comité de direction ; mise sur pied d'un système de contrôle interne ; légalité des décisions.

Le projet de DG commun risque de détricoter les impulsions et dynamiques locales prises pour mettre en œuvre cette réforme tandis que, priver bourgmestres ou présidents de CPAS d'une fonction spécifique de DG pour piloter leur administration, consiste à mettre ceux-ci en difficulté voire en incapacité d'agir.

Le binôme bourgmestre-DG communal et président de CPAS-DG de CPAS, par leur fonction et spécificité sectorielle, doit être renforcé car c'est la formule gagnante pour que chaque institution puisse fonctionner et remplir ses missions légales.

- Le concept de DG commun pose, par ailleurs, la question de sa compatibilité avec la mise en œuvre du mécanisme fondamental de tutelle de la commune sur le CPAS qui nous paraît s'accommoder difficilement d'une unicité des fonctions managériales.

En effet, l'autorité tutélaire des organes communaux peut-elle s'envisager dès lors que leur principal interlocuteur, cheville ouvrière du mécanisme de tutelle au sein de l'administration, serait à la fois l'instructeur du contrôle et le contrôlé ? Pareille situation ne risque-t-elle pas d'imposer que les organes politiques assurent seuls, sans le support spécifique de l'administration, leur responsabilité de tutelle, ou que la tutelle de la commune sur le CPAS soit supprimée ?

Dans cette optique, rappelons qu'en vertu de l'article 9, 7° de la loi organique des CPAS :
« *Ne peuvent faire partie des conseils de l'action sociale (...) :*

- *toute personne qui est membre du personnel communal, ou qui reçoit un subside ou un traitement de la commune, à l'exception des pompiers volontaires et du personnel enseignant ».*

L'incompatibilité dont question à cet article, tel que modifié par la loi du 5 août 1992 « *est inspirée par l'idée que l'on ne peut à la fois être contrôleur et contrôlé ainsi que par les liens étroits qui existent entre commune et CPAS* ». Le concept de regroupement des fonctions managériales entre les mains d'un directeur général contreviendrait à cette dissociation de rôle, motif de l'incompatibilité contenue à l'article 9, 7° de la loi organique.

- Les fonctions visées par le projet de regroupement sont constitutives de fonctions statutaires. La mise en œuvre d'un regroupement de fonction met à mal les droits du personnel intéressé lorsqu'il y a déjà un directeur général en place de part et d'autre ou lorsqu'un seul des deux postes est pourvu et que son titulaire n'est pas demandeur d'un cumul des deux fonctions.

N'oublions par ailleurs pas que la DPR n'envisage pas de toucher à l'emploi existant dans le cadre de la mise en œuvre de synergies.

Outre cette question de la prise en compte des droits du personnel statutaire en fonction, le projet de DG commun ne peut dans tous les cas de figure se concrétiser sans impact indirect sur le financement des pouvoirs locaux via la diminution du volume global de l'emploi.

Dans cette optique, rappelons que la majorité des CPAS utilise le Maribel social. Ce mécanisme fédéral de création d'emplois dans le non marchand conditionne son intervention au volume de l'emploi augmenté par rapport à une année de référence sur base du calcul « *l'année (n-3 + n-2)/2 avec le volume de travail de l'année de la dernière attribution* ».

Toute autre chose étant égale par ailleurs, si la suppression d'un poste de directeur général se fait au niveau du CPAS, cela risque, dans une série de cas, d'impliquer une perte de

subvention. Dans un contexte de moyens rares, cette perte est loin d'être négligeable, particulièrement dans un petit CPAS. Le dommage collatéral de la perte de la suppression d'un grade légal peut-il dès lors être raisonnablement admis dans un contexte de manque de ressources humaines et de demande sociale croissante ? Cela contreviendrait à l'intention énoncée du Gouvernement.

- S'il y a un directeur général commun, toute autre chose égale par ailleurs, il va dépendre de deux organes politiques décisionnels, ce qui n'est pas aisé et peut être dommageable dans la gestion des priorités venant de ces deux organes si des injonctions paradoxales sont données ou l'arbitrage des priorités non réalisé. Pour assurer la cohérence de l'organisation de travail, la gestion des ressources humaines doit déterminer un lien de dépendance hiérarchique unique et les modalités d'une mise à disposition (dont le traitement des désaccords) à partir de la nature des tâches effectuées pour d'autres interlocuteurs¹⁸.
- S'il y a un directeur général unique, il aura à gérer beaucoup plus d'agents, de services, de missions dans le chef d'un même manager général. Il est vraisemblable qu'il réclame pour ce surcroît de responsabilités et de travail un traitement majoré et/ou un adjoint. De sorte que la réalisation d'économies substantielles à court ou moyen terme sur le traitement des cadres dirigeants de la fonction publique locale nous semble compromise (outre la question des droits acquis des directeurs généraux en place). Dans un contexte de moyens rares, cette option peut-elle être encouragée ?

Pour parfaite information sur d'autres difficultés inhérentes au projet de fusion des fonctions de DG, nous joignons différents éléments portés ou relayés par les Fédérations des grades légaux et leurs membres.

5 Solutions alternatives

Les développements ci-avant montrent que les solutions envisagées par le Gouvernement dans le cadre de la DPR comportent des risques, que le principe de précaution nous invite à ne pas prendre.

Nous avons par ailleurs identifié les lacunes de mise en œuvre effective des outils de contrôle et de concertation et/ou l'absence d'adaptation de ces derniers aux évolutions du contexte et proposons des solutions alternatives.

Ensemble, nous proposons des solutions pour renforcer les liens entre commune et CPAS et les mécanismes de concertation qui existent entre les entités qui ne comportent pas les risques évoqués.

- Accroître, encadrer et accompagner les synergies entre commune et CPAS portant sur les tâches et fonctions de support (marchés publics, marchés d'assurance, SIPP, gestion du patrimoine, gestion des archives...) et techniques non spécifiques à l'aide, l'intégration et l'action sociale (entretien, travaux, espaces verts, service technique...) en assurant l'engagement des communes et CPAS à développer et à généraliser ces synergies par :
 - un encouragement financier, nouveau, via le Fonds des communes et au sein du FSAS (Fonds spéciale de l'Aide sociale) par la création d'un critère spécifique sur les synergies de tâches et fonctions de support ;
 - la création d'un pool d'accompagnement des communes et CPAS wallons par l'UVCW et la Fédération des CPAS de l'UVCW avec affectation par la Région des ressources nécessaires. Il serait notamment chargé de mettre à disposition les outils méthodologiques, juridiques, stratégiques et de gestion adaptés à chaque administration locale et d'assurer la satisfaction et volonté des parties relatives au dite synergies.

¹⁸ B.Dubreuil, *Gestion des ressources humaines et « travail pour autrui »*, les cahiers de l'actif, 2011, P.50

- Clarifier la répartition des compétences sociales élargies entre commune et CPAS et définir un programme commun de développement et d'encadrement de tâches et fonctions de support.

Pour ce faire, nous proposons :

- une réforme du « rapport annuel sur les synergies » en établissant un rapport explicatif (canevas établi) clair sur les doubles emplois ou chevauchements d'activités, les économies d'échelle (chiffrées) réalisées, ainsi qu'une explication du recours aux différents leviers de concertation ou partenariat existants ;
- l'élaboration et adoption, en début de législature, par les instances des deux entités, d'un contrat de gestion négocié et de coordination (CGNC). Il constituerait les formes d'articulations et d'intersections des deux stratégies. Il s'appuierait sur l'analyse de l'état de la situation de départ (rapport annuel zéro) et comprendrait deux volets :
 - La définition des compétences sociales élargies avec l'objectif d'une meilleure répartition, meilleure cohérence et convergence.
 - La définition des chantiers à entreprendre dans le cadre des synergies des tâches et services de support commune-CPAS faisant l'objet des incitants évoqués supra.

Dans le cadre des synergies de services support, il importe par ailleurs de prévoir et régler les questions de lignes hiérarchiques et gestions de priorités inhérentes au partage de services ou de personnel. Le contrat de gestion négocié et de coordination permettrait de régler ces questions en vue d'un partage harmonieux et efficace de ressources entre employeurs juridiques et employeurs fonctionnels.

La préparation et le suivi de ce contrat se ferait en Comité de concertation. C'est le lieu habituel de la discussion des matières sensibles entre commune et CPAS. Sa composition paritaire est un gage d'équilibre. En outre, les groupes restreints sont propices à l'efficacité. Le rapport annuel réformé serait présenté et débattu au conseil commun annuel. Sa mise en œuvre se traduirait dans les contrats d'administration gérés par les directeurs généraux tandis que les CODIR conjoints seraient mis à profit pour instruire et mettre en œuvre le contrat de gestion négocié et de coordination.

Pour que le CGNC soit effectif, il convient préalablement :

- de généraliser le PST aux communes ;
- de doter les CPAS d'un outil stratégique adapté à leurs missions, adopté en début de législature ;
- de développer des incitants au développement de synergies de tâches et de services de support ;
- de généraliser le CODIR dans toutes les entités ou à tout le moins la constitution d'un CODIR conjoint chargé d'assurer la préparation de la négociation et mise en œuvre du contrat de gestion et de coordination ;
- d'aider de la comptabilité pour arriver à budgéter des projets tant à l'ordinaire qu'à l'extraordinaire, dans le cadre du programme stratégique transversal communal, et du développement d'une vision financière et budgétaire pluriannuelle. Le recours à une comptabilité analytique plus poussée et non limitée aux projets repris au seuls budget et compte extraordinaire nous semble devoir être favorisé sur la base de solutions extracomptables, qui répondent aux spécificités des stratégies et politiques locales en bénéficiant d'une certaine souplesse plutôt que de travailler dans un cadre uniforme à l'ensemble des communes. Des procédures internes peuvent être mises en place par la commune afin de garder un certain contrôle sur le type d'outil analytique mis en place. De volontairement avancer dans l'adoption en CPAS d'une comptabilité analytique. Par ailleurs, le règlement général de la comptabilité communale est un outil qui n'est pas assez orienté vers la gestion. Son actualisation et son adaptation aux spécificités des

communes d'une part et des CPAS d'autre part serait un levier d'amélioration de la gestion des pouvoirs locaux.

- Renforcer et encadrer les partenariats et collaborations positives entre les CPAS, et entre les CPAS et les associations pour renforcer l'action sociale en réseau ;

Nous proposons :

- de construire ces synergies entre CPAS, et entre CPAS/associatif en mettant prioritairement le citoyen et l'amélioration de la qualité du service public au centre. Par ailleurs, conscients des réalités financières locales et en particulier communales, ces synergies respectent le principe de neutralité budgétaire.
 - de permettre aux CPAS de plusieurs entités CPAS de partager entre eux un DG CPAS commun. Cette mesure doit être envisagée là où la taille des entités et le volume de travail social le permettent et envisagée comme une voie d'efficacité accrue et en termes de réductions de charges de personnel.
 - de permettre aux CPAS de structurer leur action conjointement à celles d'autres CPAS et/ou de partenaires publics et/ou privés en assouplissant les possibilités existantes de gestion conjointe entre ces acteurs et notamment la structure de l'association chapitre XII.
- Accentuer la responsabilisation de tous les niveaux de pouvoirs quant à la neutralité budgétaire des décisions sur les dépenses des pouvoirs locaux. Le combat commun pour un financement correct des missions déléguées par les autorités supérieures doit être une préoccupation majeure tant des CPAS et des communes que du pouvoir de tutelle régional.

6 Les propositions de décret 425 et 426 du 1-3-2016

Les propositions de décret (l'une concerne le CDLD et l'autre la Loi organique) portent sur les évolutions suivantes :

- Les textes proposent de renforcer le rôle des conseils conjoints en leur donnant des compétences décisionnelles: l'adoption et les modifications du cadre, des statuts administratifs et financiers, des règles d'évaluation du personnel, ainsi que toute décision de création d'un « service partagé ». L'objectif de cette mesure est de permettre de la sorte la meilleure convergence possible des règles relatives aux agents communaux et des règles relatives aux agents de CPAS. Cela pourrait par exemple concerner l'harmonisation des fonctions, des règles d'évaluation ou encore la constitution de jurys communs pour les procédures de recrutement ou de promotion.
 - La proposition prévoit d'adopter un mécanisme de délibérations à l'assemblée conjointe des conseils, dans le respect des responsabilités de chacun d'entre eux, qui ne sera dès lors habilité à délibérer et décider que dans les limites de ses compétences propres.
 - En somme il s'agit de permettre aux deux conseils de voter séparément en étant autour de la même table. Sous la réserve que les questions abordées ne nécessitent le huis clos d'aucun des deux conseils, la solution peut se concevoir sans que l'utilité en paraisse absolue, à tout le moins la faculté de choisir entre des délibérations lors de réunions conjointes et des délibérations séparées nous semble devoir être laissée au libre choix des autorités locales.
 - L'introduction en 2005 du principe des réunions conjointes du conseil communal et du conseil de l'action sociale était spécifiquement envisagée en dehors de toute possibilité de

vote de l'assemblée conjointe¹⁹, qui a été conçue spécifiquement comme une instance de débats et non de décision. La création d'un organe décisionnel commun ne nous semble pas juridiquement ni institutionnellement envisageable, dans la mesure où chaque entité, sur pied de son identité juridique propre, conserve la responsabilité de l'exercice de ses missions et sa responsabilité d'employeur à l'égard de son personnel, d'autant qu'il s'agirait de faire délibérer en commun les assemblées d'un pouvoir subordonné et de son pouvoir de tutelle.

- Au niveau administratif, il est proposé le renforcement structurel des collaborations par deux mesures : d'une part, l'adjonction d'un chapitre spécifique dans le contrat d'objectif du directeur général ciblant les synergies commune-CPAS et, d'autre part, la participation du directeur général de CPAS au Comité de direction de la commune, sans voix délibérative.
 - o En ce qui concerne la participation du directeur général du CPAS au CODIR communal, nous comprenons difficilement ce rapprochement asymétrique entre les administrations ni l'intérêt que représenterait pour lui une participation aux réunions du CODIR communal dans leur ensemble qui ne concerneront pas nécessairement ou peu le CPAS.

Relevons par ailleurs que la mention sans voix délibérative nous semble peu adaptée dès lors que le CODIR est un organe de concertation, de coordination et non un organe de décision et ne recourt pas au vote.

Relevons également que seul le Directeur général est responsable du CODIR devant les organes politiques.

Enfin, deux séances conjointes du CODIR par an sont déjà prévues par les décrets de 2013, avec les difficultés que nous avons identifiées pour les plus petites entités.

- o Nous préférons envisager l'effectivité des séances conjointes du CODIR indépendamment des tailles de communes, sur des thématiques d'intérêt commun. Comme nous l'avons souligné dans le cadre de nos propositions alternatives au regroupement des fonctions de direction générale, ce CODIR conjoint serait naturellement la cheville ouvrière du contrat de gestion négocié et de coordination. En outre, les questions devant faire, déjà aujourd'hui, l'objet de réunions du comité de concertation, alimenteraient aisément les ordres du jour de leurs réunions.
- o L'adjonction d'un chapitre spécifique obligatoire aux contrats d'objectifs des directeurs généraux nous semble incompatible avec la philosophie du PST dans le cadre duquel le contrat d'objectifs est appelé à s'inscrire.

D'une part, la fixation de la stratégie locale constitue un acte politique relevant de l'autonomie locale et de la légitimité démocratique des autorités élues pour en assurer l'exercice. Contraindre le contenu des contrats d'objectifs supposés en découler revient à battre en brèche cette autonomie.

D'autre part, la mise en œuvre et le développement de synergies structurelles dans les tâches et fonctions de support et les fonctions techniques non spécifiques ne peut

¹⁹ TP du décret du 8.12.2005 modifiant certaines dispositions du CDLD (doc PAR 1351/1 – PW 204 (2004-2005) n°1, 3.8.2005, commentaire des articles, p. 8 (commentaire article 8 L1122-11) : L'article L1122-11 est complété afin de consacrer la possibilité de tenir, de manière commune, des réunions du conseil communal et du conseil de l'action sociale. Il s'agit de renforcer les synergies entre la commune, et son CPAS, non seulement dans les cas où les dispositions décrétales le prévoient, mais également de manière plus générale. Cette instance commune sera le lieu où pourront être débattues la politique générale au niveau communal et les synergies à développer. Ces réunions communes ne peuvent toutefois donner lieu à des délibérations en matière communale ou d'aide sociale. Il s'agit d'une instance de débats ... ».

s'envisager de la seule responsabilité de l'administration mais implique l'adhésion, le soutien et le portage du projet par les organes décisionnels politiques.

Par ailleurs, le texte en projet parle tantôt du contrat d'objectifs, tantôt de la lettre de mission, les deux notions ne se confondant pas et la lettre de mission étant appelée à disparaître dans les projets d'optimisation de la réforme des grades légaux.

L'inscription des synergies voulues par les autorités politiques des deux entités dans le cadre d'un contrat de gestion et de coordination (voir nos propositions alternatives supra) pourra sans modification décrétable faire l'objet d'adaptation des contrats d'objectifs des deux administrations concernées.

- La proposition de décret prévoit par ailleurs la création d'une entité unique pour le personnel communal et de CPAS sous la forme d'un service public local. Elle s'appuie sur la volonté de faire en sorte que les agents du CPAS soient considérés par « fiction juridique » comme étant des agents communaux.
- o Le texte en projet vise à permettre aux membres du personnel CPAS d'être assimilés aux membres du personnel communal (1) pour toutes les procédures de promotion :

Actuellement, l'AR 519 (texte ci-dessous) permet à un membre du personnel CPAS (et communal quand il s'agit d'un recrutement CPAS) qui le souhaite de faire valoir ses droits au transfert :

- soit « dans un emploi de promotion » (l'agent CPAS dispose du grade de promotion et est transféré dans le poste vacant correspondant à son grade actuel) ;
- soit « par promotion » (l'agent CPAS est dans les conditions pour obtenir l'emploi de promotion).

Ce texte ne permet cependant aux agents du CPAS d'accéder au poste que si celui-ci n'est pas conféré à un agent communal. La nouveauté apportée par la proposition de décret serait de faire sauter ce droit de priorité du personnel communal, et de faire en sorte que toutes les candidatures soient mises sur un pied d'égalité.

La proposition de décret, sur ce point, n'apporte rien dès lors que, si la question devait être tranchée une simple modification de deux dispositions de l'AR 519 permettrait d'arriver au même résultat.

(2) Pour toutes les procédures de mobilité :

Il convient d'abord de rappeler que la logique des métiers tempère la possibilité de mobilité entre commune et CPAS.

Mais une nouvelle fois, l'AR 519 précité prévoit déjà la possibilité pour les membres du personnel de la commune et du CPAS du même ressort de se voir attribuer un poste que l'autorité entend pourvoir par recrutement. Pas de possibilité de procéder à un recrutement tant qu'il n'a pas été satisfait aux demandes de mobilité.

Sur cet aspect, la proposition de décret n'est à notre sens pas nécessaire. Dans le cadre des textes actuellement en vigueur, il est de notre avis que tant que des candidats à la mobilité existent, il faut leur attribuer le poste avant de se tourner vers des candidats extérieurs.

L'accès à la mobilité nous semble déjà garanti à tous les statutaires CPAS. Au pire, il conviendrait éventuellement de « dépoussiérer » le texte de l'arrêté, mais l'outil existe déjà sans qu'il soit besoin de légiférer.

Par ailleurs, en matière de mobilité, la valorisation accrue de l'expérience acquise par les candidats dans le privé (actuellement limitée à 6 années d'ancienneté, envisagée à 10 ans dans certains textes en préparation) nous semble constituer un enjeu législatif plus important face à la difficulté pour les pouvoirs locaux de pourvoir certaines fonctions pour lesquelles l'expertise spécifique requise est peu disponible.

(3) Pour toutes les procédures de recrutement :

Affirmer la prise en compte des agents CPAS dans les procédures de recrutement ne nous paraît pas porteur de valeur ajoutée. Dans le cadre d'une procédure de recrutement (à savoir une épreuve visant à recruter des personnes externes à l'administration), tout qui veut passer l'examen peut en effet se présenter (agent communal, agent CPAS, externe).

C'est dans le cadre de procédures « internes » (promotion) ou dans l'aspect interne des procédures tournées vers l'extérieur (mobilité et/ou promotion) que se pose la question de la possibilité d'accès pour les agents CPAS. Ce qui est réglé dans nos points précédents.

- Sur l'ancienneté, la proposition de décret semble vouloir créer un droit nouveau, à savoir celui d'assurer à l'agent CPAS la possibilité de faire valoir son ancienneté administrative et pécuniaire en cas de recrutement à la commune.

Sur ce point, il faut rappeler que la question a déjà été réglée dans le cadre de la RGB. Certes, c'est une circulaire, mais elle a, sur ce point, été transposée dans les statuts locaux, l'autorité de tutelle veillant à son respect.

Sur l'ancienneté, il est souligné que

- a. La notion d'ancienneté a des sens différents selon qu'elle entre en ligne de compte soit pour la détermination des traitements individuels, soit pour le passage d'une échelle de traitements à une autre en vertu du système d'évolution barémique, soit pour la prise en compte des actes de candidature à des emplois de promotion.
 - b. Premier sens. Pour la détermination des traitements individuels, l'ancienneté à prendre en considération couvre tous les services rendus en quelque qualité que ce soit dans des fonctions à prestations complètes ou incomplètes :
 - dans le secteur public ;
 - dans le secteur privé ou comme CMT ou comme stagiaire Onem, avec un maximum de 6 ans, à condition que ces services soient en rapport direct avec la fonction à exercer au sein de l'administration provinciale ou locale.
 - c. Deuxième sens. L'ancienneté d'échelle permettant l'évolution de carrière est limitée à la durée des services accomplis dans une fonction analogue dans le secteur public ou dans le secteur privé subventionnable (hôpitaux, maisons d'éducation, de repos, d'accueil et de soins).
 - d. Pour les agents en fonction au 30 juin 1994, l'ancienneté pécuniaire acquise lors de la mise en place du présent statut entre en ligne de compte pour l'évolution de carrière.
 - e. Troisième sens. L'ancienneté d'échelle exigée pour postuler un emploi de promotion est limitée aux seuls services accomplis en qualité d'agent statutaire définitif dans l'administration provinciale ou locale où l'emploi de promotion est à pourvoir. NDLR : sur ce dernier point (ancienneté d'échelle pour promotion), le fait que l'AR 519 ouvre aux agents CPAS fait prendre en compte l'ancienneté CPAS à faire valoir à la commune.
- En d'autres termes, il s'agit de rappeler, par le biais de modifications législatives, des choses qui existent déjà, parfois en les affinant (droit de priorité supprimé concernant le transfert en cas de promotion), sachant qu'une légère adaptation des textes réglementaires en vigueur pourrait être suffisante

- Le texte proposé ne détermine par ailleurs pas clairement quel est le public visé : dans le silence des textes, cela ne s'appliquerait sans doute qu'aux statutaires, ce qui constituerait une réelle occasion manquée (77% du personnel ne serait pas concerné)
- Il nous semble que la proposition manque l'objectif majeur de la synergie efficace : des examens de recrutement communs, une réserve de recrutement commune, entre communes et CPAS ou entre CPAS et entre communes sur une base régionale seraient plus intéressants.
- Au contraire, proclamer l'utilisation d'une fiction juridique n'apportera rien de véritablement innovant tout en créant un trouble inutile au niveau du secteur, le tout sur le pied d'une notion de « service public local » qui correspond à la traduction littérale du projet flamand de services publics fusionnés; il conviendrait davantage de faciliter les recrutements communs, de favoriser le passage d'un employeur à l'autre, sans que cela change quoi que ce soit au principe du lien direct employeur-employé : l'agent qui profite d'une mobilité facilitée acquiert un nouvel employeur, et vient avec son sac à dos d'avantages (ancienneté notamment). De la sorte, cela pourra aussi être réalisé pour les contractuels (on favorise leur accès à l'administration d'en face, dispense d'examen, accès à la promotion, etc.)
- Le dernier axe de la proposition vise à offrir la possibilité de créer des services partagés entre l'administration communale et l'administration du CPAS. Ce service partagé serait constitué d'agents des deux administrations et pourrait couvrir des services transversaux tels que la gestion des ressources humaines, les travaux, les finances, la gestion des propriétés ou encore des compétences dans lesquelles les deux institutions mènent conjointement des actions (aide à la personne, logement, petite enfance, santé...) Ces services partagés, mis en place sur base volontaire et par décision conjointe du conseil communal et du conseil de l'action sociale, seraient placés sous l'autorité d'un agent travaillant à la fois pour l'administration communale et pour l'administration du CPAS. Les modalités de fonctionnement d'un tel service partagé et la répartition de ses coûts seraient fixés de commun accord par le Collège communal et le Bureau permanent.
- La création d'un service partagé composé d'agents des deux administrations n'est pas nécessairement une solution optimale en regard des possibilités d'avoir des services propres à la commune qui effectuent des tâches pour le CPAS et inversement, compte-tenu des spécificités et points forts de chaque administration locale.

Or, cette faculté est possible dans le cadre légal actuel qui permet de confier à un acteur (commune ou CPAS en fonction des capacités locales) la gestion d'un service englobant les besoins des deux administrations avec un seul responsable et le cas échéant du personnel transféré. Pratiquement, il s'agit alors de fixer la répartition des coûts au prorata des volumes à gérer.

- Il s'agit dès lors de synergies de tâches et fonctions de support dont l'effectivité doit être soutenue par des incitants financiers (voir surpa, liaison aux fonds spéciale de l'aide sociale et au fonds des communes).
- Nous nous interrogeons sur l'intérêt de légiférer en ce sens dans la mesure où le cadre législatif et réglementaire actuel permet déjà la décision et la mise en œuvre de telles synergies. Nous ne voyons pas en quoi légiférer pour offrir une possibilité déjà existante va révolutionner les synergies entre communes et CPAS.

Conclusion :

Sur la base de ces éléments, l'Union de Villes et Communes de Wallonie, à l'instar du Comité Directeur de sa fédération des CPAS, estime qu'il n'est pas opportun de développer une fonction de directeur général commun à une commune et à un CPAS, et se prononce contre l'institution d'une telle fonction.

Nous estimons qu'il est plus approprié de concevoir une solution de développement des synergies sur les tâches et services de support entre communes et CPAS, ainsi que de coordination de leurs politiques, qui tienne compte de la dimension politique des coopérations entre les deux entités.

En ce sens, nous proposons de clarifier la répartition et d'assurer la convergence des compétences sociales élargies, et de définir un programme commun de développement et d'encadrement des tâches et services de support, via une réforme du rapport annuel sur les synergies, et via l'élaboration et l'adoption, en début de législature, par les instances des deux entités, d'un contrat de gestion négocié et de coordination.

Nous proposons également d'accroître, encadrer, accompagner les synergies entre communes et CPAS sur les tâches et services de support via un engagement des communes et CPAS au développement de ces synergies, soutenu par encouragement financier suffisamment puissant (FSAS / fonds des communes) et par la création d'un pool d'accompagnement des communes et CPAS au sein de notre association.

Enfin, l'enjeu des moyens de financements des pouvoirs locaux étant fondamental, nous tenons à rappeler la nécessité d'assurer la responsabilisation de tous les niveaux de pouvoir quant à la neutralité budgétaire des décisions sur les dépenses pour les pouvoirs locaux. Ce combat doit être porté en commun par les pouvoirs locaux et la Région wallonne.

Pour le surplus, nous avons instruit avec soin les propositions de décrets 425 et 426. Nous partageons la volonté d'améliorer la coopération entre administration communale et CPAS qui les inspire. Dans le même temps, nous constatons la possibilité d'améliorer cette coopération avec plus de facilités et moins de risques dans le cadre législatif actuel.

ama/anf/vbi/10.5.2016