

Assemblée générale

Exposé de Jean-Marie Berger

Les synergies entre centres publics d'action sociale

Pour répondre aux souhaits des organisateurs, je voudrais aborder avec vous trois aspects de la problématique des synergies entre CPAS:

1. Le mobile ou les mobiles des synergies entre CPAS
2. Les outils juridiques
3. Quelques suggestions qui souvent vont aider à entamer le débat. L'inventaire des synergies existantes et idéales

1. Le mobile de la synergie entre CPAS

La synergie n'est possible que s'il y a un mobile, une raison d'être, un intérêt évident, un intérêt qui doit être supérieur comme l'avantage de l'autonomie.

Toute synergie suppose une limitation de l'autonomie chère aux pouvoirs publics.

Il faut en être conscient d'autant plus qu'il n'est pas évident de faire passer l'intérêt collectif avant l'intérêt personnel; d'autant plus aussi que toute synergie suppose mise en place de procédures, accroissement des lourdeurs, de freins administratifs.

La synergie entre CPAS suppose que l'on dépasse l'autonomie communale, que l'on abandonne une partie de son pouvoir, que l'on accepte de ne pas être seul maître à bord.

Elle a souvent pour aiguillon, pour mobile un intérêt financier, l'obtention de subventions permettant un accroissement du service à la population.

Il est frappant de constater que les obstacles juridiques ou juridico-politiques à la synergie organisée semblent importants et multiples ... tant que l'intérêt est inexistant au niveau des subventions et que ces mêmes obstacles sont, au contraire, inexistantes, faciles à vaincre si les moyens financiers rendent la synergie particulièrement attractive.

Je ne prends que deux exemples.

A leur origine, dans les années 60, les services d'aide aux familles et aux personnes âgées n'étaient subventionnés que s'ils émanaient d'associations sans but lucratif et il était impensable à l'époque que des CPAS, personnes morales de droit public, s'associent pour créer une asbl.

Et, pourtant les CAP du Borinage s'associèrent, créèrent ensemble une asbl qui, depuis lors, gère un important service commun d'aide aux familles et aux personnes âgées.

Ils le firent, certes parce qu'ils voulaient rendre ce service à leur population, qu'ils devaient faire face à une discrimination du pouvoir subsidiant, ils le firent pour rendre ce service en vainquant ensemble autant l'obstacle juridique que la soif d'autonomie, ce qui leur ouvrait le droit aux subventions en la matière et ils continuent à agir ensemble malgré le fait depuis lors que chaque CPAS pouvait obtenir des subventions. La bonne gestion d'un service commun justifie aujourd'hui cette synergie.

Le deuxième exemple est la "subvention cluster" mis en œuvre depuis 2003 par le gouvernement fédéral. 9 associations de CPAS wallons -au total 32 CPAS wallons- bénéficient de cette subvention de 12 500 € par an par cluster. Ce qui permet à ces petits CPAS de proposer à leur clientèle le même parcours vers l'emploi que les CPAS de plus grande taille en menant une politique commune de formation et d'activation.

Constatons que 17 % des personnes ayant droit à l'intégration sociale sont activées en application de l'article 60 par.7 dans les CPAS couverts par ces clusters alors que ce taux s'élève à 13 % pour les autres CPAS.

La volonté du gouvernement fédéral de soutenir de manière particulière les petits CPAS en les encourageant à s'associer porte donc ses fruits. Ces CPAS mettent en œuvre une synergie commune pour obtenir la subvention fédérale et pour réussir l'intégration.

L'utilité, l'intérêt de synergies entre CPAS pour réaliser des économies d'échelle, pour diminuer les dépenses de fonctionnement, pour assurer ensemble un meilleur support à leurs missions sociales reste à démontrer.

L'expérience fait craindre que le surcôt résultant de synergies dépasse l'économie susceptible de résulter de ces énergies.

Et pourtant, surtout dans les CPAS de communes rurales, les dépenses de fonctionnement méritent d'être évaluées au regard de l'intérêt de synergies; elles correspondent, suivant l'étude de Dexia, à 13 % de l'ensemble de leurs dépenses ordinaires alors que dans les CPAS de communes-centres elles ne s'élèvent qu'à 8,7 % de leurs dépenses ordinaires.

Un mobile de synergies au niveau des CPAS devrait donc être aussi de diminuer les dépenses de fonctionnement, que ce soit par synergie avec la commune ou par synergie entre CPAS.

Le 3^{ème} mobile est d'atteindre une taille nécessaire. Faute de synergie, les CPAS ne peuvent mettre en place des services.

La taille critique -définie dans les dispositions décrétales- pour créer un certain nombre de services sociaux aux citoyens en répondant aux normes d'agrément, à la programmation et en bénéficiant des subventions régionales dépasse souvent le territoire communal.

On peut prendre des exemples:

- une agence immobilière sociale doit desservir 50 000 habitants;
- un service de santé mentale aussi;
- 3 centres de coordination de santé et d'aide à domicile au maximum peuvent couvrir un territoire de 100 000 habitants;

- au moins 8 CPAS représentant au moins 200 000 habitants peuvent constituer un centre de référence en matière de médiation de dettes;
- une maison de repos ne peut comporter moins de 50 lits et de plus son équilibre budgétaire suppose un nombre plus important de lits;
- un service d'aide aux familles et aux personnes âgées doit comprendre au moins 3 aides familiales mais chacune sait qu'elle ne peut développer un service aussi réduit.

Bref, la synergie entre CPAS peut reposer sur plusieurs mobiles:

- l'octroi de subventions,
- la limitation des dépenses de fonctionnement,
- la création de services à la population en développant dans tous les cas un service public de qualité.

Ces mobiles peuvent de fait amener les CPAS à se lancer avec succès autant à des synergies avec leur commune que des synergies entre CPAS.

2. L'abandon de l'objectif initial de créer des centres régionaux d'aide sociale et les outils juridiques disponibles

La loi organique des CPAS du 8 juillet 1976 prévoyait à son origine que la synergie entre CPAS pouvait être organisée par conventions, par associations ou même par création de centres régionaux d'aide sociale englobant plusieurs communes.

Elle voulait garantir que chaque CPAS dispose:

- d'un service social, ce qui est resté un objectif essentiel dans la loi organique prévoyant que chaque CPAS dispose d'un travailleur social. Et l'on sait qu'aujourd'hui il n'est plus seul;
- d'institutions médicosociales ou sociales pour satisfaire les besoins des personnes âgées, des malades chroniques et des personnes handicapées.

C'est dans cette perspective qu'il importait, suivant l'exposé des motifs, de leur offrir la possibilité, soit de conclure de façon assez souple des accords avec d'autres centres ou services, soit de prendre des initiatives communes.

Les travaux parlementaires nous éclairent sur la volonté du législateur: trop de commissions d'assistance publique de moindre importance ne sont pas en mesure, même si elles le voulaient, d'offrir l'aide sociale qualifiée que l'on serait en droit d'en attendre. En plus, dans certaines commissions de petites communes, les frais d'administration sont trop élevés par rapport à l'aide sociale dispensée et à l'activité déployée.

Aussi est-il nécessaire de sortir du carcan de l'organisation communale à petite échelle. C'est pourquoi, il était proposé de créer tout aussi bien des centres locaux pour une seule commune que des centres régionaux englobant plusieurs communes.

Lors des travaux parlementaires, un amendement non retenu in fine proposait même que sauf dérogation les communes en groupes de communes doivent compter une population d'au moins 30 000 habitants.

Ce chiffre avait l'avantage, pour les auteurs de cet amendement, d'assurer la continuité dans le service social, parce qu'il permettait l'engagement à titre définitif de plusieurs travailleurs sociaux. D'autre part, il est possible, pour une population de cette importance, de créer un centre de santé complet et viable et aussi de prévoir un hôpital de 200 lits ainsi que les établissements sociaux, médico-sociaux et médicaux nécessaires.

Les fusions de communes ramènent les 2 359 communes à 586 rendraient moins nécessaire ou utile la création de centres régionaux d'aide sociale.

En 1992, le législateur a constaté qu'aucun centre régional d'aide sociale n'avait été créé et donc que cette disposition légale avait perdu sa pertinence alors qu'il convenait d'accroître l'ancrage communal du CPAS.

Certes, les fusions de communes et l'accroissement des services sociaux des CPAS avaient fait tomber ou en tout cas avaient diminué la première raison d'être des centres régionaux. Mais le deuxième argument: assurer l'égalité des citoyens en créant sur tout le territoire un ensemble de services médico-sociaux n'avait pas, me semble-t-il, perdu de sa pertinence, même si les objectifs devraient être réévalués.

Alors que le projet de décret approuvé cette semaine en commission parlementaire (doc. Par. N°517 du 19.12.2011) visant à modifier le code wallon du logement prévoit, en son article 54, que la société de logement de service public peut conclure avec d'autres sociétés de logements de service public, un pouvoir public ou avec des organismes à finalité sociale, des conventions relatives à la réalisation de son objectif social dont des conventions mettant en place des centres de services et des régies ouvrières, la loi organique des CPAS a mis à la disposition des CPAS un ensemble d'outils juridiques permettant de réaliser des synergies sur mesure.

En effet, les centres publics d'action sociale:

- peuvent passer des conventions entre eux (art. 61),
- peuvent créer des associations avec d'autres CPAS (chapitre XII),
- peuvent participer y compris ensemble, à plusieurs CPAS, à une asbl, à la seule réserve que les conditions légales réservées au CPAS ne peuvent être exercées par l'asbl (art. 79).

Ils peuvent aussi participer à une société à finalité sociale, à une association intercommunale, à un groupement d'intérêt économique.

La loi organique des CPAS donne donc des outils multiples aux CPAS pour mettre en œuvre des synergies entre eux et avec d'autres partenaires.

Les CPAS disposent donc des mobiles et d'outils juridiques.

3. Généraliser, étendre les synergies exemplaires et oser innover

- a. On sait que les synergies entre CPAS existent et sont plus nombreuses et efficaces que l'on ne le croit car on communique trop peu sur ses initiatives. Pensons aux relais sociaux qui associent souvent plusieurs CPAS avec des partenaires du monde associatif, aux multiples initiatives communes en matière d'insertion socioprofessionnelle et tout particulièrement dans le cadre des missions régionales pour l'emploi, des conventions avec le Forem, aux tuteurs d'énergie communs à plusieurs CPAS, aux services de référence et aux services de médiation de dettes, à l'assistance juridique, au Fonds de la réduction du coût global de l'énergie, au plan "clusters" des petits CPAS en matière d'insertion socioprofessionnelle, à des groupements pour engager du personnel commun dans le cadre du maribel social.

Le congrès de la Fédération des secrétaires de CPAS des 23-24 avril 2009 sur le thème "Action sociale, transversalité, partenariats" a bien mis en évidence la diversité des initiatives synergétiques des CPAS.

Et j'attends toujours -comme vous- le coup de pouce régional aux synergies entre CPAS. Rappelons que la Région a consacré 2 400 000 € pour 24 initiatives de synergie entre les communes et les CPAS et que vous pourriez espérer un soutien similaire pour des synergies entre CPAS.

Peut-être qu'au prochain ajustement budgétaire, la Région va y penser dans la foulée de votre assemblée générale.

- b. En ce qui concerne le fonctionnement même du CPAS, il serait sot de ne pas mettre en évidence que la Fédération des CPAS est le fer de lance de synergies entre CPAS. Le centre de formation du personnel des CPAS, le travail mené par Ricardo et Jean-Marc dans les secteurs de l'insertion socioprofessionnelle et des maisons de repos en sont notamment des preuves évidentes.

On peut oser davantage.

On peut penser notamment à la fonction publique et aux marchés publics. En matière de fonction publique, pourquoi ne pas envisager au niveau de la Fédération des CPAS l'organisation d'examens de recrutement de secrétaires de CPAS, de receveurs, de travailleurs sociaux, de directeurs de maisons de repos, etc.?

Pourquoi chaque CPAS doit-il lancer dans son coin toute cette procédure? N'est-ce pas conscient de la qualité des candidats que l'on pourrait dénicher autant que de l'énergie économisée en organisant de manière collégiale en moins les épreuves écrites à des examens? La prochaine école d'administration régionale va peut-être permettre de progresser en la matière.

En matière de marchés publics, la Fédération des CPAS a montré le chemin en mettant au point un cahier des charges pour la fourniture de médicaments dans les maisons de repos. Il faut poursuivre en mettant au point des cahiers de charges pour des marchés tels que l'informatique, la désignation d'un architecte, d'avocats, les achats élémentaires, les achats de mobilier pour les maisons de repos, les assurances, etc.

On peut aussi envisager des marchés conjoints, voire une centrale d'achats pour les achats conséquents tels que les dépenses d'énergie ou le matériel pour incontinents dans les maisons de repos. Des formules juridiques permettent aujourd'hui de peser sur les prix sans accroître le coût administratif.

Si aujourd'hui certains CPAS sont tentés de transférer la gestion de leurs maisons de repos à des associations intercommunales, c'est peut-être parce que la Fédération des CPAS -malgré le travail remarquable de Jean-Marc Rombeaux- n'est pas en mesure de leur apporter tout le soutien logistique qui leur permettrait d'assurer une gestion de plus en plus complexe que la régionalisation ne va d'ailleurs pas simplifier.

Si l'ensemble des maisons de repos gérées par les CPAS wallons disposait du même logiciel informatique de leur comptabilité et si une cellule de conseillers à la gestion menait avec les CPAS et les directeurs des maisons de repos un véritable benchmarking de la comptabilité des maisons de repos, un même suivi budgétaire, organisait une solidarité des idées, développait les mêmes outils de gestion, les mêmes tableaux de bord basés sur la rigueur dans la gestion avec réinvestissement des bonis dans le développement du secteur on rassurerait les gestionnaires et on généraliserait les meilleures pratiques en matière de gestion. Les outils de gestion mis en œuvre en seing de l'ACIS pour ses 28 maisons de repos peuvent constituer un bon exemple à suivre.

L'informatisation adéquate, modernisée et tenant compte des besoins des services sociaux des CPAS ne peut se concevoir qu'en synergie entre CPAS.

- c. On doit dès lors saluer et encourager l'initiative prise par l'administration fiscale de l'aide sociale avec 11 importants CPAS partenaires dont le CPAS de Liège et de Charleroi visant -dans l'intérêt de l'ensemble des CPAS- à définir les objectifs, les attentes des CPAS, leurs besoins, leurs contraintes dans la mise en œuvre du projet Primaweb+ qui devrait aboutir à un outil informatique commun pour gérer les dossiers sociaux, gérer les décisions, tenir leur comptabilité et gérer les statistiques et les réutilisations des données. Si ce projet pouvait réussir, il est incontestable que le travail administratif des CPAS et le travail social gagneraient en efficacité et que la mutualisation des coûts serait d'un apport évident pour l'ensemble des CPAS qui disposeraient d'un outil informatique de qualité pour assurer leurs missions premières.
- d. A la veille des élections communales et en pensant surtout aux plus petites entités, j'ose m'aventurer avec vous dans les synergies entre CPAS envisageables au niveau des services aux citoyens.

Partons de l'idée simple, voire de l'ambition qui nous est commune que tous les citoyens wallons -quels que soient leurs revenus et surtout si ces derniers sont faibles- ont droit à l'accès à proximité d'un certain nombre de services: services d'aide aux familles et aux personnes âgées, repas à domicile, coordinatrice de soins à domicile, service de santé mentale, maison médicale, logement d'insertion, résidence-services, maisons de repos et de soins, service de médiation de dettes disposant au moins d'un juriste, centre de planning familial, agence immobilière sociale, services pour personnes sans abri, etc.

Perte aussi du principe que le CPAS doit être un acteur vigilant afin que les plus faibles bénéficiant des services en fonction de leurs besoins tout en reconnaissant que ces services peuvent relever de leur initiative comme de celle du monde associatif, des mutualités, des

provinces, etc.

Ne faut-il pas dès lors envisager de développer -à l'instar des relais sociaux dont le champ d'action "ratione personae" est trop exigü- des associations de CPAS, ouvertes à des partenariats avec le monde associatif et qui auraient pour mission de créer et de gérer un ensemble de services divers inexistantes ou insuffisants au niveau sous-régional à cause du manque de moyens de chaque CPAS concerné de manière isolé. Ce qu'un CPAS d'une grande ville peut faire, pourquoi plusieurs CPAS de plus petite entité ne pourraient-ils pas le faire ensemble?

Je vous donne une référence, celle de l'association "Welzijnsregio Noord Limburg".

Le Roi ne nous a-t-il pas demandé lors de ses vœux d'ouvrir le dialogue avec nos amis du Nord? Je vous invite donc à regarder vers le Nord. Cette association du Nord-Limbourg réunit les CPAS de Bocholt, Hamont-Achel, Hechtel-Eksel, Lommel, Meeuwen-Gruitrode, Neerpelt, Overpelt et Peer, soit 8 CPAS unis ensemble pour un meilleur service. Cette association relevant du chapitre XII de la loi organique des CPAS dessert 131 000 habitants et organise 6 services spécifiques: services de maintien à domicile y compris soins à domicile, assistance juridique, médiation de dettes, intégration professionnelle et formation, conseils éducatifs, agence immobilière sociale et le tout dans une démarche qualité.

Un internet commun à ces 8 CPAS a été créé; leur site internet est parlant, il met en évidence le "plus" pour les citoyens résultant de leur association.

Une seule association sous-régionale regroupant des CPAS dans une taille adéquate et permettant de faire elle-même un certain nombre de services et de passer des conventions avec des partenaires afin de garantir aux plus faibles des services sociaux et médicosociaux de qualité.

Voilà à mes yeux un exemple à suivre.

En conclusion, nous avons vu que les synergies entre CPAS avaient pour mobile essentiel la recherche de subventions mais qu'elles devaient avoir aussi comme mobile la diminution des frais de fonctionnement et la mise en œuvre de services de proximité de qualité pour l'ensemble des citoyens.

Nous avons vu que des outils juridiques sont disponibles.

Nous avons enfin envisagé les moyens d'accroître ces synergies: mieux communiquer au niveau des synergies existantes, les soutenir au niveau de la Région wallonne et du fédéral, innover de la part de la Fédération des CPAS et oser dépasser l'aire géographique communale pour répondre aux besoins complexes croissants et cela sans multiplier les structures administratives.

La synergie est simplement la constatation que $1 + 1 = 3$ ou plus exactement peut égaler 3. Une telle synergie positive est possible entre une commune et un CPAS, entre un CPAS et un partenaire du monde associatif, entre plusieurs CPAS. Elle doit être mise en œuvre chaque fois pour le citoyen-bénéficiaire des services $1 + 1$ tend vers 3 alors que le citoyen-contribuable $1 + 1 =$ moins que 2, ce qui suppose que l'on ose dépasser les simples partenariats, que l'on crée une solidarité des objectifs et des idées.

La Fédération des CPAS a eu raison de mettre ce point à l'ordre du jour de votre assemblée générale car votre Fédération a autant que vous la responsabilité d'accroître chaque fois que c'est utile cette synergie qui peut et doit renforcer les CPAS et leur crédibilité.